

ISSN 2414-0562 (Print)

ISSN 2617-2224 (Online)

DOI: [https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-4\(19\)](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-4(19))

NGO "UKRAINIAN ASSEMBLY  
OF DOCTORS OF SCIENCE  
IN PUBLIC ADMINISTRATION"

INTERREGIONAL ACADEMY  
OF PERSONNEL MANAGEMENT



# PUBLIC MANAGEMENT ПУБЛІЧНЕ УРЯДУВАННЯ

№ 4 (19) – вересень 2019

*Збірник підготовлений у науковому партнерстві  
з Українською Технологічною Академією*



Українська  
Технологічна Академія



**IIAS**  
International Institute  
of Administrative Sciences



Київ  
ДП "Видавничий дім "Персонал"  
2019

## Редакція

Головний редактор  
*Романенко Євген Олександрович*,  
доктор наук з державного управління,  
професор, академік Української Технологічної  
Академії, Міжнародної Кадрової Академії  
та Академії наук публічного управління,  
заслужений юрист України  
Заступник головного редактора  
*Жукова Ірина Віталіївна*,  
кандидат наук з державного управління, доцент

Публічне урядування  
Свідоцтво KB 21596-11496 P

Видається з листопада 2015 року  
Періодичність: 1 раз на квартал + 1 на рік  
Друкується за рішенням Вченої ради  
Міжрегіональної Академії управління персоналом  
(Протокол № 5 від 29.05.2019)

Видання є таким, що реферується в міжнародних  
та вітчизняних наукометричних базах:  
Index Copernicus, РИНЦ, ResearchBib, CiteFactor,  
Turkish Education Index, Eurasian Scientific Journal  
Index, Polish Scholarly Bibliography, Electronic  
Journals Library, КиберЛенинка, Scientific Indexing  
Services, Cosmos Impact Factor, Google Scholar,  
“Україніка наукова”, “Джерело”.  
Збірник “Публічне урядування”

внесено до Списку друкованих періодичних  
видань, що включаються до Переліку наукових  
фахових видань України, яким присвоєно катего-  
рію “Б”. (Наказ Міністерства освіти і науки  
України від 07.11.2018 № 1218)

Відповідальність за зміст, достовірність фактів,  
цитат, цифр несуть автори матеріалів. Редакція  
залишає за собою право на незначне редагування  
і скорочення (зі збереженням авторського стилю та  
головних висновків). Редакція не завжди поділяє  
думки авторів та не несе відповідальність за надану  
ними інформацію. Матеріали подано  
в авторській редакції.

Передрук — тільки з дозволу редакції.

Адреса редакційної колегії: Андріївський узвіз,  
буд. 11, оф. 68, м. Київ, Україна, 04070  
E-mail: [Assembly2015@ukr.net](mailto:Assembly2015@ukr.net)  
[www.vadnd.org.ua](http://www.vadnd.org.ua)

Адреса видавництва:  
ПрАТ “ВНЗ “МАУП”  
вул. Фрометівська, 2,  
Київ, Україна, 03039



Українська  
Технологічна Академія



**IIAS**  
International Institute  
of Administrative Sciences



THE NETWORK OF INSTITUTES AND  
SCHOOLS OF PUBLIC ADMINISTRATION  
IN CENTRAL AND EASTERN EUROPE

## Editorial

Editorial in Chief  
*Yevgen Oleksandrovych Romanenko*,  
Doctor of sciences in Public Administration, Professor,  
Academician of the Ukrainian Technological Academy,  
International Personnel Academy and Academy  
of Sciences of Public Administration, Honored Lawyer  
of Ukraine  
Deputy Editor  
*Iryna Vitaliivna Zhukova*,  
PhD in Public Administration, assistant professor

Public management  
Certificate KB 21596-11496 P

Published from november 2015  
Pereodisity: 4 times on a year + one  
Published by the decision of Academic council of  
Interregional Academy of Personnel Management  
(Protocol № 5 from May 29, 2019)

Collection is included to the international and  
domestic scientometrics databases Index Copernicus  
International, ResearchBib, CiteFactor, Turkish Edu-  
cation Index, Eurasian Scientific Journal Index, Polish  
Scholarly Bibliography, Electronic Journals Library,  
РИНЦ, КиберЛенинка, Scientific Indexing Services,  
Google Scholar, Cosmos Impact Factor, “Україніка  
наукова”, “Джерело”.

The collection “Public management” is included  
in the List of printed periodicals, which are included  
in the List of scientific professional editions  
of Ukraine, which have been assigned the category “B”.  
(Ministry of Education and Science of Ukraine  
dated November 7, 2018, № 1218)

The authors are responsible for the content,  
accuracy of the facts, quotes, numbers. The editors  
reserves the right for a little change and reduction  
(with preservation of the author's style and main  
conclusions). Editors can not share the world  
views of the authors and are not responsible for the  
information provided. Materials filed in the author's  
edition.

Reprinting — with the editorial's permission strictly.

Address of the editorial board: 11, Andriyivskyy  
Descent, office 68, Kyiv, Ukraine, 04070  
E-mail: [Assembly2015@ukr.net](mailto:Assembly2015@ukr.net)  
[www.vadnd.org.ua](http://www.vadnd.org.ua)

Address of the editorial:  
Private Joint-Stock Company Interregional  
Academy of Personnel Management  
Str. Frometivska, 2, Kyiv, Ukraine, 03039

**Головний редактор** — Романенко Євген Олександрович, проректор Міжрегіональної Академії управління персоналом, доктор наук з державного управління, професор, академік Української Технологічної Академії, Міжнародної Кадрової Академії та Академії наук публічного управління, заслужений юрист України.

**Заступник головного редактора** — Жукова Грина Віталіївна, кандидат наук з державного управління, доцент, завідувач кафедри професійної освіти та управління навчальним закладом Міжрегіональної Академії управління персоналом.

#### **Редакційна колегія**

**1. Акімова Людмила Миколаївна** — кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри фінансів та природокористування Національного університету водного господарства та природокористування, Заслужений працівник освіти України.

**2. Андрущенко Тетяна Вікторівна** — доктор політичних наук, професор, провідний науковий співробітник Інституту вищої освіти Національної академії педагогічних наук України.

**3. Афонін Едуард Андрійович** — доктор соціологічних наук, професор, академік Української технологічної академії, заслужений діяч науки і техніки України, професор кафедри публічної політики та політичної аналітики Національної академії державного управління при Президентові України.

**4. Балашов Анатолій Миколайович** — доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом, президент Всеукраїнської академії наук публічного управління.

**5. Бова Тетяна В'ячеславівна** — доктор наук з державного управління, доцент, Херсонський національний технічний університет, професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування.

**6. Бодров Володимир Григорович** — доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри управління національним господарством та економічної політики Національної академії державного управління при Президентові України.

**7. Бульба Володимир Григорович** — доктор наук з державного управління, професор, декан факультету підготовки магістрів державного управління Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

**8. Бутирська Тетяна Олександрівна** — доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державного управління та

місцевого самоврядування Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу.

**9. Валевський Олексій Леонідович** — доктор наук з державного управління, старший науковий співробітник, провідний науковий співробітник Національного інституту стратегічних досліджень.

**10. Ващенко Костянтин Олександрович** — доктор політичних наук, Голова Національного агентства України з питань державної служби, член-кореспондент Національної академії педагогічних наук України, заслужений економіст України.

**11. Вендт Ян Анджей** — доктор хабілітований наук про Землю у сфері географії, професор, заступник директора з питань науки та розвитку Інституту океанографії та географії Гданського університету (Польща).

**12. Гаєвська Лариса Анатоліївна** — доктор наук з державного управління, доцент, заступник начальника управління з навчальної роботи — начальник відділу менеджменту знань Національної академії державного управління при Президентові України, професор кафедри управління освітою.

**13. Гвоздьжєвіч Сильвія** — кандидат наук, кафедра адміністрації та національної безпеки Державної професійної вищої школи ім. Якуба з Парадижа в Гожуві-Великопольському (Гожув-Великопольський, Польща).

**14. Гечбайя Бадри Нодарович** — доктор економічних наук, асоційований професор, Батумський державний університет ім. Шота Руставелі, факультет економіки і бізнесу. Керуючий департаментом управління бізнесом (Грузія).

**15. Гурковський Володимир Ігорович** — доктор наук з державного управління, перший заступник директора ВГО “Центр дослідження проблем публічного управління”.

**16. Дацій Надія Василівна** — доктор наук з державного управління, доцент, завідувач кафедри менеджменту і маркетингу Київ-

ського національного лінгвістичного університету.

**17. Девадзе Анзор Хемидович** — кандидат економічних наук, доктор економіки, професор, Батумський державний університет ім. Шота Руставелі, факультет туризму (Грузія).

**18. Денисюк Світлана Георгіївна** — доктор політичних наук, професор кафедри суспільно-політичних наук Вінницького національного технічного університету.

**19. Довгань Валерій Іванович** — доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування Хмельницького університету управління та права.

**20. Драган Іван Олександрович** — доктор наук з державного управління, старший науковий співробітник, професор кафедри економічної безпеки, публічного управління та адміністрування Житомирського державного технологічного університету.

**21. Драгомирецька Наталя Михайлівна** — доктор наук з державного управління, професор кафедри філософських та соціально-політичних наук Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України.

**22. Жулева Гергана** — Доктор PhD, виконавчий директор болгарської урядової “Програми доступу до інформації” (Болгарія).

**23. Іваницька Ольга Михайлівна** — доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри теорії та практики управління Національного технічного університету України “Київський політехнічний інститут ім. Ігоря Сікорського”.

**24. Ірвін Студін** — Доктор PhD, професор Школи державної політики та управління Університету Торонто, Президент Інституту питань XXI століття, головний редактор і видавець журналу Global Brief (Канада).

**25. Кайдашев Роман Петрович** — доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом.

**26. Каргашов Євген Григорович** — доктор наук з державного управління, завідувач кафедри управління проектами та загальнофахових дисциплін, Інститут менеджменту

та психології Національної академії педагогічних наук України.

**27. Кіслов Денис Васильович** — доктор наук з державного управління, доцент, член-кореспондент Української Академії Наук, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом.

**28. Козаков Володимир Миколайович** — доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри державної політики та суспільного розвитку Національної академії державного управління при Президентіві України.

**29. Корнієвський Олександр Анатолійович** — доктор політичних наук, професор, головний науковий співробітник Національного інституту стратегічних досліджень.

**30. Кринична Ірина Петрівна** — доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України.

**31. Крюков Олексій Ігорович** — доктор наук з державного управління, професор кафедри політології та філософії Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України.

**32. Литвин Юрій Олексійович** — доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри державного управління та місцевого самоврядування Академії муніципального управління.

**33. Лопушинський Іван Петрович** — доктор наук з державного управління, професор, Херсонський національний технічний університет, завідувач кафедри державного управління і місцевого самоврядування.

**34. Мамічев Олексій Юрійович** — доктор політичних наук, доцент, завідувач кафедри теорії та історії російського та зарубіжного права Владивостоцького державного університету економіки і сервісу (Росія).

**35. Миколайчук Миколайович** — доктор наук з державного управління, професор, Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України, професор кафедри економічної та фінансової політики.

**36. Мікеладзе Едуард Важаєвич** — кандидат економічних наук, професор, Хічарурський навчальний університет ім. святої Тбел Абусерідзе, факультет економіки та бізнесу (Грузія).

**37. Мішель Маффесолі** — професор університету ім. Рене Декарта/Сорбонна — Париж V (Париж, Французька республіка).

**38. Молодцов Олександр Володимирович** — доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування Івано-Франківського національного технічного університету нафти та газу.

**39. Науменко Раїса Андріївна** — доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри публічного управління та адміністрування Київського національного торговельно-економічного університету.

**40. Наумкіна Світлана Михайлівна** — доктор політичних наук, професор Державного закладу “Південноукраїнський національний педагогічний університет ім. К. Д. Ушинського” (м. Одеса).

**41. Непомнящий Олександр Михайлович** — доктор наук з державного управління, професор, академік Академії будівництва України, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом, заслужений будівельник України.

**42. Новак-Каляєва Лариса Миколаївна** — доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державного управління Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

**43. Новаченко Тетяна Василівна** — доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президентові України.

**44. Олуйко Віталій Миколайович** — доктор наук з державного управління, професор, голова Хмельницького обласного територіального відділення Антимонопольного комітету України.

**45. Пархоменко-Куцевіл Оксана Ігорівна** — доктор наук з державного управління, завідувач кафедри публічного адміністру-

вання Міжрегіональної Академії управління персоналом.

**46. Пивоваров Костянтин Володимирович** — доктор наук з державного управління, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом.

**47. Пірен Марія Іванівна** — доктор соціологічних наук, професор, Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича, завідувач кафедри.

**48. Плющ Руслан Миколайович** — доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування Херсонського національного технічного університету.

**49. Половцев Олег Валентинович** — доктор наук з державного управління, професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування Херсонського національного технічного університету.

**50. Радченко Олександр Віталійович** — доктор наук з державного управління, професор, професор Університету Яна Длугоша в Ченстохові (Польща).

**51. Рухач Євгеній Вікторович** — доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри маркетингу та реклами Київського національного торговельно-економічного університету.

**52. Руденко Ольга Мстиславівна** — доктор наук з державного управління, доцент, директор Науково-дослідного інституту публічного адміністрування та менеджменту Чернігівського національного технологічного університету.

**53. Ручка Анатолій Олександрович** — доктор соціологічних наук, професор, Інститут соціології НАН України, головний науковий співробітник.

**54. Саханенко Сергій Єгорович** — доктор наук з державного управління, професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування Одеського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України.

**55. Сіцінська Майя Володимирівна** — доктор наук з державного управління, професор кафедри філософії та політології Національного університету державної податкової служби України.

**56. Слінько Олександр Анатолійович** — доктор політичних наук, професор, завідувач

кафедри політології та політичного управління Воронежської філії Російської академії народного господарства та державної служби при Президентові Російської Федерації (Росія).

**57. Соболева Наталя Іванівна** — доктор соціологічних наук, старший науковий співробітник, Інститут соціології НАН України, провідний науковий співробітник.

**58. Сурай Інна Геннадіївна** — доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри публічного управління та публічної служби Національної академії державного управління при Президентові України.

**59. Суший Олена Володимирівна** — доктор наук з державного управління, доцент, Інститут соціальної та політичної психології НАПН України, завідувач лабораторії.

**60. Тадеуш Троціковскі** — доктор наук про управління, професор, член-кореспондент Регіональної Академії Менеджменту, Голова Правління Регіонального Центру Європейської Інтеграції (Польща).

**61. Усаченко Лариса Михайлівна** — доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом, Заслужений діяч науки і техніки України.

**62. Халецька Аліна Анатоліївна** — доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри менеджменту організацій та зовнішньоекономічної діяльності Волинського інституту економіки та менеджменту.

**63. Філіпенко Тетяна В'ячеславівна** — доктор наук з державного управління, професор Міжрегіональної Академії управління персоналом.

**64. Жукова Ірина Віталіївна** — кандидат наук з державного управління, доцент кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом.

**65. Червякова Ольга Володимирівна** — доктор наук з державного управління.

**66. Чернишов Юрій Георгійович** — доктор політичних наук, професор, завідувач кафедри Алтайського державного університету, директор Алтайської школи політичних досліджень (Росія).

**67. Шайгородський Юрій Жанович** — доктор політичних наук, доцент, головний науковий співробітник Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України.

**68. Шпак Юрій Валерійович** — доктор наук з державного управління, професор кафедри економіки підприємства Східноєвропейського університету економіки і менеджменту.

**69. Якимчук Аліна Юріївна** — доктор економічних наук, професор, професор кафедри державного управління, документознавства та інформаційної діяльності Національного університету водного господарства та природокористування.

**70. Яутріте Брієде** — доктор юридичних наук, професор, Латвійський університет, юридичний факультет (Латвія).

**Editor in Chief** — Yevhen Oleksandrovykh Romanenko, Vice-Rector of Interregional Academy of Personnel Management, Doctor of sciences in Public Administration, Professor, Academician of the Ukrainian Technological Academy, International Personnel Academy and Academy of Sciences of Public Administration, Honored Lawyer of Ukraine.

**Deputy Editor** — Iryna Vitaliivna Zhukova, PhD in Public Administration, assistant professor.

### Editorial board

**1. Lyudmila Nikolayevna Akimova** — PhD of economic science, assistant professor, assistant professor of the Department of finance and environmental sciences of the National University of Water and Environment, Honored Worker of Education of Ukraine.

**2. Tetiana Viktorivna Andrushchenko** — Doctor of Political Science, Professor, leading researcher of the Institute of Higher Education of National Academy of Educational Sciences of Ukraine.

**3. Eduard Andriyovych Afonin** — Doctor of sociological science, Professor, Professor of the Department of Political Analysis and Forecasting of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine.

**4. Anatolii Mykolaiovych Balashov** — Doctor of science in Public Administration, Professor, Professor of the Department of Public Administration of the Interregional Academy of Personnel Management, President of the Ukrainian Academy of Science of Public Administration.

**5. Tetiana Viacheslavivna Bova** — Doctor of science in Public Administration, Associate Professor of the Dept. of Public Administration and Local Self-Government of the Kherson National Technical University.

**6. Volodymyr Hryhorovych Bodrov** — Doctor of economic science, Professor, Head of the Dept. of administration of National Economy and Economic Policy of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

**7. Volodymyr Hryhorovych Bulba** — Doctor of Science in Public Administration, Professor, Dean of the Faculty of Masters Preparation of Public Administration of the Kharkov Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

**8. Tetiana Oleksandrivna Butyrskya** — Doctor of science in Public Administration, Associate Professor of the Dept. of Public Administration and Local Self-government of

the Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas.

**9. Oleksii Leonidovych Valevskiy** — Doctor of science in Public Administration, Senior Researcher, Senior Research of the National Institute for Strategic Studies.

**10. Kostiantyn Oleksandrovykh Vashchenko** — Doctor of Political Sciences, Head of the National Agency of Ukraine on Civil Service, member-correspondent of the National Academy of Pedagogical Sciences of Ukraine, Honored Economist of Ukraine.

**11. Andrzej Jan Wendt** — Habilitovany doctor of Earth Sciences in the field of geography, professor, Deputy Director from questions of Science and Development of Institute of the Oceanography and Geography of the Gdansk University (Poland).

**12. Larysa Anatoliivna Haievskya** — Doctor of science in Public Administration, Associate Professor, chief of Management from Educational Work is a Chief of Department of Management of Knowledge of the National Academy of State Administration at President of Ukraine, Professor of Department of Management Education.

**13. Sylvia Hvozhdzhyevich** — Candidate of Science, Dept. of Administration and the National Security of State Higher Professional School. named Jakub from Paradyzhu in Lublin-Velykopolckomu (Gorzow Wielkopolski, Poland).

**14. Badry Nodarovych Hechbayya** — Doctor of Economics, Professor Asotsiirovanyy, Batumi State University of Shota Rustaveli. Faculty of Economics and Business. Managing of the Dept. of business management (Georgia).

**15. Volodymyr Ihorovych Hurkovskiy** — Doctor of science in Public Administration, First Deputy Director of the NGO “Center of studies of problems of public administration”.

**16. Dadiy Nadezhda Vasilivna** — Doctor of Sciences in Public Administration, Associate Professor, Head of the Department of Management and Marketing of the Kyiv National Linguistic University.

**17. Anzor Hemydovych Devadze** — Candidate of economic science, Doctor of Economics, professor, Sh. Rustaveli Batumi State University, Dept. of Tourism (Georgia).

**18. Svitlana Heorhiivna Denysiuk** — Doctor of Political Science, Professor of the Dept. Sociopolitical Sciences of the Vinnitsa National Technical University.

**19. Valerii Ivanovych Dovhan** — Doctor of science in Public Administration, Associate Professor of the Dept. of Public Administration and Local Self — government of Khmelnytsky University of Management and Law.

**20. Dragan Ivan Alexandrovich** — Doctor of Science in Public Administration, Senior Researcher, Professor of the Department of Economic Security, Public Administration and Administration of Zhytomyr State Technological University.

**21. Nataliia Mykhailivna Drahomiretska** — Doctor of science in Public Administration, Professor of the Dept. of Philosophy and Social and Political Sciences of the Odessa Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

**22. Gargana Zhuleva** — Doctor PhD, Executive Director of the Bulgarian government's "Program of access to information" (Bulgaria).

**23. Ivanitskaya Olga Mikhailovna** — Doctor of Science in Public Administration, Professor, Professor of the Department of Theory and Practice of Management of the National Technical University of Ukraine "Kyiv Polytechnic Institute named after M. Sc. Igor Sikorsky".

**24. Irvin Studin** — PhD, Professor in the School of Public Policy and Governance of the University of Toronto, President of the Institute for XXI Century Questions, and also Editor-in-Chief and Publisher of Global Brief magazine (Canada).

**25. Roman Petrovych Kaidashev** — Doctor of juridical science, Associate professor, Professor of the Department of public administration of the Interregional Academy of Personnel Management.

**26. Evgeny Grigoryevich Kartashov** — Doctor of science in Public Administration, Head of the Department of Project Management and General Professional Disciplines, Institute of Management and Psychology of the National Academy of Pedagogical Sciences of Ukraine.

**27. Kislov Denis Vasilievich** — Doctor of Sciences in Public Administration, Associate Professor, Corresponding Member of the Ukrainian Academy of Sciences, Professor of the Department of Public Administration of the Interregional Academy of Personnel Management.

**28. Volodymyr Mykolaiovych Kozakov** — Doctor of science in Public Administration, Professor of public policy and social development of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

**29. Oleksandr Anatoliiovych Kornievskyy** — Doctor of Political Science, Associate professor, Chief Scientist of the National Institute for Strategic Studies (NISS).

**30. Iryna Petrivna Krynychna** — Doctor of science in Public Administration, Associate Professor, Professor Department of Public Administration and Local Self-Government of the Dnepropetrovsk Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

**31. Oleksii Igorevych Kryukov** — Doctor of science in Public Administration, Professor of the Dept. of Political Science and Philosophy of the Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

**32. Yurii Oleksiyovych Lytvyn** — Doctor of science in Public Administration, Professor, Head of the Dept. of Public Administration and Local government of the Academy of Municipal Management.

**33. Ivan Petrovych Lopushynskyy** — Doctor of science in Public Administration, Professor, Head of the Dept. of public administration and local government of the Kherson National Technical University.

**34. Oleksii Yuriyovych Mamichev** — Doctor of Political Science, Associate professor, Head of the Department of Theory and history of Russian and international law of the Vladivostok State University of Economics and Service (Russia).

**35. Mykola Mykolaiovych Mykolai-chuk** — Doctor of science in Public Administration, Professor of the Dept. of economic and financial policy of the Odessa Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

**36. Edward Vazhayevych Mikeladze** — Candidate of Economic Science, Professor, Tbil



Abuseridze Hichaurskiy University. Faculty of Economics and Business (Georgia).

**37. Michel Maffesoli** – Professor of the Paris Descartes University/Paris V (Paris, the French Republic).

**38. Oleksandr Volodymyrovych Molodtsov** – Doctor of science in Public Administration, Professor of the Dept. of Public Administration and Local Self-government of the Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas.

**39. Raisa Andriivna Naumenko** – Doctor of Science in Public Administration, Professor, Professor of the Department of Public Administration and Administration of Kyiv National Trade and Economics University.

**40. Svitlana Mykhailivna Naumkina** – Doctor of Political Science, Professor of the South Ukrainian National Pedagogical University named after K. D. Ushynsky.

**41. Oleksandr Mykhailovych Nepomniashchy** – Doctor of science in Public Administration, Professor, Academician of Academy of building of Ukraine, Professor of the Department of Public Administration of the Interregional Academy of Personnel Management, Honored Builder of Ukraine.

**42. Larysa Mykolaivna Novak-Kaliaieva** – Doctor of science in Public Administration, Associate Professor, Professor of the Dept. of Public Administration of the Lviv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

**43. Tetiana Vasylivna Novachenko** – Doctor of science in Public Administration, Associate Professor of the Dept. of parliamentary and political management of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

**44. Vitalii Mykolaiovych Oluiko** – Doctor of science in Public Administration, Professor, Head of Khmelnytsky regional territorial office of the Antimonopoly Committee of Ukraine.

**45. Oksana Ihorivna Parkhomenko-Kutsevil** – Doctor of science in Public Administration, Head of the Department of Public Administration of the Interregional Academy of Personnel Management.

**46. Konstantin Vladimirovich Pivovarov** – Doctor of Science in Public Administration, Professor of the Department of Public

Administration of the Interregional Academy of Human Resources Management.

**47. Maria Ivanivna Piren** – Doctor of Social Sciences, Professor, Head of the Dept. of the Chernivtsi National University.

**48. Ruslan Mykolaiovych Pliushch** – Doctor of science in Public Administration, Associate Professor of the Dept. of Public Administration and Local Self-government of the Kherson National Technical University.

**49. Oleh Valentynovych Polovtsev** – Doctor of science in Public Administration, Professor of the Dept. of Public Administration and Local Self-government of the Kherson National Technical University.

**50. Oleksandr Vitaliiiovych Radchenko** – Doctor of science in Public Administration, Professor of the University of Jan Dluosha in Czestochowa (Poland).

**51. Yevhenii Viktorovych Romat** – Doctor of science in Public Administration, Professor, Head of the Dept. of marketing and advertising of the Kyiv National University of Trade and Economics.

**52. Olha Mstyslavivna Rudenko** – Doctor of science in Public Administration, Associate Professor, Director of the Research Institute of Public Administration and Management of the Chernihiv National Technological University.

**53. Anatolii Oleksandrovych Ruchka** – Doctor of Social Sciences, Professor, Chief researcher of the Institute of Sociology of National Academy of Science of Ukraine.

**54. Serhii Yehorovych Sahanienko** – Doctor of science in Public Administration, Professor of the Dept. of public administration and local government of the Odessa Regional Institute of Public Administration under the President of Ukraine of the National of Public Administration under the President of Ukraine.

**55. Maiia Volodymyrivna Sitsinska** – Doctor of science in Public Administration, Professor of the Dept. of Philosophy and Political Science of the National University of the State Tax Service of Ukraine.

**56. Alexander Anatoliiiovych Slinko** – Doctor of Political Science, Professor, Head of the Department of political science and political administration of the Voronezh branch of the Russian Academy of National Economy and Public Service under the President of the Russian Federation (Russia).

**57. Natalia Ivanivna Sobolieva** – Doctor of Social Sciences, senior researcher, lead-

ing researcher of the Institute of Sociology of National Academy of Science of Ukraine.

**58. Inna Hennadiivna Surai** – Doctor of science in Public Administration, Associate Professor of the Department of Public Administration and Public Service of the National of Public Administration under the President of Ukraine.

**59. Olena Volodymyrivna Sushyi** – Doctor of science in Public Administration, Associate Professor, head of the laboratory of the Institute of Social and Political Psychology of the National Academy of Political Science of Ukraine.

**60. Tadeusz Trocikowski** – Doctor of Management Sciences, professor, corresponding member of the Regional Academy of Management, Chairman of the Regional Centre for European Integration (Poland).

**61. Larysa Mykhailivna Usachenko** – Doctor of science in Public Administration, Professor of the Department of Public Administration of the Interregional Academy of Personnel Management, Honored Worker of Science and Technology of Ukraine.

**62. Alina Anatoliivna Khaletska** – Doctor of science in Public Administration, Professor, Head of the Dept. of Management of Organizations and Foreign Activity of the Volyn Institute of Economics and Management.

**63. Tetiana Viacheslavivna Filipenko** – Doctor of science in Public Administration,

Professor of the Interregional Academy of Personnel Management.

**64. Iryna Vitaliivna Zhukova** – Ph.D. in Public Administration, Associate Professor, Head of the Department of Professional Education and Management of the Educational Institution of the Interregional Academy of Personnel Management.

**65. Olha Volodymyrivna Chervyakova** – Doctor of science in Public Administration.

**66. Yuriy Heorhiiovych Chernyshev** – Doctor of Political Science, Professor, Head of the Department of Altai State University, Director of the Altai School of Political Studies (Russia).

**67. Yuriy Zhanovych Shaigorodskiy** – Doctor of Political Science, Associate professor, Chief Research Scientist of the I. F. Kuras Institute of Political and Ethnic Studies of the NAS of Ukraine.

**68. Yuriy Valeriiovych Shpak** – Doctor of science in Public Administration, Professor of the Dept. of Economics of the enterprise of the East European University of economics and management.

**69. Alina Yuriivna Yakymchuk** – Doctor of Economic Sciences, Professor, Professor of the Dept. of public administration, documentation and information activities of the National University of Water Household and Environment.

**70. Jautrite Briede** – Doctor of Law, Professor, University of Latvia, Faculty.

## ЗМІСТ

<b>Бабицька С. І.</b> Сутність і специфіка сучасної державної культурної політики.....	15	<b>Литвин Н. М.</b> Стан територіальних громад та аналіз їхньої інвестиційної привабливості .....	132
<b>Богданенко А. І.</b> Інвестування в нерухомість великобританії під час брекзиту ....	26	<b>Логвінов В. Г., Малонога С. О.</b> Формування національної цифрової інфраструктури наукових досліджень в контексті європейських ініціатив .....	144
<b>Вавренюк С. А.</b> Підвищення ефективності державного управління розвитком системи вищої освіти України .....	34	<b>Марушева О. А.</b> Особливості нормативно-правового регулювання соціально-економічних відносин у будівництві: зарубіжний аспект .....	156
<b>Гайдученко С. О.</b> До питання реалізації народного представництва у владних структурах України .....	44	<b>Качан (Мельник) Я. В.</b> Професійне навчання та професійний розвиток як складові державної кадрової політики України .....	166
<b>Гбур З. В., Крилова І. І.</b> Вплив розвитку водопостачання на якість економічної безпеки України .....	57	<b>Мороз С. А.</b> Оцінювання якості вищої освіти студентами з китаю як підґрунтя для використання його досвіду у вдосконаленні системи управління освітянською галуззю України.....	178
<b>Гребенюк М. В.</b> Шляхи удосконалення законодавчого забезпечення заходів у сфері захисту державної безпеки за вектором — боротьба з організованою злочинністю .....	80	<b>Онищук С. В., Книш П. В.</b> Правові аспекти переведення державних службовців .....	193
<b>Дацій Н. В.</b> Глобальні процеси як стимул розвитку країни та прикордонних регіонів.....	94	<b>Платонов О. І.</b> Державні перспективи фінансової підтримки відновлення внутрішніх водних шляхів задля включення річкового транспорту в систему мультимодальних перевезень .....	205
<b>Долгальова О. В., Єщенко М. Г.</b> Соціальна складова сталого розвитку .....	107	<b>Пономаренко Т. В.</b> Структура освітньої організації як об'єкт управління .....	217
<b>Кіфряк О. М.</b> Еволюція доктринальних та нормативних підходів європейського союзу до феномену прозорості в державному управлінні.....	120		

<b>Прав Р. Ю.</b>	
Нормативно-правові засади формування і реалізації політики державної безпеки у інформаційній сфері.....	228
<b>Ратинська І. С.</b>	
Механізми стратегічного управління державними акціонерними товариствами: сутність та різновиди .....	242
<b>Романенко Є. О.</b>	
Електронне голосування — шлях до впровадження електронних механізмів прямої демократії в Україні.....	259
<b>Сичова А. О.</b>	
Туризм як мобільний спосіб формування горизонтальної довіри .....	272
<b>Федоренко Т. А.</b>	
Міністерство охорони здоров'я України у механізмі взаємодії з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики у сфері медицини .....	285
<b>Воронін В. М., Фіщук А. Г.</b>	
Інструменти підвищення ефективності та результативності педагогічного лідерства в межах програми початкових класів Британії .....	302
<b>Жукова І. В., Долгий О. А.</b>	
Теоретико-методологічна та соціально-практична актуалізація ролі комунікації .....	311
<b>Юзькова О. І.</b>	
Інноваційне лідерство як форма професійної еволюції в державному управлінні.....	320

## ШАНОВНІ АВТОРИ, ЧИТАЧІ ТА ЗАСНОВНИКИ ЗБІРНИКА “ПУБЛІЧНЕ УРЯДУВАННЯ”!

Радий наданій можливості привітати колектив збірника “Публічне урядування” з виходом чергового номера. Завжди приємно тримати в руках видання, яке є не тільки джерелом наукової інформації, компетентних оцінок і серйозної аналітики, а й знайомить з життям державно-управлінського співтовариства. Саме завдяки цьому, збірник отримав репутацію одного з провідних в Україні із висвітлення актуальних проблем публічного управління, державної служби, взаємодії державної влади і громадськості. Приємно, що на сторінках видання присутня атмосфера доброзичливої конкуренції і дискусійного партнерства.

Упевнений, що досвід і професіоналізм колективу сприятимуть і надалі конкурентоспроможності видання на ринку вітчизняних професійних видань з державного управління і зацікавленості читацької аудиторії. Бажаю журналу подаль-



шого процвітання, нових здобутків, творчих успіхів і цікавих проектів, а колективу редакції — доброго здоров'я, благополуччя і щастя. Щиро сподіваюся на продовження і зміцнення нашої плідної співпраці.

**З повагою,  
професор кафедри публічного адміністрування  
Міжрегіональної Академії управління персоналом,  
доктор філософських наук, професор,  
академік Національної академії  
педагогічних наук України**

**Т. В. Мотренко**

## ШАНОВНІ КОЛЕГИ!



незалежності й об'єктивності. Високий професіоналізм та майстерність авторів, новизна матеріалів, вираженість і ґрунтовність підходів у публікаціях, міжнародний характер досліджень — провідні риси, які відрізняють збірник “Публічне урядування”. За відносно невеликий період збірнику вдалося створити власний пізнаваний стиль, завоювати визнання читачів. Сьогодні видання публікує актуальні та цікаві статті не тільки для фахівців галузі державного управління, але й для широкого кола читачів.

Між колективом видання та вченими у галузі державного управління України та інших країн успішно розвивається творча співпраця. Почесними авторами видання неодноразово виступали керівники вищих навчальних закладів України, міжнародні фахівці державно-управлінської справи. Ці публікації незмінно викликали широкий інтерес у науковому співтоваристві.

Ще раз вітаючи із виходом збірника, бажаю редакційній колегії, всьому колективу свіжих ідей і цікавих знахідок, нових авторів та читачів. Здоров'я вам, щастя і благополуччя, дорогі колеги, подальших творчих успіхів!

Вітаю Вас із виходом чергового номера збірника “Публічне урядування”.

За неповні чотири роки свого існування збірник завоював гідне місце у науковому інформаційному просторі, ставши авторитетним, високопрофесійним і актуальним виданням, яке завжди працює над тим, щоб залишатися на позиціях

**З повагою,  
Головний редактор, доктор наук  
з державного управління,  
професор, заслужений юрист України**

**Є. О. Романенко**

**UDC: 351.85**

DOI: [https://doi.org/10.32689/2617-](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-4(19)-15-25)

2224-2019-4(19)-15-25

**Бабицька Світлана Ігорівна,**

*здобувач кафедри політології та філософії, Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, 61099, м. Харків, вул. Маршала Рибалка, 51, тел. +38 (050) 043 38 50, e-mail: mbubliy@gmail.com*

*ORCID: 0000-0001-8537-915X*

**Бабицкая Светлана Игоревна,**

*соискатель кафедры политологии и философии, Харьковский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, 61099, г. Харьков, ул. Маршала Рыбалко, 51, тел.: +38 (050) 043 38 50, e-mail: mbubliy@gmail.com*



*ORCID: 0000-0001-8537-915X*

**Babytska Svitlana Igorevna,**

*Applicant for a degree of Department of Political Science and Philosophy, Kharkiv regional institute of Public Administration of National academy for Public administration under the President of Ukraine, 61099, Kharkiv, Str. Marshala Rybalka, tel.: +38 (050) 043 38 50, e-mail: mbubliy@gmail.com*

*ORCID: 0000-0001-8537-915X*

---

## **СУТНІСТЬ І СПЕЦИФІКА СУЧАСНОЇ ДЕРЖАВНОЇ КУЛЬТУРНОЇ ПОЛІТИКИ**

**Анотація.** Розглянуто сутність і специфіку сучасної державної культурної політики. Доведено, що культурна політика — це діяльність, пов'язана з формуванням та узгодженням соціальних механізмів і умов культурної активності як населення загалом, так і всіх його груп, орієнтованих на розвиток творчих, культурних і рекреаційних потреб. Механізмами формування і узгодження умов культурної діяльності виокремлюють правовий, економічний та організаційний.

Визначено, що нині функцію соціокультурних цінностей виконують установи культури і засоби масової комунікації, причому другі це роблять ефективніше. Установи культури і мистецтва втратили свою монополію

на залучення людини до кращих цінностей культури. На жаль цю роль їм доводиться ділити з особистими бібліотеками, телебаченням, комп'ютерною технікою та мережею Інтернет. Культуро-творчі та інші процеси активної діяльності населення значною мірою відбуваються поза установ і організацій інституційної системи культури.

Основними органами, що реалізують культурну політику держави, є культурні інститути. Останні порівняно чітко поділяються на державні інститути, бюджетно прив'язані до виконання основних завдань культурної політики держави, сформульованих у Конституції України, інших правових актах.

Недержавними інститутами, що вирішують питання розвитку художньої діяльності, є творчі спілки та об'єднання, архітектурні, художні та реставраційні майстерні, кіностудії та кінопрокатні установи. Тобто, відмітними особливостями суб'єкта державного управління соціокультурними процесами є: можливість впливати через державні нормативно-правові акти; фінансування на вирішення завдань культурної політики з державного бюджету; вирішення завдань культурної політики тільки через державні правові та економічні механізми.

До функцій державного управління культурою не входять завдання загальної соціокультурної регуляції життя людей, формування звичаїв і традицій, безпосередньої художньої творчості, керівництво діяльністю творчих спілок та ін. Управління культурою на рівні держави має в основному моделювати механізми природного цивілізаційного процесу, діяти в межах його соціальних законів і лише стимулювати прискорений розвиток суспільства в тому напрямі, в якому воно саме по собі об'єктивно рухається.

**Ключові слова:** культура, культурна політика, держава, державне управління, установи культури, соціально-культурна діяльність.

## **СУЩНОСТЬ И СПЕЦИФИКА СОВРЕМЕННОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ КУЛЬТУРНОЙ ПОЛИТИКИ**

**Аннотация.** Рассмотрена сущность и специфика современной государственной культурной политики. Доказано, что культурная политика — это деятельность, связанная с формированием и согласованием социальных механизмов и условий культурной активности как населения в целом, так и всех его групп, ориентированных на развитие творческих, культурных и рекреационных потребностей. В качестве механизмов формирования и согласования условий культурной деятельности выделяются правовые, экономические и организационные.

Определено, что в настоящее время функцию социокультурных ценностей выполняют учреждения культуры и средства массовой коммуникации, причем вторые это делают эффективнее. Учреждения культуры и искусства утратили свою монополию на приобщение человека к лучшим ценностям культуры, эту роль им приходится делить с личными библиотеками, телевидением, компьютерной техникой и сетью Интернет. Культурно-творческие



и другие процессы активной деятельности населения в значительной мере протекают вне учреждений и организаций институциональной системы культуры.

Основными органами, реализующими культурную политику государства, являются культурные институты. Последние сравнительно четко разделяются на государственные институты, бюджетно привязаны к выполнению основных задач культурной политики государства, сформулированных в Конституции, других правовых актах.

Негосударственными институтами, решающими вопросы развития художественной деятельности, являются творческие союзы и объединения, архитектурные, художественные и реставрационные мастерские, киностудии и кинопрокатные учреждения. То есть, отличительными особенностями субъекта государственного управления социокультурными процессами являются: возможность влиять с помощью государственных нормативно-правовых актов; финансирование на решение задач культурной политики из государственного бюджета; решение задач культурной политики только через государственные правовые и экономические механизмы.

В функции государственного управления культурой не входят задачи общей социокультурной регуляции жизни людей, формирование обычаев и традиций, непосредственное художественное творчество, руководство деятельностью творческих союзов и т. п. Управление культурой на уровне государства должно в основном моделировать механизмы естественного цивилизационного процесса, действовать в рамках его социальных законов и лишь стимулировать ускоренное развитие общества в том направлении, в котором оно само по себе объективно движется.

**Ключевые слова:** культура, культурная политика, государство, государственное управление, учреждения культуры, социально-культурная деятельность.

## ESSENCE AND SPECIFICITY OF MODERN STATE CULTURAL POLICY

**Annotation.** The article deals with consideration the essence and specificity of modern state cultural policy. It is proved that cultural policy is an activity connected with the formation and coordination of social mechanisms and conditions of cultural activity of the population as a whole, and of all its groups, oriented on the development of creative, cultural and recreational needs as mechanisms of formation and harmonization of the conditions of cultural activity are allocated legal, economic and organizational conditions.

As a result of the generalization, it is determined that at present the function of the transmission of socio-cultural values is carried out by cultural institutions and mass media, with the latter doing it more effectively; institutions of culture and art have lost their monopoly in attracting people to the best cultural values; they have to share this role with private libraries, television, computer equipment and the Internet; cultural-creative and other processes of active activity of the

population to a large extent take place outside the institutions and organizations of the institutional system of culture.

The main bodies, implementing the cultural policy of the state, are cultural institutions. The latter are relatively clearly divided into state institutions, budget-bound for the fulfilment of the main tasks of the cultural policy of the state, formulated in the Constitution of Ukraine and other legal acts.

Non-state institutions dealing with the development of artistic activity are creative unions and associations, architectural, artistic and restoration workshops, film studios and film rental establishments. That is, the distinctive features of the subject of state governance of socio-cultural processes are as follows: the ability to influence state legal acts; financing of the tasks of cultural policy from the state budget; and solving the tasks of cultural policy through state legal and economic mechanisms only.

The function of state management of culture does not include the tasks of general socio-cultural regulation of people's lives, the formation of customs and traditions, direct artistic creativity, leadership activities of creative unions, etc. The management of culture at the state level should mainly model the mechanisms of the natural civilization process, act within framework of its social laws and only to stimulate the accelerated development of society in the direction in which it is itself objectively moving.

**Keywords:** culture, cultural policy, state, public administration, cultural institutions, social and cultural activities.

---

**Постановка проблеми.** У літературі, вітчизняній та зарубіжній, нерідко висловлюється думка про те, що культура менше інші сфери суспільного життя піддається інституційному впорядкуванню, державному управлінню. Частіше таку думку висловлюють самі творці культурних цінностей. Через особливу роль творчості в соціокультурних процесах культура, насамперед, пов'язана з індивідуальною діяльністю художників і мислителів, письменників і артистів, яка не вкладається у спробу її регламентації.

Інша сторона наполегливо підкреслює, що держава для функціонування та розвитку культури відіграє важливу роль. Забезпечення загаль-

носоціальних функцій державою є найважливішою передумовою культури, без яких суспільство опиняється у владі стихійного розвитку, дії локальних сил та місцевих інтересів. Держава виступає важливим “замовником” та “спонсором”, підтримуючи культурну діяльність матеріально або через надання привілеїв.

Однак, держава — особлива сфера життя суспільства, що діє за своїми законами і живе своїми інтересами. Ні сутність, ні динаміка, держави не збігаються напряму з динамікою культури, — між ними звичайні тертя і конфлікти, у яких держава тимчасово може брати верх, але, володіючи власними потенціями, культура здебільшого виявляється більш довговічною.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретичні основи державної культурної політики висвітлені у працях зарубіжних вітчизняних вчених. Вагомий внесок у дослідження особливостей впливу держави на сферу культури зробили такі вчені: О. Бутник [1], Л. Востряков [2], Ю. Вдовенко [2], О. Гриценко [3], І. Ігнатченко [10], А. Дегтяр [8], О. Дегтяр [8], А. Зайцева [5], О. Кравченко [9], О. Копієвська [7], В. Малімон [6], С. Овчаренко [4] та ін. Однак, незважаючи на численні дослідження, недостатньо висвітленими залишаються специфіка управлінських відносин у сфері культури та шляхи удосконалення державної культурної політики.

**Метою статті** є визначення сутності і специфіки сучасної державної культурної політики, та надання пропозицій з її удосконалення.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** З початком ринкових і демократичних перетворень в Україні різко ослабла роль держави в управлінні культурою, децентралізація стала не усвідомленим наслідком нової культурної політики, а свідченням економічної і політичної слабкості самої держави та віри реформаторів, що ринок сам все відрегулює. Тільки на початку XXI ст. в Україні стали виникати контури нової культурної політики, заснованої на розумінні необхідності децентралізації управління культурою, розвитку різноманіття і відкритою змагальністю різних напрямів розвитку культури, переходом від директивних і адміністративних до опосередкованих, демократичних методів управління.

Кожна з цих суперечливих точок зору має право на існування, але це право виправдано тільки в конкретно-історичному контексті. Істина, як завжди, лежить посередині. Якщо держава економічно ослаблена, то і підтримка культури досить обмежена, тобто, вибіркова. Управління культурою починає зводитися до розподілу мізерних бюджетних коштів, нерідко заснованому на політичному лобізмі, а то й користі або некомпетентності чиновника.

Отже, на ефективність державного управління культурою впливає не тільки об'єктивний фактор, але і суб'єктивний, так в управлінні є діяльність суб'єкта управління щодо забезпечення оптимального функціонування і розвитку системи, діяльність, насамперед тих людей, які компетентні і повноважні приймати рішення [1, с. 91].

Інше коло проблем, яке сучасна наука державне управління почала освоювати відносно недавно, це тема культурної політики. Цим багато в чому пояснюється методологічна неопрацьованість багатьох важливих для єдиного розуміння сутності даної теми аспектів.

На сьогодні в літературі немає однозначного розуміння того, що таке культурна політика. Незважаючи на те, що поняття “культурна політика” міцно увійшло в ужиток, його конкретний зміст все ще залишається невизначеним. Тим часом, не визначивши поняття “культурна політика”, ми не зможемо вирішити проблему механізмів її формування та реалізації. Спробу окреслити межі цього поняття зробив Л. Востряков [2, с. 64], беручи за основу понят-

тя “політика” — як сфера людської діяльності, в якій відбувається боротьба за владу. Коли мова йде про боротьбу за владу регіональних еліт, спроби зберегти економічну і політичну владу у протиборстві з державними елітами в умовах уніфікації та централізації досить ускладнені. Поки що право підпорядковане політичній доцільності. Сфера культури — мабуть, єдина сфера, де політичне протиборство не приречене на взаємне знищення сторін.

У принципі, політикою є не будь-яка боротьба за владу, а та, яка підпорядковується певним нормам і правилам політичної гри, прийнятими у даному співтоваристві. Відмінною особливістю політичної боротьби, є прагнення до легітимізації, тобто надання своїм домаганням законних підстав та придбання впливу на державні інститути влади [3, с. 15].

С. Овчаренко розглядає культурну політику як комплекс заходів по штучному регулюванню тенденцій розвитку духовно-ціннісних аспектів суспільного буття. Розмірковуючи про межі втручання держави в управління соціокультурними процесами, автор пропонує насамперед диференціювати державну культурну політику і оперативне управління поточними культурно-творчими процесами як два різних рівня стратегії і тактики управлінської діяльності [4, с. 64].

Культурна політика є сукупністю науково обґрунтованих поглядів і заходів щодо всебічної соціокультурної модернізації суспільства і структурних реформ по всій системі культурно-творчих інститутів, як система нових пропорційних принципів державних

і громадських складових соціального і культурного життя, як комплекс заходів щодо завчасного налагодження наукового та освітнього забезпечення цих принципів, цілеспрямованої підготовки кадрів для кваліфікованого регулювання соціокультурних процесів майбутнього дня, а головне — як осмислене коригування загального змісту вітчизняної культури. Управління ж поточними культурно-творчими процесами являє собою комплекс оперативних дій щодо вирішення нагальних існуючих проблем культурно-творчих інститутів, покликаних забезпечити розширене відтворення актуальних культурних форм в межах фінансових коштів, кадрів, інструментарію і технологій, наявних у держави на сьогодні.

А. Зайцева визначає культурну політику як лінію поведінки і дій суб'єкта, який має можливість на щось впливати [5, с. 34]. Так чи інакше, діяльність суб'єкта відносно культури, спрямована на регулювання процесів виробництва, зберігання, поширення і споживання культурних цінностей.

На нашу думку, культурна політика — це діяльність, пов'язана з формуванням та узгодженням соціальних механізмів і умов культурної активності як населення в цілому, так і всіх його груп, орієнтованих на розвиток творчих, культурних і рекреаційних потреб. Механізмами формування і узгодження умов культурної діяльності є правові, економічні й організаційні.

З'явилася велика кількість робіт, цілком або частково присвячених теоретичним проблемам розвитку

культури [6], проблемам розробки нової моделі регулювання культурних процесів [7] узагальнюючи дослідження можливо виділити три важливих моменти:

1) нині функцію передачі соціокультурних цінностей виконують установи культури і засоби масової комунікації, причому другі це роблять ефективніше;

2) установи культури і мистецтва втратили свою монополію на залучення людини до кращих цінностей культури, цю роль їм доводиться ділити з особистими бібліотеками, телебаченням, комп'ютерною технікою та мережею Інтернет;

3) культурно-творчі та інші процеси активної діяльності населення значною мірою відбуваються поза установ і організацій інституційної системи культури.

Щодо компетенцій державного управління культурою, необхідно зупинитися на особливостях об'єкт-суб'єктної взаємодії у цій сфері. З позицій соціокібернетики, що сконструювала формальну модель цього процесу, управління являє собою особливу форму взаємодії специфічно організованих, складних і зв'язаних один з одним утворень — керуючого і керованого, які окремо не є такими. Управління полягає в тому, що суб'єкт своїми спрямованими впливами контролює стан керованого об'єкта, спонукає його змінювати свої параметри для досягнення заздалегідь заданих суб'єктом результатів. У свою чергу, об'єкт діє на суб'єкт і сприяє виконанню його ролі у процесі управління [8, с. 94].

У тоталітарних суспільно-політичних системах держава як одно-

осібний суб'єкт соціального управління цілком ставила параметри необхідних змін, визначала цілі і характер необхідних, з точки зору партійно-державної еліти, результатів. У демократичному суспільстві як самоврядній системі об'єкт управління не пасивно сприймає управлінські впливи, а активно сам впливає на суб'єкт управління, спонукаючи, а то й примушуючи до прийняття потрібних об'єкту рішень. Розвиток і функціонування управлінських відносин у сфері культури має особливу специфіку, свідомий початок обумовлює тут не тільки цілеспрямованість дій суб'єкта управління, але й активність керованого об'єкта. Останній не є пасивним "сприймачем" управлінського впливу суб'єкта, а й виступає активним, повноправним учасником управлінських процесів, спонукаючи, змушуючи управлінські компоненти приймати певні рішення [9, с. 103]. Чим більше розвинена соціальна активність творчих працівників, споживачів культурних цінностей, чим наполегливіше вони здатні захищати свої інтереси та впливати на прийняття управлінських рішень, що стосуються питань фінансування сфери культури, права використання пам'яток культури, оподаткування та ін., тим з більшою підставою можна говорити про перетворення об'єктів управління на суб'єкти управління культурою. У ситуації відсутності таких активних суб'єктів у сфері культури необхідно процес реалізації програми здійснювати за безпосередньою участю і під контролем державних органів управління культурою [10].

Загалом, управління в галузі культури являє собою взаємодію керуючих і керованих суб'єктів, спрямовану на регулювання діяльності щодо здійснення культурної політики. Власне цей процес і є предметом науки державне управління [11, с. 51].

Специфіка управлінських відносин у сфері культури визначає обмеження державного втручання у соціокультурні процеси. Крім органів державної влади до суб'єктів управління культурою належать і недержавні інститути. Було б помилкою обмежувати розуміння суб'єкта лише однією державою та органами її управління. Суб'єкт, який здійснює (реалізує) культурну політику, це насамперед саме ж суспільство, що лише коригується державними інстанціями. Будучи одночасно об'єктом і суб'єктом культурної політики, суспільство діє як яка соціокультурна система, що самоорганізується і саморозвивається, безперервно адаптуючись до мінливих умов буття (передусім зміною своїх культурно-ціннісних орієнтацій, багато в чому стимулюючих і зміну утилітарних соціальних потреб, що визначаються не в останню чергу міркуваннями соціальної престижності, моди, ідейно-ціннісними установками тощо).

Основними органами, що реалізують культурну політику держави, є культурні інститути. Останні порівняно чітко поділяються на державні інститути, бюджетно прив'язані до виконання основних завдань культурної політики держави, сформульованих у Конституції України, інших правових актах. Наприклад, інститутами, які займаються питан-

нями збору та збереження культурної спадщини, є бібліотеки, архіви, різнопрофільні музеї, державні історико-культурні заповідники і т. п. Недержавними інститутами, що вирішують питання розвитку художньої діяльності, є творчі спілки та об'єднання, архітектурні, художні та реставраційні майстерні, кіностудії та кінопрокатні установи. Крім державних, з'явилися приватні театри (драматичні і музичні), концертні структури, цирки, а також — книговидавничі та книготорговельні установи. У регіонах України виникли недержавні середні та вищі навчальні заклади художнього профілю та ін. Не всі перелічені культурні інститути адміністративно підпорядковуються Міністерству культури України і централізовано управляються ним; зокрема, архітектура, кінематограф, література і книговидавничий комплекс є недержавними структурами. Проте, держава залишила за собою право ліцензувати і контролювати діяльність всіх без винятку установ культури недержавного сектора.

До функцій державного управління культурою не належать задачі загальної соціокультурної регуляції життя людей, формування звичаїв і традицій, безпосередньої художньої творчості, керівництво діяльністю творчих спілок і т. п. Управління культурою на рівні держави має в основному моделювати механізми природного цивілізаційного процесу, діяти в рамках його соціальних законів і лише стимулювати прискорений розвиток суспільства в тому напрямку, в якому воно саме по собі об'єктивно рухається. Досвід історії

показує, що спроби штучно змінити цей природний напрям розвитку, нав'язати суспільству умоглядні моделі його еволюції нічим хорошим для суспільства не кінчалися. Якщо управління є цілеспрямованою діяльністю, то хто візьме на себе функцію ставити мету перед суспільством? У вітчизняній історії була така спроба, але нинішня Конституція України забороняє існування державної ідеології.

Зрозуміло, переважна частина різноманітних процесів культурного буття суспільства відбувається стихійно, підкоряючись лише законам соціальної самоорганізації людей у їх колективній життєдіяльності. Разом з тим окремі складові цього комплексного процесу піддаються розумному і цілеспрямованому регулюванню, стимулюванню одних тенденцій і згортанню інших і т. п., здійснюваним з позицій бачення і розуміння стратегічних шляхів, якими рухається ця цивілізація. Комплекс цих заходів по штучному регулюванню тенденцій розвитку духовно-ціннісних аспектів суспільного буття і може бути названий “культурною політикою”.

Тобто, відмітними особливостями суб'єкта державного управління соціокультурними процесами є: здатність впливати державними нормативно-правовими актами; фінансування розв'язуваних завдань культурної політики з державного бюджету; рішення завдань культурної політики тільки через державні правові та економічні механізми.

Часто на практиці державну підтримку культури сприймають лише як існуючий механізм бюджетного

фінансування галузі. Такого визначення явно недостатньо. Державне управління передбачає фінансування тільки з державного бюджету. Підтримка не обмежується тільки прямим фінансуванням — держава може використовувати інші економічні та правові механізми: пільги, податки, створення пріоритетних умов для розвитку і т. д. Слід зазначити, що фінансування культури може здійснюватися і не з державних джерел — за рахунок муніципальних бюджетів, позабюджетних фондів, спонсорства та інших джерел. Але і тут має зберігатися наглядова і контролююча роль держави, нормативно-правовими механізмами.

Насамперед потребує державної підтримки діяльність по забезпеченню збереження історико-культурної та природної спадщини, що має національне і світове значення, та діяльність тих творчих працівників, які створюють нові культурні зразки, вивчають і зберігають культурні традиції, та долучають наступні покоління до високих культурних цінностей. Це може здійснюватися на основі державних замовлень.

### **Висновки і перспективи подальших розвідок досліджень.**

На всіх рівнях культурної політики основним завданням державного управління є створення умов, що стимулюють соціально-культурну діяльність індивідів, соціальних груп, установ, інститутів культури та дозвілля, що сприяють вирішенню соціальних проблем, носіями яких є різні категорії населення. У зв'язку з цим результатом культурної політики є інтенсивність і якість соціаль-

но-культурної діяльності, її внесок у вирішення проблем конкретних соціальних груп, а розвиток інфраструктури виступає як засіб удосконалення культурного життя.

Таким чином, державне управління культурою в сучасній Україні обмежено конституційними завданнями забезпечення свободи громадян на участь у культурному житті, збереженням у єдиній українській культурі різноманіття накопиченої попередніми поколіннями системи цінностей, створення правових та економічних умов для підтримки функціонування і розвитку мистецького життя в країні.

Держава не підміняє діяльність недержавних суб'єктів управління соціокультурними процесами в країні, а створює необхідні умови для їх ефективного функціонування в інтересах створення в Україні сучасного демократичного, гуманного і процвітаючого суспільства.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

---

1. *Бутник О. О.* Державне управління становленням та розвитком культури в Україні / О. О. Бутник // *Наук. розвідки з держ. та муніципального управління.* 2015. Вип. 1. С. 90–95.
2. *Востряков Л. Е.* Государственная культурная политика: понятия и модели: монография / Л. Е. Востряков. СПб.: СЗИ РАХНиГС, 2011. 168 с.
3. *Культурна політика в Україні. Аналітичний огляд* / за ред. О. Гриценка. К.: УЦКД, 2007. 160 с.
4. *Овчаренко С. В.* Гуманітарна та культурна політика: навч. посіб. [Електронний ресурс] / С. В. Овчаренко. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2013. 152 с.

5. *Зайцева А. В.* Правове регулювання культурної політики в Україні / А. В. Зайцева // *Наук. вісн. Херсонського держ. ун-ту.* 2014. № 1 (5). С. 30–36.
6. *Малімон В. І.* Проблеми державної культурної політики в Україні на сучасному етапі розвитку суспільства / В. І. Малімон // *Університетські наукові зап.* 2008. № 4. С. 355–360.
7. *Копієвська О. Р.* Моделі соціокультурних трансформацій / О. Р. Копієвська // *Культура народів Причорномор'я.* 2013. № 2 (65). С. 151–155.
8. *Дегтяр А. О.* Прийняття державно-управлінських рішень у соціальній сфері: монографія / А. О. Дегтяр, О. А. Дегтяр. Харків: С.А.М., 2014. 252 с.
9. *Головченко М. Ф.* Культура як об'єкт культурної функції сучасної держави / М. Ф. Головченко // *Наук. вісн. Міжнар. гуманітарного ун-ту. Юриспруденція.* 2013. № 6. С. 16–19.
10. *Ігнатченко І. Г.* Особливості реалізації державної політики України у сфері культури: сучасний стан та світові стандарти [Електронний ресурс] / І. Г. Ігнатченко // *Теорія і практика правознавства.* 2013. Вип. 1. Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipr\\_2013116](http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipr_2013116)
11. *Дегтяр А. О.* Прийняття державно-управлінських рішень у соціальній сфері: монографія / А. О. Дегтяр, О. А. Дегтяр. Харків: С.А.М., 2014. 252 с.

## REFERENCES

---

1. Butnyk O. O. (2015). Derzhavne upravlinnia stanovlenniam ta rozvytkom kultury v Ukraini [State management of formation and development of cul-



- ture in Ukraine]. *Naukovi rozvidky z derzhavnogo ta munitsypalnoho upravlinnia — The science of rozvidki from the state and municipality*, 1, 90–95 [in Ukrainian].
2. Vostryakov L. E. (2011). *Gosudarstvennaya kul'turnaya politika: ponyatiya i modeli [State cultural policy: concepts and models]*. Saint-Petersburg: SZI RAKhNiGS [In Russian].
  3. Hrytsenko O. (2007). *Kulturna polityka v Ukraini. Analychnyy ohliad [Cultural policy in Ukraine. Analytical review]*. Kyiv: UTsKD [in Ukrainian].
  4. Ovcharenko S. V. (2013). *Humanitarna ta kulturna polityka [Humanitarian and cultural policy]*. Odesa: ORIDU NADU [in Ukrainian].
  5. Zaitseva A. V. (2014). Pravove rehu-liuvannia kulturnoi polityky v Ukraini [Legal regulation of cultural policy in Ukraine]. *Naukovyi visnyk Khersonskoho derzhavnogo universytetu — Scientific Herald of Kherson State University*, 1 (5), 30–36 [in Ukrainian].
  6. Malimon V. I. (2008). Problemy derzhavnoi kulturnoi polityky v Ukraini na suchasnomu etapi rozvytku suspilstva [Problems of state cultural policy in Ukraine at the present stage of development of society]. *Universytetski naukovi zapysky — University Scientific Notes*, 4, 355–360 [in Ukrainian].
  7. Kopiiivska O. R. (2013). Modeli sotsiokulturnykh transformatsii [Models of socio-cultural transformations]. *Kultura narodov Prychernomoria — Culture of the peoples of the Black Sea region*, 2 (65), 151–155 [in Ukrainian].
  8. Dyehtyar A. O., Dyehtyar O. A. (2014). *Pryynyattya derzhavno-upravlins'kykh rishen' u sotsial'niy sferi [The adoption of the state-administrative decisions in the social sphere]*. Kharkiv: S.A.M. [in Ukrainian].
  9. Holovchenko M. F. (2013). Kultura yak obiekt kulturnoi funktsii suchasnoi derzhavy [Culture as an object of cultural function of the modern state]. *Naukovyi visnyk Mizhnarodnoho humanitarnoho universytetu. Yurysprudentsiia — Scientific Herald of the International Humanitarian University. Jurisprudence*, 6, 16–19 [in Ukrainian].
  10. Ihnatcheyko I. H. (2013). Osoblyvosti realizatsii derzhavnoi polityky Ukrainy u sferi kultury: suchasnyi stan ta svitovi standarty [Features of realization of state policy in the sphere of culture: current status and global standards]. *Teoriia i praktyka pravoznavstva — Theory and practice of jurisprudence*, Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp\\_2013116](http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2013116) [in Ukrainian].
  11. Dyehtyar A. O., Dyehtyar O. A. (2014). *Pryynyattya derzhavno-upravlins'kykh rishen' u sotsial'niy sferi [The adoption of the state-administrative decisions in the social sphere]*. Kharkiv: S.A.M. [in Ukrainian].



**UDC: 338**

DOI: [https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-4\(19\)-26-33](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-4(19)-26-33)

**Богданенко Анатолій Іванович,**  
доктор філософії в галузі державного управління, доктор економічних наук, доцент кафедри публічного адміністрування, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: +38 (044) 264 52 54, e-mail: [Anatoliy\\_Bogdanenko@ukr.net](mailto:Anatoliy_Bogdanenko@ukr.net)

ORCID: 0000-0003-0758-5809

**Богданенко Анатолій Іванович,**  
доктор філософії в отрасли государственного управления, доктор экономических наук, доцент кафедры публичного администрирования, Межрегиональная Академия управления персоналом, 03039, г. Киев, ул. Фрометовская, 2, тел.: +38 (044) 264 52 54, e-mail: [Anatoliy\\_Bogdanenko@ukr.net](mailto:Anatoliy_Bogdanenko@ukr.net)

ORCID: 0000-0003-0758-5809

**Bogdanenko Anatoliy Ivanovich,**

*Ph.D. in public administration, Doctor of Science in Economics, Associate Professor of Public Administration, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Str. Frometivska, 2, phone: +38 (044) 264-52-54, e-mail: [Anatoliy\\_Bogdanenko@ukr.net](mailto:Anatoliy_Bogdanenko@ukr.net)*

ORCID: 0000-0003-0758-5809

---

## ІНВЕСТУВАННЯ В НЕРУХОМІСТЬ ВЕЛИКОБРИТАНІЇ ПІД ЧАС БРЕКЗІТУ

**Анотація.** Розглянуто нинішню ситуацію, пов'язану з Брекзитом. Наразі вона турбує багатьох інвесторів, щокладають гроші в британську нерухомість. Створенню такого тривожного настрою сприяють також і ЗМІ, які прогнозують негативний сценарій виходу Англії з Єврозони.

Встановлено, що становище в країні не настільки погане, як вважають деякі скептики. Наразі Великобританія переживає нелегкі часи. Країна прагне відстояти свої права, відчуваючи сильний тиск з боку Євросоюзу. Все це бентежить потенційних інвесторів. Вони відкладають покупку нерухомості у Сполученому Королівстві і, як то кажуть, чекають біля моря погоди. Але найдалекоглядніші з них все ж не бояться ризикнути та сміливо купують будинки і квартири, які подешевшали. І дуже ймовірно, що саме вони будуть мати з того вигоду, коли економіка Великобританії стане цілком незалежною.

Визначено деякий застій, який сьогодні спостерігається на Британському ринку. Втім, це більш стосується тільки елітного сегмента англійської нерухомості. Житло економ-класу в менш дорогих районах Лондона, а також в передмістях, як і раніше, користується високим попитом. Ситуація тут виглядає набагато краще — нерухомість тут купують представники англійського середнього класу, а також іноземні інвестори, які бажають жити поблизу британської столиці.

Зазначено помітне зростання попиту на комерційну нерухомість в самому Лондоні. Прозорість і стабільність англійського ринку приваблює бізнесменів з інших держав, які прагнуть стати його повноправними учасниками. Для них на місцевому ринку нерухомого майна існує спеціальна пропозиція, в тому числі і щодо забудови. Крім того, заможні вихідці з країн СНД виявляють великий інтерес до нерухомості, дохід з оренди якої складає 5–7 %. Зазвичай їх цікавлять гуртожитки, магазини, кафе, ресторани і складські приміщення. На всіх цих об'єктах в Лондоні можна добре заробити вже зараз.

Отже доведено, що Брекзйт не зміг підірвати поступального розвитку ринку нерухомості Британії. Навіть в ці непрості для країни часи нерухомі об'єкти Лондона та інших великих міст Англії продовжують купувати інвестори, які вміють мислити на перспективу.

**Ключові слова:** нерухомість, ринок нерухомості Великобританії, інвестиції в нерухомість, Брекзйт.

## **ИНВЕСТИРОВАНИЕ В НЕДВИЖИМОСТЬ ВЕЛИКОБРИТАНИИ ВО ВРЕМЯ БРЕКСИТА**

**Аннотация.** Рассмотрена нынешняя ситуация, связанная с Брекситом. В настоящее время она беспокоит многих инвесторов, вкладывающих деньги в британскую недвижимость. СМИ, прогнозирующие негативный сценарий выхода Англии из Еврозоны, также способствуют созданию такого тревожного настроения.

Установлено, что положение в стране не является настолько плохим, как считают некоторые скептики. Безусловно, в данный момент Великобритания переживает нелегкие времена. Страна стремится отстаивать свои права, чувствуя сильное давление со стороны Евросоюза. Все это смущает потенциальных инвесторов, они откладывают покупку недвижимости в Соединенном Королевстве и, как говорится, ждут у моря погоды. Но самые дальновидные из них все же не боятся рискнуть и смело покупают подешевевшие дома и квартиры. И очень вероятно, что именно они получают от этого выгоду, когда экономика Великобритании станет полностью независимой.

Определен некоторый застой, который сегодня наблюдается на Британском рынке. Впрочем, это все же больше касается лишь элитного сегмента англійської нерухомості. Жилье економ-класа в менее дорогих районах Лондона, а также в пригородах, по-прежнему пользуется высоким спросом. Ситуация здесь выглядит намного лучше — такую недвижимость покупают

представители английского среднего класса, а также иностранные инвесторы, которые хотят жить рядом с британской столицей.

Отмечен заметный рост спроса на коммерческую недвижимость в самом Лондоне. Прозрачность и стабильность английского рынка привлекает бизнесменов из других государств, которые стремятся стать его полноправными участниками. Для них на местном рынке недвижимости существует специальное предложение, в том числе и по застройке. Кроме того, состоятельные выходцы из стран СНГ проявляют большой интерес к недвижимости, доход с аренды которой составляет 5–7 %. Как правило, их интересуют общепит, магазины, кафе, рестораны и складские помещения. На всех этих объектах в Лондоне можно хорошо заработать уже сейчас.

Таким образом, доказано, что Брексит не смог подорвать поступательного развития рынка недвижимости Великобритании. Даже в эти непростые для страны времена недвижимые объекты Лондона и других крупных городов Англии продолжают покупать инвесторы, которые умеют мыслить на перспективу.

**Ключевые слова:** недвижимость, рынок недвижимости Великобритании, инвестиции в недвижимость, Брексит.

## INVESTING IN REAL ESTATE OF GREAT BRITAIN DURING BREXIT

**Abstracts.** The current situation with Brexit is considered. Many investors who invest in British real estate are currently worried by it. The creation of such an alarming mood is also facilitated by media which predict a negative scenario for England's exit from the Eurozone.

It is determined that despite everything the situation in the country is not so bad, as some skeptics believe. Of course, at the moment, Britain is going through difficult times. The country seeks to defend its rights, feeling the strong pressure from the European Union. All this confuses potential investors, they postpone the purchase of real estate in the United Kingdom and, as they say, wait for the grass to grow. But the most far-sighted of them are still not afraid to take a chance and safely buy houses and apartments that have fallen in price. And it is very likely that they will benefit from it when the UK economy becomes completely independent.

A certain stagnation, which is observed today in the British market, is identified. However, it still relates more to the elite segment of English real estate. Housing economy class in less expensive areas of London, as well as in the suburbs, is still in high demand. The situation here looks much better — real estate is purchased here by representatives of the English middle class, as well as foreign investors who want to live near the British capital.

Significant growth in demand for commercial real estate in London itself is defined. Transparency and stability in the English market are attracting businessmen from other countries who seek to become its full members. For them, in the local real estate market, there is a special offer, including for building. In addition, wealthy immigrants from the CIS countries have a strong interest in real estate,

with rental income of 5–7 %. As a rule, they are interested in dormitories, shops, cafes, restaurants and warehouses. At all these facilities in London, one can make good money right now.

It was concluded that Brexit was not able to undermine the steady development of the UK property market. Even in these difficult times for the country, immovable properties of London and other large cities of England continue to be bought by investors who are able to think in perspective.

**Keywords:** real estate, UK real estate market, real estate investment, Brexit.

---

**Постановка проблеми.** Експерти вже давно говорять про те, що Брекзит призведе до тяжких наслідків як в самій Британії, так і в усьому світі. Ситуація загострюється майже з усіх боків: інфляція дійде до 6,5 %, тоді як з 90-х років вона ніколи не доходила навіть до 4 %. Рівень безробіття подвоїться, рівень добробуту відповідно впаде, з країни почнуть масово виїжджати громадяни, а ціни на нерухомість просядуть майже в півтора рази.

Але не можна не зазначити, що більшість експертів до такого нагнітання страхів ставляться вельми скептично, стверджуючи, що Британія пройде цей важкий етап. Так само з'являлися прогнози про те, що вихід Британії з ЄС ударить і по самому Євросоюзу, несучи за собою пряму загрозу фінансової нестабільності єврозони.

Проте, позитивні економічні показники підкріплюють оптимістичні прогнози на житло. Виділяючи фактори, що мають найбільш значущий вплив на ринок нерухомості, політична ситуація виходить на перше місце. Однак, незважаючи на скорочення біржі, кількість офіційних зацікавлених інвесторів помітно зросли. Завдяки цьому створені всі

умови для відновлення і поліпшення в сегменті нерухомості.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання змін на ринку нерухомості у Великобританії в процесі та після Брекзиту розглядається, здебільшого, журналістами та експертами інтернет-видань та ресурсів. Так, темі необхідності змін для Європейського Союзу в контексті виходу з нього Британії присвячені статті В. Крюкової, М. Єщенко, А. Оніщенко, О. Белкова. Також цій темі присвятили свої праці М. Ю. Куріляк, Д. А. Ігнат'єв, О. І. Яременко, Н. Кибалюк, О. Ковальчук, С. Бульмер (S. Bulmer), Т. Сампсон (Th. Sampson) та ін. Оскільки на етапі сьогодення тема виходу Великобританії з Євросоюзу та пов'язані з цим економічні проблеми залишаються дуже актуальними, це питання потребує подальшого всебічного аналізу та дослідження.

**Метою статті** є визначення наслідків припинення членства Великобританії в ЄС та подальші перспективи в контексті інвестицій в нерухомість країни.

Виклад основного матеріалу. Незважаючи на неоднозначність ситуації щодо виходу Британії з ЄС, поширена думка, що нерухомість як

і раніше буде сильною і стабільною довгостроковою інвестицією.

За останніми даними PropertyWire, ринок первинної нерухомості в Лондоні на сьогодні знаходиться в більш сильному положенні, ніж в інших країнах [1]. До того ж, перспективи відновлення після Brexit — відмінна можливість отримати дохід від продажів в майбутньому.

Ріелторська фірма Knight Frank провела дослідження, результати якого показують збільшення числа потенційних покупців на 5 % за минулий рік. Показники зросли як в центрі Лондона, так і в більш віддалених зонах. До того ж, невизначеність навколо Brexit не така страшна, як здається на перший погляд: багато інвесторів не втрачають можливості вкласти в лондонський ринок. Саме тому продажі в центральній частині Лондона виросли до 10 %, внаслідок чого почали рости і ціни [2].

Також у зоні уваги Knight Frank опинилася ультра-преміальна нерухомість — тобто найдорожчі на сьогодні маєтки і квартири. Ці нерухомі об'єкти коштують понад \$ 25 млн. Розташовані вони, як правило, у великих мегаполісах економічно розвинених країн. Таке житло доступне не просто для заможних, а для дуже багатих людей, для яких проживання в супердорогих апартаментах є питанням престижу. Отже, в ході дослідження друге місце в рейтингу після Гонконгу було віддано столиці Великобританії. За 2018 рік у Лондоні було продано 38 супердорогих об'єктів нерухомості на загальну суму в \$ 1,5 млн. У цьому відношенні Лондону навіть поступився Нью-Йорк, де було зафіксовано 39 угод, а загальний

дохід з них склав \$ 1,4 млн. Цікаво відзначити, що навіть незважаючи на Brexit ціни на елітні особняки і квартири Лондона, як і попит на них, продовжують залишатися стабільними. За прогнозами більшості серйозних аналітиків, включаючи Knight Frank, в 2019 р. слід очікувати зростання вартості лондонської нерухомості, як мінімум, на 3 % [3].

Британська консалтингова компанія з нерухомості та фінансів NovaFinancial Group зазначає, що, незважаючи на обережність, з якою слід ставитися до впливу, який чинить Brexit, і до різних ситуацій, які можуть виникнути в результаті майбутніх угод (або розбіжностей), поширена думка, що власність, як і раніше буде сильною і стабільною довгостроковою інвестицією [4].

Якщо звернутися до місцевої статистики, то кожен третій будинок в столиці купується іноземними громадянами, і кожен восьмий — жителями Європи. Наразі покупці з різних країн Європи продовжують купувати нерухомість в Лондоні та інших великих містах Великобританії навіть ще активніше у зв'язку із тимчасовим зниженням фунта стерлінгів. Таке падіння викликало певну градацію цін на нерухомість в вигідний для покупців бік. Вони не переймаються тим, як Брекзїт відобразиться на британській нерухомості, бо розуміють, що за тимчасовим спадом обов'язково буде підйом, адже Британія є країною з дуже сильною економікою.

Вивчаючи статистику можна помітити, що європейці не є основними покупцями. Велику активність продовжують демонструвати жителі Китаю і країн Близького Сходу. Багато

молодих людей з цих країн прагнуть отримати якісну британську освіту, тому батьки готові купувати їм квартири в лондонських новобудовах [5]. Вони і далі сприймають Лондон як тиху гавань, а Брекзїт — дитячою забавкою, в порівнянні з політичною нестабільністю, хвилюваннями та стагнацією економіки в багатьох близькосхідних країнах.

Слід зауважити, що негативні наслідки можуть торкнутися не всіх частин країни, тому виявивши пильність і підприємницьке чуття, можна зробити інвестиції у вигідні райони Великобританії.

До того ж, Британія фігурує в ТО-Пі найвигідніших інвестицій на ринку нерухомості в 2019 р. Економісти прогнозують підвищення доходів з оренди приміщень для коворкінгу і готельної нерухомості в Лондоні та центральних регіонах Великобританії.

З іншого боку, аналітики Великобританії зробили підрахунки, за якими рівень життя в країні після Brexit може знизитися на 2 %. Національний інститут NIESR прогнозує уповільнення зростання британського ВВП в 2019 році на 0,3 %. А Марк Карні, керуючий банком Англії, навіть заявив, що якщо сценарій no deal набере сили, британська нерухомість обвалиться на 35 %. З огляду на те, що Британія за різними підрахунками займає 4–13-те місце за рівнем життя в світі, це може стати катастрофою. Але, незважаючи на це, оренда б'є рекорди у Великобританії.

В лютому 2019 р. Королівський інститут дипломованих оцінювачів (RICS) провів опитування серед британців, яке показало, що до 77 % населення пов'язують падіння попи-

ту на нерухомість саме з Брекзїтом. Однак досвідчені девелопери очікують помітного поліпшення ситуації на ринку в найближчі 12 місяців [6].

Проблема у Великобританії посилюється ще і тим, що британський уряд у бажанні боротися з безпритулністю планує ввести податок для іноземних інвесторів, який складе 1–3 %. Berkeley, Barratt і Taylor Wimpey основні британські забудовники, вже висловили свої занепокоєння з цього приводу. За даними провідного індексу лондонської біржі FTSE 100, ці компанії увійшли в десятку компаній, чиї акції відчували найбільший занепад.

Проте, індекс розвитку будівельних проектів у Великобританії показує, що довіра розробників є вищою, ніж в інших країнах. За даними нового опитування, впевненість серед забудовників дуже висока у всіх великих містах Сполученого Королівства на тлі стійкого рівня торгівлі будинками, офісами і студентським житлом у 2018 р.

За результатами останніх досліджень, які надала компанія Deloitte, будівельна активність досягла рекордних значень у минулому році. Перші позиції в рейтингу за кількістю нових проектів займають Белфаст, Бірмінгем, Лідс та Манчестер.

Довіра забудовників є ключовим показником економічного добробуту ринку. І факт того, що за останні 12 місяців було розпочато велику кількість будівельних робіт, показує стійкість регіонів і прагнення до зростання. Більш того, довіра інвесторів підвищується, про що свідчить зростання кількості попередніх угод.

**Висновки і перспективи подальших досліджень.** Отже, з викладеного можна дійти висновку, що політична криза, якої зазнала Великобританія, не зупиняє зарубіжних інвесторів. Багато з них купують нерухомість, що подешевшала, в надії отримати від неї гарний прибуток в майбутньому.

Лондон зміцнив у 2018 р. своє звання кращого місця для комерційних інвестицій і продовжує залишатися найпопулярнішим для іноземних інвестицій. Це місто дійсно довело здатність підлаштовуватися до змін в сучасній глобальній економіці. Прогнози деяких фахівців про те, як Brexit позначиться на нерухомості Британії з негативними оцінками, явно спростовуються сьогоднішнім.

Можна бачити і подальший позитивний процес трансформації, адже Лондон має намір стати центром наукових досліджень і розробок, що незмінно приверне нових іноземних інвесторів. Нині багатьох приваблюють вигідні райони Великобританії, серед яких британська столиця.

Вихід з Європейського Союзу є непростим процесом, але поки Лондон має розвинену інфраструктуру та популярні місця, відомі всьому світові інститути та безпеку, перевагу в освіті і велику кількість талантів, власники нерухомості та інвестори з усього світу будуть продовжувати вернути свої погляди саме на нього.

## **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. New supply increased by 11 % in the UK in February, last index shows.

URL: <https://www.propertywire.com/news/uk/new-supply-increased-by-11-in-the-uk-in-february-latest-index-shows/> (accessed 21.03.2019)

2. London report 2019. URL: <http://knightfrank.digitalmagazines.online/the-london-report-2019/p/1> (accessed 21.03.2019)
3. The Wealth Report 2019. URL: <https://www.knightfrank.co.uk/blog/category/lifestyle> (accessed 21.03.2019)
4. Investing during Brexit. URL: <https://nova.financial/investing-during-brexit> (accessed 21.03.2019)
5. Kirkman Will. The best postcodes for property investors: University towns still offer decent buy-to-let returns – and Nottingham claims top spot. URL: <https://www.thisismoney.co.uk/money/buytolet/article-6437523/Wheres-best-buy-let-Nottingham-takes-spot.html> (accessed 21.03.2019)
6. February 2019: UK Residential Market Survey. URL: <https://www.rics.org/uk/news-insight/latest-news/press-releases/residential-market-survey-february-2019/> (accessed 21.03.2019)

## **REFERENCES**

1. New supply increased by 11 % in the UK in February, last index shows. URL: <https://www.propertywire.com/news/uk/new-supply-increased-by-11-in-the-uk-in-february-latest-index-shows/> (дата звернення: 21.03.2019)
2. London report 2019. URL: <http://knightfrank.digitalmagazines.online/the-london-report-2019/p/1> (дата звернення: 21.03.2019)
3. The Wealth Report 2019. URL: <https://www.knightfrank.co.uk/blog/category/lifestyle> (дата звернення: 21.03.2019)



4. Investing during Brexit. URL: <https://nova.financial/investing-during-brexite> (дата звернення: 21.03.2019)
5. Kirkman Will. The best postcodes for property investors: University towns still offer decent buy-to-let returns — and Nottingham claims top spot. URL: <https://www.thisismoney.co.uk/money/buytolet/article-6437523/Wheres-best-buy-let-Nottingham-takes-spot.html> (дата звернення: 21.03.2019)
6. February 2019: UK Residential Market Survey. URL: <https://www.rics.org/uk/news-insight/latest-news/press-releases/residential-market-survey-february-2019/> (дата звернення: 21.03.2019)



**UDC: 378.014(477)**

DOI: [https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-4\(19\)-34-43](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-4(19)-34-43)

**Вавренюк Сергій Анатолійович,**

кандидат наук з державного управління,  
докторант навчально-науково-виробничого  
центру Національного університету цивільного захисту України, 61023, м. Харків,  
вул. Чернишевська, 94, +38 (057) 700 31 71,  
e-mail: [sergei-vavrenyuk@nuczu.edu.ua](mailto:sergei-vavrenyuk@nuczu.edu.ua)

ORCID: 0000-0002-6396-9906

**Вавренюк Сергей Анатольевич,**

кандидат наук по государственному  
управлению, докторант учебно-научно-  
производственного центра Национального  
университета гражданской защиты  
Украины, 61023, г. Харьков, ул. Чернышевская,  
94, +38 (057) 700 31 71, e-mail:  
[sergei-vavrenyuk@nuczu.edu.ua](mailto:sergei-vavrenyuk@nuczu.edu.ua)

ORCID: 0000-0002-6396-9906

**Vavreniuk Sergii Anatolievich,**

PhD in Public Administration, Doctoral student of Educational, Scientific and Production Center of the National University of Civil Protection of Ukraine, 61023, Kharkiv, Str. Chernyshevskaya, 94, +38 (057) 700 31 71, e-mail: [sergei-vavrenyuk@nuczu.edu.ua](mailto:sergei-vavrenyuk@nuczu.edu.ua)

ORCID: 0000-0002-6396-9906

---

## **ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ СИСТЕМИ ВИЩОЇ ОСВІТИ УКРАЇНИ**

**Анотація.** Розкрито особливості підвищення ефективності державного управління в системі вищої освіти України.

Окреслено, що сучасний процес реформування висуває нові вимоги до розвитку вищої освіти країни. У зв'язку з цим державне управління освітою має спиратися на існуючу ситуацію та проводити впорядкування, координувати та спрямовувати діяльність системи освіти за допомогою прийняття відповідних розпорядчих документів.

Пояснюються причини та стратегічні завдання для державного управління, які визначають головні напрями розвитку вищої освіти, з метою підвищення його якості та досягнення міжнародного рівня надання освітніх послуг.

Припускається, що ефективність процесу державного управління може розглядатися за трьома аспектами — досягнення певних результатів у роз-

витку системи вищої освіти, досягнення відповідності фактичних результатів освітньої діяльності плановим результатам, досягнення економічної ефективності.

Велика увага приділяється визначенню стратегії створення організаційних програм підвищення ефективності в діяльності освітніх організацій. Визначено різні стратегії, їх основну характеристику, а також переваги і недоліки тієї чи іншої стратегії для системи вітчизняної освіти.

Визначено, що найбільш ефективною може стати інтеграційна стратегія, спрямована на підвищення рівня обміну інформацією, використання знань всередині освітніх установ на основі створення організаційного середовища, яке буде підвищувати рівень освіти в цілому.

У висновку йдеться про те, що для реалізації в Україні нової системи державного управління, адекватної суспільству ринкових відносин, необхідно налагоджувати дієві відносини регіональних органів управління освітою та організацій громадянського суспільства в цілому.

**Ключові слова:** ефективність державного управління, система вищої освіти, інтеграційна стратегія, управління освітою, реформа системи вищої освіти.

## **ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ СИСТЕМЫ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ УКРАИНЫ**

**Аннотация.** Раскрыты особенности повышения эффективности государственного управления в системе высшего образования Украины.

Очерчено, что современный процесс реформирования выдвигает новые требования к развитию высшего образования страны. В связи с этим государственное управление образованием должно опираться на существующую ситуацию и проводить упорядочение, координировать и направлять деятельность системы образования с помощью принятия соответствующих распорядительных документов.

Объясняются причины и стратегические задачи для государственного управления, которые определяют главные направления развития высшего образования, с целью повышения его качества и достижения международного уровня предоставления образовательных услуг. Эффективность процесса управления может рассматриваться в трех аспектах — достижение определенных результатов в развитии системы высшего образования, достижение соответствия фактических результатов образовательной деятельности плановым результатам, достижение экономической эффективности.

Большое внимание уделено определению стратегии создания организационных программ повышения эффективности в деятельности образовательных организаций. Определены различные стратегии, их основная характеристика, а также достоинства и недостатки той или иной стратегии для системы отечественного образования.

Обозначено, что наиболее эффективной может стать интеграционная стратегия, направленная на повышение уровня обмена информацией, использо-

вание знаний внутри образовательных учреждений на основе создания организационной среды, которая будет повышать уровень образования в целом.

В заключении говорится о том, что для реализации в Украине новой системы государственного управления, адекватной обществу рыночных отношений, необходимо налаживать действенные отношения региональных органов управления образованием и организаций гражданского общества в целом.

**Ключевые слова:** эффективность государственного управления, система высшего образования, интеграционная стратегия, управление образованием, реформа системы высшего образования.

## **IMPROVING THE EFFICIENCY OF PUBLIC ADMINISTRATION OF THE DEVELOPMENT OF THE SYSTEM OF HIGHER EDUCATION OF UKRAINE**

**Abstract.** This article reveals the features of improving the efficiency of public administration in the system of higher education in Ukraine.

The author says that the modern process of reforming puts forward new requirements for the development of higher education in the country. In this regard, the public administration of education must rely on the existing situation and carry out improvements, coordinate and direct the activities of the education system through the adoption of appropriate regulatory documents.

The article explains the reasons and strategic objectives for public administration, which determine the main directions of development of higher education, with the aim of improving its quality and achieving the international level of educational services.

The author assumes that the effectiveness of the public administration process can be considered in three aspects — the achievement of certain results in the development of the higher education system, the achievement of compliance of the actual results of educational activities with the planned results, the achievement of economic efficiency.

Much attention is paid in the article to defining a strategy for creating organizational programs for improving efficiency in the activities of educational institutions. Thus, the author identifies various strategies, gives their main characteristics and points to the advantages and disadvantages of this strategy for the national education system.

The author comes to the conclusion that the most effective can be an integration strategy, which aims to increase the level of information exchange, the use of knowledge within educational institutions by creating an organizational environment that will increase the level of education in general.

In conclusion, the author says that for the implementation in Ukraine of a new system of government that is adequate to the society of market relations, it is necessary to establish effective relations between regional government education authorities and civil society organizations in general.

**Keywords:** public administration efficiency, higher education system, integration strategy, education management, higher education system reform.

**Постановка проблеми.** Державне управління як специфічний різновид діяльності органів держави існувало та продовжує існувати цілком об'єктивно. Його основний зміст та сутність — це організуючий вплив з боку носіїв державно-владних повноважень на суспільні відносини та процеси з метою їх упорядкування, координації та спрямування шляхом різного роду нормотворчих розпорядчих дій на виконання законів та інших правових актів держави. У такому розумінні державне управління зберігає своє значення в умовах загальної трансформації ролі держави в новостворюваному громадянському суспільстві з його ринковими механізмами, стандартами демократичної та відкритої державної влади.

За сучасних умов реформування системи освіти значної актуальності набувають питання щодо державного управління у цій важливій сфері. Ефективне управління освітою — запорука процвітання освітньої галузі, а освіта, як зазначено в законодавстві, є основою інтелектуального, культурного, духовного, соціального, економічного розвитку суспільства та держави. Окрім цього, важливою проблемою сьогодення на всіх рівнях державного управління є підвищення його ефективності, це стосується також системи управління у сфері вищої освіти.

Особливої актуальності набуває питання модернізації управління вищою освітою в умовах інтеграції національної освітньої системи в європейський та світовий простір. Існуюча модель управління освітою не повністю відповідає сучасним вимогам демократичності, які передбача-

ють розширення впливу громадської думки на прийняття адекватних управлінських рішень, динамічне реагування на потреби суспільства, перерозподіл функцій управління між центральними та місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемам державного управління національної системи вищої освіти приділяли відомі вчені Г. Беккер, Е. Денісон, Я. Мінсер, Т. Шульц.

У працях таких вчених Л. І. Антошкіної, А. І. Бутенко, В. М. Гейця, О. А. Грішнєвої, Г. А. Дмитренка, Т. А. Заєць, І. С. Каленюк, О. А. Кратта, В. Г. Кременя, О. П. Сологуб, Л. А. Янковської висвітлені окремі організаційно-економічні проблеми функціонування системи вищої освіти. Разом з цим, сучасні умови функціонування вищої освіти вимагають напрацювання нових механізмів регуляторної діяльності держави у сфері її управління.

**Метою статті** є висвітлення актуальних методів щодо підвищення ефективності державного управління розвитком системи вищої освіти України.

**Виклад основного матеріалу.** На думку багатьох дослідників вища освіта відіграє величезну роль у розвитку економіки. За твердженнями експертів, розвиток держави за рахунок системи освіти додає 40 % валового національного продукту [1].

Освіченість суспільства є важливою умовою для вирішення пріоритетних завдань інноваційного соціально-економічного розвитку держави. Вища освіта забезпечує від-

творення та розвиток інноваційного потенціалу економіки та демократичного суспільства. Глобальні динамічні зміни в суспільно-економічному розвитку зумовлюють стратегічні завдання та визначають головні напрями оновлення та розвитку вищої освіти в Україні, підвищення її якості та приведення відповідно до структури потреб ринку праці. Зазвичай, особи, котрі отримали освіту кращої якості в закладі вищої освіти, який має високу репутацію, з великою ймовірністю мають переваги під час працевлаштування та отримують більшу стартову заробітну плату.

Трансформаційні зміни в суспільстві, політичні кризові явища, економічна нестабільність держави, неспроможність органів державної влади приймати вчасно ефективні управлінські рішення щодо регулювання системи вищої освіти — все це призводить до зниження якості надання послуг у сфері вищої освіти. Якість освіти в Україні на сьогодні суттєво поступається світовим вимогам, що, в свою чергу, негативно впливає на інноваційний розвиток держави та гальмує її економічне зростання, не задовольняє і роботодавців. Це свідчить про те, що механізм державного регулювання освітнього процесу недосконалий та малоефективний. Отже, виникає необхідність удосконалити державний регуляторний механізм системи вищої освіти України з метою підвищення рівня конкурентоспроможності національної системи вищої освіти [2].

Ефективність управління у сфері освіти може бути розглянута у трьох аспектах. По-перше, — це ефективність досягнення певної мети: кіль-

кості учнів, чисельності докторів філософії та докторів наук серед науково-педагогічних працівників освітніх установ вищої освіти, середній бал вступників до ЗВО. По-друге, це відповідність фактичних результатів освітньої чи наукової діяльності плановим. Перш за все, — це відповідність вимогам державних освітніх стандартів, розпорядженням Міністерства освіти і науки України, іншим регіональним нормативам, які регламентують діяльність освітніх установ. По-третє, — це ефективність з точки зору економічності певної діяльності. Наприклад, коефіцієнт використання навчальних площ, лабораторного обладнання та програмних засобів.

Також ефективність діяльності освітніх установ можна розглядати залежно від видів діяльності та їх впливу на навколишнє середовище: економічна ефективність, організаційна ефективність, ефективність наукової діяльності, екологічність, швидкість передачі та інформації, інноваційність результатів наукових досліджень.

При цьому, досліджуючи освітню діяльність у контексті проектного підходу до управління освітніми установами можна розглядати ефективність як поєднання оптимальних термінів окупності витрат та відповідності нормативним вимогам [3].

Однак створення організаційних програм підвищення ефективності освітніх установ має спиратися на виборі організаційної та маркетингової стратегії. Наприклад, вибираючи стратегію лідерства на ринку освітніх послуг, необхідно орієнтуватися на показник досягнення цілей як на

основний показник ефективності. В цьому випадку важливими індикаторами ефективності та показниками будуть: частка ринку, що займається організацією послуг вищої та додаткової освіти (підвищення кваліфікації, перепідготовка); обсяг виконаних науково-дослідних робіт (НДР) та дослідно-конструкторських розробок.

При виборі стратегії лідерства основним показником ефективності буде зменшення витрат на одиницю реалізованих послуг. В цьому випадку ефективність освітньої діяльності може бути підвищена за допомогою об'єднання кількох груп у процесі проведення аудиторних занять, а також за допомогою часткової заміни аудиторних занять дистанційним навчанням, проведеному у віртуальних навчальних класах.

Диверсифікаційна стратегія розвитку освітнього закладу передбачає впровадження проектної системи планування освітніх послуг з визначенням ефективності кожного напрямку для створення можливостей подальшого переходу до реалізації фокусної стратегії, яка передбачає концентрацію ресурсів на найбільш ефективних напрямках.

У разі вибору стратегії зниження собівартості освітніх послуг за допомогою інтеграції освітніх установ важливим аспектом оцінки розвитку будуть індикатори та показники організаційної ефективності, а також показники зниження витрат за рахунок ефектів масштабу та синергійного ефекту. В умовах формування нової вітчизняної парадигми освіти, заснованої на інноваційному розвитку системи освіти при недостатності

державного фінансування більшості освітніх установ вищої освіти, на нашу думку, кращою є стратегія інтеграції. Причинами застосування цієї організаційної стратегії більшістю освітніх установ України, на нашу думку, є:

- інтеграція України в міжнародний освітній простір з посиленням конкуренції на ринку освітніх послуг;

- тенденції демографічного розвитку України, що характеризуються зниженням кількості учнів (перша вища освіта) та перевищенням пропозиції на ринку освітніх послуг над платоспроможним попитом;

- недостатність матеріально-технічної бази багатьох ЗВО для навчання на рівні освітніх установ провідних країн світу та реалізації великих наукових проектів;

- економічна неефективність навчання неповних груп у державних освітніх установах за багатьма напрямками навчальної підготовки;

- недостатність рівня інтеграції науки, освіти та практики господарювання;

- нестача у багатьох освітніх установах молодих висококваліфікованих науково-педагогічних працівників, які мають необхідні особистісні компетенції для розвитку освіти в умовах соціально-економічних реформ, які передбачають розвиток підприємництва в освіті.

Стратегія інтеграції може бути реалізована за рахунок створення консорціумів освітніх установ як на неформальній основі, так і у формі юридичної особи або університетських комплексів за участю в них освітніх установ вищої освіти, нау-

кових установ, науково-освітніх центрів та інноваційних підприємств.

Ця стратегія може припускати об'єднання різних організацій на кластерній основі, а також формування великих освітніх центрів за допомогою об'єднання кількох освітніх установ.

Реалізуючи цю стратегію, основною проблемою є збереження необхідного рівня впорядкованості організаційної діяльності. Це може досягатися не тільки традиційним для нашої держави шляхом підвищення авторитарності управління, але й за допомогою впровадження сучасних організаційно-економічних механізмів, таких як управління знаннями.

Управління знаннями — це вид діяльності, який дає змогу трансформувати всі види інтелектуальних активів в більш високу продуктивність та ефективність, в нову вартість та підвищену конкурентоспроможність. Таким чином, управління знаннями є синтезом управління персоналом, інноваційного та комунікаційного менеджменту з використанням нових інформаційних технологій в управлінні організаціями [4].

Загалом, визначаючи організаційну та економічну корисність розвитку сучасної вітчизняної освіти на основі реалізації інтеграційної стратегії у формі створення консорціуму, університетського комплексу, на основі кластерного об'єднання та злиття кількох освітніх установ, слід зазначити такі характерні риси цієї форми інтеграції:

- підвищення швидкості та ефективності обміну інформацією та використання знань всередині організацій, особливо освітніх установ, при

створенні відповідного організаційного середовища та розвитку корпоративної прозорості;

- зміцнення традиційних та створення нових взаємозв'язків та форм співробітництва між освітніми установами та іншими організаціями всередині об'єднання[5].

Необхідно зазначити, що впровадження системи профільної освіти в навчальних закладах та прикладного бакалаврату в освітніх установах може значно прискорити розвиток університетських комплексів з їх подальшою інтеграцією у кластерні об'єднання або навіть створення окремих кластерів на основі університетських комплексів.

При цьому передбачається, що навчальні заклади можуть об'єднуватися в мережеві форми, які передбачають кооперацію кадрового, матеріально-технічного, інформаційного та організаційного ресурсу кількох освітніх установ, включаючи установи початкової, середньої, вищої та додаткової освіти. Природним центром такого об'єднання можуть стати профільні кафедри ЗВО або взаємодіючі на основі взаємовигідного партнерства підрозділу освітніх установ вищої освіти та профільних державних комерційних або наукових організацій.

Важливим технологічним чинником реалізації інтеграційної стратегії в системі освіти буде використання дистанційного навчання. Система дистанційного навчання дасть змогу залучити до об'єднання в університетський комплекс ЗВО, розташованих в важкодоступних районах та сільських муніципальних утвореннях [6].



Управління знаннями в освітніх установах під час реалізації стратегії інтеграції ділиться на кілька рівнів:

- рівень невеликих трудових колективів, об'єднаних в певні структурні підрозділи, організації;
- рівень оперативного управління підрозділами організації;
- рівень організаційного управління;
- рівень міжкорпоративної взаємодії організацій, які входять до складу консорціуму або університетського комплексу.

Критеріями ефективності реалізації інтеграційної стратегії освітніми установами в контексті системи управління знаннями, на нашу думку, є:

- зростання кількості абітурієнтів, які вступають до установ вищої освіти, котрі входять до складу освітніх установ на контрактній основі;
- зростання числа випускників освітніх установ, які входять до складу університетських комплексів чи інших освітніх об'єднань працевлаштованих за фахом, в тому числі за напрямками від організацій;
- зростання чисельності випускників магістратури, які надходять в аспірантуру, та докторів філософії з числа науково-педагогічних працівників, котрі надходять в докторантуру, при збереженні загальної кількості дисертаційних рад;
- збільшення активності публікацій науково-педагогічних працівників, в тому числі з використанням об'єднаної інформаційної бази;
- зростання кількості виграних конкурсів та грантів працівниками освітніх установ;

- зниження витрат на оренду та комунальні платежі навчальних приміщень за рахунок більш ефективного використання об'єднаного освітнього простору та впровадження дистанційних технологій;

- зростання кількості наймувань книг, журналів в друкованому або електронному вигляді, що припадають на одного учня;
- зменшення кількості науково-педагогічних працівників, які беруть участь в навчальному процесі, за рахунок об'єднання навчальних груп та впровадження дистанційних технологій, відповідно, зниження витрат на оплату праці працівників.

Таким чином, реалізація інтеграційної стратегії освітніми установами України у формі консорціуму, університетського комплексу, входження до складу кластерного об'єднання при створенні відповідного організаційного середовища, яке підсилює горизонтальні зв'язки між підрозділами, сприяє підвищенню економічної ефективності управління освітою.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Виходячи з необхідності реалізації в Україні нової системи управління, адекватної суспільству ринкових відносин, потреба впровадження диверсифікованих, гнучких структур та механізмів управління освітою набуває ще більшої актуальності. Впровадження таких механізмів має відбуватися на засадах демократичного врядування з урахуванням потреб ринку праці, розвитку співпраці органів державного управління освітою та наукою регіону, бізнесу та громадськості за участю закладів вищої освіти. Іншою

важливою умовою підвищення ефективності державного управління є налагодження дієвих відносин регіональних органів управління освітою та організацій громадянського суспільства в Україні.

Однак, це можливо реалізувати лише за наявності відповідно підібраних, підготовлених та розставлених кадрів, які ефективно поєднують наукові, адміністративні та колегіальні, демократичні методи управління, вирізнятимуть та використовуватимуть позитивні можливості інституцій громадянського суспільства. Управління розвитком системи освіти ефективно лише тоді, коли застосування сучасних освітніх технологій, інноваційних методів навчання, становлення відповідних організаційних структур та форм, розроблення нових економічних механізмів здійснюються системно, в єдності та взаємодії.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Домбровська С. М. Якість освіти як одна із заповуток вдалого державного реформування вищої школи України / С. М. Домбровська // Актуальні проблеми державного управління, 2011. № 1. С. 149–154.
2. Вавренюк С. А. Проблеми та напрямки досягнення якості освіти на етапі реформування вищої освіти України / С. А. Вавренюк // Інвестиції: практика та досвід. Серія: “Державне управління”. К. : ТОВ ДКС “Центр”, 2018. Вип. 14. С. 79–83.
3. Вавренюк С. А. Европейские тенденции развития последипломного образования / С. А. Вавренюк // Polish journal of science. Польша (Варшава), 2018. Вип. 9. С. 29–32.

4. Весельська М. В. Зміна структури професійної діяльності державних службовців у сфері освіти в контексті європейського вектору України / М. В. Весельська // Державне управління: теорія та практика. 2016. № 1. С. 95–105.
5. Ісаєнко Т. В. Освіта для збалансованого розвитку: європейський вимір / Т. В. Ісаєнко // Еколог. вісн. 2016. № 2. С. 13–14.
6. Вавренюк С. А. Проблеми та напрямки досягнення якості освіти на етапі реформування вищої освіти України / С. А. Вавренюк // Інвестиції: практика та досвід: науково-практичний журнал, серія Державне управління. К. : ТОВ “ДКС Центр”, 2018. Вип. 14. С. 79–83.

## REFERENCES

1. Dombrovska S. M. (2011). Yakistosviti yak odna iz zaporu kvdalogo derzhavnogo reformuvannya vishoyi shkoli Ukrayini [The quality of education is one of the keys to a successful state reform of higher education in Ukraine]. *Aktualni problemi derzhavnogo upravlinnya – Actual Problems of Public Administration*, 1, 149–154 [in Ukrainian].
2. Vavreniuk S. A. (2018). Problemi ta napryamki dosyagnennya yakosti osviti na etapi reformuvannya vishoyi osviti Ukrayini [Problems and directions of achievement of quality of education at the stage of reformation of higher education of Ukraine]. *Investyciyi: praktika ta dosvid: naukovopraktichnij zhurnal, seriya Derzhavne upravlinnya – Investments: practice and experience: a scientific and practical journal, a series of Public Administration*, 14, 79–83 [in Ukrainian].
3. Vavreniuk S. A. (2018). Evropejskie tendencii razvitiya poslediplomnogo obrazovaniya [European trends in the

- development of post graduate education]. *Polish journal of science: nauk. Zhurna – Polish journal of science: science. Magazine*, 9, 29–32 [in Russian].
4. Veselskaya M. V. (2016). Zmina strukturi profesijnoyi diyalnosti derzhavnih sluzhbovciv u sferiosviti v konteksti yevropejskogo vektoru Ukrayini [Changing the structure of professional activity of civil servants in the field of education in the context of the European vector of Ukraine]. *Derzhavne upravlinnya: teoriya ta praktika – State Administration: Theory and Practice*, 1, 95–105 [in Ukrainian].
  5. Isaenko T. V. (2016). Osvita dlya zbalansovanogoro zvitku: yevropejskij vimir [Education for Sustainable Development: European Dimension]. *Ekolog. Visn – Ecological Bulletin*, 2, 13–14 [in Ukrainian].
  6. Vavreniuk S. A. (2018). Problemi ta napryamki dosyagnennya yakosti osviti na etapi reformuvannya vishoyi osviti Ukrayini [Problems and directions of achievement of quality of education at the stage of reformation of higher education of Ukraine]. *Investiciyi: praktika ta dosvid: naukovopraktichnij zhurnal, seriya Derzhavne upravlinnya – Investments: practice and experience: a scientific and practical journal, a series of Public Administration*, 14, 79–83 [in Ukrainian].



**UDC: 328**

DOI: [https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-4\(19\)-44-56](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-4(19)-44-56)

**Гайдученко Світлана Олександрівна**, доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри менеджменту і публічного адміністрування Харківського національного університету міського господарства імені О. М. Бекетова, 61002, м. Харків, вул. Маршала Бажанова, 17, тел.: +38 (067) 261 13 01, e-mail: [gaiduchenko\\_svet@ukr.net](mailto:gaiduchenko_svet@ukr.net)

ORCID: 0000-0003-3173-4763

**Гайдученко Светлана Александровна**, доктор наук по государственному управлению, доцент, профессор кафедры менеджмента и публичного администрирования Харьковского национального университета городского хозяйства имени А. Н. Бекетова, 61002, г. Харьков, ул. Маршала Бажанова, 17, тел.: +38 (067) 261 13 01, e-mail: [gaiduchenko\\_svet@ukr.net](mailto:gaiduchenko_svet@ukr.net)

ORCID: 0000-0003-3173-4763

**Haiduchenko Svitlana Aleksandrovna**,

*Doctor of Science in Public Administration, Associate Professor, Professor of the Department of Management and Administration, O. M. Beketov National University of Urban Economy in Kharkiv, 61002, Kharkiv, Str. Marshala Bazhanova, 17, tel.: +38 (067) 261 13 01, e-mail: [gaiduchenko\\_svet@ukr.net](mailto:gaiduchenko_svet@ukr.net)*

ORCID: 0000-0003-3173-4763

---

## ДО ПИТАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ НАРОДНОГО ПРЕДСТАВНИЦТВА У ВЛАДНИХ СТРУКТУРАХ УКРАЇНИ

**Анотація.** Розглянуто українські історичні особливості народного представництва у владних структурах, проаналізовано прогресивний світовий досвід сучасного демократичного врядування через народне представництво. Відповідно до цього подається бачення шляхів реалізації народного представництва в Україні у контексті сучасних викликів, а саме: глобалізації життєдіяльності світової спільноти; розширення інформаційно-комунікаційного простору у межах мережі Інтернет; осучаснення системи державного управління шляхом її демократизації, децентралізації, демонополізації; інтенсивної трансформації громадянського суспільства в інформаційне; втілення

у життя ідей парламентаризму тощо. При цьому, враховано історичне підґрунтя українського народного представництва та його сучасні особливості, а також реальні можливості місцевого самоврядування як стовідсоткового народного представництва. Основну увагу зосереджено на інституціональних і нормативно-правових аспектах реалізації феномену народного представництва в Україні у контексті ідей парламентаризму, електронної демократії, компетентнісної та соціокультурної концепцій публічного управління, теорій демократизації виборчого процесу.

Відповідно, розглядаються прагматичні аспекти системного забезпечення відповідного рівня народного представництва у владних структурах України всіх управлінських рівнів шляхом інституціоналізації місцевого самоврядування. Обґрунтовується механізм підвищення ролі інституту місцевого самоврядування шляхом включення його в парламентську систему окремим структурним елементом, який виконуватиме функції “контролера” рівня загальнонаціонального народного представництва, а також відповідального посередника між інститутами держави, бізнесу та громадянського суспільства. Означено аспекти реалізації народного представництва, що сприятимуть формуванню інформаційного суспільства як соціального продукту глобалізації.

**Ключові слова:** народне представництво, парламентаризм, громадянське суспільство, інформаційне суспільство, публічне управління, місцеве самоврядування, державне управління.

## **К ВОПРОСУ РЕАЛИЗАЦИИ НАРОДНОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА ВО ВЛАСТНЫХ СТРУКТУРАХ УКРАИНЫ**

**Аннотация.** Рассмотрены украинские исторические особенности народного представительства во властных структурах, а также проанализирован прогрессивный мировой опыт современного демократического управления через народное представительство. В соответствии с этим представляется видение путей реализации народного представительства в Украине в контексте современных вызовов, а именно: глобализации жизнедеятельности мирового сообщества; расширение информационно-коммуникационного пространства в рамках сети Интернет; внедрение современных принципов в систему государственного управления путем ее демократизации, децентрализации, демонополизации; интенсивной трансформации гражданского общества в информационное; воплощение в жизнь идей парламентаризма и тому подобное. При этом, учитывается историческая основа украинского народного представительства и его современные особенности, а также реальные возможности местного самоуправления как стопроцентного народного представительства. Основное внимание в исследовании сосредоточено на институциональных и нормативно-правовых аспектах реализации феномена народного представительства в Украине в контексте идей парламентаризма, электронной демократии, компетентностной и социокультурной концепций публичного управления, теорий демократизации избирательного процесса.

Соответственно, рассматриваются прагматические аспекты системного обеспечения соответствующего уровня народного представительства во властных структурах Украины всех управленческих уровней путем институционализации местного самоуправления. При этом обосновывается механизм повышения роли института местного самоуправления путем включения его в парламентскую систему отдельным структурным элементом, который будет выполнять функции “контролера” уровня общенационального народного представительства, а также ответственного посредника между институтами государства, бизнеса и гражданского общества. Обозначены аспекты реализации народного представительства, которые способствуют формированию информационного общества как социального продукта глобализации.

**Ключевые слова:** народное представительство, парламентаризм, гражданское общество, информационное общество, публичное управление, местное самоуправление, государственное управление.

## TO THE QUESTION OF REALIZATION OF NATIONAL REPRESENTATION IN POWER STRUCTURES OF UKRAINE

**Abstract.** In article are considered the Ukrainian historical features of national representation in power structures and also are analysed progressive international experience of modern democratic management through national representation. According to it, vision of ways of realization of national representation in Ukraine in the context of modern challenges is represented, in particular: globalization of activity of the international community; expansion of information and communication space within the Internet; modernization of a system of state administration by its democratization, decentralization, demonopolization; intensive transformation of civil society in information; the embodiment in life of the ideas of parliamentarism and so forth. At the same time, are considered a historical basis of the Ukrainian national representation and its modern features and also real opportunities of local government as absolute national representation. The main attention in a research is concentrated on institutional and standard and legal aspects of realization of a phenomenon of national representation in Ukraine in the context of the ideas of parliamentarism, electronic democracy, competence-based and sociocultural concepts of public management, theories of democratization of electoral process. Agreeably, are considered pragmatical aspects of system ensuring appropriate level of national representation in power structures of Ukraine of all administrative levels by an institutionalization of local government. At the same time, the mechanism of enhancing the role of the institution of local self-government is substantiated by including it in the parliamentary system as a separate structural element that will perform the functions of a “controller” of the level of national representation and a responsible mediator between the institutions of the state, business and civil society. Together, these aspects of the implementation of popular representation contribute to the formation of the information society as a social product of globalization.

**Keywords:** national representation, parliamentarism, civil society, information society, public management, local government, public administration.

---

**Постановка проблеми.** Сучасна Україна перебуває на порозі реалізації чергового народного волевиявлення щодо виборів його представників у владних структурах і в особі Гаранта Конституції. Успішність і результати цих процесів зумовлені багатьма чинниками, а саме: ціннісні орієнтири розвитку України (національна ідея); політична воля громадян та української еліти; реакція зовнішнього середовища (міжнародної спільноти); інституціональний рівень народного представництва у владних структурах; відповідність нормативно-правового поля виборчого процесу демократичним стандартам, які напрацьовані прогресивними державами. У контексті даного дослідження ключовими прийнято два останніх чинника виборчого дійства.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** В періодичних та наукових публікаціях тема народного представництва перебувала та продовжує перебувати у фокусі досліджень різних наукових галузей: політології, соціології, права, державного та публічного управління тощо. З позицій демократичного устрою держави народне представництво досліджували такі українські фахівці з державного управління, як: Т. Бутирська, П. Ворона, Н. Грицяк, Ю. Древаль, О. Крутій, В. Куйбіда, О. Мироненко, О. Радченко, С. Серьогін, В. Смолій та ін. Різні аспекти народного представництва були предметом

наукового інтересу дослідників у галузі права та політології, зокрема: О. Бандурки, В. Єрмолаєва, Н. Заяць, В. Тація та ін. Проте, інституціональні та правові аспекти реалізації феномену народного представництва в Україні залишаються недостатньо дослідженими, а тому досить актуальними у науковому дискурсі. Дослідники представницької демократії майже залишають поза увагою такі її проблеми, як компетентнісний рівень представництва, його повноту, послідовність забезпечення тощо. Особливу гостроту цим питанням надає розпочатий в Україні процес демократичного державотворення на тлі розгулу корупції та крадіжок державного бюджету України, які відбуваються у наш час “прозора” для громадянського суспільства.

**Мету дослідження** пов'язано із пошуком перспективних і науково обґрунтованих напрямів забезпечення відповідного рівня народного представництва у владних структурах України усіх управлінських рівнів у контексті сучасних викликів.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Народне представництво у владі є демократичним механізмом реалізації інтересів соціальних груп, політичних партій, громадських і бізнесових об'єднань. Дієвість цього механізму зумовлена діалектичним зв'язком змісту та форми суспільного розвитку, що сприяє успішній взаємодії держави із суспільством. Соціально-право-

вим призначенням народного представництва є вираження соціальних потреб населення через залучення активних громадян до вирішення суспільних життєво важливих питань на демократичних засадах. Сучасна концепція народного представництва є багатоаспектною, тому розглядається прогресивною науковою спільнотою як право народу; як ідея соціальної справедливості; як спосіб здійснення публічної влади; як один із напрямів теорії публічного управління; як принцип взаємовідносин держави та громадянського суспільства, який ґрунтується на демократичних засадах публічного управління, тощо.

Українське народне представництво у владі має глибоке історичне коріння, яке бере початок з вічової демократії Київської Русі та воєнної демократії Запорізької Січі і аж до нерозвиненого парламентаризму Верховної Ради сучасної України.

Наслідком започаткування практики парламентаризму в новітній історії України стало створення та діяльність протягом березня 1917 – квітня 1918 рр. Української Центральної Ради (далі – ЦР) – своєрідного національного парламенту, який пройшов еволюційний шлях від громадсько-політичного об'єднання до представницького органу українського народу [1].

Більш оперативною та дієвою структурою ЦР була Мала Рада, яка спочатку діяла як виконавчий орган і називалась Комітетом ЦР.

Дуже швидко Комітет став керівним органом Центральної Ради, формував ініціативи, які виносилися на розгляд сесій, готував проекти

найважливіших рішень і, навіть, проголошував їх іменем Центральної Ради [2]. Як зазначають дослідники, обрання депутатів у ЦР передбачалося за національно-пропорційною системою, що символізувало достатньо демократичний механізм забезпечення прав національних меншин при виборах до законодавчого органу. Право висування кандидатів надавалося партіям та групам виборців за виборчими списками чисельністю біля 200 осіб.

Центральна Рада, як організаційний осередок українського національно-державного відродження, ставила за мету скликання широкого представництва форуму українства, який зробив би її репрезентантом населення України [1].

У дусі вимог парламентаризму складався і депутатський статус членів Центральної Ради, котрі повинні були працювати на постійній основі. Їм надавалися широкі гарантії для виконання депутатських обов'язків, забезпечувалася депутатська недоторканість [3].

Відповідно до “Проекту Основних законів Української держави” відбувалися спроби реалізації ідеї парламентаризму також в добу Гетьманату та Директорії шляхом впровадження двопалатної структури парламенту.

Згідно з Проектом його верхню палату – Державну Раду – складало б 150 “найкращих і найрозумніших” людей країни, рекомендованих земським зібранням, міськими радами, кошовими радами, сенатом. Третина з них призначалася гетьманом довічно, а 100 осіб мало обиратися на 6 років земським та козацьким зібраннями. Нижню палату – Раду



депутатів (600 осіб) — передбачалося обирати населенням на 4 роки [4].

У період національно-визвольних подій 1917–1921 років на українських землях формувалися ще Українські Національні Ради (в УНР, ЗУНР) та інші органи представницького характеру, які мали ознаки обмеженого парламентаризму. Цей досвід українського державотворення має велике історичне значення, тому знайшов своє відображення в діяльності сучасної Верховної Ради України.

Результати аналізу історичних етапів розвитку народного представництва в Україні засвідчили, що зміст народного представництва, який традиційно пов'язувався з колегіальними представницькими органами влади, і з часом еволюціонував і доповнився (крім Верховної Ради України та органів місцевого самоврядування) ще й одноосібним виборним інститутом влади — інститутом Президента України. До того ж, глобалізація суттєво вплинула на зміст народного представництва у контексті забезпечення прав людини та громадянина; формування інституту народного представництва та його впровадження в систему публічного управління.

Така практика конституційного права делегування народом своїх владних повноважень представницьким органам публічної влади є звичною і для інших прогресивних країн світу. Утім, в силу історичних особливостей розвитку державотворення, Україна значно відстає від цих країн у реалізації демократичних принципів публічного управління, що виявляється в обмеженій

можливості здійснення громадського контролю за діяльністю уряду; у відсутності індивідуальної та колективної відповідальності Президента, депутатів Верховної Ради, членів Уряду України за негативні соціально-економічні та політичні наслідки їх діяльності; у прагненні держави до монополізації інформаційної сфери; у перевагах адміністративних ресурсів у виборчих процесах; у відсутності державних механізмів формування інформаційного громадянського суспільства тощо. Сучасні українські реалії доводять, що у сукупності це призводить до різкого послаблення влади, дезорганізації життєдіяльності країни, розколу та протистояння у суспільстві, економічної та політичної кризи, навіть, часткової втрати суверенітету.

За цих умов, нагальними залишаються питання відносин, що склалися в Україні між різними гілками влади та первинним органом публічної влади (первинною ланкою народного представництва) — місцевим самоврядуванням. Рішення цих питань лежить, передусім, у правовій площині функціонування місцевого самоврядування. За конституційними нормами України представницькі органи місцевого самоврядування входять лише до системи органів муніципального утворення, тому вони майже не впливають на загальнодержавні управлінські рішення та законотворчий процес. Такий стан справ стримує розвиток публічного управління в Україні.

Відповідно до цього, цілком слушною є наукова думка, що “лише через проведення системних реформ представницької влади можна

прискорити формування громадянського суспільства, зокрема, через децентралізацію державної влади та деконцентрацію владних повноважень, що має зміцнити організаційну, матеріально-фінансову та правову самостійність місцевих влад, які є основною передумовою ефективного розвитку представницької влади в регіонах”[4].

Реалізація системних реформ представницької влади зумовлює, у першу чергу, залучення місцевого самоврядування до законотворчого процесу через формування окремої палати у Верховній Раді України. На разі, цілком очевидним є факт, що правова невизначеність законотворчої діяльності представницьких інституцій нижчої ланки дозволяє парламентарям Верховної Ради перевищувати свої повноваження та призводить не лише до порушення законності та конституційних засад, а й взагалі, до нівелювання концепції народного представництва. Це неприпустимо, тому що Верховна Рада як парламент, заснований в Україні з дня встановлення її незалежності, покликана реалізовувати інституціоналізацію панівних інтересів і цінностей, політичних орієнтирів і настроїв усього суспільства, а не його олігархічних груп. Отже, стратегічною місією парламенту, як інституту громадянського суспільства, є поєднання двох феноменів — суверенітету народу та державної влади, що і надає системі публічного управління демократичного характеру, а самому парламенту — широкої соціальної доступності та відкритості.

Практика народного представництва у прогресивних країнах світу

свідчить, що найважливішим показником демократизації державного управління є роль і місце в структурі політичних інститутів саме законодавчої влади. Це зумовлено тим, що у розвиненій демократичній державі парламент представляє інтереси всіх груп населення, які через цей інститут отримують можливість впливати на прийняття важливих управлінських рішень державою.

В умовах проведення адміністративних та політичних реформ в Україні відбуваються досить складні та неоднозначні процеси політико-правової трансформації державної влади регіонального рівня, які потребують досить оперативного законодавчого забезпечення. На думку переважної більшості дослідників, відповідна оперативність у формуванні нормативно-правового поля діяльності органів публічної влади може бути забезпечена тільки зусиллями первинної ланки народного представництва — місцевим самоврядуванням. Сучасний український парламентаризм більшість дослідників характеризують як інституціонально сформовану, але змістовно недоопрацьовану систему владних відносин, яка базується на формальному визнанні демократичних засад взаємодії держави із громадянським суспільством. Тому життєво важливими видаються заходи, спрямовані на підвищення рівня представницького корпусу Верховної Ради України, як органу народовладдя, що функціонує на засадах парламентаризму, визнаних прогресивною міжнародною спільнотою.

За цих умов, стають актуальними такі заходи щодо вирішення проблем

представницької місії Верховної Ради України (далі — ВРУ): обґрунтування та визначення місця ВРУ в системі публічного управління; конституційне утвердження ВРУ не лише єдиним законодавчим органом влади, а й єдиним представницьким органом; удосконалення механізму реалізації народного представництва; пошук інноваційних механізмів забезпечення сучасного рівня народного представництва у контексті формування громадянського інформаційного суспільства. У сукупності такі заходи сприятимуть забезпеченню реального народного представництва та функціонуванню парламенту як представницького інституту влади.

Отже, цілком природно, що наукове обґрунтування та визначення місця ВРУ в системі публічного управління напряду пов'язано із проблемою поєднання безпосередньої та представницької демократії. Українські суспільно-політичні реалії вказують на необхідність реформування місцевого самоврядування в Україні, наповнення його реальним змістом, підвищення ролі представницьких органів місцевого самоврядування, як найбільш дієвого виразника волі членів територіальної громади та самого дієвого контролера якості загальнонаціонального народного представництва.

У свою чергу, підвищення ролі місцевого самоврядування шляхом включення до складу парламенту дасть підстави для конституційного утвердження ВРУ єдиним представницьким органом, що усуне існуючу в Україні проблему дуалізму влади та забезпечить дієздатність держави

у контексті потреб людини та громадянина. Зрозуміло, що такий підхід до формування парламенту зумовлює модернізацію організаційної структури ВРУ та її функціональних зв'язків.

Слід зазначити, що ідея запровадження в Україні двопалатного парламенту за часи її незалежності уже була озвучена в проектах Конституції України та дискутувалась у науковому просторі. Утім, для втілення цієї ідеї у життя на той час було недостатньо передумов, а от останні українські реалії та рівень передвиборчих процесів свідчать про те, що така ідея є на часі.

Згідно з досвідом прогресивних країн світу, інституціоналізація регіональної участі в народному представництві забезпечується через формування другої (нижньої) палати парламенту. Її формування базується на принципах регіонального представництва з певним набором значущих для країни та регіонів повноважень, визначених за принципом субсидіарності. У контексті історичних особливостей України цілком доцільною може бути модель парламенту, за якої друга (нижня) палата, як і перша — верхня, також формуватиметься за допомогою прямих загальних виборів одночасно із виборами до представницьких органів місцевого самоврядування. Утім, термін діяльності нижньої палати має бути менший на 1–2 роки, ніж термін діяльності верхньої палати (загальнонаціональних представників країни), який доцільно було б подовжити до 6-ти років. Такий підхід до формування парламенту забезпечує максимальну спадкоєм-

ність і демократичність публічного управління, а також безпосередню залежність й відповідальність депутатів перед виборцями у процесі реалізації інтересів регіональних спільнот. Крім цього, цілком логічним видається втілення у життя ідеї делегування повноважень верхній палаті парламенту щодо виборів “отаманів” — Президента України, Прем’єр-міністра, Голови Верховної Ради. Саме таким чином може сформуватися парламентська модель публічного управління, яка покладе край існуючій в Україні практиці боротьби за владу між Президентом і Головою Уряду, а також додаткових і досить великих витрат бюджету на виборчі процеси. До того ж, за таких умов значно спрощується процедура імпичменту Президента, у разі невиконання обов’язків Гаранта Конституції України, що на даний час є дуже актуальним, а також інституціоналізується технологія формування парламентської більшості, яка бере на себе відповідальність за результати діяльності “отаманів”. Іншими словами, в умовах публічного управління має переважати колегіальне управління життєдіяльністю громадянського суспільства, що відроджує вікові традиції українського державотворення.

Відповідно до цього, критичними стають принципи організації та реалізації виборчого процесу. Поряд із такими загальними принципами, як законність; загальність; таємність волевиявлення; добровільність та особистість виборчого права; гласність; періодичність і обов’язковість публічних виборів, особливого значення набувають принципи забез-

печення рівного права громадянських об’єднань на участь у народному представництві поряд із політичними партіями.

Дослідники розглядають вибори як соціальний механізм, який забезпечує формування влади, реалізуючи сутність громадянського суспільства; формує політичні еліти; забезпечує процес соціалізації особистості; здійснює контроль і регулювання влади громадянами; відображує суспільні настрої тощо. Успішна реалізація виборчого процесу залежить від рівня нормативно-правової бази забезпечення цього дійства; наявності усталених демократичних традицій проведення виборів; характеристик діючого політичного режиму державного управління; рівня масової і, зокрема, правової культури усіх учасників виборчого процесу тощо [5]. Особливість інституту виборів у системі народного представництва в Україні полягає в тому, що він включає громадські структури.

За своєю соціальною природою, низка проблем виборчих технологій хоч і висвітлена значною кількістю наукових публікацій та дискусій, проте не втрачає своєї актуальності і у наш час. На разі, ключовими з цих проблем залишаються правові складові, які визначають різні аспекти виборчого процесу досить суперечливо та неповно, зокрема, щодо введення сучасних електронних методів у процес народного волевиявлення на виборах; удосконалення конституційно-правового механізму своєчасного призначення виборів і забезпечення ротатії народного представництва; врахування інтересів виборців че-

рез оптимізацію бюджетного фінансування партійного й громадського представництва; правового забезпечення порядку передвиборної агітації, процедур голосування та підрахунку голосів виборців тощо.

У разі впровадження двопалатного парламенту, в Україна може дійти консенсус між прихильниками використання пропорційної виборчої системи (за партійними списками) та мажоритарної системи. Пропорційна система сприяє представництву у парламенті не лише більшості, але й виборцям, які опинилися в меншості. Мажоритарна система надає представництва лише більшості виборців, проте, має такі переваги, як незалежність, самостійність, індивідуальна відповідальність народного обранця. Отже, цілком логічно у процесі виборів представників Верхньої палати Верховної Ради України (у разі прийняття відповідного Закону) використовувати пропорційну виборчу систему, а при виборах представників Нижньої палати та у виборні органи місцевого самоврядування — мажоритарну систему.

Українські дослідники вважають мажоритарну виборчу систему більш демократичною, оскільки вона дозволяє громадянам обирати до представницьких органів влади не лише кандидатів від політичних партій, а й представників прогресивної громадськості. Відповідно, така виборча система не тільки не перешкоджає, а й сприяє діяльності політичних партій, адже вони можуть висувати та підтримувати своїх кандидатів у виборчих округах.

Оптимізація виборчої системи народного представництва в Укра-

їні пов'язана із наступними заходами: модернізацією організаційної структури Верховної Ради України та її функціональних зв'язків; диференціацією прохідного бар'єру; формуванням регіональних виборчих списків; запровадженням мажоритарної виборної системи на виборах депутатів Нижньої палати Верховної Ради України, місцевих рад, а також сільських, селищних та міських голів; відновленням пропорційної системи представництва у Верхній палаті Верховної Ради України.

У контексті відповідальності українських можновладців значно загострюється питання забезпечення демократизації судової влади в Україні. В критичних умовах тотальної недовіри українців до судової влади, залучення місцевого самоврядування до законотворчої діяльності та прийняття управлінських рішень сприятиме зміцненню народного контролю за процесом правосуддя через законне гарантування діяльності народних засідателів і присяжних, яких обирають громадяни. Характерно, що суди присяжних поширені майже в усіх прогресивних державах світу, а західні законотворці, навіть, висувують пропозиції щодо запровадження принципу виборності суддів.

Як показав досвід розвинутих країн, цивілізований рівень парламентаризму забезпечується зрілою політичною структурованістю та волею суспільства; домінуючим типом партійної системи; рівнем політичної, правової й організаційної культури як управлінської еліти, так і електорату. У країнах, що стають на шлях демократичного роз-

витку, саме парламент відображає всю складність, суперечливість і конфліктність суспільного стану. Слід також враховувати, що діяльність парламенту в турбулентних умовах нашої сучасності не завжди встигає за динамікою політичних і суспільних трансформацій, тому часто стає стримуючим чинником демократичного розвитку країни. Саме цей факт стає провокуючим чинником нестабільності у суспільстві багатьох країн, навіть, самих розвинених.

За цих умов критичним стає пошук інноваційних механізмів забезпечення сучасного рівня народного представництва у контексті державної політики формування громадянського інформаційного суспільства як соціального продукту глобалізації. Ці механізми є багатоаспектними й охоплюють управлінську, соціальну, політичну, економічну, науково-технічну, правову, освітню та інші сфери діяльності. При цьому, головною умовою їх дієвості мають стати культурна та демократична інституціоналізація національно-історичної специфіки, забезпечення спадкоємності та культивування традиції врядування. Як доводить практика публічного управління у розвинутих країнах, бездумне копіювання зарубіжних технологій формування громадянського інформаційного суспільства і його представництва у владних структурах не принесе очікуваних результатів. Саме цим можна пояснити низький рівень дієвості та результативності “Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні” [6], прийнятої у травні 2013 року.

У такому зв’язку актуалізується необхідність розробки українською науковою спільнотою та управлінцями-практиками сучасної національної Стратегії, яка визначить повний комплекс механізмів формування не тільки і не стільки інформаційного суспільства, скільки громадянського суспільства як ключового чинника публічного управління, а також відповідного рівня народного представництва у владних структурах.

Такий документ є конче необхідним для формування державної та регіональної політики України щодо інституціоналізації та технічного забезпечення електронного урядування; освітньої та просвітницької роботи серед населення з метою формування громадянського інформаційного суспільства; залучення молоді до прийняття управлінських рішень не тільки на місцевому, а й на загальнодержавному рівні; формування організаційної культури публічного управління та масової національної культури як ключових чинників незалежності та конкурентоспроможності України, а також її сталого розвитку, окресленого Цілями на 2016 — 2030 роки, які задекларовані Генеральною Асамблеєю ООН у вересні 2015 року.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Таким чином, формування народного представництва у владних структурах України у контексті реалізації принципів демократії та парламентаризму може базуватися як на власному історичному досвіді, так і на досвіді прогресивних держав світу, адаптованого до українських реалій. При цьому вкрай актуальними постають

рішення проблем українського державотворення шляхом підвищення рівня українського парламенту завдяки інституціоналізації місцевого самоврядування як народного представництва, а також формування громадянського інформаційного суспільства. Основою інновацій, що стосуються загальнодержавного народного представництва, мають стати права та культурна інституціоналізація національно-історичної специфіки врядування; забезпечення спадкоємності й культивування традиції державного (публічного) управління, що є головним чинником дієвості будь-яких правових реформ, а також удосконалення виборчого законодавства як стратегічного чинника реалізації народного волевиявлення.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Лісова К. С. Втілення ідеї парламентаризму в період Української революції (1917–1921 рр.) Теорія та історія держави і права. Філософія права / К. С. Лісова // Часопис Київського ун-ту права. К., 2015. Вип. 2. С. 20–25.
2. Рум'янцев В. Центральна Рада: становлення українського парламентаризму / В. Рум'янцев // Вісник Академії правових наук України. 1997. Вип. 4. С. 69–74.
3. Журавський В. С. Розвиток теорії і практики українського парламентаризму в 1917–1921 рр. / В. С. Журавський // Вісник Нац. ун-ту внутрішніх справ. Х., 2001. Вип. 13. С. 170–175.
4. Єрмолаєв В. М. Історія вищих представницьких органів влади в Украї-

ні: навч. посіб. / В. М. Єрмолаєв. Х.: Право, 2007. 277 с.

5. Ворона П. В. Особливості становлення та розвитку представницької влади в Україні (на прикладі місцевого самоврядування) / П. В. Ворона // Теорія та практика державного управління. 2011. Вип. 4 (35). С. 333–338.
6. Про Схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 травня 2013 р. № 386-р [Електронний ресурс]. Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/386-2013-%D1%80>

## REFERENCES

1. Lisova K. S. (2015). *Vtlennyia ideyi parlamentaryzmu v period Ukrayinskoji revolyuciji (1917–1921 rr.) [Implementation of the idea of parliamentarism during the Ukrainian revolution (1917–1921)]. Teoriya ta istoriya derzhavyi prava. Filosofiia prava – The Theory and history of state and law. Legal philosophy. (Vols. 2), (p. 20–25). Kyiv [in Ukrainian].*
2. Rumiantsev V. (1997). *Centralna Rada: stanovlennya ukrajinskogo parlamentaryzmu [Central Rada: formation of the Ukrainian parliamentarism]. Visnyk Akademiji pravovykh nauk Ukrayiny – Visnyk of Academy of legal sciences of Ukraine. (Vols. 4), (p. 69–74). Kyiv [in Ukrainian].*
3. Zhuravskii V. S. (2001). *Rozvytok teorii i praktyky ukrajinskogo parlamentaryzmu v 1917–1921 [Development of the theory and practice of the Ukrainian parliamentarism in 1917–1921]. Visnyk Nacionalnogo universytetu vnutrishnix sprav – Visnyk of the National university of internal affairs. (Vols. 13), (p. 170–175). Kharkiv [in Ukrainian].*
4. Yermolaiev V. M. (2007). *Istoriya vyshhykh predstavnychkykh organiv vlady*

- v Ukraini* [History of the supreme representative bodies of the power in Ukraine]. Kharkiv: Law [in Ukrainian].
5. Vorona P. V. (2011). *Osoblyvosti stanovlennya ta rozvytku predstavnych-koyi vlady v Ukraini (na prykladi mis-cevogo samovryaduvannya)* [Features of formation and development of the representative power in Ukraine (on the example of local government)]. *Teoriya ta praktyka derzhavnogo upravlinnya – The theory and practice of public administration* (Vols. 4 (35), (p. 333–338). Kharkiv: Master [in Ukrainian].
  6. Pro Sxvalennya Strategiyi rozvytku informacijnogo suspilstva v Ukraini : rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrainyvid 15 travnya 2013 r. № 386-r [About approval of the Development strategy of information society in Ukraine: order of the Cabinet of Ministers of Ukraine of May 15, 2013 № 386-r]. (May 15, 2013). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/386-2013-p>



**UDC 351:628.1:351.862](477)**

DOI: [https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-4\(19\)-57-79](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-4(19)-57-79)

**Гбур Зоряна Володимирівна,**

доктор наук з державного управління, головний спеціаліст, Міністерство фінансів України, 01008 м. Київ, вул. Грушевського, 12/2, тел. +38 (050) 868 76 75, e-mail: [ernest-natan@ukr.net](mailto:ernest-natan@ukr.net)

ORCID: 0000-0003-4536-2438

**Гбур Зоряна Владимировна,**

доктор наук по государственному управлению, главный специалист, Министерство финансов Украины, 01008 г. Киев, ул. Грушевского, 12/2, тел. +38 (050) 868 76 75, e-mail: [ernest-natan@ukr.net](mailto:ernest-natan@ukr.net)

ORCID: 0000-0003-4536-2438

**Hbur Zoriana Volodymyrivna,**

Doctor of Sciences on Public Administration, Chief Specialist, Ministry of Finance of Ukraine, 01008, Kyiv, Str. Hrushevskogo, 12/2, tel. +38 (050) 868 76 75, e-mail: [ernest-natan@ukr.net](mailto:ernest-natan@ukr.net)

ORCID: 0000-0003-4536-2438

**Крилова Ирина Іванівна,**

кандидат юридичних наук, докторант, Національна академія державного управління при Президентові України, 03057, м. Київ, вул. Антона Цедіка, 20, тел. +38 (066) 447 22 411, e-mail: [irinakrilov@ukr.net](mailto:irinakrilov@ukr.net)

ORCID: 0000-0003-2667-92457

**Крылова Ирина Ивановна,**

кандидат юридических наук, докторант, Национальная академия государственного управления при Президенте Украины, 03057, г. Киев, ул. Антона Цедика, 20, тел. +38 (066) 447 22 411, e-mail: [irinakrilov@ukr.net](mailto:irinakrilov@ukr.net)

ORCID: 0000-0003-2667-92457

**Krylova Iryna Ivanivna,**

Candidate of Law, Doctoral student, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, 03057, Kyiv, Str. Antona Cedika, 20, tel.: +38 (066) 447 22 411, e-mail: [irinakrilov@ukr.net](mailto:irinakrilov@ukr.net)

ORCID: 0000-0003-2667-92457



# ВПЛИВ РОЗВИТКУ ВОДОПОСТАЧАННЯ НА ЯКІСТЬ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

**Анотація.** Розглянуто вплив стану розвитку сфери водопостачання на рівень економічної безпеки України. Окреслено ряд проблем, які носять системний характер для сфери водопостачання та водовідведення, серед яких: високий рівень зносу комунальної інфраструктури, об'єктів водопостачання та водовідведення від 50 до 90 %; соціальна значущість сфери, обмеження зростання розміру тарифів; значні витрати на модернізацію, низька очікувана прибутковість проектів, низька інвестиційна привабливість для бізнесу; збільшення тарифу на електроенергію; тарифи, які затверджуються для підприємства, “упираються” в граничний індекс, що спричинює планово-збиткову діяльність на майбутній період; підвищена потужність використовуваного обладнання; значне зношення споруд та трубопровідної системи; на розвиток галузі значно впливає заборгованість населення та бізнесу за житлово-комунальні послуги. Схарактеризовано внутрішні та зовнішні чинники, що впливають безпосередньо на економічну безпеку України з позицій стану розвитку сфери водопостачання.

Спираючись на власні ресурси та сили, на ефект об'єднаної праці народу, Україна має реалізувати свій шанс стати великою конкурентоспроможною політичною нацією з європейським рівнем економіки і безпеки загалом. Згруповано найважливіші національні економічні інтереси (які виокремлюють дослідники сьогодення), від реалізації яких залежить майбутнє України, добробут і процвітання нації, зокрема: створення самодостатньої, конкурентоспроможної, соціально спрямованої, потужної національної економіки; створення надійної системи економічної безпеки України, забезпечення можливості самостійного, прогресивного національно-економічного розвитку; здійснення структурної перебудови економіки; забезпечення ефективного розвитку національної промисловості; здійснення державою протекціоністських заходів, спрямованих на підтримку національного товаровиробника; істотне зменшення енергомісткості і матеріаломісткості ВВП; здійснення кардинальної модернізації виробництва та розвиток його наукомістких галузей; створення замкнутих циклів виробництва стратегічно важливої продукції, зокрема військової техніки та озброєння; створення рівних соціальних та економічних можливостей для всіх громадян України; здобуття Україною належного місця у світовому поділі праці та міжнародній торгівлі, інтеграція у світове господарство; побудова економічних відносин з іншими країнами на засадах рівноправності та взаємовигідності; забезпечення конкурентоспроможності вітчизняної продукції; удосконалення товарної структури експорту й імпорту; забезпечення географічної збалансованості експорту й імпорту; нарощування експортного потенціалу, забезпечення позитивного сальдо зовнішньо торговельної діяльності; підтримка вітчизняних експортерів, сприя-

ня виробникам імпорто-замінної продукції, особливо критичного імпорту; захист національного ринку від несприятливої дії світової кон'юнктури та іноземної конкуренції; ефективне використання Україною свого вигідного географічного положення для здійснення міжнародного транзиту.

Визначено, що державні структури в Україні не досягли економічної рівноваги. Так, зокрема, постійно підтримуються на державному рівні поставки газу, замість того, щоб замінити його використанням електроенергії та іншими видами енергоносіїв. Це — принциповий структурний момент рівноваги, яку Україна прагне досягти.

**Ключові слова:** водопостачання, водовідведення, держава, економічна безпека, комунальна сфера.

## **ВЛИЯНИЕ СОСТОЯНИЯ РАЗВИТИЯ СФЕРЫ ВОДОСНАБЖЕНИЯ НА УРОВЕНЬ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ УКРАИНЫ**

**Аннотация.** Рассмотрено влияние состояния развития сферы водоснабжения на уровень экономической безопасности Украины. Определен ряд проблем, которые носят системный характер для сферы водоснабжения и водоотведения, среди которых: высокий уровень износа коммунальной инфраструктуры, объектов водоснабжения и водоотведения от 50 до 90 %; социальная значимость сферы, ограничение роста размера тарифов; значительные затраты на модернизацию, низкая ожидаемая доходность проектов, низкая инвестиционная привлекательность бизнеса; увеличение тарифа на электроэнергию; тарифы, которые утверждаются для предприятия, “упираются” в предельный индекс, порождают планово-убыточную деятельность на предстоящий период; повышенная мощность используемого оборудования; значительный износ сооружений и трубопроводной системы; огромное влияние на развитие отрасли оказывает задолженность населения и бизнеса за жилищно-коммунальные услуги. Охарактеризованы внутренние и внешние факторы, влияющие непосредственно на экономическую безопасность Украины с позиций состояния развития сферы водоснабжения.

Опираясь на собственные ресурсы и силы, на эффект объединенного труда народа, Украина должна реализовать свой шанс стать большой конкурентоспособной политической нацией с европейским уровнем экономики и безопасности в целом. Сгруппированы важнейшие национальные экономические интересы (которые выделяют исследователи современности), от реализации которых зависит будущее Украины, благосостояние и процветание нации, в частности: создание самодостаточной, конкурентоспособной, социально направленной, мощной национальной экономики; создание надежной системы экономической безопасности Украины, обеспечения возможности самостоятельного, прогрессивного национально-экономического развития; осуществление структурной перестройки экономики; обеспечение эффективного развития национальной промышленности; осуществление государством протекционистских мер, направленных на поддержку национального

товаропроизводителя; существенное уменьшение энергоёмкости и материалоемкости ВВП; осуществление кардинальной модернизации производства и развитие его наукоемких отраслей; создание замкнутых циклов производства стратегически важной продукции, в том числе военной техники и вооружения; создание равных социальных и экономических возможностей для всех граждан Украины; обретение Украиной надлежащего места в мировом разделении труда и международной торговли, интеграция в мировое хозяйство; построение экономических отношений с другими странами на основе равноправия и взаимной выгоды; обеспечение конкурентоспособности отечественной продукции; совершенствования товарной структуры экспорта и импорта; обеспечения географической сбалансированности экспорта и импорта; наращивание экспортного потенциала, обеспечение положительного сальдо внешнеторговой деятельности; поддержка отечественных экспортеров, содействие производителям импорто-заместительной продукции, особенно критического импорта; защиту национального рынка от неблагоприятного воздействия мировой конъюнктуры и иностранной конкуренции; эффективное использование Украиной своего выгодного географического положения для осуществления международного транзита.

Определено, что государственные структуры в Украине пока не достигли экономического равновесия. Так, в частности, постоянно поддерживаются на государственном уровне поставки газа, вместо того, чтобы заменить его использованием электроэнергии и другими видами энергоносителей. Это — принципиальный структурный момент равновесия, который Украина стремится достичь.

**Ключевые слова:** водоснабжение, водоотведение, государство, экономическая безопасность, коммунальная сфера.

## **INFLUENCE OF WATER SUPPLY DEVELOPMENT STATE ON THE QUALITY OF ECONOMIC SECURITY OF UKRAINE**

**Abstract.** The article analyzes the influence of the state of development of the water supply sector on the level of economic security of Ukraine. There are a number of problems that are of a systematic nature for the water supply and sewage system, among which: high level of demolition of communal infrastructure, water supply and sewage facilities from 50 to 90 %; social significance of the sphere, restriction of growth of tariffs; significant modernization costs, low expected return on projects, low investment attractiveness for business; increase in electricity tariff; tariffs, which are approved for the enterprise, “resist” in the limit index, which generates planned loss-making activity for the future period; increased power of used equipment; considerable deterioration of structures and piping system; The huge impact on the development of the sector is due to the indebtedness of the population and businesses for housing and communal services. The internal and external factors that directly influence the economic security of Ukraine from the standpoint of the state of development of the water supply sector are characterized.

Building on its own resources and strength, on the effect of the united work of the people, Ukraine must realize its chance to become a great competitive political nation with the European economy as well as security in general. The most important national economic interests (which are distinguished by today's researchers) are grouped, the future of Ukraine, welfare and prosperity of the nation depend on the realization of these, in particular: the creation of a self-sufficient, competitive, socially oriented, powerful national economy; creation of a reliable system of economic security of Ukraine, ensuring the possibility of independent, progressive national and economic development; structural adjustment of the economy; ensuring the effective development of national industry; implementation by the state of protectionist measures aimed at supporting the national commodity producer; Significant reduction of energy intensity and material consumption of GDP; realization of cardinal modernization of production and development of its knowledge-intensive industries; creation of closed cycles of production of strategically important products, including military equipment and weapons; creation of equal social and economic opportunities for all citizens of Ukraine; gaining Ukraine a proper place in the world division of labor and international trade, integration into the world economy; construction of economic relations with other countries on the principles of equality and mutual benefit; ensuring the competitiveness of domestic products; improvement of commodity structure of export and import; ensuring the geographical balance of exports and imports; increase of export potential, provision of a positive balance of foreign trade activity; support of domestic exporters, assistance to producers of import-substitute products, especially critical imports; protection of the national market from the adverse effect of the world situation and foreign competition; the effective use by Ukraine of its advantageous geographical position for the implementation of international transit.

However, we have come to the conclusion that so far the state structures in Ukraine have not achieved economic equilibrium. In particular, gas supplies are constantly supported at the state level, instead of replacing it with electricity and other types of energy. This is a fundamental structural moment of equilibrium that Ukraine seeks to achieve.

**Keywords:** water supply, drainage, state, economic security, communal sphere.

---

**Постановка проблеми.** В сучасних умовах економіки України інститути влади перебувають у стані трансформації, що характеризується наявністю численних прогалин та недоліків у системі державного управління. Особливо це стосується сфери водопостачання та водовідведення,

яка на сьогодні перебуває в досить складному стані через високий рівень зносу основних засобів, заборгованість з боку населення і бізнесу, неефективності державного управління зазначеною сферою, а також інших негативних чинників. Все це чинить неабиякий негативний вплив

на забезпечення економічної безпеки України, оскільки ця сфера є стратегічно важливою і такою, що потребує постійного безперебійного функціонування. Неefективність заходів та дій органів державної влади на національному та регіональному рівні не сприяють забезпеченню розвитку сфери водопостачання та водовідведення, а також економічної безпеки держави, що зумовлює низький рівень інноваційного та інвестиційного розвитку українських підприємств у даній сфері, низький рівень кваліфікації трудових ресурсів та ряд інших проблем. Декларативність стратегій та політики державних органів влади поглиблюють зазначені проблеми, тому станом на сьогодні необхідно вжити всіх можливих заходів щодо їх усунення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанням розвитку сфери водопостачання та економічної безпеки України присвячували свої праці такі провідні науковці, як М. Бабич, Р. Білик, М. Гіроль, О. Жихор, Г. Кізіп, О. Левчук, Г. М. Семчук, О. Скорук, В. Хомко та ін. Проте, станом на сьогодні додаткового дослідження потребують особливості впливу стану розвитку сфери водопостачання на рівень економічної безпеки України, що зумовило вибір теми даної статті.

**Мета статті** полягає у з'ясуванні впливу стану розвитку сфери водопостачання на рівень економічної безпеки України.

**Виклад основного матеріалу.** Вода — найважливіший екологічний ресурс і головна складова живих організмів. Жодна сфера людської діяльності не обходиться без вико-

ристання води, адже вода — це саме життя. Вода є безальтернативним необхідним продуктом, що підтримує життя, працездатність та існування суспільства, і забезпечує економічне, соціальне і екологічне благополуччя населення.

Серед головних проблем України, пов'язаних з водними ресурсами, які в свою чергу обумовлені особливостями формування водних ресурсів регіонів України, є незбалансованість схеми розміщення найбільш водоємних підприємств та успадкованість недосконалої водної політики. Серед фізико-географічних чинників ускладнення водно-екологічних умов України відмічають: переважання маловодних степової та лісостепової зон; обмеженість водних ресурсів власного формування (50 млрд м<sup>3</sup>/рік), в тому числі 21 млрд м<sup>3</sup>/рік підземних вод питної якості, які за виключенням ґрунтових, є захищеними від прямого техногенного забруднення і формують стратегічну базу питного водопостачання населення України, що визначається особливостями природних умов річкових басейнів та басейнів підземних вод. Згідно із міжнародними стандартами Україна належить до маловодних країн (менше 1,1 тис. м<sup>3</sup>/рік людина) та з нерівномірним територіальним розподілом водних ресурсів. Історично система питного і господарського водопостачання, яка формувалась ще за часів колишнього Союзу Радянських Соціалістичних Республік, ґрунтується на переважному використанні незахищених від техногенного забруднення поверхневих вод. Доступність поверхневих вод, менша собівартість відбору 1 м<sup>3</sup>

води, можливість створення великих водозаборів тощо стали основними аргументами радянської системи господарювання без врахування зростаючого забруднення та вразливості цих джерел при надзвичайних ситуаціях. Перевагу поверхневим водам віддавали навіть там, де для їх використання необхідно було будувати водоводи з досить значною відстанню, коли поряд існували родовища підземних вод з достатніми запасами (Київ, Харків, Чернівці, Донбас). Як результат питне водопостачання в Україні на 80 % забезпечується з поверхневих джерел, а в окремих регіонах майже на 100 % [1].

Для стійкого забезпечення населення і галузей економіки водою за часів Радянського Союзу в Україні широко застосовували регулювання річкового стоку. Сьогодні водосховища і ставки сумарно містять близько 58 млрд м<sup>3</sup> води, що перевищує місцевий річний стік усіх річок країни. У зв'язку з наведеним зарегулювання стоку більшості річок досягло або навіть перевищило верхню економічно й екологічно обґрунтовану допустиму межу водно-екологічного руйнування (більше 75 % сумарної довжини русел при оптимумі 25–30 %), що різко зменшило, а часто цілком зруйнувало їх самоочисну спроможність. Внаслідок будівництва великої кількості ставків, середніх і малих водосховищ (понад 30 тис.) втрачено ландшафтно-гідрологічний комплекс 23 тис. малих річок, що складає до 36 % їх загальної кількості. Ця негативна тенденція продовжує мати місце і це при тому, що лише 25 % поверхневих водних ресурсів формується на території України. Крім того, ве-

лика кількість гідротехнічних споруд уповільнила поверхневий стік і зумовила довгострокове підвищення рівня ґрунтових вод на значних територіях, що активізувало розвиток регіонального підтоплення земель (стабільний прояв на 2–3 млн га) з одночасним розвитком ділянок забруднення ґрунтових і поверхневих вод. Забезпечення водою населення України в повному обсязі ускладнюється через незадовільну якість води водних об'єктів. Практично всі поверхневі джерела водопостачання України останні 10 років інтенсивно забруднювалися. Через низьку якість очищення стічних вод (подекуди очисні споруди зовсім не працюють) надходження забруднених стоків у поверхневі водойми не зменшується, хоч використання води порівняно з початком 90-х років зменшилося більше ніж у два рази. Кризовий стан водокористування, катастрофічний екологічний стан водних ресурсів посилюється наявністю в Україні надзвичайно висоководоємних виробництв, а також водоємних технологій, які потребують води у 2–6 разів більше, ніж технології розвинених країн Європи і Америки. Питоме централізоване водопостачання для населення України теж перевищує показники розвинутих країн [1].

За рівнем водозабезпечення Україна посідає одне з останніх місць серед країн Європи, тоді як за водоємністю валового суспільного продукту випереджає більшість із них — водні ресурси нашої країни використовуються, а отже і забруднюються набагато інтенсивніше, ніж в інших країнах. Сфера водопостачання України має найважливіше

значення не тільки для розвитку економіки, але й, в першу чергу, для забезпечення життєдіяльності населення країни. Однак за останні роки багато елементів системи водопостачання почали представляти загрозу безпеці населення.

Забезпечення населення доброякісною водою стає чи не найважливішою проблемою. Від її вирішення залежить сталий розвиток суспільства та збереження природного навколишнього середовища. Незважаючи на те, що Україна має досить розвинені системи водопостачання, на сьогодні спостерігається погіршення якості водопостачання і зниження надійності роботи технічних систем. Це пов'язано з тим, що об'єкти цих систем є застарілими, практично не оновлюються і, як наслідок, підвищилась їх аварійність. У багатьох містах не функціонують водоочисні споруди. Тому потрібне кардинальне технічне оновлення об'єктів водопостачання, впровадження сучасних технологій, забезпечення природоохоронних заходів [2].

Вирішення зазначеної проблеми потребує комплексного підходу, консолідації сил у державі у сфері використання та охорони запасів прісної води. При цьому, величезна відповідальність за організацію та реалізацію державної політики у цій сфері лежить на представниках всіх органів державної влади та місцевого самоврядування, що приймають закони та підзаконні акти у цій сфері, спрямовані на забезпечення державного управління, державного регулювання, державної політики, використання, охорони водних об'єктів, водопостачання та водовідведення.

Об'єктивні зміни в суспільному економічному розвитку призвели до формування нової моделі економіки, для якої характерні принципово нові риси та пріоритети. Сьогодні необхідність вирішення проблем, пов'язаних із розвитком економіки України, зокрема однієї з найбільш стратегічно важливої галузі — водопостачання та водовідведення, що певною мірою є гарантом забезпечення національної економічної безпеки, набуває особливого значення. Однак, без здійснення державою рішучих кроків і дій у напрямі стимулювання інноваційної діяльності ці питання залишаються невирішеними. Отже, державна інноваційна політика у сфері водопостачання та водовідведення має стати найважливішою основою діяльності та створити умови для активізації національного науково-технічного потенціалу. Головною метою такої політики має бути стратегічна орієнтація розвитку виробництва на створення та широке застосування принципово нових машин, матеріалів, комплексних технологічних систем, ефективне освоєння науково-технічних розробок, забезпечення соціально-економічних, організаційних і правових умов для постійного здійснення ефективної діяльності [3, с. 97].

На сьогодні у сфері водопостачання та водовідведення існує цілий ряд проблем системного характеру, серед яких:

- високий рівень зносу комунальної інфраструктури, об'єктів водопостачання та водовідведення від 50 до 90 %;
- соціальна значущість сфери, обмеження зростання розміру тарифів;



- значні витрати на модернізацію, низька очікувана прибутковість проєктів, мала інвестиційна привабливість для бізнесу;

- збільшення тарифу на електроенергію;

- тарифи, які затверджуються для підприємства, “упираються” в граничний індекс, що породжує планово-збиткову діяльність на майбутній період;

- підвищена потужність використовуваного обладнання;

- значний знос споруд та трубопровідної системи;

- величезний вплив на розвиток галузі надає заборгованість населення та бізнесу за житлово-комунальні послуги.

Проблема забезпечення населення питною водою нормативної якості загострюється внаслідок зростання антропогенного навантаження на водні ресурси. Понад 80 % населення України для задоволення своїх потреб користується водою з відкритих водоймищ, зокрема близько 30 млн осіб споживають воду з Дніпра. На жаль, басейни майже всіх річок України забруднені переважно сполуками азоту, нафтопродуктами, важкими металами тощо. Стан підземних джерел теж здебільшого не відповідає нормативам на питну воду. Спостереження за якістю артезіанської води на сучасних водозаборах свідчать про її постійне погіршення. Вміст у таких водах заліза, марганцю, азотовмісних сполук, показники жорсткості у деяких випадках перевищують допустимі рівні більше ніж у 10 разів [4].

В Україні основним видом питного водопостачання населення є

централізоване з використанням для виготовлення питної води як поверхневих, так і підземних вод з глибоко залеглих водоносних горизонтів. Відомо, що якість водопровідної питної води залежить від різних чинників, основними з яких є стан та якість води джерела питного водопостачання, ефективність водоочисних споруд та технології водопідготовки, санітарно-технічний стан водопровідних мереж. У сучасних умовах ці чинники не відповідають нормативним вимогам, внаслідок чого створюються несприятливі умови для отримання питної води належної якості [5; 6].

Водопровідна система України доволі складний інженерний комплекс, річна продуктивність якого сягає  $2 \times 10^9 \text{ м}^3$ . Значна частина споруд цього комплексу відпрацювала нормативний термін і потребує оновлення [7]. Найбільшою проблемою системи водопостачання в Україні та водопровідної мережі зокрема, побудованої 30–50 років тому, є її спрацьованість, що складає 30 %. Це негативно позначається на якості очищеної води і є причиною вторинного її забруднення. Найбільш зношені мережі в Дніпропетровській (51,4 %) та Львівській (48,4 %) областях, найменше — у Волинській (16,5 %), Полтавській (17,1 %) та Київській (17,2 %). Подібна ситуація й зі станом водопровідних мереж на селі [8; 9].

З погіршенням технічного стану водопровідних систем знижується ефективність їх роботи та зростають втрати води. Показник втрат води у міських мережах є надто високим — у межах  $0,4\text{--}3,0 \text{ м}^3 / \text{км} / \text{год}$ , у той час як у Західній Європі —  $0,1\text{--}0,4 \text{ м}^3 / \text{км} / \text{год}$  [4; 7; 8].

Водопроводи в містах прокладені з чавунних (47 %), сталевих (41 %), азбестоцементних (5 %), полівінілхлоридних і поліетиленових (3 %) та залізобетонних (2 %) труб. При цьому 24 % мереж відпрацювали свій термін, оскільки експлуатуються понад 30 років. Це насамперед водопроводи зі сталевих та азбестоцементних труб. Про зношений стан сталевих труб свідчать показники їх високої аварійності. Так, за середньої аварійності водопровідних трубопроводів 116 аварій на 100 км на рік аварійність сталевих водопроводів становить 367 аварій на 100 км на рік [4].

В Україні переважно використовуються застарілі енергоємні технології з очищення питної води, що не забезпечують вилучення з неї нових техногенних забруднюючих компонентів. На жаль, відсутні оцінки економічних збитків та отримання можливих економічних ефектів від вирішення водогосподарських проблем у реальному секторі економіки.

При проблемах з питною водою, близько 20 % її (після водопідготовки) йде на виробничі потреби і ще 15 % втрачається при транспортуванні. Понад половину цих втрат припадає на житлово-комунальну галузь. В окремих регіонах втрати води сягають до 60 %, що впливає на собівартість послуг централізованого питного водопостачання й тарифи для населення. Продовжує мати місце високий відсоток проб питної води з централізованих систем водопостачання, що не відповідають вимогам Держстандарту. Ситуація, що склалася навколо якості питної води у системі децентралізованого водопостачання ще складніша. До 30 % до-

сліджених проб питної води з джерел децентралізованого водопостачання не відповідає санітарним нормам за санітарно-хімічними показниками й до 20 % за бактеріологічними. Таке становище призводить до зростання як інфекційної, так і неінфекційної захворюваності населення. Крім того, проблеми з якістю питної води є однією з причин стрімкого зростання обсягів використання населенням фасованої питної води [1].

На сьогодні в Україні сформовано законодавчу базу щодо державної водної політики і триває адаптація українського водного та природоохоронного законодавства до законодавства Європейського Союзу. Разом з тим, слід зазначити, що система моніторингу водних ресурсів і контролю якості питної води в Україні не відповідає міжнародним та європейським стандартам. Державні санітарні норми та правила "Гігієнічні вимоги до води питної, призначеної для споживання людиною", затверджені Міністерством охорони здоров'я України від 12.05.2010 р., визнали такими, що втратили чинність державні санітарні правила і норми 1996 р., але в повному обсязі почнуть діяти лише з 2020 р. (в частині санітарно-хімічних показників безпечності та якості питної води). Таким чином сьогодні в Україні практично відсутній повноцінно діючий державний стандарт на питну воду.

Для покращення забезпечення населення України питною водою нормативної якості в межах науково обґрунтованих нормативів (норм) питного водопостачання; реформування та розвитку водопровідно-каналізаційної мережі, підвищення

ефективності та надійності її функціонування; поліпшення на цій основі стану здоров'я населення та оздоровлення соціально-екологічної ситуації в Україні; відновлення, охорони та раціонального використання джерел питного водопостачання, на державному рівні було затверджено Загальнодержавну цільову програму "Питна вода України". Програма має вирішити завдання щодо попередження забруднення джерел питного водопостачання, забезпечення їх відповідності санітарно-епідеміологічним вимогам, підвищення ефективності та надійності функціонування систем водопостачання і водовідведення за рахунок реалізації водоохоронних, технічних, санітарних заходів, удосконалення технологій підготовки води на водоочисних станціях, контролю якості питної води, розвитку систем забору, транспортування питної води та водовідведення, а також розвитку нормативно-правової бази з питань питного водопостачання та водовідведення, господарського механізму водокористування, що стимулює економію питної води, у тому числі за рахунок державної підтримки розвитку та сталого функціонування водопровідно-каналізаційної мережі [10].

В той же час за результатами аудиту ефективності використання коштів Державного бюджету, передбачених на Загальнодержавну програму "Питна вода України", Колегія Рахункової палати констатувала, що її мета не досягається. У рамках Програми, яка виконується вже 10 років (з 2006), за її неналежного організаційного та фінансового забезпечення вирішити проблему забез-

печення громадян питною водою в необхідних обсягах та відповідно до встановлених нормативів практично нереально. Результати аудиту дають підстави стверджувати, що існують ризики невиконання Програми і через п'ять років (2020 рік). Чинне законодавство не забезпечує цілісного регулювання питань забезпечення громадян питною водою. Заходи з розвитку та реконструкції централізованих систем водопостачання та водовідведення здійснюються безсистемно і непослідовно. Постійного джерела фінансування, насамперед коштів на реконструкцію або будівництво цих систем, практично немає. За відсутності контролю з боку державного замовника оновлена у 2011 р. Програма не сприяла кардинальному оновленню підприємств водопровідно-каналізаційного господарства. Суттєвих змін у забезпеченні громадян якісною питною водою протягом 2012–2015 р. не відбулось. Кошти державного бюджету, що виділялись за Програмою у до 2012 р. використовувались не результативно та з порушенням вимог чинного законодавства. З 2013 р. за Програмою кошти не виділялись взагалі. З місцевих бюджетів та інших джерел, які становлять майже 70 % загального обсягу фінансування Програми, кошти у запланованих обсягах також не виділялися. За звітними даними Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, у 2012–2015 р. коштом держбюджету виконано робіт лише на 66,5 млн грн (5,6 % від орієнтовного обсягу фінансового забезпечення Програми на цей період) [11].

Стан сфери водопостачання та водовідведення тісно пов'язаний з забезпеченням економічної безпеки України. Економічній безпеці по праву належить центральне місце в системі національної безпеки, оскільки вона є основою для належного функціонування всіх елементів, що належать до цієї системи: політичної, соціальної, військової, екологічної, технологічної, інформаційної безпеки тощо. Це зумовлено тим, що належне забезпечення рівня національної конкуренто спроможності, військово-політичної стабільності, надійної обороноздатності, ефективної соціальної політики, злагоди в моральному і духовному житті суспільства, розвитку науково-технічного прогресу, захисту інформації та запорука безпечного екологічного стану неможливі без ефективного функціонування економіки.

Для з'ясування впливу стану розвитку сфери водопостачання на рівень економічної безпеки України визначимо сутність економічної безпеки.

Як зауважує Скорук О. В., у зарубіжній та вітчизняній літературі існує багато підходів до тлумачення поняття економічної безпеки держави за допомогою таких характеристик [12]:

- стійкість та стабільність, протидія внутрішнім і зовнішнім загрозам, під якими розуміємо міцність і надійність зв'язків між усіма елементами економічної системи, стабільність економічного розвитку держави, стійкість до стримування та знешкодження дестабілізуючих загроз-факторів;

- економічна незалежність, що характеризує насамперед можли-

вість для будь-якого суб'єкта економічної безпеки самостійно приймати і реалізовувати стратегічні економічні та політичні рішення для розвитку, можливість використовувати національні конкурентні переваги для забезпечення стабільності та розвитку;

- самовідтворення та саморозвиток. Ця характеристика передбачає створення необхідних умов для ведення ефективної економічної політики та розширеного самовідтворення, забезпечення конкурентоспроможності національної економіки на світовій арені;

- національні інтереси. Ця характеристика визначає спроможність національної економіки захищати національні економічні інтереси.

Вплив стану розвитку сфери водопостачання на рівень економічної безпеки України — це особливий стан сфери водопостачання та водовідведення, який забезпечується стійкими та обґрунтованими методами нівелювання впливу загроз внутрішнього та зовнішнього середовища, при якому створюються належні умови для розвитку даної сфери.

Як зауважує О. В. Левчук, найбільш актуальними викликами економічній безпеці держави ззовні є такі [13]: нестабільність світової фінансової системи, яка супроводжується незбалансованістю світової торгівлі та інвестиційних потоків між найбільшими економічними центрами світу; розширення світових ринків для певних видів продукції, товарів і послуг; поширення кризових явищ; експансія передових країн світу; дефіцит ресурсів для розширеного розвитку.

З огляду на це, слід охарактеризувати чинники, що мають вплив безпосередньо на економічну безпеку України з позицій стану розвитку сфери водопостачання. Варто зазначити, що після розпаду Союзу Радянських Соціалістичних Республік та здобуття незалежності Україна, поступово переходячи від планового до ринкового типу господарювання, почала будувати власну економічну систему. Складність цього процесу посилювалася тим, що в Україні перехід до ринкових відносин відбувся в період світової фінансової кризи, що, в свою чергу, було причиною підриву і без того складної ситуації в економічній сфері. На цьому етапі виникає потреба у нових орієнтирах, методах і способах формування принципово нової моделі національної економічної системи, що здатна забезпечити захист економічних інтересів особи, суспільства та держави. У зв'язку з цим першочергового значення набуває дослідження та практичне вирішення проблем, пов'язаних із забезпеченням економічної безпеки України.

На нашу думку оцінка індикаторів загроз економічній безпеці — це аналіз основних показників за кожним індикатором загроз економічній безпеці та оцінювання результатів за певними критеріями з погляду найважливіших процесів, що відображають сутність економічної безпеки. Критерій — ознака, на підставі якої виробляється оцінка, визначення або класифікація чого-небудь, мірило оцінки. З огляду на це, критеріальна оцінка безпеки містить у собі оцінки [9]:

- ресурсного потенціалу та можливостей його розвитку;

- рівня ефективності використання ресурсів, капіталу і праці та його відповідності рівневі в розвинутих країнах, а також рівневі, за якого загрози внутрішнього і зовнішнього характеру зводяться до мінімуму; конкурентоздатності економіки;

- цілісності території та економічного простору;

- суверенітету, незалежності й можливості протистояння зовнішнім зарозам;

- соціальної стабільності й умов запобігання і вирішення соціальних конфліктів.

Сутність економічної безпеки реалізується у системі показників — індикаторів економічної безпеки, серед яких розрізняють:

- *економічні* — валовий внутрішній продукт, економічне зростання, державний борг, інтегрованість у світову економіку, темпи інфляції, обсяг грошової маси;

- *соціальні* — рівень, якість і тривалість життя населення, рівень безробіття, рівень оплати праці та заборгованість за нею;

- *фінансові* — сальдо експорту-імпорту; енергетична залежність; розмір золотовалютних резервів; обсяг тіньової економіки.

Для економічної безпеки важливе значення мають не стільки самі показники, скільки їх граничні значення. *Граничні значення* — це граничні величини, недотримання яких перешкоджає нормальному ходу розвитку різних елементів відтворення, призводить до формування негативних, руйнівних тенденцій у сфері економічної безпеки. Важливо підкреслити, що найвищий рівень безпеки досягається за умови, що весь

комплекс показників перебуває в певних допустимих межах і має свої граничні значення.

Ознакою порогового значення індикатора є момент втрати відповідним економічним процесом функцій, що відводяться йому у відтворювальній системі. Наприклад, діапазон зміни валютного курсу має забезпечувати виконання ним функцій регулювання зовнішньоторгівельного сальдо; величина позичкового відсотка має бути достатньою для насичення транзакційного попиту на гроші та переходу на ділянку попиту на “довгі гроші”, а розмір грошової маси має бути достатнім для обслуговування нею господарських оборотів; величина і структура податкового навантаження мають забезпечувати виконання податками стимулювальної і регулювальної функцій тощо.

Динамічність конкретних порогових величин індикаторів економічної безпеки породжує значні труднощі для їх апріорного визначення, тому вони навряд чи можуть бути визначеними на певний тривалий термін, тим більше — запозичені з досвіду інших країн світу.

Проаналізуємо деякі з індикаторів загроз економічній безпеці України. Одна зі складових енергетична безпека, передбачає раціональну структуру споживання паливно-енергетичних ресурсів (ПЕР), забезпечення потреби в них за прийнятною ціною та якістю за відсутності надмірної залежності від однієї країни.

Для України важливим є зменшення питомої ваги газу в загальній структурі споживання ПЕР. До того ж країни світу, які є енергодефіцит-

ними, вважають, що частка імпорту енергоносіїв з однієї країни не має перевищувати 30 % їх загальної потреби.

Забезпечення енергетичної безпеки залежить від пошуку нових джерел енергопостачання і зменшення залежності від імпорту ПЕР із однієї країни за рахунок диверсифікації джерел надходження енергоносіїв. При цьому необхідно зміцнювати власну роль транзитного коридору, інакше роль транзитера може бути перехоплена іншими країнами. Загострює проблему енергетичної безпеки те, що 35 % газопроводів експлуатуються понад 20 років. Газотранспортна система (ГТС) потребує термінових мільярдних капітальних вкладень. Без зовнішніх інвестицій (а така можливість передбачається створенням консорціуму з експлуатації ГТС) обійтися не можливо [9].

Надто високою є енергоємність виробництва в Україні у зв'язку із технологічною відсталістю, втратами енергоносіїв, існуванням “тіньової” економіки. Енергоємність ВВП (галузей промисловості й основних видів продукції) має порівнюватися із пороговими значеннями енергоємності, що визначаються на рівні показників країн-аналогів. Україна змушена імпортувати значну кількість енергоносіїв, що призводить до дефіциту платіжного балансу. Отже, основою енергетичної безпеки є усталений розвиток паливно-енергетичного комплексу, диверсифікація імпорту енергоносіїв, енергозбереження.

Відповідно до Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня

економічної безпеки України енергетична безпека визначається як “стан економіки, що сприяє ефективному використанню енергетичних ресурсів країни, наявності на енергетичному ринку достатньої кількості виробників та постачальників енергії, а також доступності, диференційованості та екологічності енергетичних ресурсів” [9].

За визначенням Міжнародного енергетичного агентства енергетична безпека – це безперервний доступ до енергетичних ресурсів за доступною ціною. На думку науковців, предметом дослідження яких є закономірності розвитку енергетичної сфери, під енергетичною безпекою України слід розуміти спроможність держави забезпечити ефективне використання власної паливно-енергетичної бази, здійснити оптимальну диверсифікацію джерел і шляхів постачання в Україну енергоносіїв для забезпечення життєдіяльності населення та функціонування національної економіки у режимі звичайного, надзвичайного та воєнного стану, попередити різкі цінові коливання на паливно-енергетичні ресурси або ж створити умови для безболісної адаптації національної економіки до нових цін на ці ресурси.

Огляд законодавчої бази та наукових джерел дає підстави стверджувати, що енергетична безпека є невід’ємною складовою економічної безпеки, а тому дослідження цих понять має відбуватися у тісному взаємозв’язку. Досягнення енергетичної безпеки неможливе без виявлення чинників, дія яких може негативно позначитися на розвиткові паливно-енергетичного комплексу.

У сьогоденній геополітичній ситуації забезпечення енергетичної безпеки стає важливим, якщо не головним, питанням суверенітету держави. Так, згідно із “Стратегією національної безпеки України” від 26.05.2015 р., однією із актуальних загроз національній безпеці України визначено “дії по блокуванню зусиль України щодо протидії монополізації стратегічних галузей національної економіки російським капіталом, щодо позбавлення залежності від монопольних постачань критичної сировини, насамперед енергетичних ресурсів” [9].

У консенсус-прогнозі “Перспективи розвитку України” (періодичному виданні Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, підготовленому департаментом економічної стратегії та макроекономічного прогнозування за сприяння Програми Розвитку Організації Об’єднаних Націй у рамках Проекту “Прискорення прогресу в досягненні Цілей Розвитку Тисячоліття в Україні”) загострення дефіциту енергетичних ресурсів у країні визнано одним з найбільших внутрішніх ризиків на 2015–2017 року.

Окрім зазначених загроз національній безпеці, які виникають через уразливість енергетичного сектору, є й інші загрози енергетичній безпеці України, зокрема: надмірна залежність від імпорту енергоносіїв; недостатній рівень диверсифікації джерел постачання енергоносіїв та технологій; обмежене використання власного енергетичного потенціалу й нових технологій; низька ефективність використання палива та енергії; спотворення ринкових механізмів в

енергетичному секторі; криміналізація та корумпованість енергетичної сфери; недієва політика енергоефективності та енергозабезпечення.

Проблема забезпечення енергетичної безпеки України постійно перебуває в полі зору державних структур. На користь цього свідчить затвердження Кабінетом Міністрів України 24.07.2013 р. оновленої редакції Енергетичної стратегії України на період до 2030 р. Сучасне прочитання стратегії дозволяє сформулювати наступне: документ спрямований на вирішення проблем енергетичної безпеки в умовах виживання держави за обставин зовнішньої агресії із застосуванням як збройних сил, так і невійськових впливів. Стратегія пропонує механізми трансформаційного характеру на період до 2020 р. та визначає стратегічні орієнтири розвитку до 2035 р. В ній визначено головну мету розвитку енергетики України на період до 2020 р. — забезпечення енергетичної безпеки і перехід до енергоефективного та енергоощадливого використання і споживання енергоресурсів із впровадженням інноваційних технологій.

У таблиці проаналізовано основні індикатори енергетичної безпеки за показниками 2013–2017 рр. та визначено критичне, незадовільне та оптимальне значення показників, що характеризують реальні та потенційні загрози економічній безпеці в цілому [9].

Внутрішні та зовнішні загрози зумовлюють недостатній рівень стабільності сфери водопостачання та водовідведення, і, відповідно, зниження рівня економічної безпеки

України. До зовнішніх загроз слід віднести наступні: нестабільність національної валюти, що відбувається під час нестабільної ситуації в економіці, в період кризи; скорочення іноземних інвестицій; нестабільні умови зовнішньої торгівлі; великий зовнішній борг, що є тягарем для нашої країни та депресивно впливає на розвиток економіки; залежність держави в сфері стабільності постачання енергоносіїв.

Основними внутрішніми загрозами стають: незначна частка інноваційної продукції; неефективне державне регулювання, тобто невідповідність завданням економічного зростання; низька конкурентоспроможність продукції; корупція; невисокий рівень життя більшої частини населення, як наслідок нерівномірності розвитку територій, поширення масштабів незайнятості, вплив світової фінансової кризи та ін.; відплив капіталу за кордон також є фактором, який позначається на економічній безпеці.

З метою ефективнішого визначення рівня економічної безпеки держави нами запропоновано доповнити діючу Методику розрахунку економічної безпеки додатковими складовими. Однією з них є екологічна безпека. В наш час екологічний аспект економічної безпеки України набув надзвичайно важливого значення та вимагає неабиякої уваги з боку державних органів. Одним з найважливіших понять у цій сфері є поняття екологізації.

Екологізація — це процес неухильного і послідовного впровадження систем технологічних, управлінських, юридичних та інших рішень, що дасть змогу підвищувати



**Аналіз основних індикаторів енергетичної безпеки України  
за період 2013–2017 рр.**

№ пор.	Найменування індикатора, одиниця виміру	Рік					Оптимальне значення	Рівень загрози
		2013	2014*	2015*	2016*	2017*		
<b>3. Energy security</b>								
3.1	Частка власних джерел у балансі паливно-енергетичних ресурсів держави, відсотків	61,26	54,08	62,02	54,08	67,41	80–100	Незадовільний
3.2	Рівень імпортової залежності за домінуючим ресурсом у загальному постачанні первинної енергії, відсотків	53,51	77,24	61,81	77,24	47,05	30	Небезпечний
3.3	Відношення інвестицій у підприємства паливно-енергетичного комплексу до валового внутрішнього продукту (далі – ВВП), відсотків	–	1,51	1,94	2,27	1,44	2,5–3,5	Незадовільний
3.4	Частка відновлювальних джерел у загальному постачанні первинної енергії, відсотків	1,97	1,99	2,02	1,99	2,65	6	Небезпечний
3.5	Частка втрат при транспортуванні та розподіленні енергії, відсотків	2,72	2,84	2,79	2,84	3,17	1,10	Критичний

\* всі дані обчислені автором за показниками державної статистики без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим і м. Севастополя та даних по Донецькій і Луганській областях.

ефективність використання природних ресурсів і умов нарівні з поліпшенням або хоча б із збереженням якості довкілля. Вихідною передумовою цього процесу є вдосконалення виробничих процесів та природоохоронних заходів.

Серед показників-індикаторів екологічної безпеки України варто виділити такі: кількість упроваджених маловідходних та ресурсозберігаючих технологій (X9Q); використання вторинних енергетичних ресурсів на підприємствах і в ор-

ганізаціях рС91); ефективність використання паливно-енергетичних ресурсів в економіці (Х92); загальна маса накопичених в Україні відходів у розрахунку на 1 км<sup>2</sup> площі (Х93); обсяг викидів забруднюючих речовин у повітря (Х94) та поверхневі води (Х95). Показники екологічної безпеки України, як і демографічної безпеки, також варто використовувати за інструментальні змінні при моделюванні систем економічної безпеки України.

Для проведення необхідних розрахунків як вхідні дані варто обрати ступені впливу загроз на стан економічної безпеки України. Використання економіко-математичних методів, які були розроблені у відділі регіональних проблем національної безпеки РВПС України НАН України, дає можливість розрахувати кількісні параметри (коефіцієнти) територіального виміру безпеки за її складовими.

Коефіцієнт економічної безпеки  $Y_i$  для будь-якого регіону можливо розрахувати на основі формули:

$$Y_i = \frac{Z_i^*}{Z_0^*}, \quad i = 1 \dots m, \quad (1.1)$$

де  $Y_i$  — коефіцієнт економічної безпеки регіону;  $Z_i^*$  — інтегральна оцінка показників регіонів;  $Z_0^*$  — інтегральна оцінка верхнього полюсу держави;  $m$  — число регіонів ( $i = 1 \dots m$ ).

Коефіцієнт  $Y$  економічної безпеки України розраховується як співвідношення максимально можливого значення оцінки та інтегральної оцінки верхнього полюсу держави (2.6):

$$Y = \frac{1}{Z_0^*}, \quad (1.2)$$

де  $Y$  — коефіцієнт економічної безпеки держави; 1 — максимально можливе значення оцінки;  $Z_0^*$  — інтегральна оцінка верхнього полюсу держави.

Вагомою складовою економічної безпеки України є її зовнішньо-економічна безпека (ЗЕБ). В умовах посилення інтеграції економіки України у світову економічну систему питання ЗЕБ набувають все більшої ваги і полягають у спроможності держави протистояти впливу зовнішніх негативних економічних чинників, мінімізувати заповідяні ними збитки, активно використовувати участь у світовому поділі праці для створення сприятливих умов розвитку економіки, забезпечувати відповідність зовнішньоекономічної діяльності національним економічним інтересам.

Особливого значення все ще має фактор залежності України від домінуючих постачальників деяких стратегічних ресурсів та одноосібних споживачів значних обсягів вітчизняної продукції. Це змушує проводити диверсифікацію експорту та імпорту, оскільки високі обсяги торгівлі окремими товарами посилюють залежність держави в глобальному середовищі.

Отже, опираючись на власні ресурси та сили, на ефект об'єднаної праці народу, Україна повинна реалізувати свій шанс стати великою конкурентоспроможною політичною нацією з європейським рівнем економіки, як і безпеки загалом.

Серед найважливіших національних економічних інтересів, від реалізації яких залежить майбутнє України, добробут і процвітання нації, дослідники виділяють такі [7]:

- створення самодостатньої, конкурентоспроможної, соціально спрямованої, потужної національної економіки;
- створення надійної системи економічної безпеки України, забезпечення можливості самостійного, прогресивного національно-економічного розвитку;
- здійснення структурної перебудови економіки;
- забезпечення ефективного розвитку національної промисловості;
- здійснення державою протекціоністських заходів, спрямованих на підтримку національного товаровиробника;
- істотне зменшення енергомісткості і матеріаломісткості ВВП;
- здійснення кардинальної модернізації виробництва та розвиток його наукомістких галузей;
- створення замкнених циклів виробництва стратегічно важливої продукції, зокрема військової техніки та озброєння;
- створення рівних соціальних та економічних можливостей для всіх громадян України;
- здобуття Україною належного місця у світовому поділі праці та міжнародній торгівлі, інтеграція у світове господарство;
- побудова економічних відносин з іншими країнами на засадах рівноправності та взаємовигідності;
- забезпечення конкурентоспроможності вітчизняної продукції;

- удосконалення товарної структури експорту й імпорту;
- забезпечення географічної збалансованості експорту й імпорту;
- нарощування експортного потенціалу, забезпечення позитивного сальдо зовнішньоторговельної діяльності;
- підтримка вітчизняних експортерів, сприяння виробникам імпорто-замінної продукції, особливо критичного імпорту;
- захист національного ринку від несприятливої дії світової кон'юнктури та іноземної конкуренції;
- ефективне використання Україною свого вигідного географічного положення для здійснення міжнародного транзиту.

Проте, поки що державні структури в Україні не досягнули економічної рівноваги. Так, зокрема, постійно підтримуються на державному рівні поставки газу, замість того, щоб замінити його використанням електроенергії та іншими видами енергоносіїв. Це — принциповий структурний момент рівноваги, яку Україна прагне досягти.

В контексті даного дослідження варто навести приклади інструментів забезпечення економічної безпеки [14, с. 71]:

1. Інституційні — оптимізація системи державних органів; посилення повноважень органів влади з регулювання, адміністрування і контролю господарської діяльності; унормування порядку і послідовності запровадження системи електронного урядування; удосконалення системи інституційного забезпечення розвитку державно-приватного партнерства; інституалізація соціальної

відповідальності та підтримки критичних сфер життєзабезпечення.

2. Організаційні — активізація управлінських функцій влади з підготовки та пошуку джерел інвестування соціально-економічного розвитку; започаткування практики формування фондів пільгового кредитування та фінансування пріоритетних для економіки інвестиційних проєктів; планування та розвиток інфраструктури інноваційної, освітньої та науково-дослідної діяльності з метою інтелектуалізації економіки; покращення якості політики гарантування соціальної безпеки.

3. Економічні — розширення та модернізація територіальної інфраструктури; інвестування коштів у розвиток базових і пріоритетних для економіки видів діяльності; формування та розвиток міжрегіональних, міжсекторальних і міжгалузевих локальних інтегрованих виробничих систем; активізація підприємницької діяльності у сфері малого та середнього бізнесу; підвищення ефективності використання науково-технологічного та інтелектуально-кадрового потенціалу шляхом розвитку венчурного бізнесу.

**Висновки.** В результаті проведеного дослідження можна зробити висновки, що Україні не вдалося створити національну економічну систему, яка б забезпечувала динамічний розвиток держави та її відповідність високим світовим стандартам. У зв'язку з посиленням кризових явищ протягом останнього часу відзначається посилення й загроз для економічної безпеки України, особливо у сфері водопостачання, яка на сьогодні знаходиться в

кризовому стані. Для попередження негативних проявів в Україні першочерговим постає питання забезпечення належного рівня економічної безпеки з урахуванням всіх можливих загроз та проблем.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

---

1. *Вергун О. М.* Аналіз актуальних чинників погіршення якості питного водопостачання в контексті національної безпеки України. Аналітична записка. База даних: Нац. ін-ту стратегічних досліджень. <http://www.niss.gov.ua/articles/1037>
2. *Бабич М.* Аналіз сучасного стану систем водопостачання в Україні та напрями його покращання [Електронний ресурс] / М. Бабич // Вісн. Львівського нац. аграрного ун-ту. Серія: Агроінженерні дослідження. 2016. № 20. С. 55–60.
3. *Кізіп Г. В.* Недоліки та напрями удосконалення державного регулювання інвестиційно-інноваційного забезпечення економічної безпеки України в контексті управлінського аспекту [Електронний ресурс] / Г. В. Кізіп // Вісн. Львівського торговельно-економічного ун-ту. Економічні науки. 2016. Вип. 51. С. 97–102.
4. Технічний стан систем централізованого водопостачання та водовідведення [Електронний ресурс]. Режим доступу : [www/URL: http://cleanwater.org.ua/](http://www/cleanwater.org.ua/) [tehnichnyj-stan-system-tsentralizovanohovodopostachannya-ta-vodovidvedennya](http://tehnichnyj-stan-system-tsentralizovanohovodopostachannya-ta-vodovidvedennya)
5. *Семчук Г. М.* Забезпечення населення України питною водою високої якості: проблеми та перспективи / Г. М. Семчук // Зб. доповідей за матеріалами Міжнар. конгресу “ЕТЕВК-2007”. Ялта, 2007. С. 1–5.

6. Семчук Г. М. Народу України — якісну питну воду / Г. М. Семчук // Водопостачання та водовідведення : спецвип. 2008. № 1. С. 2.
7. Гіроль М. М., Семчук Г. М. Ефективність систем водопостачання України як фактор національної безпеки держави / М. М. Гіроль, Г. М. Семчук // Надзвичайна ситуація. № 5. 2001.
8. Стан водопровідних мереж України та шляхи запобігання погіршенню якості питної води [Електронний ресурс]. Режим доступу : \www/URL: <http://polypipe.Info/news/238-stanvodoprovodnuhmerzhuksraini>
9. Гбур З. В. Державне управління економічною безпекою України: теорія та практика: монографія / З. В. Гбур. Кам'янець-Подільський: ТОВ "Друкарня "Рута", 2018. 408 с.
10. Загальнодержавна цільова програма "Питна вода України" на 2011–2020: Закон України від 03.03.2005 р. № 2455-IV. База даних "Законодавство України". URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2455-15>
11. Звіт про результати аудиту виконання завдань і заходів, передбачених Загальнодержавною цільовою програмою "Питна вода України" на 2011–2020 роки: рішення Рахункової палати України від 09.02.2016 № 2–1. Офіц. сайт РПУ. URL: [http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16748332/zvit\\_2-1.pdf?subportal=main](http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16748332/zvit_2-1.pdf?subportal=main)
12. Скорук О. В. Економічна безпека держави: сутність, складові елементи та проблеми забезпечення / О. В. Скорук // Наук. вісник Ужгородського нац. ун-ту. Серія: Міжнар. економічні відносини та світове господарство. 2016. Вип. 6 (3). С. 39–42.
13. Левчук О. В. Економічна безпека України в контексті глобалізаційних викликів // Економіка і суспільство. 2017. Вип. 8. С. 59–64.
14. Білик Р. Р. Механізми та інструменти забезпечення економічної безпеки регіонів України в процесі децентралізації / Р. Р. Білик // Бізнес Інформ. 2015. № 9. С. 67–72.

## REFERENCES

1. Verhun O. M. (2018). Analiz aktualnykh chynnykiv pohirshennia yakosti pytnoho vodopostachannia v konteksti natsionalnoi bezpeky Ukrainy [Analysis of actual factors of deterioration of drinking water quality in the context of national security of Ukraine]. *www.niss.gov.ua*. Retrieved from <http://old2.niss.gov.ua/articles/1037/> [in Ukrainian].
2. Babych M. (2016). Analiz suchasnoho stanu system vodopostachannia v Ukraini ta napriamy yoho pokrashchannia [Analysis of the current state of water supply systems in Ukraine and directions for its improvement]. *Visnyk Lvivskoho natsionalnoho ahrarnoho universytetu. Seriia: Ahroinzherni doslidzhennia — Visnyk of Lviv National Agrarian University. Series: Agro-engineering research*, 20, 55–60 [in Ukrainian].
3. Kizin H. V. (2016). Nedoliky ta napriamy udoskonalennia derzhavnogo rehuuvannia investytsiino-innovatsiinoho zabezpechennia ekonomichnoi bezpeky Ukrainy v konteksti upravlinskoho aspektu [Disadvantages and directions of improvement of state regulation of investment-innovation support of economic security of Ukraine in the context of managerial aspect]. *Visnyk Lvivskoho torhovelno-ekonomichnoho universytetu. Ekonomichni nauky — Visnyk of Lviv Trade and Economic University. Economic Sciences*, 51, 97–102 [in Ukrainian].
4. Hipp T. R. (2018). Tekhnichniyi stan system tsentralizovanoho vodopos-

- tachannia ta vodovidvedennia [The technical state of centralized water supply and sewage systems]. *cleanwater.org.ua*. Retrieved from <http://cleanwater.org.ua/tehnichnyj-stan-system-tsentralizovanoho-vodopostachannya-ta-vodovidvedennya/> [in Ukrainian].
5. Semchuk H. M. (2007). Zabezpechennia naseleння Ukrainy pytnoiu vodoiu vysokoi yakosti: problemy ta perspektyvy [Providing the population of Ukraine with high quality drinking water: problems and perspectives]. *Zbirnyk dopovidei za materialamy Mizhnarodnoho konhresu "ETE VK-2007" – Proceedings of the International Congress "EETVK-2007"*. (p. 1–5). Yalta [in Ukrainian].
  6. Semchuk H. M. (2008). Narodu Ukrainy – yakisnu pytnu vodu [Give people of Ukraine high-quality drinking water]. *Vodopostachannia ta vodovidvedennia – Water supply and sewage*, 1, 2–5 [in Ukrainian].
  7. Hirol M. M., Semchuk H. M. (2001). Efektyvnist system vodopostachannia Ukrainy yak faktor natsionalnoi bezpeky derzhavy [Efficiency of water supply systems of Ukraine as a factor of national security of the state]. *Nadzvychna sytuatsiia – Emergency situation*, 5, 10–14 [in Ukrainian].
  8. Hirol M. M., Hirol A. M., Khomko V. Ye., Kovalskyi D. (2013). Stan vodoprovodnykh merezh Ukrainy ta shliakhy zapobihannia pohirshenniu yakosti pytnoi vody [Status of Ukrainian water supply networks and ways to prevent the deterioration of drinking water quality]. *polypipe.info*. Retrieved from <http://polypipe.info/news/238-stanvodoprovodnykh-merezh-ukraini> [in Ukrainian].
  9. Hbur Z. V. (2018). *Derzhavne upravlinnia ekonomichnoi bezpekoiu Ukrainy: teoriia ta praktyka* [State Administration of Economic Security of Ukraine: Theory and Practice]. Kamianets-Podilskyi: TOV "Drukarnia "Ruta" [in Ukrainian].
  10. Zakon Ukrainy "Zahalnodержавna tsilova prohrama "Pytna voda Ukrainy" na 2011–2020" : vid 03.03.2005, № 2455-IU [Law of Ukraine "National target program "Drinking water of Ukraine" for 2011–2020" : from 03.03.2005, № 2455-IU]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2455-15> [in Ukrainian].
  11. Rishennia Rakhunkovoi palaty Ukrainy "Zvit pro rezultaty audytu vykonannia zavdan i zakhodiv, peredbachenykh Zahalnodержавnoiu tsilovoiu prohramoiu "Pytna voda Ukrainy" na 2011–2020 roky" : vid 09.02.2016, № 2–1 [The decision of the Accounting Chamber of Ukraine "Report on the results of the audit on the implementation of the tasks and measures envisaged by the National target program "Drinking water of Ukraine" for 2011–2020": from 09.02.2016, № 2–1]. *www.ac-rada.gov.ua*. Retrieved from [http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16748332/zvit\\_2-1.pdf?subportal=main](http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16748332/zvit_2-1.pdf?subportal=main) [in Ukrainian].
  12. Skoruk O. V. (2016). Ekonomichna bezpeka derzhavy: sutnist, skladovi elementy ta problemy zabezpechennia [Economic security of the state: the essence, constituent elements and problems of provision]. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu*. Serii: Mizhnarodni ekonomichni vidnosyny ta svitove hospodarstvo – Scientific Bulletin of Uzhgorod National University. Series: International Economic Relations and World Economy, 6(3), 39–42 [in Ukrainian].
  13. Levchuk O. V. (2017). Ekonomichna bezpeka Ukrainy v konteksti hlobali-

- zatsiinykh vyklykiv [Ukraine's Economic Security in the Context of Globalization Challenges]. *Ekonomika i suspilstvo – Economics and Society*, 8, 59–64 [in Ukrainian].
14. Bilyk R. R. 2015. Mekhanizmy ta instrumenty zabezpechennia ekonomichnoi bezpeky rehioniv Ukrainy v protsesi detsentralizatsii [Mechanisms and tools for securing the economic security of Ukraine's regions in the process of decentralization]. *Biznes Inform – Business Inform*, 9, 67–72 [in Ukrainian].



**UDC: 351.865**

DOI: [https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-4\(19\)-80-93](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-4(19)-80-93)

**Гребенюк Максим Васильович,**

кандидат юридичних наук, доцент, заслужений юрист України, керівник Міжвідомчого науково-дослідного центру з проблем боротьби з організованою злочинністю при РНБО України, 03035, м. Київ, Солом'янська площа, 1, тел.: +38 (067) 444 31 03, e-mail: max-felix@ukr.net

ORCID: 0000-0003-1249-5576

**Гребенюк Максим Васильевич,**

кандидат юридических наук, доцент, заслуженный юрист Украины, руководитель Межведомственного научно-исследовательского центра по проблемам борьбы с организованной преступностью при СНБО Украины, 03035, г. Киев, Соломенская площадь, 1, тел.: +38 (067) 444

31 03, e-mail: max-felix@ukr.net

ORCID: 0000-0003-1249-5576

**Hrebeniuk Maksym Vasilievich,**

Head of the Interagency scientific and research Centre on problems of combating organized crime under National Security and Defense Council of Ukraine, PhD in Law, Associate Professor, Honored lawyer of Ukraine, 03035, Kyiv, Solomenska Ploshcha, 1, tel.: +38 (067) 444 31 03, e-mail: max-felix@ukr.net

ORCID: 0000-0003-1249-5576

---

## **ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАХОДІВ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ЗА ВЕКТОРОМ — БОРЬБА З ОРГАНІЗОВАНОЮ ЗЛОЧИННІСТЮ**

**Анотація.** Розглянуто проблемні питання щодо реалізації державної політики України у сфері боротьби з організованою злочинністю як стратегічного вектора забезпечення державної безпеки. Здійснено огляд законодавчих ініціатив та практичних заходів, які вживаються з метою побудови концептів державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю в умовах реформування правоохоронних органів. Визначено зміст та напрями стратегії боротьби з організованою злочинністю як фундаментального документа, присвяченого запровадженню міжнародних



стандартів та формуванню адекватної системи заходів щодо запобігання та боротьби з діяльністю організованих злочинних угруповань, у тому числі й транснаціональними зв'язками. Проаналізовано засади державної безпекової політики, які здійснюються з метою формування ефективної системи інституційного забезпечення боротьби з організованою злочинністю. Деталізовано перспективні напрями посилення спроможностей правоохоронних органів — суб'єктів боротьби з організованою злочинністю, до яких належать: практичне запровадження в їх діяльність системи кримінального аналізу та аналізу ризиків організованої злочинності, сумісної зі стандартами ЄС, зокрема методології оцінки загроз організованої злочинності та тяжких злочинів (СОСТА Україна); налагодження співробітництва з Інтерполом, Європолом та іншими міжнародними партнерами на двосторонній і багатосторонній основі відповідно до національного законодавства та ратифікованих міжнародних договорів. Узагальнено шляхи підвищення ефективності правоохоронної діяльності у сфері боротьби з організованою злочинністю в контексті забезпечення державної безпеки України, механізми налагодження стратегічних комунікацій у сфері боротьби з організованою злочинністю.

Акцентовано увагу на необхідності посилення управлінської діяльності Уряду України щодо розробки та затвердження плану заходів на виконання стратегії боротьби з організованою злочинністю, підготовки рекомендацій за результатами аналізу впроваджених концептів державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю. Визначено доцільність проведення оцінки стану виконання стратегії боротьби з організованою злочинністю з використанням відповідних критеріїв, виходячи з кращих правоохоронних практик європейського досвіду. Обґрунтовано необхідність оприлюднення на національному рівні щорічного звіту з реалізації державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю. Визначено пріоритетні завдання сучасної правоохоронної діяльності та шляхи удосконалення законодавчого забезпечення у сфері захисту державної безпеки.

**Ключові слова:** державна політика у сфері боротьби з організованою злочинністю, державне управління, захист державної безпеки, реформування правоохоронних органів, правоохоронна діяльність, організована злочинність, кримінальний аналіз ризиків, засади державної безпекової політики.

## **НАПРАВЛЕННЯ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ МЕРОПРЯТИЙ В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ПО ВЕКТОРУ — БОРЬБА С ОРГАНИЗОВАННОЙ ПРЕСТУПНОСТЬЮ**

**Аннотация.** Рассмотрены проблемные вопросы реализации государственной политики Украины в сфере борьбы с организованной преступностью как стратегического вектора обеспечения государственной безопасности.

Осуществлен обзор законодательных инициатив и практических мероприятий, которые внедряются с целью построения концептов государственной политики в сфере борьбы с организованной преступностью в условиях реформирования правоохранительных органов. Определены содержание и направления стратегии борьбы с организованной преступностью как фундаментального документа, посвященного внедрению международных стандартов и формированию адекватной системы мероприятий касаясь недопущения и борьбы с деятельностью организованных преступных группировок, в том числе и с транснациональными связями. Проанализированы основы государственной политики безопасности, которые осуществляются с целью формирования институционального обеспечения борьбы с организованной преступностью. Детализированы перспективные направления усиления возможностей правоохранительных органов — субъектов борьбы с организованной преступностью, к которым относятся: практическое внедрение в их деятельность системы уголовного анализа и анализа рисков организованной преступности, совместимой со стандартами ЕС, в том числе, методологии оценки угроз организованной преступности и тяжелых преступлений (СОСТА Украина); налаживание сотрудничества с Интерполом, Европолом и другими международными партнерами на двусторонней и многосторонней основе в соответствии с национальным законодательством и ратифицированными договорами. Обобщены направления повышения эффективности правоохранительной деятельности в сфере борьбы с организованной преступностью в контексте обеспечения государственной безопасности Украины, механизмы налаживания стратегических коммуникаций в сфере борьбы с организованной преступностью. Акцентируется внимание на необходимости усиления управленческой деятельности Правительства Украины касаясь разработки и утверждения плана мероприятий во исполнение стратегии борьбы с организованной преступностью, подготовки рекомендаций по результатам анализа внедренных концептов государственной политики в сфере борьбы с организованной преступностью. Определена целесообразность проведения оценки состояния исполнения стратегии борьбы с организованной преступностью с использованием критериев, исходя из лучших правоохранительных практик европейского опыта. Обоснована необходимость обнародования на национальном уровне ежегодного отчета по реализации государственной политики в сфере борьбы с организованной преступностью. Определены приоритетные задачи современной правоохранительной деятельности и направления усовершенствования законодательного обеспечения в сфере защиты государственной безопасности.

**Ключевые слова:** государственная политика в сфере борьбы с организованной преступностью, государственное управление, защита государственной безопасности, реформирование правоохранительных органов, правоохранительная деятельность, организованная преступность, уголовный анализ рисков, основы государственной политики безопасности.

## THE DIRECTIONS OF IMPROVING THE LEGISLATIVE FRAMEWORK IN THE SPHERE OF SUPPLY STATE SECURITY IN THE VECTOR – FIGHT AGAINST ORGANIZED CRIME

**Abstract.** The problematic issues of the implementation of the state policy of Ukraine in the fight against organized crime as a strategic vector to ensure state security are considered. A review of legislative initiatives and practical measures taken to build public policy concepts in the fight against organized crime in the context of law enforcement reform was carried out. The content and directions of the strategy of combating organized crime as a fundamental document, which is devoted to the problems of ensuring an effective fight against organized crime through the introduction of international standards and the formation of an adequate system of measures to prevent and combat the activities of organized criminal groups, including transnational relations, are defined. The principles of state security policy which are carried out in order to form an effective system of institutional support for the fight against organized crime are analyzed. The perspective directions of strengthening the capabilities of law enforcement agencies – subjects of the fight against organized crime are detailed, which include: practical implementation in their activities of the system of criminal analysis and risk analysis of organized crime, which comply with the EU standard, in particular the methodology for assessing the threat of organized crime and serious crimes (SOCTA Ukraine); establishing effective cooperation with Interpol, Europol and other international partners on a bilateral and multilateral basis in accordance with national legislation and ratified international treaties. The ways of increasing the effectiveness of law enforcement activities in the fight against organized crime in the context of ensuring the state security of Ukraine, mechanisms for establishing strategic communications in the fight against organized crime are generalized.

The need to strengthen the management of the Government of Ukraine in developing and approving a Plan of measures to implement the strategy against organized crime, and the need to prepare recommendations based on the analysis of the implemented concepts of state policy in the fight against organized crime are emphasized. The feasibility of assessing the state of implementation of the strategy against organized crime using the appropriate criteria based on the best law enforcement practices of the European experience has been determined. The feasibility of assessing the state of implementation of the strategy against organized crime using the appropriate criteria based on the best law enforcement practices of the European experience has been determined. The necessity of publishing at the national level an annual report on the implementation of state policy in the fight against organized crime has been substantiated. The priorities of modern law enforcement activities and the ways of improving the legislative measures in the sphere of state security in the fight against organized crime have been identified.

**Keywords:** state policy in the fight against organized crime, public administration, protection of state security, law enforcement reform, law enforcement activities, organized crime, criminal risk analysis, principles of state security policy.

**Постановка проблеми.** В Україні триває комплексне реформування правоохоронної системи, спрямованої на побудову ефективного механізму подолання передумов та причин поширення організованої злочинності, виходячи з кращих практик європейського досвіду з метою впровадження сучасних систем кримінального аналізу, зокрема методології Європолу “СОСТА” в практичну площину українських реалій. Налагодження ефективної системи протидії злочинності, зокрема організованим, залишається невід’ємною умовою політичного й економічного розвитку держави, дотримання Україною міжнародних зобов’язань згідно з концепціями ООН та Ради Європи у сфері протидії злочинності.

Отже, системний характер послідовної та виваженої державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю має бути задекларований у фундаментальних стратегічних документах загальнонаціонального рівня. Водночас, закріплені у Концепції державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю, схваленій Указом Президента України від 21.10.2011 р. № 1000 [1], законодавчі зміни, інституційні та інші перетворення, включаючи ефективну координацію між відповідними органами влади, що були розраховані на період до 2017 р., залишилися нереалізованими. Тобто можна стверджувати про застарілість окремих положень законодавчих та інших нормативно-правових актів, наявність прогалин в організації боротьби з діяльністю організованих злочинних угруповань, відсутність належної взаємодії та координації

правоохоронних органів, недосконалість механізму моніторингу криміногенної ситуації та її оцінки і, як наслідок, низьку ефективність результатів боротьби з організованою злочинністю.

Зокрема, про актуальність проблем державної політики України у сфері боротьби з організованою злочинністю йдеться у першому звіті Європейської Комісії в рамках нового механізму тимчасового зупинення безвізових режимів з третіми країнами від 20 грудня 2017 р., яким проголошено рекомендацію щодо посилення зусиль Уряду з протидії організованим злочинності. Планом дій з лібералізації візового режиму для України було передбачено схвалення всеохоплюючої стратегії боротьби з організованою злочинністю разом з планом дій, що має часові рамки, конкретні цілі та заходи, показники виконання, достатні ресурси (пункт 2.3.1). Зважаючи на викладене, ефективна реалізація міжнародних зобов’язань та відповідних положень Стратегії національної безпеки України та Концепції розвитку сектору безпеки і оборони, затверджених відповідно Указами Президента України від 26 травня 2015 р. № 287/2015 [2] та від 14 березня 2016 р. № 92/2016 [3], потребує підготовки нової стратегії протидії організованим злочинності, яка б передбачала впровадження комплексу адекватних та виважених організаційно-правових, запобіжних і правоохоронних заходів з урахуванням етапів реформування та утворення нових правоохоронних органів. Така стратегія має охоплювати широке коло питань, пов’язаних з поширенням зазначеного негатив-

ного явища, та визначати комплексні шляхи побудови системної протидії організованій злочинності.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми пошуку та оптимізації пріоритетних засад державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю та визначення шляхів удосконалення нормативно-правового забезпечення координації та взаємодії у сфері боротьби з організованою злочинністю певним чином досліджували у своїх наукових працях: В. Т. Колесник [4], В. І. Литвиненко [5], С. А. Шепетько [6], О. В. Федосова, Ю. О. Михайлова [7] та ін. Проте розгляд стратегічних засад законодавчого забезпечення державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю в умовах реформування правоохоронних органів жоден із вказаних авторів не здійснював, що посилює актуальність обраної теми цього дослідження.

**Мета статті** — визначити шляхів удосконалення законодавчого забезпечення заходів у сфері захисту державної політики за вектором — “боротьба з організованою злочинністю”.

**Виклад основного матеріалу.** Останнім часом в Україні схвалені та діють окремі документи стратегічного відомчого характеру, у положеннях яких задекларовані пріоритети державної політики у певних визначених сферах правоохоронної діяльності. Зокрема 23 листопада 2015 р. Кабінет Міністрів України схвалив Стратегію розвитку Державної прикордонної служби України [8], 15 листопада 2017 р. на урядовому рівні затверджена Стратегія розвитку

органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 р. [9]. Проте зусилля у напрямі схвалення комплексної стратегії боротьби з організованою злочинністю за участю відповідальних суб’єктів — правоохоронних органів ще й досі не дали очікуваного позитивного результату.

Загальновідомо, що стратегія боротьби з організованою злочинністю — комплексний фундаментальний документ, який визначає напрями та механізми реалізації державної політики щодо удосконалення законодавчого та інституційного забезпечення, шляхи налагодження дієвої взаємодії та координації, а також активізації міжнародного співробітництва у сфері боротьби з організованою злочинністю в сучасних умовах. Метою цього програмного документа є визначення напрямів забезпечення ефективної боротьби з організованою злочинністю на основі запровадження міжнародних стандартів та формування адекватної системи заходів щодо запобігання та боротьби з діяльністю організованих злочинних угруповань, насамперед в економічній і фінансово-банківській сферах та кібернетичному просторі. Отже для держави Стратегія боротьби з організованою злочинністю є конче необхідним актом, який має визначати важливі напрями організаційно-правового характеру та вирішувати актуальні питання протидії організованій злочинності на стратегічному й тактичному рівнях. Проект вказаної Стратегії мав бути підготовленим відповідно до Стратегії національної безпеки України та зобов’язань, узятих Україною в рамках виконання Угоди про асоціацію

між Україною та ЄС, Плану заходів з її імплементації, для захисту прав і свобод людини та громадянина, інтересів приватного сектору, суспільства та держави від загроз організованої злочинної діяльності.

Слід вказати, що саме Стратегія боротьби з організованою злочинністю має стати фундаментальним документом, положення якої мають визначати напрями подальшого розвитку системи боротьби з організованою злочинністю та механізми реалізації державної політики у цій сфері. Особливої актуальності набуває цей документ в умовах збройної агресії проти України, масштабних проявів сепаратизму, намагань і спроб утворення терористичних організацій, у зв'язку з чим організована злочинність становить пряму та безпосередню загрозу національній безпеці України. Ескалація жорстокості й насильства, дестабілізація внутрішньої соціально-політичної ситуації призводять до порушення функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування, а також підриву авторитету держави та її органів серед населення.

Таким чином, змістовно у Стратегії має бути відображено засади формування державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю, які мають передбачати: визначення підходу, який ґрунтується на інформації, отриманій в результаті практичних заходів боротьби з організованою злочинністю; ідентифікацію ризиків та загроз, які створюються організованою злочинною діяльністю, їх постійний аналіз, реагування на них; здійснення органами державної влади, інститутами

громадянського суспільства та іноземними партнерами цілеспрямованих, перспективних, узгоджених та взаємодоповнюючих заходів у сфері боротьби з організованою злочинністю; забезпечення комплексного, методичного та цілісного підходу до боротьби з організованою злочинністю, що включає вжиття заходів із запобігання та припинення діяльності організованих злочинних угруповань як стратегічного (що намагаються вплинути на загрозу), так і оперативного (що намагаються вплинути на конкретні організовані злочинні угруповання та їх учасників) характеру.

Вказане засвідчує актуальність і доцільність підготовки нового фундаментального документа, який би на загальнонаціональному рівні проголошував засади державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю. На жаль, ще наприкінці 2018 р. наша держава не мала базового стратегічного документа, який би визначав пріоритети державної політики, спрямованої на подолання факторів, чинників організованої злочинності в Україні та її передумов.

Варто наголосити, що в рішенні Ради національної безпеки і оборони України “Про невідкладні заходи з нейтралізації загроз національній безпеці у сфері міграційної політики”, введеному в дію Указом Президента України від 17 березня 2018 р. №72/2018 [10], нормативно задекларовано, що до 1 липня 2018 р. Кабінет Міністрів України мав розробити і затвердити проект Стратегії боротьби з організованою злочинністю разом із планом дій, що міститиме конкретні цілі, заходи, строки,

очікувані результати, показники виконання та достатнє ресурсне забезпечення, передбачивши комплексне впровадження сучасних систем кримінального аналізу, зокрема методології Європолу. На виконання цього рішення, відповідно до листа Секретаря РНБО України О. Турчинова від 08.02.2018 р. №204/11-05/2-18 Кабінет Міністрів України надав доручення усім відповідальним суб'єктам, зокрема МВС, СБУ, НАБУ, Держфінмоніторингу, МЕРТ, Мін'юсту, Національній поліції, ДПУ,ДФС, НАЗК, АРМА об'єднати зусилля з метою розробки Стратегії, проект якої очікувалося подати на розгляд Уряду до 1 липня 2018 р. На виконання доручення Кабінету Міністрів та РНБО України було утворено міжвідомчу робочу групу, склад якої затверджено наказом МВС України від 03.05.2018 р. № 361, з метою колегіального міжвідомчого обговорення підготовленого МВС України спільно з європейськими колегами проекту Стратегії боротьби з організованою злочинністю та плану дій з її реалізації, які згодом були надіслані уповноваженим державним та правоохоронним органам з метою їх погодження. Проте, на жаль, навіть на початок 2019 р. остаточно ані Стратегія, ані план дій з її реалізації Урядом ще й досі не затверджені.

У рамках виконання положень Стратегії на загальнодержавному рівні проблеми боротьби з організованою злочинністю планується розв'язати шляхом: удосконалення нормативно-правового забезпечення боротьби з організованою злочинністю; формування ефективної системи інституційного забезпечення бороть-

би з організованою злочинністю; запобігання організованій злочинності та боротьби з діяльністю організованих злочинних угруповань у сферах з високим ризиком її вияву; залучення громадськості до активної участі у боротьбі з організованою злочинністю; активізації та посилення міжнародного співробітництва у сфері боротьби з організованою злочинністю; інформаційно-аналітичного, наукового та кадрового забезпечення боротьби з організованою злочинністю.

Одним з важливих напрямків має бути визначено посилення спроможностей правоохоронних органів — суб'єктів боротьби з організованою злочинністю, яке неможливе без запровадження в їхню діяльність системи кримінального аналізу та аналізу ризиків організованої злочинності, сумісної зі стандартами ЄС, що передбачає розробку та впровадження стандартизованої аналітичної методології оцінки загроз організованої злочинності та тяжких злочинів (SOCTA Україна), її використання для оцінки реальної ситуації у цій сфері та визначення прогалів у системі отримання відповідної оперативної інформації. Таким чином, пріоритетним напрямом має стати дієве співробітництво з Інтерполом, Європолом та іншими міжнародними партнерами на двосторонній і багатосторонній основі відповідно до національного законодавства та міжнародних договорів, створення та розвиток національної поліцейської бази даних, пов'язаної з міжнародними базами даних.

Як слушно вказує В. А. Глухове-ря, для України, яка обрала курс на євроінтеграцію, дуже важливо ви-

вчати та користуватися позитивним досвідом реформування правоохоронних органів у державах Заходу. Реформи, започатковані останнім часом у правоохоронній сфері, поряд з підвищенням ефективності функціонування системи правоохоронних органів, мають сприяти підвищенню довіри населення до останніх, утвердженню справедливості, законності, слугувати додатковими гарантіями забезпечення прав громадян. При цьому, на його переконання, головною вадою реформ у вітчизняній правоохоронній сфері є відсутність послідовної державної політики, яка має ґрунтуватися на принципах плановості, системності [11].

Враховуючи викладене, ефективність правоохоронної діяльності у сфері боротьби з організованою злочинністю має передбачати запровадження активних форм співпраці з аналогічними структурами іноземних держав шляхом обміну відомостями про злочинні організації та осіб, що беруть участь у їх діяльності; організації і проведення спільних оперативних заходів та трансграничних операцій із запобігання організований злочинній діяльності та її припинення, у тому числі розширення обміну досвідом, стажування та спільне навчання фахівців спеціальних підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю, запровадження проектів міжнародної технічної допомоги, спрямованих на посилення спроможностей органів, які здійснюють боротьбу з організованою злочинністю, постачання сучасної спеціальної техніки, озброєння, інших засобів боротьби з організованою злочинністю.

У положеннях Стратегії має бути відображено регламентований порядок застосування державними органами, які беруть участь у боротьбі з організованою злочинністю, новітніх методів управління ризиками, оцінки загроз та впливу трансграничної та транснаціональної організованої злочинності на суспільно-політичні й соціально-економічні процеси в державі з метою вжиття превентивних заходів для їх локалізації та мінімізації можливих негативних наслідків. На цьому фоні доцільно також забезпечити узгодження форм статистичної звітності правоохоронних органів з обліку кримінальних правопорушень, що стосуються організованої злочинної діяльності, із формами статистичної звітності судової влади щодо результатів розгляду судами кримінальних проваджень за такими правопорушеннями, декларативно визначити уповноважений орган з підготовки щорічного звіту щодо реалізації державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю та спеціальних звітів про стан організованої злочинності в Україні, основні напрями і результати боротьби з такою злочинністю, а також ресурсні потреби.

Слушно вказує Є. Скулиш, зазначаючи, що кримінальна політика держави повинна носити наступальний характер і здійснюватися в режимі більш жорсткого протистояння злочинності [12, с. 128]. Отже, покращити стан криміногенної ситуації неможливо без удосконалення механізму науково-дослідного забезпечення заходів боротьби з організованою злочинністю, передбачивши при цьому системне та комплексне



вивчення наявних проблем нормативно-правового та інституційного супроводження боротьби з організованими злочинними угрупованнями, виходячи з кращих практик зарубіжного досвіду.

У базових положеннях Стратегії має бути також відображено механізми налагодження стратегічних комунікацій у сфері боротьби з організованою злочинністю: створення стратегічних наративів, спрямованих на підтримку суспільством дій органів, які ведуть боротьбу з організованою злочинністю; активне залучення інститутів громадянського суспільства; задекларована відмова від практики толерування владою та суспільством дій організованої злочинності. Беззаперечно реалізація положень Стратегії має здійснюватися послідовно на основі оптимальних та виважених рішень, які мають враховувати позитивний досвід і кращу практику провідних держав ЄС. При цьому необхідно забезпечити стійке функціонування, керованість і ефективність роботи органів, які здійснюють боротьбу з організованою злочинністю. Як об'єктивно зазначає М. Криштанович, за європейським досвідом правоохоронна діяльність має здійснюватися таким чином, щоб головна їх увага концентрувалася на безпосередньому та довгостроковому обслуговуванні населення у сфері підвищення його безпеки [13].

Також з метою реалізації Стратегії має бути обов'язково розроблено та затверджено Урядом держави відповідний План заходів, який в імперативному порядку має підлягати щорічному перегляду з урахуван-

ням отриманих результатів реалізації визначених заходів, висновків та рекомендацій щорічного звіту щодо реалізації державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю. Планом заходів з реалізації Стратегії мають передбачатися конкретні заходи, терміни їх виконання, перелік відповідальних виконавців та очікувані результати (індикатори виконання). Практична реалізація положень Стратегії надасть змогу значно знизити рівень поширення організованої злочинності в Україні, підвищити довіру населення до влади, створити необхідні умови для зростання іноземних інвестицій в економіку держави.

Важливим аспектом правоохоронної діяльності за напрямом протидії організованій злочинності залишається оцінка стану виконання Стратегії, яка має проводитися на підставі виконання Плану заходів з її реалізації, що включається до щорічного звіту з реалізації державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю. Критеріями такої оцінки мають стати: створення адекватної системи заходів із запобігання та боротьби з організованою злочинністю в економічній і фінансово-банківській сферах та кіберпросторі; запровадження міжнародних стандартів у цих сферах та дієвих механізмів координації і взаємодії; підвищення ефективності діяльності органів, які здійснюють боротьбу з організованою злочинністю, та поглиблення їх міжнародної співпраці.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Загострення проблем, пов'язаних з організованою

злочинністю, насамперед, є наслідком розбалансованості нормативно-правового забезпечення та відсутності стратегічного системного підходу на загальнонаціональному рівні до організації протидії цьому явищу. Враховуючи комплексний характер організованої злочинної діяльності, погіршення стану криміногенної ситуації, організація системної боротьби з організованою злочинністю має стати одним із пріоритетних завдань сучасної державної безпекової політики. На жаль, діяльність Уряду у вказаному напрямі є досить повільною, безвідповідальною й бездарною. Оскільки ще до 1 липня 2018 р. Кабінет Міністрів України мав би розробити і затвердити проект Стратегії боротьби з організованою злочинністю разом із планом дій з її реалізації, одним із ключових завдань Уряду України залишається негайне формування та нормативне закріплення засад державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю, що, у свою чергу, передбачає прискорення ухвалення сучасної Стратегії боротьби з організованою злочинністю як фундаментального документа, який декларує та визначає пріоритетні напрями й механізми реалізації державної політики щодо удосконалення законодавчого та інституційного забезпечення, налагодження дієвої взаємодії та координації у рамках вітчизняної правоохоронної системи, активізації транснаціонального співробітництва у сфері боротьби з організованою злочинністю в сучасних умовах.

Також доцільним є впровадження європейського досвіду з метою поси-

лення політичної відповідальності Уряду, зокрема його уповноважених посадових осіб Департаменту з питань безпеки, оборони, діяльності органів юстиції та запобігання корупції Кабінету Міністрів України, відповідальних за супроводження розробки та схвалення на урядовому рівні загальнодержавних стратегічних документів, присвячених реалізації безпекової політики держави. Перспективні наукові дослідження за цією проблематикою мають висвітлювати етапи нормативного забезпечення подальшої реалізації пріоритетів Стратегії боротьби з організованою злочинністю з урахуванням існуючого позитивного європейського досвіду, практичного впровадження сучасних систем кримінального аналізу, зокрема методології Європейського поліцейського відомства, посилення міжвідомчої взаємодії, контролю за виконанням відповідальними суб'єктами плану заходів з її реалізації, який підлягатиме щорічному уточненню з урахуванням одержаних здобутків, висновків та рекомендацій щорічної оцінки стану реалізації державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю.

## **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

---

1. Про Концепцію державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю: Указ Президента України від 21 жовтня 2011 р. № 1000 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1000/2011>
2. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня

- 2015 р. “Про Стратегію національної безпеки України”: Указ Президента України від 26 травня 2015 р. № 287/2015 [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>
3. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 р. “Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України”. Введено в дію Указом Президента України від 14 березня 2016 р. № 92/2016.
  4. Колесник В. Т. Розвиток та удосконалення організаційно-правових механізмів державного управління у сфері забезпечення національної безпеки [Електронний ресурс] / В. Т. Колесник // Держ. управління: удосконалення та розвиток. 2015. № 12. Режим доступу: <http://www.du.nauka.com.ua/?op=1&z=1006>
  5. Литвиненко В. І. Концептуальні засади реформування правоохоронних органів України [Електронний ресурс] / В. І. Литвиненко // Наук. пр. МАУП. Серія : Юрид. науки. 2017. Вип. 1. С. 7–16. Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npmaurip\\_2017\\_1\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npmaurip_2017_1_4)
  6. Шепетько С. А. Напрями удосконалення нормативно-правового регулювання забезпечення координації та взаємодії у сфері боротьби з організованою злочинністю / С. А. Шепетько, О. А. Клименко // Питання боротьби зі злочинністю. 2017. Вип. 34. С. 15–27.
  7. Федосова О. В. Шляхи вдосконалення державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю / О. В. Федосова, Ю. О. Михайлова // Наук. вісн. публічного та приватного права. 2016. Вип. 6, т. 2. С. 190–195.
  8. Про схвалення Стратегії розвитку Державної прикордонної служби України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2015 р. № 1189 [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/248650837>
  9. Про схвалення Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2017 р. № 1023 [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1023-2017-%D1%80?lang=en>
  10. Про невідкладні заходи з нейтралізації загроз національній безпеці у сфері міграційної політики: рішення Ради національної безпеки і оборони України від 1 березня 2018 р., введене в дію Указом Президента України від 17 березня 2018 р. № 72 [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0005525-18>
  11. Глуховець В. А. МВС України як складова реформування сектору безпеки і оборони [Електронний ресурс] / В. А. Глуховець // Форум права. 2016. № 4. С. 72–76. Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2016\\_4\\_14.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2016_4_14.pdf)
  12. Скулиш Є. Д. Загальнодержавна система протидії організованим злочинності: проблеми формування та функціонування / Є. Д. Скулиш // Вісн. Хмельницького ін-ту регіонального управління та права: Наук. часопис. 2003. № 2 (6) / Хмельницький ін-т регіон. управління та права. С. 125–129.
  13. Криштанович М. Ф. Європейський досвід державного управління органами поліції та можливості його використання в Україні [Електронний ресурс] / М. Ф. Криштанович // Актуальні проблеми державного управління. 2015. № 1. С. 287–293. Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy\\_2015\\_1\\_42](http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2015_1_42)

## REFERENCES

---

1. Ukaz Prezydenta Ukrainy Pro Kontseptsiu derzhavnoi polityky u sferi borotby z orhanizovanoi zlochynnistiu vid 21 zhovtnia 2011 roku # 1000 [Decree of the President of Ukraine On the concept of state policy in the field of fighting organized crime as of October 21, 2011 № 1000]. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1000/2011> [in Ukrainian].
2. Ukaz Prezydenta Ukrainy Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy vid 6 travnia 2015 roku: Pro Stratehiiu natsionalnoi bezpeky Ukrainy vid 26 travnia 2015 roku # 287/2015. [Decree of the President of Ukraine On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine as of May 6, 2015: On the Strategy of National Security of Ukraine as of May 26, 2015, № 287/2015]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287/2015> [in Ukrainian].
3. Ukaz Prezydenta Ukrainy Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy vid 4 bereznia 2016 roku: Pro Kontseptsiu rozvytku sektoru bezpeky i oborony Ukrainy (vvedeno v diiu 14 bereznia 2016 roku # 92/2016). [Decree of the President of Ukraine: On the Concept for the Development of the Security and Defense Sector of Ukraine as of March 04, 2016 (which was enacted by the as of March 14, 2016 № 92/2016)]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92/2016> [in Ukrainian].
4. Kolesnyk V. T. (2015). Rozvytok ta udoskonalennia orhanizatsiino-pravovykh mekhanizmv derzhavnogo upravlinnia u sferi zabezpechennia natsionalnoi bezpeky [Development and improvement of organizational and legal mechanisms of state administration in the field of ensuring national security]. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok. – Public Administration: Improvement and Development*, 12. Retrieved from <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1006> [in Ukrainian].
5. Lytvynenko V. I. (2017). Kontseptualni zasady reformuvannia pravookhoronnykh orhaniv Ukrainy [Conceptual Principles of Reforming the Law Enforcement Bodies of Ukraine]. *Naukovi pratsi MAUP. Serii: Yurydychni nauky. – Scientific works of MAUP. Series: Law Sciences*, issue 1, 7–16. Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npmaupun\\_2017\\_1\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npmaupun_2017_1_4) [in Ukrainian].
6. Shepetko S. A., Klymenko O. A. (2017). Napriamy udoskonalennia normatyvno-pravovoho rehulivannia zabezpechennia koordynatsii ta vzaiemodii u sferi borotby z orhanizovanoi zlochynnistiu [Directions for improving the regulatory framework to ensure coordination and interaction in the fight against organized crime]. *Pytannia borotby zi zlochynnistiu. – Issues of combating crime*, issue 34, 15–27. Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pbzz\\_2017\\_34\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pbzz_2017_34_4) [in Ukrainian].
7. Fedosova O. V., Mykhailova Yu. O. (2016). Shliakhy vdoskonalennia derzhavnoi polityky u sferi borotby z orhanizovanoi zlochynnistiu [Ways to improve state policy in the field of combating organized crime]. *Naukovyi visnyk publicnogo ta pryvatnogo prava. – Scientific Bulletin of Public and Private Law*, issue 6, Vol. 2, 190–195. [in Ukrainian].
8. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 23 lystopada 2015 roku #1189: Pro skhvalennia Stratehii rozvytku Derzhavnoi prykordonnoi sluzhby Ukrainy [Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine as of November 23, 2015, № 1189: On Ap-

- proval of the Development Strategy of the State Border Guard Service of Ukraine]. Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/248650837> [in Ukrainian].
9. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 15 lystopada 2017 roku #1023: Pro skhvalennia Stratehii rozvytku orhaniv systemy Ministerstva vnutrishnikh sprav na period do 2020 roku. [Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine as of November 15, 2017, № 1023: On approval of the Development Strategy of the Ministry of Internal Affairs system for the period up to 2020]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1023-2017-%D1%80?lang=en> [in Ukrainian].
  10. Rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy Pro nevidkladni zakhody z neitralizatsii zahroz natsionalnii bezpetsi u sferi mihratsiinoi polityky vid 1 bereznia 2018 roku, vvedene v diiu Ukazom Prezydenta Ukrainy vid 17 bereznia 2018 roku #72. [The decision of the National Security and Defense Council of Ukraine as of March 1, 2018 On urgent measures to neutralize threats to national security in the field of migration policy, which is enacted by Decree of the President of Ukraine as of March 17, 2018, № 72]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0005525-18> [in Ukrainian].
  11. Hlukhoveria V. A. (2016). MVS Ukrainy yak skladova reformuvannia sektoru bezpeky i oborony [Ministry of Internal Affairs of Ukraine as a component of the reform of the security and defense sector]. *Forum prava. – Law forum*, 4. 72–76. Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2016\\_4\\_14.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2016_4_14.pdf) [in Ukrainian].
  12. Skulysh Ye. D. (2003). Zahalnodержavna systema protydii orhanizovanii zlochyynosti: problemy formuvannia ta funktsionuvannia [National system of counteraction to organized crime: problems of formation and functioning]. *Visnyk Khmelnytskoho instytutu rehionalnoho upravlinnia ta prava: Naukovyi chasopys. – Bulletin of the Khmelnytsky Institute of Regional Management and Law: Scientific Journal*, 2 (6) 125–129. [in Ukrainian].
  13. Kryshtanovych M. F. (2015). Yevropeiskyi dosvid derzhavnoho upravlinnia orhanamy politsii ta mozhlyvosti yoho vykorystannia v Ukraini [European experience of the state administration of the police authorities and the possibilities of its use in Ukraine]. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia. – Actual problems of public administration*, 1, 287–293. Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy\\_2015\\_1\\_42](http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2015_1_42) [in Ukrainian].



**UDC: 339.9:992**

DOI: [https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-4\(19\)-94-106](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-4(19)-94-106)

**Дацій Надія Василівна,**

*доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри економічної теорії, інтелектуальної власності та публічного управління, Житомирський національний агроекологічний університет, 10002, м. Житомир, Старий бульвар, 7, тел.: +38 (050)454 29 57, e-mail: ryps@ukr.net*

ORCID: 0000-0003-0640-6426

**Дацій Надежда Васильевна,**

*доктор наук по государственному управлению, профессор, профессор кафедры экономической теории, интеллектуальной собственности и общественного управления, Житомирский национальный агроэкологический университет, 10002,*

*г. Житомир, Старый бульвар, 7, тел.: +38 (050) 454 29 57, e-mail: ryps@ukr.net*

ORCID: 0000-0003-0640-6426

**Datsii Nadiia Vasylyvna,**

*Doctor of Sciences in Public Administration, Professor, Professor of the Department of Economic Theory, Intellectual Property and Public Administration, Zhytomyr National Agroecological University, 10002, Zhytomyr, Staryi bulvar, 7, tel. : +38 (050) 454 29 57, e-mail: ryps@ukr.net*

ORCID: 0000-0003-0640-6426

---

## **ГЛОБАЛЬНІ ПРОЦЕСИ ЯК СТИМУЛ РОЗВИТКУ КРАЇНИ ТА ПРИКОРДОННИХ РЕГІОНІВ**

**Анотація.** Обґрунтовано, що формування і реалізація політики відкритості української економіки передбачає пошук шляхів взаємовигідного міжнародного економічного співробітництва, захист інтересів національного ринку від несприятливого впливу світової кон'юнктури, підтримку вітчизняних товаровиробників, здійснення заходів поміркованого протекціонізму.

Визначено, що глобалізація актуалізує для регіонів та локальних спільнот необхідність визначення та розвитку стійких конкурентних переваг як критерію їх життєздатності в умовах глобальної конкуренції. Перетворюючи традиційні локальні ресурси на глобальні, глобалізація обумовлює постановку проблеми конкурентоспроможності регіону як його здатності відпо-

відати на виклики глобального середовища шляхом створення та захисту унікальних локальних конкурентних переваг.

Обґрунтовано, що формування та реалізація політики відкритості української економіки передбачає пошук шляхів взаємовигідного міжнародного економічного співробітництва, захист інтересів національного ринку від несприятливого впливу світової кон'юнктури, підтримку вітчизняних товаровиробників, здійснення заходів поміркованого протекціонізму.

Доведено, що утворення зв'язків прикордонних регіонів у глобальному просторі пояснюється розширенням повноважень місцевих органів влади у міжнародних, зокрема, зовнішньоекономічних зв'язках. При цьому, в рамках глобалізації прикордонні регіони забезпечують інфраструктуру для переміщення товарів, капіталів та робочої сили. Як наслідок, покращується економічне становище в тих регіонах, які були периферійними територіями і відставали у розвитку.

Визначено, що важливим компонентом міжнародної економічної діяльності регіону є розвиток багатосторонніх форм економічного співробітництва прикордонних регіонів сусідніх країн. Така робота починається зі встановлення пріоритетних напрямів співробітництва на базі визначення інтересів господарюючих суб'єктів. Значущість розвитку таких зв'язків пояснюється важливими інфраструктурними функціями прикордонних регіонів в міжнародній економічній діяльності держави: контролюючими, бар'єрними, контактними та розподільчими. Утворення міжнародних зв'язків прикордонних регіонів пояснюється розширенням повноважень місцевих органів влади у міжнародних, зокрема, зовнішньоекономічних, зв'язках. При цьому, в рамках глобалізації прикордонні регіони забезпечують інфраструктуру для переміщення товарів, капіталів та робочої сили.

**Ключові слова:** глобалізація, конкурентоспроможність, прикордонні регіони, регіональний розвиток, територіальні структури.

## **ГЛОБАЛЬНЫЕ ПРОЦЕССЫ КАК СТИМУЛ РАЗВИТИЯ СТРАНЫ И ПОГРАНИЧНЫХ РЕГИОНОВ**

**Аннотация.** Обосновано, что формирование и реализация политики открытости украинской экономики предполагает поиск путей взаимовыгодного международного экономического сотрудничества, защита интересов национального рынка от неблагоприятного воздействия мировой конъюнктуры, поддержку отечественных товаропроизводителей, осуществление мероприятий умеренного протекционизма.

Определено, что глобализация актуализирует для регионов и локальных сообществ необходимость определения и развития устойчивых конкурентных преимуществ в качестве критерия их жизнеспособности в условиях глобальной конкуренции. Превращая традиционные локальные ресурсы на глобальные, глобализация обуславливает постановку проблемы конкурентоспособности региона как его способности отвечать на вызовы глобальной

среды путем создания и защиты уникальных локальных конкурентных преимуществ.

Обосновано, что формирование и реализация политики открытости украинской экономики предполагает поиск путей взаимовыгодного международного экономического сотрудничества, защиту интересов национального рынка от неблагоприятного воздействия мировой конъюнктуры, поддержку отечественных товаропроизводителей, осуществление мероприятий умеренного протекционизма.

Доказано, что образование связей приграничных регионов в глобальном пространстве объясняется расширением полномочий местных органов власти в международных, в частности, внешнеэкономических связях. При этом, в рамках глобализации приграничные регионы обеспечивают инфраструктуру для перемещения товаров, капиталов и рабочей силы. Как следствие, улучшается экономическое положение в тех регионах, которые были периферийными территориями и отставали в развитии.

Определено, что важным компонентом международной экономической деятельности региона является развитие многосторонних форм экономического сотрудничества приграничных регионов соседних стран. Такая работа начинается с установления приоритетных направлений сотрудничества на базе определения интересов хозяйствующих субъектов. Значимость развития таких связей объясняется важными инфраструктурными функциями приграничных регионов в международной экономической деятельности государства: контролирующими, барьерными, контактными и распределительными. Образование международных связей приграничных регионов объясняется расширением полномочий местных органов власти в международных, в частности, внешнеэкономических, связях. При этом, в рамках глобализации приграничные регионы обеспечивают инфраструктуру для перемещения товаров, капиталов и рабочей силы.

**Ключевые слова:** глобализация, конкурентоспособность, пограничные регионы, региональное развитие, территориальные структуры.

## **GLOBAL PROCESSES AS TO IMPROVE THE DEVELOPMENT OF THE COUNTRY AND BORDER REGIONS**

**Abstract.** The article states that the formation and implementation of the policy of openness of the Ukrainian economy involves the search for ways of mutually beneficial international economic cooperation, protection of the interests of the national market from the unfavourable influence of the world situation, support of domestic commodity producers, and the implementation of measures of moderate protectionism.

It has been determined that globalization urgently needs for the regions and local communities to identify and develop sustainable competitive advantages as a criterion for their viability in the conditions of global competition. Transforming traditional local resources into global ones, globalization raises the challenge of competitiveness of the region as its ability to respond to the challenges of the



global environment by creating and protecting unique local competitive advantages.

It is substantiated that the formation and implementation of the policy of openness of the Ukrainian economy involves the search for ways of mutually beneficial international economic cooperation, protection of the interests of the national market from the unfavourable influence of the world situation, support of domestic commodity producers, and the implementation of measures of moderate protectionism.

It is proved that the formation of ties of border regions in the global space is due to the expansion of powers of the local authorities in the international, in particular, foreign economic relations. In this context, in the framework of globalization the border regions provide an infrastructure for the movement of the goods, capital and labour. As a result, the economic situation improves in those regions that were peripheral and lagging behind in development.

It is determined that an important component of the international economic activity of the region is the development of the multilateral forms of economic cooperation of the border regions of the neighbouring countries. This work begins with the establishment of priority areas of cooperation based on the definition of the interests of the economic entities. The significance of the development of such connections is explained by the important infrastructure functions of the border regions in the international economic activity of the state: controlling, barrier, contact and distribution. The establishment of international relations in the border regions is due to the expansion of powers of the local authorities in the international, in particular, foreign economic relations. In this context, in the framework of globalization the border regions provide an infrastructure for the movement of the goods, capital and labour.

**Keywords:** globalization, competitiveness, border regions, regional development, territorial structures.

---

**Постановка проблеми.** Глобалізований регіон можна визначити як економічну територію, що здійснює регулярні господарські зв'язки із зарубіжжям, які стають суттєвим чинником її соціально-економічного розвитку. Такий регіон стає самостійним геоекономічним суб'єктом. Очевидно, що не всі територіальні союзи здатні виступати в ролі геоекономічних суб'єктів. Для цього необхідно, як мінімум, відповідати двом критеріям: мати конкретні стратегічні

економічні інтереси у глобальному просторі і реальні можливості їх реалізації.

Вплив глобалізації на регіональний розвиток проявляється у перетворенні національних регіонів на активних учасників глобальних міжнародних економічних відносин, де конкурентна боротьба відбувається за ресурси та споживачів регіону як місця для інвестування, бізнесу, проживання. Крім того, глобалізація кардинально змінює пріоритети в

системі конкурентних переваг регіону, оскільки локальні ресурси набувають глобального характеру.

Процеси глобалізації локальних ресурсів зумовлено прагненням доступу до таких ресурсів регіону, як низька вартість праці, забезпеченість природними ресурсами, ємний внутрішній ринок. Це основним мотивом діяльності транснаціональних структур і однією з рушійних сил глобалізації.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Тенденціям розвитку світового господарства, особливостям здійснення міжнародної економічної діяльності і її регулювання присвячені дослідження таких вітчизняних і зарубіжних економістів: П. Кругмана, М. Портера, М. Обстфельда, В. К. Ломакіна, Ю. В. Макогона, Н. А. Мікули та ін.

Окремі аспекти регіонального розвитку досліджено у працях С. Фішера, Л. Ледебура., Е. Блейклі, Р. Дорнбуша, М. Долішного, З. Варналія, М. Бутко, В. Стеченко, Л. Яремко. Поряд з цим, слід зазначити, що при значній кількості праць з окремих напрямів регіонального розвитку, недостатньо уваги приділяється питанням визначення ролі та значущості регіонів у розвитку міжнародної економічної діяльності держави.

**Мета статті** — розглянути подальший розвиток розвитку країни та її прикордонних регіонів у процесі глобалізації.

**Виклад основного матеріалу.** Глобалізація не лише мінімізує значення традиційних регіональних конкурентних переваг, але й нівелює роль відстані як захисного бар'єра у розвитку конкурентних процесів. Роз-

виток інформаційно-комунікаційних систем, мережевих фірм, електронної комерції зняли “захист відстанню” та призвели до виникнення принципово нових видів конкурентної боротьби за території. Наслідком ліквідації захисної функції бар'єра відстані виступає також підвищення рівня відкритості регіональної економіки. Тобто економічні позиції навіть відносно закритих територій залежать від ситуації в інших країнах та регіонах.

Все це приводить до формування та розвитку глобальної сфери господарської діяльності, в якій роль глобалізованих регіонів буде все більш зростати. До основних елементів та передумов формування такої сфери діяльності слід віднести:

- політику провідних суб'єктів світової економіки — окремих країн, регіонів, регіональних утворень, інтеграційних об'єднань, транснаціональних структур, міжнародних організацій;
- формальні та неформальні норми, що регулюють переміщення факторів виробництва;
- принципи та механізми міжнародних економічних відносин;
- виробничі, науково-технічні та технологічні передумови формування глобальної сфери господарської діяльності, що впливають на розвиток глобальної інфраструктури та сприяють глобальній інтеграції національних ринків;
- розвиток глобальної логістичної та виробничої мереж транснаціональних структур, запровадження єдиних критеріїв макроекономічної політики, посилення тенденцій до стандартизації та уніфікації вимог до якості продукції;

- виникнення нових організаційних форм діяльності різних суб'єктів економіки, нівелювання національних бар'єрів у здійсненні глобальної економічної та виробничої діяльності;

- виникнення та розвиток принципово нових інформаційних систем, що забезпечують обслуговування глобальних фінансових, товарних та інших мереж;

- розвиток глобальної освітньої та культурної сфери завдяки поширенню дистанційної освіти, культурних обмінів та ін.

Таким чином, в умовах глобалізації світового господарства необхідним є забезпечення умов щодо підвищення конкурентоспроможності національної економіки та її регіонів як гео економічних суб'єктів. У зв'язку з формуванням поняття глобалізованого регіону слід вказати на такі його ознаки [1]:

- наявність гео економічного потенціалу. Мова йде про певні експортні можливості, ресурси для міжнародного обміну капіталів, здатність до технологічного обміну, готовність до інтернаціоналізації виробництва тощо. Це створює передумови для інтегрування регіону у світовий економічний простір з метою задоволення своїх зовнішньоекономічних інтересів;

- присутність зовнішньоекономічної інфраструктури, яка включає два види забезпечення: фізичне та інституційне. У першому випадку йдеться про існування зручних транспортних шляхів, засобів зв'язку, виставкових площ тощо. У другому — про належне інституційне забезпечення: наявність регіональ-

ного відділення Міжнародної торгово-промислової палати, відділень транснаціональних банків, центрів сприяння іноземним інвестиціям тощо;

- позиціонування регіону у світовому бізнесовому середовищі: визначення своєї товарної спеціалізації, знаходження ніші на світовому ринку, пошук можливостей приєднання до світових виробничих ланцюгів;

- реальне включення регіону у систему міжнародних економічних відносин. Це означає вихід місцевих господарюючих суб'єктів на світові ринки товарів і послуг, капіталів, технологій, робочої сили, і як результат, отримання частки світового доходу;

- участь в міжнародних чи транс-регіональних економічних організаціях. Мова може йти про участь в Єврорегіоні, Європейській асоціації прикордонних регіонів, співпрацю з міжнародними фінансово-кредитними установами та інше;

- існування спеціальних владних органів управління зовнішньоекономічною діяльністю, бізнесових і громадських об'єднань, що мають за мету організацію та сприяння транскордонним господарським контактам. Окрім офіційних інституцій це можуть бути територіальні асоціації експортерів чи імпортерів, агенції сприяння малому та середньому бізнесу у пошуку зарубіжних партнерів чи допомоги іноземним інвесторам тощо;

- проведення свідомої, науково обґрунтованої політики міжнародної економічної діяльності (МЕД), що ґрунтується на середньо- і довгострокових програмах і планах;

- розробка спеціальних заходів (програм) підвищення конкурентоспроможності продукції як на внутрішньому, так і на зовнішньому ринках;

- здійснення кроків щодо формування позитивного іміджу території задля залучення іноземних фірм і регіонів до економічної співпраці. Йдеться про створення стійкого “геоекономічного образу” регіону, своєрідного “бренда” території, який вирізнятиме його з-поміж інших і підкреслюватиме важливі позитивні риси;

- широке використання зовнішніх ресурсів розвитку з метою прискорення темпів економічного зростання та підвищення життєвого рівня регіональної громади;

- значна залежність соціально-економічного розвитку регіону від зовнішніх чинників, стану міжнародних економічних зв'язків;

- поява зовнішньоекономічних загроз і формування системи протидії їм. Це передбачає створення у складі регіонального органу управління спеціального підрозділу, завданням якого має стати відслідковування, попередження і протидія зовнішньоекономічним небезпекам.

В сучасних умовах розвитку глобальної економічної системи регіони набули статусу її повноправних суб'єктів. Таким чином, згідно з теорії систем, всі протиріччя розвитку глобального господарства виявляються й на регіональному рівні. Виділяють три суперечливі тенденції розвитку світової економіки, які мають найбільший вплив на регіональний розвиток, а саме: єдність та боротьба глобального та локального, уніфіка-

ція та диференціація, розповсюдження та концентрація.

Глобалізація актуалізує для регіонів та локальних спільнот необхідність визначення та розвитку стійких конкурентних переваг як критерію їх життєздатності в умовах глобальної конкуренції. Перетворюючи традиційні локальні ресурси на глобальні, глобалізація обумовлює постановку проблеми конкурентоспроможності регіону як його здатності відповідати на виклики глобального середовища шляхом створення та захисту унікальних локальних конкурентних переваг.

Сутність суперечливої взаємодії уніфікації та диференціації полягає, з одного боку, в уніфікації та стандартизації бізнес-процесів та принципів ведення господарської діяльності в регіоні, а з іншого — у підвищенні ролі тих елементів локального середовища, які надають їм унікальності, самобутності та забезпечують конкурентні переваги, які неможливо відтворити в інших місцях (соціальний капітал, імідж, регіональна інноваційна система). За даних умов виникає парадокс: в умовах глобальної конкуренції суб'єкти конкуренції стають все більш глобальними, а конкурентні переваги — все більш локальними. Пояснюється це тим, що всі традиційні локальні переваги швидко нівелюються, поглинаються глобальними ринками в той час, як критичного значення для забезпечення конкурентоспроможності регіонів набувають ті переваги, які не можуть бути переміщені та відтворені в інших місцях.

Важливою суперечливою тенденцією стає глобалізація інноваційної

діяльності та одночасне її зосередження в обмеженій кількості регіонів. Необхідно зазначити, що передумовою ефективного розповсюдження інновацій є географічна близькість та взаємна довіра між учасниками інноваційного процесу. Таким чином, відстань знову перетворюється на суттєвий чинник створення локальних конкурентних переваг, але в новій якості — як фактор формування регіонального середовища поширення інновацій. Саме в даному контексті конкурентний статус окремих національних регіонів може бути рівним або навіть перевищувати позиції традиційних учасників глобальної конкуренції [2, с. 41].

Отже, глобалізація перетворює регіони на повноправних учасників міжнародних економічних відносин, але разом з тим актуалізує для них необхідність ідентифікації та захисту унікальних локальних конкурентних переваг як імперативів підвищення міжнародної конкурентоспроможності в умовах глобалізації. Таким чином, актуальним завданням сучасного розвитку регіонів, націлених на стале зростання в умовах глобалізації та отримання переваг від цього процесу, є формування та розвиток секторів, кластерів, галузей та технологічних комплексів в економіці, які мають стати основою формування нових регіональних союзів, зокрема, глобалізованих. Це призведе до перерозподілу інвестиційних, фінансових, матеріальних потоків та людського капіталу до нового постіндустріального сектору економіки, становлення якого є надзвичайно важливим для сучасного етапу розвитку економіки України.

У сучасних умовах розвитку світового господарства й зростаючої глобалізації різко підвищується роль і значення міжнародної економічної діяльності для країни в цілому, а також її регіонів та суб'єктів господарювання на мікрорівні. Вплив глобальної компоненти на регіональний і загальнодержавний економічний розвиток постійно збільшується. Очевидно, що активізація зовнішніх зв'язків та розвиток міжнародної економічної діяльності має стратегічне значення для зростання економіки. Формування й реалізація відповідних зовнішньоекономічних пріоритетів сприяє стійкому розвитку як економіки країни в цілому, так й її регіонів. У зв'язку із цим особливої важливості набуває необхідність розробки й реалізації заходів, методів, моделей, стратегії розвитку міжнародної економічної діяльності регіону і його суб'єктів господарювання в умовах глобалізації.

Розвиток сучасної світової економіки, поряд із все зростаючим рівнем взаємозалежності й глобалізації, характеризується структурними диспропорціями, що особливо активізуються у світовій торгівлі. Як наслідок, посилюється диспропорційність територіального й економічного розвитку підсистем світового господарства, істотно зростають гео економічні, соціальні, релігійні, екологічні складові функціонування національних економік і світового господарства в цілому.

Очевидно, що глобальні процеси істотно стимулюють розвиток окремих країн і регіонів, однак їх позитивний або негативний вплив на національну економіку великою мірою

залежить від характеру участі країни в міжнародному розподілі праці, рівня її конкурентоздатності на світовому ринку, ефективності використання потенціалу у тих сферах, де наявні стійкі конкурентні переваги. У зв'язку з цим можна зробити висновки щодо необхідності посилення регулюючої ролі держави в зовнішньоекономічній сфері, здійсненні активної промислової політики тощо.

Посилення позицій держави у світовій економіці є можливим лише на основі об'єктивно сформованої зовнішньоекономічної спеціалізації господарського комплексу. У цьому випадку мова йде не про короткостроковий успіх країни на світовому ринку, а про довгостроковий, сталий процес, що відображає реальні переваги національної економіки в міжнародному поділі праці. Реалізація таких переваг й основних потенційних можливостей економіки має здійснюватися за рахунок як ефективно-виробничо-господарської, так і діяльності підприємницьких структур за допомогою дієвих заходів внутрішньо- і зовнішньоекономічної державної політики, так і зміни стратегічних зовнішньоекономічних орієнтирів на здійснення інноваційно-інвестиційного прориву за рахунок технологічного відновлення національної економіки.

При цьому, формуючи міжнародну спеціалізацію національної економіки, поряд з розвитком і підтримкою її експортної складової, необхідно нарощувати потенціал імпортозаміщуючих виробництв, реалізація якого здатна знизити залежність внутрішнього ринку від ввезення закордонної продукції й змінити

профіль такої спеціалізації. Метою в цьому випадку є зростання конкурентоспроможності національної економіки з урахуванням сформованого рівня конкурентоспроможності вітчизняних виробників товарів і послуг і реальних перспектив його підвищення надалі.

Профіль зовнішньоекономічної спеціалізації національного господарства являє собою результат комбінації й взаємодії факторів, описуваних у класичних і сучасних теоріях розвитку міжнародного обміну. Вплив цих факторів на розвиток зовнішньої торгівлі України протягом останнього десятиліття є складним й нерідко суперечливим. Поряд з досягнутою у ході реформ суттєвою лібералізацією зовнішньої торгівлі на стан зовнішньоторговельного обігу безпосередньо впливають тенденції розвитку виробництва, стан технічної й наукової бази промисловості, а також платоспроможного споживчого попиту на внутрішньому ринку. Водночас, лібералізація зовнішньої торгівлі й відкритість економіки різко посилили вплив на неї змін світогосподарської кон'юнктури.

Слід відзначити, що на сьогодні Україні властива не виробничо-економічна модель зовнішньоекономічного співробітництва, а традиційна торговельна.

У сфері імпорту Україна реалізує політику поміркованого лібералізму, що поєднує лібералізацію зовнішньої торгівлі із захистом національного ринку. Однак, частка у зовнішньоекономічному співробітництві таких форм, як виробнича кооперація, інвестиційна взаємодія й науково-тех-

нічний обмін є незначною. По суті, переважає простий товарообмін.

Такі результати розвитку міжнародної економічної діяльності є наслідком відсутності збалансованої і послідовної зовнішньоекономічної політики з урахуванням тенденцій розвитку світового господарства в умовах глобалізації. Держава фактично самоусунулась від регулювання й контролю за зовнішньоекономічною діяльністю.

За останні роки регіональна економіка стала більш відкритою, географія міжнародної економічної діяльності регіонів значно розширилася, збільшився приплив іноземних інвестицій в окремі регіони, зросла питома вага експорту й імпорту в регіональному валовому продукті.

Питання щодо масштабів і меж самостійної діяльності регіонів у зовнішньоекономічній сфері є предметом дискусії серед учених і політиків.

Ступінь включення регіональної економіки до світогосподарських зв'язків залежить також від таких факторів: обсяг, структура й динаміка іноземних інвестицій за певний період часу, характер і форми використання іноземних інвестицій у регіоні; динаміка прямих іноземних інвестицій; розмір впливу іноземного інвестування на обсяги виробництва й галузеву структуру регіональної економіки.

Визначення перспектив інвестиційного співробітництва підприємств регіону і тенденцій його розвитку вимагає спеціального аналізу інвестиційного потенціалу регіону, його інвестиційної привабливості (існуючої й потенційної), механізму формування й структури “інвести-

ційного портфеля” регіону, розроблених проєктів.

Таким чином, формування і реалізація політики відкритості української економіки передбачається пошуком шляхів взаємовигідного міжнародного економічного співробітництва, захистом інтересів національного ринку від несприятливого впливу світової кон'юнктури, підтримкою вітчизняних товаровиробників, здійсненням заходів поміркованого протекціонізму.

Глобалізація набуває особливої значущості в умовах поширення лібералізації зовнішньоекономічних відносин, яка докорінним чином змінює характер взаємодії світової, національної та регіональної економіки. Активне включення регіонів країни у світогосподарські процеси пов'язано з великою кількістю суперечностей, вирішення яких сприятиме більш ефективному використанню потенційних можливостей регіонів у розвитку міжнародної економічної діяльності держави. Процеси інтеграції й глобалізації світового господарства передбачають необхідність пошуку системи ефективної організації і управління міжнародними економічними зв'язками регіонів та підвищення їх ролі у міжнародних економічних відносинах України.

Характерною рисою сучасного світового господарства є швидке зростання міжнародних економічних зв'язків між країнами та їх регіонами, поглиблення міжнародного поділу праці, інтернаціоналізація господарського життя та міжнародна конкуренція.

Аналізуючи роль регіональної економіки у розвитку міжнародної

економічної діяльності держави, слід зазначити, що систематизація національних економік, виділення типів країн та регіонів, їх групування необхідне для систематизації країн та регіонів відповідно до особливостей та рівня їх розвитку; виявлення характерні ознак країн та регіонів; визначення місця країн та регіонів у системі світового господарства та міжнародних економічних відносин; визначення та передбачення імовірних перспектив розвитку країн та регіонів.

Таким чином, ефективний розвиток та активізація участі регіонів у міжнародній економічній діяльності держави має спиратись на узгодження, координацію та реалізацію регіональних та державних економічних інтересів. Формування та впровадження на цій основі регіональної стратегії розвитку МЕД сприятиме еволюції територіальних мезорівневих структур, що забезпечують консолідацію ресурсів та узгодження економічних інтересів на всіх рівнях господарювання, а також реалізацію пріоритетів держави на світових ринках.

Регіони розвинених країн, з якими українські регіони конкурують на міжнародному ринку, завдяки високій якості та достатній кількості природних, виробничих і людських ресурсів у поєднанні з ефективною сучасною системою управління та державною підтримкою, перетворюються на вагомих самостійних гравців міжнародного ринку [4]. Тому регіони можуть розглядатись як суб'єкти міжнародних економічних відносин, які є самостійними гравцями на міжнародних ринках товарів, послуг та людського капіталу.

Однак, при послабленні кризових тенденцій та розширенні внутрішнього ринку, орієнтація регіональної економіки на зовнішній ринок негативно впливає на внутрішній ринок, на торговельні зв'язки між регіонами країни, заважаючи розвитку територіального розділення праці. Отже, в цьому випадку є необхідним поряд із збереженням міжнародних зв'язків необхідно забезпечити законодавчі, інфраструктурні та інші чинники міжрегіональних зв'язків.

Важливою характеристикою національної економіки є конкурентоспроможність країни, яка визначається, поряд з іншими факторами, конкурентоспроможністю регіонів, що входять до її складу. Конкурентоспроможність регіонів визначається такими чинниками [5]: якістю та кількістю людського капіталу регіону; забезпеченістю та ефективністю використання природних ресурсів; рівнем розвитку енергетики; рівнем розвитку інфраструктури, яка обслуговує МЕД регіону; наявністю та рівнем розвитку підприємств, які працюють на зовнішньому ринку; конкурентоспроможністю продукції регіону; законодавчою базою країни; ефективністю залучення зовнішніх та внутрішніх інвестицій.

Таким чином, сталий розвиток регіону з розвиненими зовнішньоекономічними зв'язками залежить від зовнішньоекономічної усталеності МЕД регіону, на яку впливають наступні фактори [6]: рівень регіонального валового продукту; територіальна орієнтація регіону; природно-сировинний потенціал; галузева структура економіки; функціональні особливості регіону.



**Висновки.** Отже, регіони із значною часткою зовнішньоторговельного обороту, значно залежать від кон'юнктури зовнішніх ринків, але ринки в регіонах із незначним розвитком міжнародних зв'язків, теж опосередковано залежать від зовнішньоекономічних факторів, які впливають на внутрішні ціни та становище кредитно-фінансової системи країни.

Важливим компонентом міжнародної економічної діяльності регіону є розвиток багатосторонніх форм економічного співробітництва прикордонних регіонів сусідніх країн. Така робота починається зі встановлення пріоритетних напрямів співробітництва на базі визначення інтересів господарюючих суб'єктів. Значущість розвитку таких зв'язків пояснюється важливими інфраструктурними функціями прикордонних регіонів в міжнародній економічній діяльності держави: контролюючими, бар'єрними, контактними та розподільчими. Утворення міжнародних зв'язків прикордонних регіонів пояснюється розширенням повноважень місцевих органів влади у міжнародних, зокрема, зовнішньоекономічних, зв'язках. При цьому в межах глобалізації прикордонні регіони забезпечують інфраструктуру для переміщення товарів, капіталів та робочої сили. Як наслідок, покращується економічне становище в тих регіонах, які є периферійними територіями і відставали у розвитку.

У внутрішньоекономічному сенсі створення спеціальних економічних зон сприяє зменшенню міжрегіональної нерівності в економічному розвитку, перенесенню управління і контролю за міжнародною економіч-

ною діяльністю з макроекономічного на мезоекономічний рівень, що робить їх більш оперативними та гнучкими.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

---

1. *Яремко Л.* Глобалізований регіон / Л. Яремко // Економіст. № 5. 2018. С. 54–57.
2. *Брикова І. В.* Концепція міжнародної конкурентоспроможності національного регіону та її практичний вимір / І. В. Брикова // Міжнародна економічна політика. № 4. 2016. С. 29–53.
3. *Білорус О. Г.* Глобалізація і безпека розвитку: монографія / О. Г. Білорус, Д. Г. Лук'яненко. К., 2001. 743 с.
4. *Бутко М. П.* Регіональні особливості економічних трансформацій в перехідній економіці / М. П. Бутко. К.: Знання України, 2017. 476 с.
5. Організація регіональної та місцевої влади: досвід держав — членів європейського союзу // Спеціальне доповнене видання Українсько-Європейського Журналу з Міжнародного та Порівняльного Права / Бюро економічного менеджменту та правових досліджень. Київ: ВСЕОМ, 2015. С. 26–70.
6. *Рубцова М. Ю.* Інтеграційні механізми включення України до високотехнологічного сектору транснаціонального виробництва / М. Ю. Рубцова // Журн. європейської економіки. 2017. Т. 4, № 1. С. 31–56.

## REFERENCES

---

1. Yaremko L. (2018). Hlobalizovanyy rehion [Globalized region]. *Ekonmist — Economist*, 5, 54–57 [in Ukrainian].

2. Brykova I. V. (2016). Kontsepsiya mizhnarodnoyi konkurentospromozhnosti natsional'noho rehionu ta yiyi praktychnyy vymir [The Concept of International Competitiveness of the National Region and its Practical Dimension]. *Mizhnarodna ekonomichna polityka – International Economic Policy*, 4, 29–53 [in Ukrainian].
3. Byeloruss O. G., Lukyanenko D. G. (2001). *Hlobalizatsiya i bezpeka rozvytku* [Globalization and development security]. Kyiv [in Ukrainian].
4. Butko M. P. (2017). *Rehional'ni osoblyvosti ekonomichnykh transformatsiy v perekhidniy ekonomitsi* [Regional features of economic transformations in transition economies]. Kyiv: Znannya Ukrainy [in Ukrainian].
5. *Organization of regional and local authorities: experience of member states of the European Union* (2015). Byuro ekonomichnoho menedzhmentu ta pravovykh doslidzhen – Bureau of Economic Management and Legal Studies. (p. 26–70). Kyiv: VSEOM [in Ukrainian].
6. Rubtsova M. Yu. (2017). Intehratsiyni mekhanizmy vklyuchennya Ukrainy do vysokotekhnolohichnoho sektoru transnatsional'noho vyrobnytstva [Integration mechanisms of Ukraine's inclusion in the high-tech sector of transnational production]. *Zhurnal yevropeys'koyi ekonomiky – Journal of the European Economy*, Vols. 4, 1, 31–56 [in Ukrainian].

**UDC: 330.3**

DOI: [https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-4\(19\)-107-119](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-4(19)-107-119)

**Долгальова Олена Вячеславівна,**  
доктор наук з державного управління,  
професор, завідувач кафедри менедж-  
менту, Донбаська національна акаде-  
мія будівництва і архітектури, 84300,  
м. Краматорськ, вул. Героїв Небесної  
Сотні, 14, тел.: +38 (095) 533 54 72,  
e-mail: [elena.dolgaleva21@gmail.com](mailto:elena.dolgaleva21@gmail.com)

ORCID: 0000-0002-7281-2046

**Долгалева Елена Вячеславовна,**  
доктор наук по государственному  
управлению, профессор, заведующий  
кафедрой менеджмента, Донбасская  
национальная академия строитель-  
ства и архитектуры, 84300, г. Крама-  
торск, ул. Героев Небесной Сотни, 14,  
тел.: +38 (095) 533 54 72, e-mail: [elena.dolgaleva21@gmail.com](mailto:elena.dolgaleva21@gmail.com)

ORCID: 0000-0002-7281-2046

**Dolhaleva Olena Viacheslavivna,**  
Doctor of Sciences in Public Administration,  
Professor, Head of the Management Depart-  
ment, Donbas National Academy of Civil En-  
gineering and Architecture, 84300, Krama-  
torsk, Str. Heroiv Nebesnoi Sotni, 14, tel.: +38  
(095) 533 54 72, e-mail: [elena.dolgaleva21@gmail.com](mailto:elena.dolgaleva21@gmail.com)

ORCID: 0000-0002-7281-2046

**Єщенко Марина Георгіївна,**  
кандидат педагогічних наук, старший  
викладач кафедри менеджменту, Дон-  
баська національна академія будів-  
ництва і архітектури, 84300, м. Кра-  
маторськ, вул. Героїв Небесної Сотні,  
14, тел.: +38 (050) 589 14 47, e-mail:  
[marinsv@ukr.net](mailto:marinsv@ukr.net)

ORCID: 0000-0001-7467-7899

**Ещенко Марина Георгиевна,**  
кандидат педагогических наук, старший преподаватель кафедры менеджмента,  
Донбасская национальная академия строительства и архитектуры, 84300, г. Кра-  
маторск, ул. Героев Небесной Сотни, 14, тел.: +38 (050) 589 14 47, e-mail: [marinsv@ukr.net](mailto:marinsv@ukr.net)

ORCID: 0000-0001-7467-7899



**Yeshchenko Maryna Heorhiïvna,**

*Candidate of Pedagogical Sciences, Senior Lecturer of the Management Department, Donbas National Academy of Civil Engineering and Architecture, 84300, Kramatorsk, Str. Heroiv Nebesnoi Sotni, 14, tel.: +38 (050) 589 14 47, e-mail: marinsv@ukr.net*

*ORCID: 0000-0001-7467-7899*

---

## **СОЦІАЛЬНА СКЛАДОВА СТАЛОГО РОЗВИТКУ**

**Анотація.** Визначено актуальність дослідження соціальної складової сталого розвитку. Наведено довгострокові економічні та соціальні тенденції. Схарактеризовано поняття “сталий розвиток”. Запропоновано схематичний вигляд сталого розвитку та його складових. Визначено та розглянуто важливість концепції сталого розвитку, його загальні проблеми, ключові принципи та головні цілі. Окреслено інтегруючу роль соціальної складової сталого розвитку щодо економічної та екологічної складових. Обґрунтовано необхідність впровадження в Україні стратегії сталого розвитку, зумовлені чинниками як внутрішнього, так і зовнішнього характеру.

Сучасний перехід до сталого розвитку — це процес зміни ціннісних орієнтацій багатьох людей. Міжнародними фундаментальними цінностями розвитку визнано свободу, рівність, солідарність, толерантність, повагу до природи, спільну відповідальність. Національні цілі сталого розвитку базуються на політичних, економічних, соціальних, екологічних, моральних і культурних цінностях, властивих українському суспільству. Вони визначають спрямованість стратегії на турботу про спільне благо та захист національних інтересів України.

Викладено перелік векторів, визначених у Стратегії сталого розвитку “Україна–2020”. Підкреслено, що стратегічне бачення сталого розвитку України ґрунтується на забезпеченні національних інтересів та виконанні міжнародних зобов’язань України щодо переходу до сталого розвитку.

Наголошено на необхідності довшівської освіти у контексті сталого розвитку. Підкреслено, що ключове завдання освіти у ХХІ столітті — розвиток мислення, орієнтованого на стале майбутнє та відповідні життєві цінності і пріоритети, та схарактеризовано важливість випереджаючої освіти сталого розвитку. Сталий розвиток орієнтований насамперед на людину та поліпшення якості її життя у сприятливому соціально-економічному середовищі та екологічно чистому природному довікллі.

**Ключові слова:** екологічна складова, економічна складова, національні цілі, національний інтерес, соціальна складова, соціальний капітал, сталий розвиток, стратегія.

## СОЦИАЛЬНАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

**Аннотация.** Определена актуальность исследования социальной составляющей устойчивого развития. Приведены долгосрочные экономические и социальные тенденции. Охарактеризовано понятие “устойчивое развитие”. Предложен схематический вид устойчивого развития и его составляющих. Определены и рассмотрены важность концепции устойчивого развития, его общие проблемы, ключевые принципы и главные цели. Показана интегрирующая роль социальной составляющей устойчивого развития с экономической и экологической составляющих. Обоснована необходимость внедрения в Украине стратегии устойчивого развития, обусловленная факторами как внутреннего, так и внешнего характера.

Современный переход к устойчивому развитию — это процесс изменения ценностных ориентаций многих людей. Международными фундаментальными ценностями развития признаны свобода, равенство, солидарность, терпимость, уважение к природе, общая ответственность. Национальные цели устойчивого развития базируются на политических, экономических, социальных, экологических, нравственных и культурных ценностях, присущих украинскому обществу. Они определяют направленность стратегии на заботу об общем благе и защите национальных интересов Украины.

Изложен перечень векторов, определенных в Стратегии устойчивого развития “Украина — 2020”. Подчеркнуто, что стратегическое видение устойчивого развития Украины основывается на обеспечении национальных интересов и выполнении международных обязательств Украины относительно перехода к устойчивому развитию.

Указана необходимость довузовского образования в контексте устойчивого развития. Подчеркнуто, что ключевая задача образования в XXI веке — развитие мышления, ориентированного на устойчивое будущее и соответствующие жизненные ценности и приоритеты, и охарактеризована важность опережающего образования устойчивого развития. Кроме того, устойчивое развитие ориентировано прежде всего на человека и улучшение качества его жизни в благоприятной социально-экономической среде и экологически чистой природной среде.

**Ключевые слова:** экологическая составляющая, экономическая составляющая, национальные цели, национальный интерес, социальная составляющая, социальный капитал, устойчивое развитие, стратегия.

## THE SOCIAL PILLAR OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT

**Abstract.** The relevance of studying the social pillar of sustainable development is defined. The long-term economic and social trends are revealed. The concept “sustainable development” is characterized. The scheme description of sustainable development and its pillars are analysed. The importance of the conception of sustainable development and its general characteristics are determined. The key principles of sustainable development are considered in the article. The

integrated role of the social pillar of sustainable development according to its economic and environmental pillars is shown. The authors substantiate the necessity of implementing the sustainable development strategy in Ukraine that is caused by both internal and external factors.

The modern approach to sustainable development is the process of changing most people's value priorities. The following international core values of development are declared – freedom, equality, solidarity, tolerance, respect for nature, and joint responsibility. The national goals of sustainable development are based on political, economic, social, environmental, moral, and cultural values that are characteristic for Ukrainian society. They define the focus of the strategy on the concern for the common good and protection of Ukrainian national interests.

The list of vectors, revealed in Strategy on Sustainable Development “Ukraine – 2020”, is presented. It is emphasized that strategic goal of sustainable development of Ukraine is based on dealing with national interests and fulfilling international obligations of Ukraine regarding the transition to sustainable development.

The necessity of pre-university education in the context of sustainable development is proved. It is emphasized that the key goal of the education in the 21<sup>st</sup> century is to develop thinking that is aimed at sustainable future and appropriate life values and priorities. The importance of cutting-edge education of sustainable development is characterized. Moreover, sustainable development is centered around a person, improving the quality of his/her life in favourable social and economic environment, as well as in clean environment.

**Keywords:** sustainable development, strategy, social pillar, economic pillar, environmental pillar, national goals, national interests, social capital.

---

**Постановка проблеми.** Виконання соціальної складової сталого розвитку у процесі реалізації його завдань, функції поєднання економічної та екологічної складових відбувається лише за наявності умов для активізації ролі кожного громадянина і суспільства в цілому як суб'єкта цього процесу.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питаннями соціальної складової сталого розвитку займалися такі вчені: Т. Діллік, М. Креймер, Д. Медоуз, М. Портер, К. Хокертс та ін.

Актуальність дослідження полягає в тому, що на сьогодні значну підтримку мають ідеї створення поділюваних усіма цінностей, корпоративної стійкості та сталого розвитку, що розглядаються як можливі орієнтири суспільства і діяльності бізнес-організацій.

**Мета статті** – Обґрунтувати впровадження в Україні стратегії сталого розвитку.

**Виклад основного матеріалу.** Концепція сталого розвитку набуває останнім значної популярності. Як справедливо помітили американські

дослідники Т. Діллік і К. Хокертс, які активно займаються дослідженнями в даній області, “стійкість перетворилася в мантру XXI століття” [1]. Зростаючий інтерес до феномену сталого розвитку підтверджується численними міжнародними ініціативами, створенням міжнародних і національних дослідницьких центрів, обговоренням проблем сталого розвитку на майданчиках провідних світових форумів, зростанням публікацій з питань сталого розвитку та економічного зростання, корпоративної стійкості. На ствердження цього можна навести матеріали Всесвітнього форуму “РІО + 20”, що відбувся в 2012 р., однією з центральних тем якого стала корпоративна стійкість.

Актуальність дослідження і широкого обговорення проблем сталого розвитку пов’язана з багатьма причинами пізнавального, теоретичного і практичного характеру, з формуванням ряду довгострокових економічних і соціальних тенденцій. Насамперед, мова йде про пошук економічної моделі, альтернативної неоліберальної моделі капіталізму, що склалася до початку XXI ст. у багатьох економічно розвинених країнах світу. В основі цієї моделі лежать постулати неокласичного напрямку економічної теорії, представники якого розглядають економічне мислення, економічне зростання, конкуренцію і орієнтацію економічної діяльності на досягнення короткострокових результатів, що матеріалізуються у прибутку як основні імперативи економічного розвитку. Разом з тим, більш ширшої підтримки отримують ідеї створення “загальних цінностей”,

корпоративної стійкості та сталого розвитку, що розглядаються як можливі орієнтири розвитку суспільства і діяльності бізнес-організацій.

Існує досить широкий спектр підходів до трактування суті цього явища і змісту відповідного поняття. Останнє свідчить про відсутність інтегральної загальноприйнятої концепції сталого розвитку. Один з найвідоміших експертів у цій галузі Д. Медоуз визнає: “Ми не знаємо, що таке сталий розвиток, але ми розуміємо, що не є таким. Безглузда витрата енергії — це не сталий розвиток. Вирубка лісів і руйнування ґрунтового покриву — теж. Багато хто розуміє під стійким розвитком деяку кінцеву точку в русі суспільства. Варто досягти цієї точки, і всі проблеми навколишнього середовища автоматично зникнуть. Мені здається, що сталий розвиток — це не кінцева мета, а те, як ми рухаємося в напрямі цієї мети” [2].

Основною проблемою сталого розвитку, зазвичай визначають проблему вичерпності ресурсів, викликану зростанням потреб на тлі обмеженості ресурсів, і, як наслідок, проблему обмеженості моделі економічного зростання, якої дотримуються економічно розвинені країни світу. Не випадково перша доповідь, присвячена питанням сталого розвитку, підготовлена Римським клубом в 1972 р., носила назву “Межі зростання”. Власне, і появу концепції сталого розвитку було пов’язано з усвідомленням того факту, що суспільство перебуває на межі глобальної кризи, яка може бути викликана вичерпанням ресурсів, зростаючим тиском на біосферу, що породжуєть-

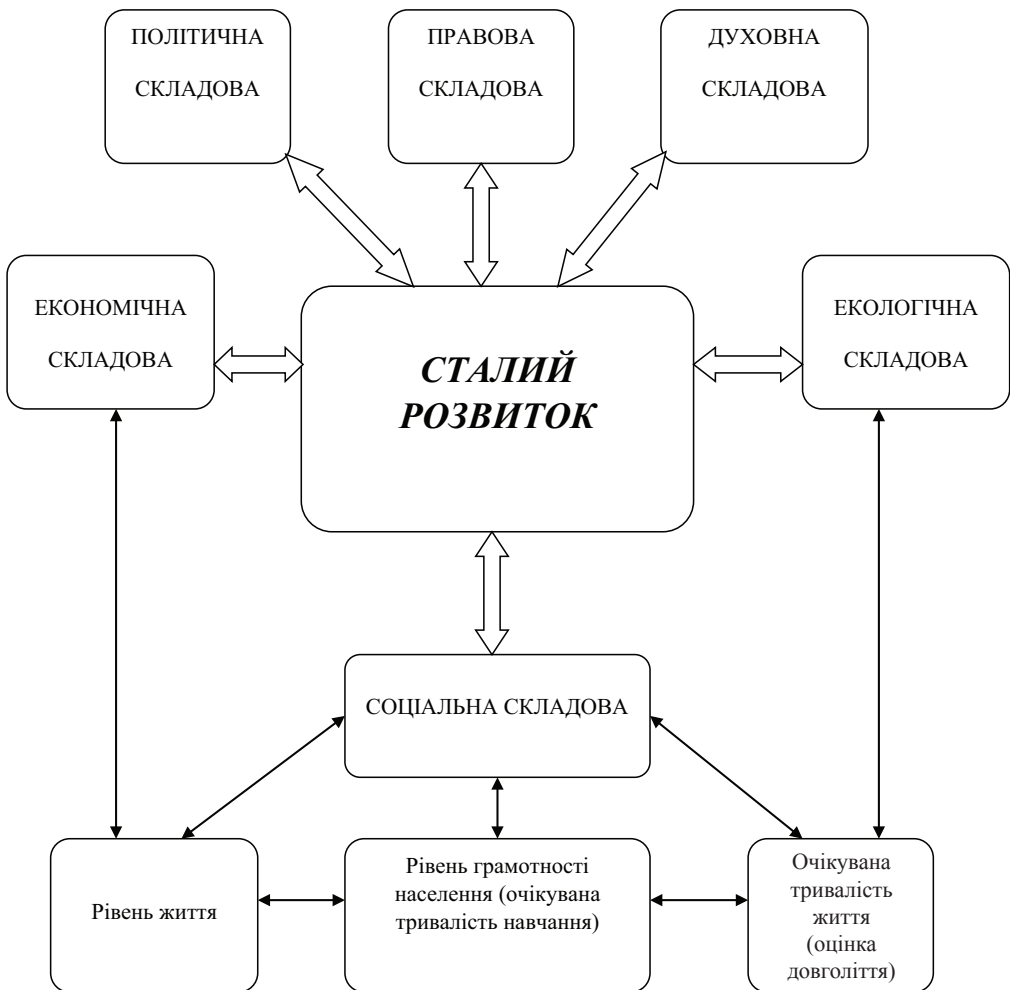
ся господарською діяльністю людини, а також з усвідомленням необхідності формування іншої моделі економічного розвитку, заснованої на принципах сталого, збалансованого розвитку.

Розглянемо модель сталого розвитку (рисунок).

Орієнтація на сталий розвиток задає певну систему координат, зумовлює правила поведінки суб'єктів

господарської діяльності, відповідні обмеження, оскільки передбачає:

- збалансований економічний ріст, підвищення його якості та ефективності;
- перехід до зеленої моделі економічного зростання, яка передбачає дотримання норм екологічної безпеки, оптимізацію навантаження на навколишнє середовище, раціональне використання ресурсів;



Сталий розвиток та його складові



- забезпечення оптимального розміру прибутку і витрат (з урахуванням трансформації зовнішніх ефектів у внутрішні, перехід до обліку повних або справжніх витрат виробництва);

- добросовісну конкуренцію;
- відповідальне споживання;
- націленість на досягнення довгострокових цілей і реалізацію довгострокових інтересів суспільства (підвищення якості життя з одночасним збереженням життєздатності навколишнього середовища);

- досягнення більшої соціальної справедливості;

- впровадження соціально відповідальної моделі ведення бізнесу.

Ключовими принципами сталого розвитку слід розглядати принцип збалансованості і принцип залучення зацікавлених сторін. Реалізація принципу збалансованості передбачає збалансованість економічних, екологічних та соціальних аспектів розвитку; інтересів теперішніх та майбутніх поколінь, різних зацікавлених сторін, суспільства і корпорацій; збалансований економічний ріст. У свою чергу, збалансований економічний ріст припускає стійкі темпи зростання, супроводжувані заходами зі збереження навколишнього середовища, зниженням навантаження на неї, а також підвищенням рівня і якості життя, досягненням більшої соціальної справедливості. Залученість зацікавлених сторін може трактуватися як орієнтація розвитку на задоволення потреб, запитів і очікувань суспільства, представленого широким колом зацікавлених сторін (населення країни, різні соціальні групи і категорії).

Соціальна складова сталого розвитку має насаперед значення цілепокладання, оскільки в центрі її знаходиться людина як суб'єкт і, власне, мета цього розвитку. Здійснення процесів сталого розвитку передбачає активну роль людини як учасника суспільно-економічної діяльності, безпосередньо стосується також його соціальної складової. Головні цілі сталого розвитку, при розгляді його в аспекті соціальної складової, очевидно полягають насаперед у досягненні тих життєвих стандартів, (включаючи прийнятний для людського існування стан навколишнього середовища), які вважаються нормальними для певного суспільства. Однак, як показує досвід практичної діяльності, належна реалізація зазначених цілей виявляється неможливою без участі громадян у розробці та прийнятті відповідних рішень на рівні певних владних органів. Форми цієї участі різні, але основні з них — вибори згідно ustalених демократичних процедур і діяльність в рамках неурядових громадських організацій щодо здійснення громадських ініціатив, в тому числі можуть мати характер громадського контролю за діями влади.

Вплив суспільства на владу шляхом виборів для забезпечення соціальних параметрів сталого розвитку досягається насаперед тоді, коли в центрі інтересів виборців знаходиться питання оподаткування і витрачання бюджетних коштів, а також встановлення певних інституційних меж щодо природоохоронних заходів, включаючи компенсацію збитків завданих навколишньому середовищу в процесі економічної діяльності.

Відповідно, розуміння сталого розвитку в аспекті соціальної складової обов'язково включає існування для кожного громадянина можливості прямої або непрямой, але активної участі у процесах прямо до його повсякденного життя, включаючи участь щодо прийняття та реалізації певних владних рішень і контролю за їх виконанням.

Таким чином, виконання завдань сталого розвитку, що стоять з точки зору, як економічної, так і екологічної складової, фактично відбувається через найбільш повну реалізацію всіх реалізованих соціальних складових аспектів суспільно-економічного та суспільно-політичного життя завдяки чому відбувається активізація людського фактора. Зазначене є основним моментом у здійсненні спільних процесів сталого розвитку. Тому існують вагомі підстави для констатації інтегруючої ролі соціальної складової сталого розвитку щодо економічної та екологічної складових, яка забезпечує їх взаємодію в межах відповідних процесів.

Виконання соціальної складової сталого розвитку в процесі реалізації його завдань функції поєднання економічної та екологічної складових відбувається лише за наявності умов для активізації ролі кожного громадянина і суспільства в цілому як суб'єкта цього процесу. Вказані умови забезпечують розвинене громадянське суспільство провідними ознаками якого є високий рівень самоорганізації громадян на основі взаємної довіри і толерантності, що обумовлює їх широке залучення до суспільно-політичної діяльності

з метою впливу на владу і на зміст прийнятих нею рішень.

Економічною інтерпретацією громадянського суспільства треба вважати категорію соціального капіталу, яка розглядається як існуючий в суспільстві потенціал взаємної довіри і взаємодопомоги, раціонально сформований в міжособистісному просторі, обсяг якого можна виміряти за допомогою індексу довіри громадськості та членства громадян у громадських об'єднаннях. Існуюча сьогодні в Україні громадська ситуація характеризується слабкою добровільною організаційною активністю громадян, низькими рівнями довіри між ними та толерантності в міжособистісних стосунках. Зазначене свідчить, що в нашій країні практично не існує потужного соціального капіталу, а отже також відсутнє розвинуте громадянське суспільство.

Все це не дає можливості забезпечити повною мірою вирішення існуючих нагальних проблем, що мають відбуватися в аспекті соціальної складової сталого розвитку, і не сприяє досягненню належної реалізації його завдань в цілому. Перспективним у цьому є стимулювання тих процесів, що сприяли активізації, інших складових, які інтегрують роль соціальної складової сталого розвитку та сприяють їх оптимальному здійсненню.

Отже, необхідність впровадження в Україні Стратегії сталого розвитку зумовлена чинниками внутрішнього і зовнішнього характеру, саме:

- в Україні внаслідок домінування протягом багатьох років ресурсо- та енергоємних галузей і технологій, сировинної орієнтації експорту та

надмірної концентрації виробництва у промислових регіонах сформувалася така структура управління розвитком, яка загалом є неефективною та екологічно небезпечною;

- рівень економічного розвитку та добробуту населення не відповідає природному, науково-технічному, аграрно-промислому потенціалу України та кваліфікаційно-освітньому рівню населення, соціально-історичним і культурним традиціям народу України;

- Україна має міжнародні зобов'язання щодо сталого розвитку, визначені стратегічними документами ООН;

- основою для впровадження інноваційних перетворень в Україні у напрямі сталого розвитку є Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом;

- у розроблених та затверджених стратегічних загальнодержавних, галузевих та регіональних документах не повною мірою відображені цілі та завдання сталого розвитку;

- українські вчені підготували наукове обґрунтування переходу України до сталого розвитку та була сформована відповідна громадська підтримка цього процесу.

Перехід до сталого розвитку — це процес зміни ціннісних орієнтацій багатьох людей. Фундаментальними міжнародними цінностями розвитку є свобода, рівність, солідарність, толерантність, повага до природи, спільна відповідальність. Національні цілі сталого розвитку базуються на політичних, економічних, соціальних, екологічних, моральних і культурних цінностях, властивих українському суспільству. Вони визначають спря-

мованість стратегії на турботу про спільне благо та захист національних інтересів України.

Вектори, визначені у Стратегії сталого розвитку “Україна — 2020”:

- вектор розвитку — забезпечення сталого розвитку країни, проведення структурних реформ, забезпечення економічного зростання екологічно невиснажливим способом, створення сприятливих умов для ведення господарської діяльності;

- вектор безпеки — забезпечення безпеки держави, бізнесу та громадян, захищеності інвестицій та приватної власності, забезпечення миру і захисту кордонів, чесного та неупередженого правосуддя, невідкладне проведення очищення влади на всіх рівнях та забезпечення впровадження ефективних механізмів протидії корупції. Пріоритетом є безпека життя та здоров'я людини, що є неможливим без ефективної системи охорони громадського здоров'я, надання належних медичних послуг, захищеності соціально вразливих верств населення, безпечного стану довкілля і доступу до якісної питної води й санітарії, безпечних і якісних харчових продуктів та промислових товарів;

- вектор відповідальності — забезпечення гарантій кожному громадянину, незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак, мати доступ до високоякісної освіти, системи охорони здоров'я та інших послуг в державному та приватному секторах;

- вектор гордості — забезпечення взаємної поваги та толерантності в суспільстві, гордості за власну державу, її історію, культуру, науку, спорт.

Стратегічне бачення сталого розвитку України ґрунтується на забезпеченні національних інтересів та виконанні міжнародних зобов'язань України щодо переходу до сталого розвитку. Такий розвиток передбачає:

- подолання дисбалансів в економічній, соціальній та екологічній сферах;

- трансформацію економічної діяльності, перехід на засади “зеленої економіки”;

- побудову мирного та безпечного, соціально згуртованого суспільства з належним врядуванням та інклюзивними інституціями;

- забезпечення партнерської взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, бізнесу, науки, освіти та організацій громадянського суспільства;

- повну зайнятість населення;

- високий рівень науки, освіти (модернізація і розвиток освіти, що мають набути безперервного характеру, гнучко реагувати на всі процеси, що відбуваються в Україні та світі) та охорони здоров'я;

- підтримання довкілля в належному стані, який забезпечуватиме якісне життя та благополуччя нинішнього та майбутніх поколінь;

- децентралізацію та впровадження регіональної політики, яка передбачає гармонійне поєднання загальнонаціональних і регіональних інтересів;

- збереження національних культурних цінностей і традицій.

Визначальним у Стратегії є інноваційне спрямування розвитку, яке ґрунтується на активному використанні знань і наукових досягнень, стимулюванні інноваційної діяльності, створенні сприятливого інвестиційного клімату, оновленні виробничих фондів, формуванні високотехнологічних видів діяльності та галузей економіки, підвищенні енергоефективності виробництва, стимулюванні збалансованого економічного зростання, основаному на залученні інвестицій у використання відновлюваних джерел енергії, в екологічно безпечне виробництво та “зелені” технології.

Економічне зростання буде пов'язане не з експлуатацією природних ресурсів, а з широким застосуванням моделей “зеленої” економіки. Накопичені в минулому відходи поступово будуть перероблятися та утилізуватися, що приведе до зменшення масштабів та ліквідації значної кількості полігонів. В експорті відбудеться перехід від сировини та продуктів її первинної переробки до переважання продуктів з високим ступенем доданої вартості.

Завдяки заходам з енергозбереження та застосуванню енергоефективних практик суттєво знизиться енергоємність валового внутрішнього продукту. Частка виробництва екологічно чистої енергії неухильно зростатиме, витісняючи передусім традиційні карбонові технології. Це дасть змогу суттєво зменшити викиди парникових газів та інших забруднюючих речовин в атмосферу, і стане внеском у протидію зміні клімату. Все це сприятиме поліпшенню якості довкілля і здоров'я населення.

Стратегічним напрямом сталого розвитку України є також модернізація і розвиток освіти. Розвиток мислення, орієнтованого на стале майбутнє та відповідні життєві цінності і пріоритети — ключове завдання освіти у XXI столітті. Освіта для сталого розвитку ґрунтується на понятті сталого розвитку як такого, що задовольняє потреби сьогодення та не ставить під загрозу можливість майбутніх поколінь задовольняти власні потреби. Розвиток, необхідний для задоволення потреб людей і поліпшення якісного рівня їхнього життя [6].

Освіта для сталого розвитку триває протягом усього життя і включає усі рівні та категорії освіти та навчання, а саме: дошкільна освіта; загальна середня освіта; довшівська освіта; вища освіта; перепідготовка та перекваліфікація; стажування тощо.

Основними напрямками розвитку освіти для сталого розвитку є переорієнтація наявної освіти на всіх рівнях для вирішення питань сталого розвитку, а також підготовка кадрів, головною складовою якої є вибір майбутньої професії — довшівська підготовка молоді. Саме довшівська підготовка є важливим важелем при виборі майбутньої професії у молоді, тому що це один із важливіших виборів у житті [6].

Що саме представляє собою довшівська (довузівська) освіта. Ґрунтовне висвітлення категорії довузівської освіти представлено в наукових розвідках Е. Фатеевої. На думку вченої, “довузівська освіта — це процес і результат оволодіння слухачами системою наукових

знань, пізнавальних умінь та навичок, і формування на цій основі світогляду, моральних та інших індивідуально-психічних якостей особистості, розвиток її творчих сил та здібностей в освітньо-інформаційному просторі центру довузівської підготовки” [9, с. 17]. Науковець Н. Федорова зазначає, що “довузівська підготовка — це не тільки крок до здобуття вищої освіти, але й важливий етап у житті молоді людини на шляху до здобуття професії та подальшого розвитку особистості” [8, с. 73].

Складовими змісту освіти для сталого розвитку, як зазначає Ніколаєв К. Д., є: якість життя, соціальна справедливість та рівноправність; збереження різноманіття: культурного, соціального та біологічного; розвиток в мережах відтворення екосистем; взаємозв’язок: у суспільстві, економіці та довкіллі; усвідомлення відповідальності перед майбутніми поколіннями; громадянська позиція; права та обов’язки громадян; потреби та права майбутніх поколінь на довкілля [6].

Отже, підвищення якісного рівня освіти має бути спрямовано на забезпечення економічного зростання держави та розв’язання соціальних проблем суспільства, подальше навчання і розвиток особистості. Освіта для сталого розвитку стає процесом навчання як приймати рішення, необхідні для забезпечення довгострокового майбутнього економіки, екології, соціальної справедливості.

**Висновки і перспективи подальших досліджень.** Таким чином, сталий розвиток орієнтований насамперед на людину та поліпшення

якості її життя у сприятливому соціально-економічному середовищі та екологічно чистому, здоровому, різноманітному природному довкіллі. Неперервна освіта забезпечує творче ставлення людини до своєї роботи. Високий інтелектуальний рівень людського потенціалу має забезпечити конкурентоспроможність країни у майбутньому.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

---

1. *Dyllick Th., Hockerts K.* Beyond the Business Case for Corporate Sustainability // *Business Strategy and the Environment*. 2002. Vol. 11. Iss. 2. P. 130.
2. *Meadows D.* et al. *The Limits to Growth*. N. Y., 1972.
3. *Моисеев Н. Н.* Судьба цивилизации. Путь разума. М.: МНЭПУ, 1988. 205 с. URL: <http://old.rgo.ru/wp-content/uploads>.
4. *Портер М., Креймер М.* Капитализм для всех // *Harvard Business Review Россия*. 2011, март. С. 34–52.
5. *Meyer E. C.* Social Aspects of Sustainability. Münster, January 2000. URL: <https://www.wiwi.uni-muenster.de/vwt/vwd/pdf/300.pdf>.
6. Проект закону України про Стратегію сталого розвитку України до 2030 р. № 9015 от 07.08.2018.
7. *Николаев К. Д.* Випереджаюча освіта для сталого розвитку як інноваційна форма організації освітнього простору перепідготовки вчителів // *Педагогічні науки*. Вип. № 126. 2015. С. 116–124.
8. *Єщенко М. Г.* Історіографія аналізу становлення та розвитку системи довузівської підготовки у ВНЗ України. Педагогіка і психологія сьогодення: теорія та практика: зб. наук. робіт учасників міжнар. наук.-практ. конференції (Одеса, 22–23 січня 2016 р.). Одеса: ГО Південна фундація педагогіки. С. 71–75.
9. *Фатеева Е. М.* Організаційно-педагогічні засади управління центром довузівської підготовки вищого навчального закладу: дис. ... канд. пед. наук: 13.00.01 / Херсонський держ. ун-т. Херсон, 2005. 250 с.

## REFERENCES

---

1. Dyllick Th. & Hockerts K. (2002). Beyond the Business Case for Corporate Sustainability. *Business Strategy and the Environment*, 11 (2), 130–141 [in English].
2. Meadows D. et al. (1972). *The Limits to Growth*. New York [in English].
3. Moiseev N. N. (1988). *Sudba tsivilizatsii. Put razuma [The fate of civilization. The path of reason]*. Moscow: Izd-vo MNEPU [in Russian].
4. Porter M., Kreimer M. (2011). Kapitализm dlia vsekh [Capitalism for everyone]. *Harvard Business Review Rossiya — Harvard Business Review Russia*, March, 34–52 [in Russian].
5. Meyer E. C. (2000). *Social Aspects of Sustainability*. Münster. Retrieved from <https://www.wiwi.uni-muenster.de/vwt/vwd/pdf/300.pdf> [in English].
6. Proekt zakonu Ukrainy pro Stratehiiu staloho rozvytku Ukrainy do 2030 roku : vid 07.08.2018 № 9015 [Draft Law of Ukraine on the Strategy of Sustainable Development of Ukraine until 2030 from 07.08.2018 № 9015]. (n.d.). *iportal.rada.gov.ua*. Retrieved from [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?pf3516=9015&skl=9](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=9015&skl=9) [in Ukrainian].
7. Nikolaiev K. D. (2015). Vyperedzhaiucha osvita dlia staloho rozvytku yak innovatsiina forma orhanizatsii

- osvitnoho prostoru perepidhotovky vchyteliv [Outstanding Education for Sustainable Development as an innovative form of organizing the educational space for retraining teachers]. *Pedahohichni nauky — Pedagogical sciences*, 126, 116–124 [in Ukrainian].
8. Yeshchenko M. H. (2016). Istoriohrafiiia analizu stanovlennia ta rozvytku systemy dovuzivskoi pidhotovky u VNZ Ukrainy [Historiography of the analysis of the formation and development of the pre-university training system in higher educational institutions of Ukraine]. *Pedahohika i psykhohiia sohodennia: teoriia ta praktyka — Pedagogy and psychology of the present: theory and practice: Proceedings of the international scientific-practical conference*. (p. 71–75). Odesa: HO Pivdenna fundatsiia pedahohiky [in Ukrainian].
  9. Fatieieva E. M. (2005). Orhanizatsiino-pedahohichni zasady upravlinnia tsentrom dovuzivskoi pidhotovky vyshchoho navchalnoho zakladu [Organizational Pedagogical Principles of Management of the Pre-University Training Center of the Higher Educational Institution]. *Candidate's thesis*. Kherson: Khersonskiy derzh. un-t. [in Ukrainian].



**UDC: 351**

DOI: [https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-4\(19\)-120-131](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-4(19)-120-131)

**Кіфряк Олександр Миколайович,**  
аспірант Міжрегіональної Академії управління персоналом, заступник начальника Управління Державної архітектурно-будівельної інспекції у Чернівецькій області, 58001, м. Чернівці, вул. П. Целана, 11, тел.: +38 (050) 675 22 41, e-mail: [sankif@ukr.net](mailto:sankif@ukr.net)

ORCID: 0000-0001-9724-6557

**Кифряк Александр Николаевич,**  
аспірант Межрегиональной Академии управления персоналом, заместитель начальника Управления Государственной архитектурно-строительной инспекции в Черновицкой области, 58001, г. Черновцы, ул. П. Целана, 11, тел.: +38 (050) 675 22 41, e-mail: [sankif@ukr.net](mailto:sankif@ukr.net)

ORCID: 0000-0001-9724-6557

**Kifriak Oleksandr Nikolaevich,**  
graduate student of the Interregional Academy of Personnel Management, deputy head, Office of the State Architectural and Construction Inspectorate in Chernivtsi region, 58001, Chernivtsi, Str. P. Celana, 11, tel.: +38 (050) 675 22 41, e-mail: [sankif@ukr.net](mailto:sankif@ukr.net)

ORCID: 0000-0001-9724-6557

---

## **ЕВОЛЮЦІЯ ДОКТРИНАЛЬНИХ ТА НОРМАТИВНИХ ПІДХОДІВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ДО ФЕНОМЕНУ ПРОЗОРОСТІ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ**

**Анотація.** Досліджено положення про прозорість у працях науковців країн Європейського Союзу. Висвітлено основні механізми забезпечення прозорості в країнах Європейського Союзу. Розглянуто концепцію прозорості як складову європейської системи “*acquis communautaire*”. Досліджено правові підстави запровадження концепції прозорості у систему державного управління європейських держав. Окреслено наслідки укладення Україною Угоди про асоціацію з ЄС як передумови для забезпечення прозорості функціонування інститутів публічної влади. Зроблено перший системний аналіз Угоди з точки зору наявних в ній ініціатив у сфері прозорості. Надано правову оцінку концепції прозорості з точки зору її практичної реалізації в українському суспіль-



стві. Розкрито власні рекомендації щодо можливих механізмів забезпечення прозорості діяльності публічних інституцій на основі зарубіжного досвіду. Визначено, що відкритість і прозорість органів державного управління є невід'ємними характеристиками здійснення державної влади на засадах реальної демократії. Встановлено, що прозорість у діяльності органів державного управління здатна не тільки нівелювати напруження в суспільстві, пов'язане з неправомірними діями органів публічної влади, найповніше та якісніше враховувати потреби різних соціальних груп, а й суттєво підвищити ефективність діяльності публічних інституцій. Розкрито розвиток Європейського адміністративного простору через призму впровадження концепції належного врядування (good governance) та належного управління (good administration) як базових виявів ідеології "людиноцентричності" як європейської традиції адміністративного праворозуміння.

**Ключові слова:** прозорість, Євросоюз, право Європейського Союзу, *acquis communautaire*, Європейський адміністративний простір, Угода про асоціацію з ЄС, good governance, good administration, людиноцентричність, праворозуміння, європейська доктрина.

## **ЭВОЛЮЦИЯ ДОКТРИНАЛЬНЫХ И НОРМАТИВНЫХ ПОДХОДОВ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА К ФЕНОМЕНУ ПРОЗРАЧНОСТИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ**

**Аннотация.** Исследованы положения о прозрачности в трудах ученых стран Европейского Союза. Освещены основные механизмы обеспечения прозрачности в странах Европейского Союза. Рассмотрена концепция прозрачности как составной элемент европейской системы "acquis communautaire". Очерчены правовые основания введения концепции прозрачности в систему государственного правления европейских государств. Исследованы последствия заключения Украиной Соглашения об ассоциации с ЕС как предпосылки для обеспечения прозрачности функционирования институтов публичной власти. Сделан первый системный анализ Соглашения с точки зрения имеющихся в ней инициатив в сфере прозрачности. Дана правовая оценка концепции прозрачности с точки зрения ее практической реализации в украинском обществе. Раскрыты собственные рекомендации относительно возможных механизмов обеспечения прозрачности деятельности публичных институтов на основе зарубежного опыта. Определено, что открытость и прозрачность органов государственного управления являются неотъемлемыми характеристиками осуществления государственной власти на основе реальной демократии. Установлено, что прозрачность в деятельности органов государственного управления способна не только нивелировать напряжение в обществе, связанное с неправомерными действиями органов публичной власти, наиболее полно и качественно учитывать потребности различных социальных групп, но и существенно повысить эффективность деятельности публичных институтов. Раскрыто развитие Европейского административного пространства через призму внедрения кон-

цепции надлежащего управления (good governance) и (good administration) как базовых проявлений идеологии “человекоцентричности” как европейской традиции административного правопонимания.

**Ключевые слова:** прозрачность, Евросоюз, право Европейского Союза, *acquis communautaire*, Европейский административное пространство, Соглашение об ассоциации с ЕС, good governance, good administration, человекоцентричность, правопонимания, европейская доктрина.

## **EVOLUTION OF THE DOCTRINAL AND NORMATIVE APPROACHES OF THE EUROPEAN UNION TO THE PHENOMENON OF TRANSPARENCY IN PUBLIC ADMINISTRATION**

**Abstract.** The article is devoted to the study of the provisions on transparency in the works of scientists of the European Union. Highlights the main mechanisms for ensuring transparency in the European Union. The concept of transparency is considered as an integral element of the European “*acquis communautaire*” system. The legal grounds for introducing the concept of transparency into the system of government of European states are investigated. The consequences of the conclusion of the Association Agreement with the EU by Ukraine as a prerequisite for ensuring the transparency of the functioning of public authorities are studied. The first system analysis of the Agreement was made from the point of view of its initiatives in the field of transparency. The legal assessment of the concept of transparency is given in terms of its practical implementation in Ukrainian society. Opened their own recommendations on possible mechanisms to ensure the transparency of public institutions based on international experience. It has been determined that openness and transparency of government bodies are integral characteristics of the exercise of state power based on real democracy. It has been established that transparency in the activities of government bodies can not only level out the tension in society associated with illegal actions of public authorities, more fully and efficiently take into account the needs of various social groups, but also significantly improve the efficiency of public institutions. The development of the European administrative space is revealed through the prism of introducing the concept of good governance and good administration as the basic manifestations of the “people-centeredness” ideology as a European tradition of administrative law understanding.

**Keywords:** transparency, European Union, European Union law, *acquis communautaire*, European administrative space, Association Agreement with the EU, good governance, good administration, human centricity, legal thinking, European doctrine.

---

**Постановка проблеми.** Базові принципи та цінності державного управління та місцевого самоврядування почали формуватись у демократичних країнах Європи задовго до появи Європейського Союзу, але

вони визначились як спільні європейські принципи державного управління, за часів об'єднання держав в Європейський Союз (далі – ЄС).

Ідея Європи як єдиного правового простору розрахована на тривалу історичну перспективу. У зв'язку з цим подальший розвиток інтеграційного руху передбачає розроблення та кодифікацію загальноєвропейських правових норм та принципів як визначних начал усього інтеграційного процесу.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Слід зазначити, що зростаюча популярність терміна “прозорість” у національних та міжнародних документах зумовила значний інтерес у західній правовій доктрині до формулювання визначення, правової природи та змісту концепції прозорості. Цьому питанню присвячено спеціальні дослідження таких науковців, як С. Байстервельд, Й. Декмун, Дж. Хернандес, А. Петерс, Н. Рідей. На особливу увагу заслуговує комплексне дослідження А. Б'янчі та А. Петерса “Прозорість у міжнародному праві”. Проблему прозорості функціонування публічних інститутів досліджували такі зарубіжні науковці, як А. Асаула, Ю. Вінслава, А. Беркути, І. Мазура, Р. Арчібальда, Ф. Бег'юлі, К. Грея, Е. Ларсона, М. Фуджіта, М. Темпл, Ф. Фабоцці та ін.

Водночас, станом на сьогодні, вітчизняними науковцями не надано оцінки поглядам згаданих зарубіжних вчених та не окреслено гносеологічного значення концепції прозорості в їх доктринальних розробках.

**Метою статті** є дослідження еволюції нормативних підходів до визначення та закріплення концепції прозорості на рівні права Європейського Союзу та окреслення інституційних засад реалізації принципу прозорості в діяльності публічних інституцій Європейського Союзу.

Виклад основного матеріалу. Країни Центральної та Східної Європи, що бажають вступити до Європейського Союзу, мають провести у себе реформи державного управління, щоб відповідати Копенгагенським і Мадридським критеріям набуття членства в Європейському Союзі [1].

Програмою підтримки розвитку державного управління та менеджменту СІГМА (1992 р.) встановлюється, що більшість сфер держави охоплюються або зачіпаються так званим “*acquis communautaire*” (тобто сукупністю всіх нормативних актів Європейського Союзу).

В європейській системі “*acquis communautaire*” немає єдиних вимог щодо систем державного управління, проте країни Європи досягнули спільної думки щодо єдиних для всіх держав принципів державного управління. Це вдалось зробити шляхом об'єднання норм адміністративного права держав-членів ЄС з управлінською практикою цих держав у рамках ЄС.

“*Acquis communautaire*” не існує щодо стандартів горизонтальних систем управління або національного державного управління, вони існують у вигляді принципів верховенства закону, зокрема таких, як надійність, передбачуваність, підзвітність і **прозорість**, а також технічну та управлінську компетенцію, орга-

нізаційні здібності та участь громадян.

За допомогою даного консенсусу було створено принципи державного управління, що приймаються державами — членами ЄС, які мають різні правові традиції та різні системи управління. З часом ці принципи було визначено й оновлено за допомогою судової практики національних судів і згодом — за допомогою судової практики Європейського Суду.

Загальні принципи державного управління держав — членів ЄС являють собою “Європейський адміністративний простір” (ЄАП), який включає в себе набір загальних стандартів для дій у рамках державної адміністрації.

Принципами державного управління “у вузькому значенні” називають сукупність принципів європейського адміністративного права та Європейського адміністративного простору, які виникли у процесі зближення регулювання суспільних відносин у країнах Європейського Співтовариства з єдиних позицій. В широкому значенні принципи державного управління можуть включати в себе вищенаведені принципи та принципи права Європейського Союзу, окремі статутні принципи регіональних європейських організацій (Рада Європи (далі — РЄ), ЄС тощо), принципи міжнародного права, а також принципи діяльності органів, установ та організацій ЄС, що мають адміністративне спрямування [2, с. 18].

До основних принципів державного управління належать, верховенство права, надійність, правова впевненість, звітність та прозорість,

а також достатня організаційна спроможність й залучення до управління громадян [3, с. 9]. Із цих базових принципів випливають й інші важливі принципи: децентралізації, деконцентрації, субсидіарності.

На базі демократичних цінностей та верховенства права в кінці ХХ — на поч. ХХІ ст. як розвиток Європейського адміністративного простору почала розвиватися концепція належного врядування (**good governance**) та належного управління (**good administration**). Необхідно зауважити, що термін “good administration” залежно від контексту може означати і “належне управління”, і “належна адміністрація”.

Основою концепції “good administration” є ідеологія “людиноцентричності” на противагу “державоцентричності”, що базується на європейській традиції адміністративного праворозуміння. Саме тому одним з основних стандартів належного управління є дотримання прав індивідів під час надання адміністративних послуг.

Як стверджує О. Оржель, крім правових актів ЄС, надбання “*aquis communautaire*” також включає акти, що не мають зобов’язальної сили, наприклад “білі книги” (“white papers”), “зелені книги” (“green papers”), настанови (guidelines). У Білій книзі з європейського врядування сформульовано принципи європейського врядування, що заклали фундамент для побудови ЄАП. Ідеї першої Білої книги пізніше було розвинуто й доповнено цілою низкою Білих книг Європейської Комісії під загальною назвою “Європейське врядування”, зокрема *Білою книгою з європейсько-*

го врядування: оцінювання і прозорість; Автор зазначає, що разом ці документи викладають концепцію європейського врядування, сформульовану Європейською Комісією на початку XXI ст., розкривають його сутність та складові; роз'яснюють як збільшити прихильність громадян до Європейського Союзу через більшу відкритість, прозорість, залучення громадськості до прийняття рішень [4].

Не менш важливого значення для формального визначення принципу прозорості має Зелена книга 2006 року (Green Paper of 3 May 2006), яка передбачає проведення консультацій з громадськістю з трьох тем, спрямованих на поліпшення прозорості процедур прийняття рішень: необхідність більш прозорої бази, що регулює діяльність представників держав, необхідності зворотного зв'язку та обов'язкового розкриття інформації про бенефіціаріїв фондів ЄС [5].

За даними Комісії з публічних відносин (Public Affairs), нині в ЄС налічується близько 15 000 лобістів (консультанти, юристи, торгові асоціації, корпорації), які прагнуть впливати на чиновників і членів Європарламенту ЄС в Брюсселі. У зв'язку з цим, під час промови, що відбулася в Університеті Ноттінгема 3 березня 2005 року, Комісар з адміністративних питань і по боротьбі з шахрайством Сійм Каллас висунув ідею ініціативи прозорості у трьох ключових напрямках:

- підвищення фінансової звітності фондів ЄС;
- зміцнення особистої цілісності і незалежності інститутів ЄС;

- уведення більш суворого контролю на лобіювання.

До того ж, Європейською комісією було створено веб-портал “Прозорість”, який закріпив наступне сутнісне положення: “Діяльність Європейського союзу сьогодні впливає на життя мільйонів європейських громадян. Рішення, що впливають на них мають прийматися якомога відкритіше. Як європейський громадянин, ви маєте право знати, як європейські інститути готують ці рішення, хто приймає участь в їх підготовці, хто отримує фінансування з бюджету ЄС, а також які документи підготовлені для прийняття правових актів”.

Термін “Good Governance” активно використовується також в міжнародній науковій літературі для означення “управлінських процесів, здійснюваних державними установами з метою управління державними справами та державними ресурсами на умовах забезпечення реалізації прав людини” [6, с. 30]. У сучасному західному сенсі цей термін з'явився не так давно, після ери Холодної війни. Ідеї побудови принципово нової управлінської моделі під терміном “Governance” з'явилися у західній науці у 90-х роках XX ст. При цьому на початковому етапі існування йшлося про певну методологію, що стосувалася засад переходу колишніх колоній або країн з тоталітарними режимами до демократії [7, с. 12].

Закріплення формування “Governance” як окремої управлінської моделі сталося після виходу друком у 1997 р. Програми розвитку ООН “Governance” для стійкого розвитку людських ресурсів.

Будучи динамічною концепцією, останнім часом вона набула широкого розповсюдження. Належне урядування означає турботу про добробут суспільства та включає підзвітність, прозорість, участь, відкритість та силу закону. На основі дослідження Програми розвитку ООН “Governance” можемо зробити висновок, що належне урядування означає менеджмент сталого розвитку, який асоціюється за такими засадничими індикаторами розвитку:

1. Участь суспільства у політичному житті.

2. Прозорість. Цей принцип означає, що рішення приймаються та втілюються в спосіб, відповідний до встановлених правил та регулювання, а інформація є вільно доступною для тих, на кого можуть вплинути рішення та їхнє упровадження.

3. Чутливість. Належне урядування вимагає щоб інституції та процеси намагались обслуговувати всі зацікавлені сторони в розумні строки та належить до концепції поєднання відповіді та спроможності.

4. Орієнтація на консенсус. Належне урядування вимагає врахування різних інтересів для досягнення широкого консенсусу в суспільстві, який є найбільшим інтересом.

5. Рівність та інклюзивність. Добробут суспільства залежить від твердження, що всі його члени відчують себе часткою цілого та не почують себе відлученими від шляху його розвитку.

6. Ефективність та дієвість. Належне урядування означає, що всі процеси та інституції дають результат, *відповідний до потреб суспіль-*

*ства*, за найкращого використання ресурсів.

7. Підзвітність. Це є ключова вимога до належного урядування. Не тільки державні інституції, а й приватний сектор та громадські організації мають бути підзвітними суспільству.

Останній звіт “Про розвиток людства” 2012 р., підготовлений Програмою розвитку ООН [8], виокремив кілька причин для становлення належного урядування. З точки зору розвитку людства належне урядування тотожне демократичному урядуванню, яке означає: повагу до прав та основних свобод людини, даючи громадянам право жити гідно; визнання того, що народ може приймати рішення, які обов’язково мають враховуватися; визнання існування приватної та публічної сфер життя та прийняття рішень.

Зазначені положення є прикладом значної уваги з боку Європейського Союзу принципу прозорості різних публічних інституцій.

Щодо Європейських принципів адміністративного права, то їх було визначено в 1988 р. у праці Юргена Шварца “Європейське адміністративне право” (“Europaisches Verwaltungsrecht”). До переліку увійшли: принцип законності, принцип недискримінації, принцип скасовності незаконного адміністративного акта, принцип юридичної визначеності, право на захист, принцип пропорційності, принцип поваги до фундаментальних прав людини та громадянина, принцип субсидіарності, принцип належного управління, принцип прозорості, принцип застосування. Саме на їх

основі сформувалися сучасні принципи Європейського Адміністративного Простору.

Зважаючи на викладене можна узагальнити наступне. До принципів ЄАП належать такі групи: 1) юридична визначеність (надійність та передбачуваність); 2) відкритість і прозорість; 3) відповідальність; 4) ефективність та результативність [9].

До групи принципів “Відкритість і прозорість” слід віднести такі: принцип відкритості на протипагу секретності; принцип прозорості на протипагу дискретності; принцип виключності конфіденційного та секретного характеру діяльності органів публічної влади; принцип набрання чинності тільки після офіційного опублікування; принцип підлеглості публічних адміністрацій зовнішньому контролю; принцип обов’язкового обґрунтування та наведення підстав прийнятого рішення особі, чії права або законні інтереси зачіпаються у зв’язку з його прийняттям, тощо.

Принцип прозорості (англ. transparency) як один із сучасних принципів ЄАП та європейського адміністративного права розвинувся під впливом скандинавських принципів належного врядування. Він був запозичений у середині 90-х років ХХ століття зі вступом до ЄС Швеції та Фінляндії. У європейському праві стосується переважно доступу до офіційних документів.

Що ж ми повинні зрозуміти під “принципом” прозорості? Звідки він взявся? І яку функцію виконує? Що означає принцип прозорості та який стан європейського права про

доступ до публічної інформації? Це питання, які ми розглянемо далі.

У ст. 11 Маастрихтського договору передбачено наступне положення: “інституції підтримують відкритий, прозорий і регулярний діалог з представницькими асоціаціями та громадянським суспільством. З метою забезпечення послідовності і прозорості дій в ЄС Європейська комісія проводить розширені консультації із зацікавленими сторонами”. Незважаючи на те, що це положення було суто декларативним, але сам факт його закріплення на рівні основоположного нормативного акту ЄС було визначним моментом, який дав зрозуміти, що підтримка ЄС з боку громадян має дійсно актуальний характер на будь-якому етапі розвитку ЄС.

2 жовтня 1997 р. було підписано Амстердамський договір (набув чинності 1 травня 1999 р.). Амстердамська угода внесла зміни та доповнення до Маастрихтського договору про Європейський Союз, Римського договору про заснування Європейського (Економічного) Співтовариства та Євратому, Договору про заснування ЄСВС. Метою Амстердамського договору стала підготовка ЄС до розширення на Схід та інших глобальних процесів. Амстердамський Договір встановлює принципи “прозорості” та “відкритості” ЄС відповідно до яких рішення в рамках ЄС мають прийматися максимально відкрито і бути наближеними до громадян ЄС. Проголошуються принципи поваги прав людини, демократії та верховенства права ( у зміст якого включається й принцип прозорості), на яких ґрунтується

ЄС, і дотримання яких є умовою для вступу до нього.

Ніщцьким договором про внесення змін та доповнень до Договору про Європейський Союз 2001 року було закріплено певні рекомендації щодо поліпшення доступу громадськості до публічної інформації, які консолідовані в окремий розділ “Прозорість процесу прийняття рішень”. Водночас, саме забезпечення прозорості в управлінській діяльності розглядається одним із засобів зміцнення “демократичного характеру інституцій ЄС і довіри громадськості щодо управлінської діяльності”.

Поняття прозорості стало ключовим поняттям також на кризовому етапі розвитку ЄС. Лакенська декларація, підписана главами 15 держав — членів ЄС, свідчила, що Євросоюз перебуває на “роздоріжжі”, яке водночас є “визначальним етапом” його існування. Так, принцип прозорості посів важливе місце в Лакенській декларації [10] і є одним з його найважливіших питань. Очевидно, що прозорість розглядається як центральна вимога законного управління в ЄС, зокрема “відкритість” та “прозорість” наводяться як ключові положення звітування перед громадянами ЄС з боку публічних інституцій.

У цьому контексті як джерело для формулювання характерних рис цього поняття може розглядатися визначення, представлене Генеральним прокурором Р. Дж. Коломером у справі С-110/03 (“Бельгія проти Комісії”). Відповідно до нього прозорість відображає ясність, очевидність і зрозумілість без сумніву або двозначності.

Водночас, точне значення прозорості залежить від контексту, в якому воно використовується, і функції, яку воно виконує. Наприклад, у рамках ГАТТ/СОТ поняття “прозорість” вживається як характеристика ступеня відкритості та прогнозованості торговельної політики і практики та процесів, що їх визначають.

Прагнення ЄС до відкритості і доступу його громадян до інформації знайшло місце також в Угоді про Конституцію ЄС 2004 р. У данному акті концепція прозорості розкривається через призму одного з основних прав громадян ЄС на “належне управління” (яке ми згадували) та доступ до публічної інформації. У зв’язку з цим хочемо відзначити про досить швидку конституціоналізацію принципів “відкритості” і “доступу громадськості до інформації” як передумов подальшого розвитку концепції прозорості в ЄС.

Аналіз зазначених положень нормативно-правових актів показує, що прозорість виступає стандартом, який виступає мірою легітимності здійснення управлінських заходів, політики і права. Прозорість сприяє реалізації тих же цінностей, як і принцип законності, як засадничої вимоги правової основи дій уряду. Саме тому принцип прозорості виконує важливу роль у праві і виробленні політики ЄС.

У праві Європейського Союзу (далі — ЄС) поняття прозорості застосовується у широкому діапазоні галузей, починаючи від основних принципів інституційного права ЄС із правом доступу до інформації та відкритості діяльності інститутів та органів ЄС до широкого спектру за-



конодавства з економічних та фінансових питань.

Так, концепції прозорості присвячено також низку спеціалізованих міжнародно-правових документів універсального та регіонального характеру. Серед них, зокрема: Орхуська конвенція Європейської Економічної Комісії ООН про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань довкілля, підписана 25 червня 1998 р.; Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів від 18 червня 2009 р.; Кодекс належної практики прозорості громадських фінансів, розроблений Міжнародним валютним фондом; Належні практики прозорості бюджету, розроблені Організацією економічного співробітництва та розвитку; Правила ЮНСІТРАЛ про прозорість в контексті арбітражних проваджень між інвесторами і державами на основі міжнародних договорів 2014 р.

Не дивлячись на спеціалізовані міжнародно-правові угоди, все ж характеризуючи становлення концепції прозорості в праві ЄС, слід наголосити, що першочергово ця концепція виникла у сферах, пов'язаних із класичним прийняттям рішень, що виявилось, зокрема, у запровадженні принципу відкритості процесу прийняття рішень інститутами ЄС та особливо – доступі громадян до інформації.

На думку Д. Донцова, за своєю історією, ментальністю, традиціями, ідеологією Україна належить до Європи і тому в конфлікті Європа–Росія вона перебуває на боці Європи. Причиною цього конфлікту

є несприйняття Росією засадничих принципів функціонування європейського суспільства в політичній, культурній, соціальній, релігійній, економічній сферах. До цих принципів у політиці належать “логіка та точно означена процедура, інституція парламентаризму, засада більшості та взаємне переконування в політиці” [11, С. 109].

Ще на початку 20-х років ХХ ст. Д. Донцов, висунув гасло “вестернізації”, яке він розумів як “плекання всіх живих ще в народній психіці традицій та інституцій Заходу”. Він наголошував на важливості демократичних інститутів західного суспільства для формування внутрішньої політики держави: місцевого самоврядування, невтручання держави в економіку, забезпечення прав та свобод громадян.

**Висновки і перспективи подальших досліджень.** Таким чином, відображаючи найновітніші здобутки міжнародно-правового регулювання та включаючи низку новаційних аспектів, положення про прозорість посідають особливе місце у правовій системі Європейського Союзу. На рівні міжнародно-правових угод створюються спеціальні механізми, спрямовані на забезпечення передбачуваності змін як у політичних режимах країн – членів ЄС.

Укладення Україною Угоди про асоціацію з ЄС дає можливість спрогнозувати, що реалізація закладеної в ній концепції прозорості матиме надзвичайний вплив на правову систему України. Безумовно, імплементація Україною зазначених зобов'язань надасть змогу громадянам отримувати переваги від прозорого

та передбачуваного законодавчого поля. Однак, вона потребуватиме істотної реформи регуляторної політики, підвищення інституційної та організаційної спроможності органів державної влади, задіяних у процесі підготовки і прийнятті охоплених Угодою заходів.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

---

1. The European Administrative Space: Governance in Diversity // Annual Conference of the European Group of Public Administration (EGPA), September 2002, the University of Potsdam, BRD [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.uni-potsdam.de/egpa2002>
2. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Аверьянова. К.: Юстініан, 2007. 287 с.
3. Європейські принципи державного управління / пер. з англ. О. Ю. Куленкової. К.: УАДУ, 2000. 184 с.
4. European Transparency Initiative. Green Paper [Електронний ресурс]. Режим доступу: [http://ec.europa.eu/comm/eti/docs/gp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/comm/eti/docs/gp_en.pdf)
5. Green Paper on the Review of the Consumer Acquis Paper [Електронний ресурс]. Режим доступу: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/com/com\\_com\(2006\)0744\\_/com\\_com\(2006\)0744\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/com/com_com(2006)0744_/com_com(2006)0744_en.pdf)
6. *Новак-Калєва Л. М.* Сучасні тенденції до конвергенції в концепціях державного управління // Вісн. Нац. академії держ. упр. при Президентіві України. 2013. № 1. С. 29–41.
7. *Корженко В. В.* Становлення концепції Governance у процесі формування сучасного європейського адміністративного простору / В. В. Корженко, Л. В. Хашиєва // Вісн. Нац. Академії держ. упр. при Президентіві України. 2011. № 2. С. 10–19.
8. Human Development Report 2012: Deeping democracy in a fragmented world // United Nations Development Programme (UNDP). — N.-Y.: Oxford University Press. 2012 [Електронний ресурс]. Режим доступу: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/263/hdr\\_2012\\_en\\_complete.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/263/hdr_2012_en_complete.pdf)
9. Mapping European Union Administrative Law [Електронний ресурс]. Режим доступу: [www.abanet.org](http://www.abanet.org)
10. Bulletin of the European Union. 2001, № 12. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. “Presidency Conclusions of the Laeken European Council (14 and 15 December 2001)”, р. 19–23. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [https://www.cvce.eu/content/publication/2002/9/26/a76801d5-4bf0-4483-9000-e6df94b07a55/publishable\\_en.pdf](https://www.cvce.eu/content/publication/2002/9/26/a76801d5-4bf0-4483-9000-e6df94b07a55/publishable_en.pdf)
11. *Донцов Д.* Підстави нашої політики. Відень: Вид-во Донцових, 1921. 212 с. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://www.myslenedrevo.com.ua/uk/Publ/Dontsov/BasesOurPolicy.html>

## REFERENCES

---

1. The European Administrative Space: Governance in Diversity. (2002). Annual Conference of the European Group of Public Administration (EGPA), September 2002, the University of Potsdam, BRD. *www.uni-potsdam.de*. Retrieved from <http://www.uni-potsdam.de/egpa2002> [in English].
2. *Averianov V. B. (Eds.). (2007). Derzhavne upravlinnia: yevropeiski*

- standarty, dosvid ta administratyvne pravo* [Public administration: European standards, experience and administrative law]. Kyiv: Yustinian [in Ukrainian].
3. Yevropeiski pryntsyipy derzhavnoho upravlinnia [European Principles of Public Administration]. (2000). (O. Yu. Kulenkova, Trans). Kyiv: UADU [in Ukrainian].
  4. European Transparency Initiative. Green Paper. (n.d.). *ec.europa.eu*. Retrieved from [http://ec.europa.eu/comm/eti/docs/gp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/comm/eti/docs/gp_en.pdf) [in English].
  5. Green Paper on the Review of the Consumer Acquis Paper. (n.d.). *www.europarl.europa.eu*. Retrieved from [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/com/com\\_com\(2006\)0744\\_/com\\_com\(2006\)0744\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/com/com_com(2006)0744_/com_com(2006)0744_en.pdf) [in English].
  6. Novak-Kaliaieva L. M. (2013). Suchasni tendentsii do konverhentsii v kontseptsiiakh derzhavnoho upravlinnia [Contemporary trends in convergence in the concepts of state administration]. *Visn. Nats. akademii derzh. upr. pry Prezidentovi Ukrainy – Bulletin of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine*, 1, 29–41 [in Ukrainian].
  7. Korzhenko V. V., Khashyieva L. V. (2011). Stanovlennia kontseptsii Governance u protsesi formuvannia suchasnoho yevropeiskoho administratyvnoho prostoru [Formation of the concept of Governance in the process of forming a modern European administrative space]. *Visn. Nats. akademii derzh. upr. pry Prezidentovi Ukrainy – Bulletin of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine*, 2, 10–19 [in Ukrainian].
  8. *Human Development Report 2012: Deeping democracy in a fragmented world*. (2012). United Nations Development Programme (UNDP). New York: Oxford University Press. Retrieved from [http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/263/hdr\\_2012\\_en\\_complete.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/263/hdr_2012_en_complete.pdf) [in English].
  9. Mapping European Union Administrative Law. *www.abanet.org*. Retrieved from <http://www.abanet.org> [in English].
  10. Laeken Declaration on the future of the European Union (15 December 2001). *www.cvce.eu*. Retrieved from [https://www.cvce.eu/content/publication/2002/9/26/a76801d5-4bf0-4483-9000-e6df94b07a55/publishable\\_en.pdf](https://www.cvce.eu/content/publication/2002/9/26/a76801d5-4bf0-4483-9000-e6df94b07a55/publishable_en.pdf) [in English].
  11. Dontsov D. (1921). *Pidstavvy nashoi polityky* [The Foundations of Our Politics]. Viden: Vyd-vo Dontsovykh. Retrieved from <https://www.myslenedrevo.com.ua/uk/Publ/Dontsov/BasesOurPolicy.html> [in Ukrainian].



**UDC: 353**

DOI: [https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-4\(19\)-132-143](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-4(19)-132-143)

**Литвин Наталія Михайлівна,**  
член Всеукраїнської асамблеї докторів наук з державного управління, старший викладач кафедри публічного адміністрування, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: +38 (073) 008 09 03, e-mail: [id.vip.777@ukr.net](mailto:id.vip.777@ukr.net)

ORCID: 0000-0003-0120-3443

**Литвин Наталія Михайлівна,**  
член Всеукраїнської асамблеї докторів наук по государственному управлению, старший преподаватель кафедры публичного администрирования, Межрегиональная Академия управления персоналом, 03039, г. Киев, ул. Фрометовская, 2, тел.: +38 (073) 008 09 03, e-mail: [id.vip.777@ukr.net](mailto:id.vip.777@ukr.net)

ORCID: 0000-0003-0120-3443

**Lytvyn Nataliia Mykhailivna,**

Member of the Ukrainian Assembly of Doctors of Science in Public Administration, Senior Lecturer of the Department of Public Administration, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Str. Frometivska, 2, tel.: +38 (073) 008 09 03, e-mail: [id.vip.777@ukr.net](mailto:id.vip.777@ukr.net)

ORCID: 0000-0003-0120-3443

---

## СТАН ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ТА АНАЛІЗ ЇХНЬОЇ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ПРИВАБЛИВОСТІ

**Анотація.** На сьогодні гострою постала проблема щодо стану місцевих бюджетів, котрий вказує на обмеженість фінансових ресурсів. Як наслідок, місцеві органи влади не можуть виконувати належним чином покладені на них функції та завдання. Наразі Україна відчуває потребу в ефективних, динамічних і високопрофесійних інститутах державної влади.

Кількісні показники є важливими під час оцінювання ефективності місцевих громад, однак вони мають враховуватися в жорсткій кореляції. Вкрай важливим є показник чисельності населення громади, від якого залежить скільки грошей з державного бюджету отримає місцева громада на власні потреби.

На практиці використання статистичного показника чисельності населення в територіальному розрізі вказує на те, що він враховується під час

формування багатьох важливих бюджетоутворюючих показників. Даний показник застосовується як під час розрахунку показників забезпеченості населення територіальної громади об'єктами соціальної інфраструктури, так і під час розрахунку інших витрат в системі міжбюджетних відносин. Для розрахунку використовується чисельність постійного проживаючого населення територіальної громади.

Основними елементами спроможності територіальних громад є їхня площа та кількість населення, яке проживає на ній. Чим більша територія, тим більше вона дає змогу реалізувати інфраструктурні, інвестиційні та інноваційні проекти. Даний показник впливає на перспективу місцевої територіальної громади щодо залучення українських і закордонних інвестиційних та інноваційних ресурсів, а також збільшує конкурентоспроможність регіону.

Основні показники територіальної громади дають змогу розподілити місцеві громади за рівнем їхньої спроможності та інвестиційної привабливості.

Звичайно, для створення ефективної політики розвитку територіальних громад недостатньо використання тільки кількісних показників населення. Важливо опиратися й на якісні показники, такі як задоволеність місцевого населення, рівень комунікації державних органів влади із громадськістю тощо.

**Ключові слова:** фінансова спроможність, інвестиційна привабливість, територіальна громада, економічний розвиток регіонів, органи місцевого самоврядування.

## **СОСТОЯНИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБЩИН И АНАЛИЗ ИХ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОСТИ**

**Аннотация.** На сегодня острой проблемой является состояние местных бюджетов, которое указывает на ограниченность финансовых ресурсов. Как следствие, местные органы власти не могут выполнять надлежащим образом возложенные на них функции и задачи. Сейчас Украина испытывает потребность в эффективных, динамических и высокопрофессиональных институтах государственной власти.

Количественные показатели важны при оценке эффективности местных общин, однако они должны учитываться в жесткой корреляции. Крайне важным является показатель численности населения общины, от которого зависит сколько денег из государственного бюджета получит местная община на собственные нужды.

На практике использование статистического показателя численности населения в территориальном разрезе указывает на то, что он учитывается при формировании многих важных бюджетообразующих показателей. Данный показатель применяется, как при расчете показателей обеспеченности населения территориальной общины объектами социальной инфраструктуры, так и при расчете других расходов в системе межбюджетных отношений. Для расчета используется численность постоянного проживающего населения территориальной общины.

Основными элементами способности территориальных общин является их площадь и количество проживающего населения. Чем больше территория, тем больше она позволяет реализовать инфраструктурные, инвестиционные и инновационные проекты. Данный показатель влияет на перспективу местной территориальной общины по привлечению украинских и зарубежных инвестиционных и инновационных ресурсов, а также увеличивает конкурентоспособность региона.

Основные показатели территориальной общины позволяют распределить местные общины по степени их способности и инвестиционной привлекательности.

Конечно, для создания эффективной политики развития территориальных общин недостаточно использования только количественных показателей населения. Важно опираться и на качественные показатели, такие как удовлетворенность местного населения, уровень коммуникации государственных органов власти с общественностью и т. д.

**Ключевые слова:** финансовая независимость, инвестиционная привлекательность, территориальная община, экономическое развитие регионов, органы местного самоуправления.

## THE STATE OF TERRITORIAL COMMUNITIES AND ANALYSIS OF THEIR INVESTMENT ATTRACTIVENESS

**Abstract.** Today, the acute problem is the state of local budgets, indicating the limited financial resources. As a result, local authorities cannot perform properly the functions and tasks assigned to them. Now Ukraine is in need of effective, dynamic and highly professional institutions of state power.

Quantitative indicators are important in assessing the effectiveness of local communities, but they must be taken into account in a strong correlation. It is extremely important to measure the population of the community, which depends on how much money from the budget the local community for their needs will receive.

As a matter of fact, the use of the statistical indicator of the population in the territorial context indicates that it is taken into account during the formation of many important budget-forming indicators. This indicator is used both in the calculation of indicators of provision of the population of the territorial community with social infrastructure, and in the calculation of other expenses in the system of inter-budgetary relations. The number of permanent residents of the territorial community is used for the calculation.

The main elements of ability territory communities is their size and population. The larger the area is, the more it allows to implement infrastructure, investment and innovation projects. This indicator affects the prospects of the territorial community of Ukrainian and foreign investment and innovation resources, as well as increases the competitiveness of the region.

Key indicators of territorial communities allow to distribute local communities according to their level of ability and investment attractiveness.

Of course, to create an effective policy for the development of territorial communities, it is not enough to use only quantitative indicators of the population. It is important to rely on qualitative indicators, such as the satisfaction of the local population, the level of communication of public authorities with the public and the like.

**Keywords:** financial solvency, investment attractiveness, territorial community, economic development of regions, local governments.

---

**Постановка проблеми.** Територія громади, кількість проживаючого населення та рівень інвестиційної привабливості — все це важливі елементи соціально-економічної системи, спрямованої на досягнення головної мети — підвищення якості життя місцевого населення та економічного розвитку країни загалом. Тому необхідно проаналізувати основні показники територіальних громад та визначити економічний потенціал регіонів для їх подальшого розвитку.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню проблематики соціально-економічного розвитку регіонів присвятили свої праці такі відомі вчені: О. Василик, І. Вахович, В. Пилипів, С. Попов, М. Козоріз, О. Кириленко, В. Кравченко, І. Луніна, В. Опарін, Л. Тичковська, І. Радіонова, С. Юрій та ін. Проаналізувавши праці вітчизняних і закордонних вчених у світлі сучасних викликів соціально-економічного розвитку виникає необхідність поглибленому вивченні економічного потенціалу регіонів України в умовах децентралізації влади.

**Метою статті** є аналіз основних показників територіальних громад, визначення їхнього економічного по-

тенціалу та інвестиційної привабливості.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Аналіз здійснювався за підсумками 2018 р., показники яких характеризують чисельність населення та площу об'єднаних територіальних громад, а саме: кількість ОТГ в Україні, загальна кількість населення в цих ОТГ, загальна площа яку займають ОТГ від площі області, середня кількість населення та середня площа однієї ОТГ в розрізі областей.

У таблиці наведено чисельність населення в Україні, яке проживає в усіх ОТГ станом на 1.01.2018 р. становить 5,581 млн осіб, або 13,2 % від усього населення. Площа, яку займають ОТГ становить 164 тис. км<sup>2</sup>, або 28,5 % від загальної площі України. У середньому по Україні в одній ОТГ проживає 8,4 тис. осіб, а площа однієї ОТГ у середньому становить 247 км<sup>2</sup>.

У Вінницькій області містяться 34 ОТГ. Населення, яке мешкає в цих ОТГ становить 241,8 тис. осіб, або 15,4 % від населення всієї області. Це на 2,2 % більше, ніж у середньому по Україні. Показник середньої кількості населення в одній ОТГ менший за середній майже на 1000 осіб і становить 7112 осіб на одну ОТГ. Площа, яку займають ОТГ у Вінницькій

Область	Кількість ОТГ	Чисельність населення станом на 01.01.2018 р.	Площа ОТГ, км <sup>2</sup>	Населення, середня чисельність станом на 01.01.2018 р.	Площа, км <sup>2</sup>	Чисельність населення ОТГ, % до всього населення області	Площа ОТГ, % від площі області	Площа ОТГ, % від площі області	Площа, км <sup>2</sup> під однією ОТГ у середньому
Вінницька	34	241 800	3 894	1 568 723	26 513	15,4	14,7	7 112	115
Волинська	40	271 900	8 993	1 035 729	20 144	26,3	44,6	6 798	225
Дніпропетровська	56	417 800	15 617	3 227 831	31 974	12,9	48,8	7 461	279
Донецька	9	121 600	3 460	4 187 576	26 517	2,9	13,0	13 511	384
Житомирська	45	434 000	15 976	1 232 008	29 832	35,2	53,6	9 644	355
Закарпатська	6	71 400	616	1 255 322	12 777	5,7	4,8	11 900	103
Запорізька	36	282 200	12 872	1 722 382	27 180	16,4	47,4	7 839	358
Івано-Франківська	23	212 900	2 370	1 374 770	13 928	15,5	17,0	9 257	103
Київська	9	96 700	2 044	1 748 505	28 131	5,5	7,3	10 744	227
Кіровоградська	13	95 800	2 400	949 835	24 588	10,1	9,8	7 369	185
Луганська	8	81 100	4 462	2 163 205	26 684	3,7	16,7	10 138	558
Львівська	35	281 300	3 832	2 511 238	21 833	11,2	17,6	8 037	109
Миколаївська	28	190 800	8 726	1 140 609	24 598	16,7	35,5	6 814	312
Одеська	24	246 900	7 963	2 372 015	33 310	10,4	23,9	10 288	332
Полтавська	39	263 900	7 528	1 405 991	28 748	18,8	26,2	6 767	193
Рівненська	25	171 400	4 697	1 159 587	20 047	14,8	23,4	6 856	188
Сумська	28	211 100	7 973	1 092 092	23 834	19,3	33,5	7 539	285
Тернопільська	40	327 300	5 394	1 049 061	13 823	31,2	39,0	8 183	135
Харківська	12	151 700	3 753	2 678 371	31 415	5,7	11,9	12 642	313
Херсонська	26	181 000	7 798	1 045 549	28 461	17,3	27,4	6 962	300
Хмельницька	39	445 500	10 706	1 271 246	20 645	35,0	51,9	11 423	275
Черкаська	26	160 000	3 478	1 216 734	20 900	13,1	16,6	6 154	134
Чернівецька	26	268 300	3 206	903 636	8 097	29,7	39,6	10 319	123
Чернігівська	37	355 500	16 396	1 011 536	31 865	35,1	51,5	9 608	443
Україна	664	5 581 900	164 152	42 216 766	575 844	13,2	28,5	8 406	247

Розроблено автором на основі відкритих джерел

області – 3,89 тис. км<sup>2</sup>. Це становить 14,7 % площі області, що майже вдвічі менше, ніж у середньому по Укра-

їні. Також середня площа однієї ОТГ більше, ніж удвічі менша від показника держави і становить 115 км<sup>2</sup>.



Волинська область налічує 40 ОТГ, загальна кількість населення яких становить 271 тис. чол., або 26,3 % від населення усієї області. Зважаючи на середній показник чисельності населення в ОТГ по Україні, даний показник Волинської області перевищує його вдвічі. Середня кількість населення в одній ОТГ складає 6 798 чол., що на 1 608 чол. менше середнього показника кількості по Україні. Загальна площа всіх ОТГ у Волинській області складає 8,99 тис. км<sup>2</sup>, або 44,6 % від площі області, що на 16 % більше, від середнього показника в країні. Середня площа однієї ОТГ становить 225 км<sup>2</sup> яка майже дорівнює середньому показнику держави.

Найбільша кількість ОТГ припадає на Дніпропетровську область — 56, з кількістю мешканців 417 тис. чол., або 12,9 % від усієї області. Цей показник перебуває на рівні середнього показника чисельності населення в ОТГ по Україні. У середньому в одній ОТГ Дніпропетровської області кількість мешканців складає 7 461 осіб, що менше на 1000 осіб за середній показник по країні. Площа всіх ОТГ області становить 15,61 тис. км<sup>2</sup>, або 48,8 % від загальної площі області, що на 23 % більше від середнього показника по країні. Середня площа однієї ОТГ складає 279 км<sup>2</sup>, яка трохи перевищує середній показник в Україні.

У Донецькій області створено 9 ОТГ, загальна кількість населення в яких складає 121 тис. осіб, або 2,9 % від усієї області, цей показник менший (понад 10 %) від середнього показника в Україні. Середня кількість населення в одній ОТГ є найвищою в

Україні і складає 13551 осіб, цей показник перевищує середній, більше, ніж на 5000 осіб в країні. Загальна площа всіх ОТГ Донецької області складає 3,46 тис. км<sup>2</sup>, або 13 % від загальної площі області, що вдвічі менше, ніж у середньому в Україні. Середня площа однієї ОТГ складає 384 км<sup>2</sup> та перевищує середній показник по державі.

Житомирська область налічує 45 ОТГ, кількість мешканців складає 434 тис. осіб, або 35,2 % від населення всієї області, це втричі більше від середнього показника в країні. Показник середньої кількості населення в одній ОТГ більший за середній по Україні на більше, ніж 1000 осіб і складає 9644 осіб на одну ОТГ. У Житомирській області загальна площа всіх ОТГ є найвищою в державі та складає 15,97 тис. км<sup>2</sup>, або 53,6 % площі області, що перевищує середній показник по Україні на 25,1 %. У середньому площа однієї ОТГ складає 355 км<sup>2</sup> та є вищим за середній показник по країні.

У Закарпатській області найменша в країні кількість створених ОТГ — 6. Загальна кількість населення, яка мешкає в цих ОТГ також є найменшою в Україні та складає всього 71 тис. осіб, або 5,7 % від усього населення області. Цей показник майже втричі менший від середнього показника по країні. Середня кількість населення однієї ОТГ Закарпатської області складає 11900 осіб, що на більше, ніж 3000 перевищує середній показник по Україні. Загальна площа всіх ОТГ становить 616 км<sup>2</sup>, або 4,8 % площі області, даний показник у шість разів менший від середнього показника по державі. Також середня площа однієї

ОТГ є найменшою в Україні і становить лише 103 км<sup>2</sup>.

У Запорізькій області містяться 36 створених об'єднаних територіальних громад, загальна кількість мешканців яких складає 282 тис. осіб, або 16,4 % від населення всієї області. Даний показник на 3,2 % перевищує середній показник по Україні. В одній ОТГ середня кількість населення складає 7839 осіб, що майже відповідає середньому показнику по державі. Площа, яку займають ОТГ у Запорізькій області складає 12,87 тис. км<sup>2</sup>, або 47,4 % від загальної площі області, що перевищує на 18,9 % середній показник по Україні. У середньому площа однієї ОТГ складає 358 км<sup>2</sup> та є значно вищим за середній показник по країні.

Загалом в Івано-Франківській області діють 23 ОТГ. Кількість мешканців складає 212 тис. осіб, або 15,5 % від населення всієї області, даний показник на 2,3 % перевищує середній показник по державі. Середня кількість населення в одній ОТГ вища за середню по країні на більше, ніж 1000 осіб і становить 9257 осіб на одну ОТГ. Загальна площа всіх об'єднаних територіальних громад в Івано-Франківській області становить 2,37 тис. км<sup>2</sup>, або 17% від площі області, що майже вдвічі менше, за середній показник по Україні. Площа однієї ОТГ у середньому становить лише 103 км<sup>2</sup> та, разом із таким показником в Закарпатській області, є найменшими по країні.

У Київській області налічується всього 9 об'єднаних територіальних громад, як і в Донецькій області. Загальна кількість мешканців у ОТГ області становить 96 тис. чол., або

5,5% від населення області. Даний показник чисельності населення вдвічі менший від середнього показника по всій території України. В одній ОТГ середня кількість населення складає 10744 осіб, що більше за середній показник по країні на 2338 чол. Площа, яку займають ОТГ Київської області дорівнює 2 тис. км<sup>2</sup>, або 7,3 % від загальної площі області, що майже вчетверо менше, за середній показник по Україні. Одна ОТГ у середньому займає площу 227 км<sup>2</sup>, яка майже дорівнює середньому показнику держави.

У Кіровоградській області створено 13 ОТГ. Кількість мешканців дорівнює 95 тис. осіб, або 10,1 % від загального населення області, та майже відповідає середньому показнику по країні. Показник середньої кількості населення однієї ОТГ налічує 7369 осіб, який на 1000 осіб менший від середнього показника по державі. Площа Кіровоградської області яку займають ОТГ складає 2,4 тис. км<sup>2</sup>, або 9,8 % від загальної площі області, що втричі менше від середнього показника країни. В середньому територія однієї ОТГ значно менша від середнього показника по Україні і становить 185 км<sup>2</sup>.

У Луганській області містяться 8 ОТГ. Проживаюче населення в яких становить 81 тис. осіб, або 3,7 % від загального населення області, що на 10 % менше, ніж у середньому по Україні. В одній ОТГ Луганської області середня кількість мешканців складає 10138 осіб, що на 1732 осіб більше порівнюючи із середнім показником кількості населення в ОТГ по державі. Загальний обсяг площі яку займають ОТГ дорівнює 4,4

тис. км<sup>2</sup>, або 16,7 % від площі області, що менше на 11,8 % від середнього показника по країні. Площа однієї ОТГ є найвищою від середнього показника в Україні та складає 558 км<sup>2</sup>.

У Львівській області діють 35 об'єднаних територіальних громад. Населення, котре проживає на їх території складає 281 тис. осіб, або 11,2 % від населення області, та майже відповідає середньому показнику по країні. Показник середньої кількості населення в одній ОТГ дорівнює 8037 осіб, що також майже відповідає середньому показнику по Україні. Загальна площа яку займають ОТГ Львівської області становить 3,8 тис. км<sup>2</sup>, або 17,6% від площі області, що на 10 % менше від середнього показника по державі. Також середня площа однієї ОТГ удвічі менша від показника по країні і становить лише 109 км<sup>2</sup>.

Миколаївська область налічує 28 ОТГ, загальна кількість населення становить 190 тис. осіб, або 16,7 % від населення області, що перевищує середній показник держави. В одній ОТГ Миколаївської області середня кількість населення складає 6814 чол., що на 1592 осіб менше за середній по країні показник. Загальна площа всіх ОТГ області становить 8,7 тис. км<sup>2</sup>, або 35,5 % від площі області, що на 7 % більше від середнього показника по Україні. У середньому територія однієї ОТГ займає площу яка становить 312 км<sup>2</sup>, що також є вищою від середнього показника по країні.

В Одеській області створено 24 об'єднаних територіальних громади, з загальною кількістю мешканців 246 тис. осіб, що становить 10,4 % від населення області, що майже відпові-

дає середньому показнику населення держави. Середня кількість населення в одній ОТГ вища на 1882 осіб за середню по країні і становить 10228 осіб на одну ОТГ. Площу яку займають ОТГ Одеської області складає 7,9 тис. км<sup>2</sup>, або 23,9 % від загальної площі області, цей показник менший на 4,6 % від середнього показника в Україні. Також у середньому територія однієї ОТГ займає площу, що становить 332 км<sup>2</sup>, даний показник є вищим від середнього показника по країні.

У Полтавській області функціонує 39 ОТГ. Загальна кількість населення, яка мешкає в зазначених ОТГ становить 263 тис. осіб або 18,8 % від населення області, що на 5,6 % перевищує середній показник по країні. В одній ОТГ середня кількість населення складає 6767 осіб, що є нижчою за середній показник по державі на 1639 осіб Площу Полтавської області займають ОТГ, територія яких складає 7,5 км<sup>2</sup>, або 26,2 % від загальної площі області, це приблизно дорівнює середньому показнику по Україні. Середня площа однієї ОТГ займає 193 км<sup>2</sup>, яка є нижчою від середнього показника в державі.

Рівненська область налічує 25 ОТГ. Населення, котре проживає в них складає 171 тис. осіб, або 14,8 % від загального населення області. Цей показник відповідає середньому показнику населення в державі. Середня кількість населення, яка перебуває в одній ОТГ дорівнює 6856 осіб, цей показник є нижчим за середній по Україні. ОТГ Рівненської області займають площу з загальною територією 4,6 км<sup>2</sup>, або 23,4 % від площі області, що є менше на 5,1 %

від середнього показника по країні. Одна ОТГ у середньому займає площу 188 км<sup>2</sup>, а також вона є нижчою від середнього показника по Україні.

У Сумській області створено 28 об'єднаних територіальних громад, загальна кількість населення, яка мешкає в цих ОТГ складає 211 тис. осіб, або 19,3 % від області населення, це на 6,1 % більше, ніж у середньому по Україні. В одній ОТГ Сумської області середня кількість населення складає 7539 осіб, що майже відповідає середньому показнику населення держави. Площу, яку займають ОТГ, становить 7,9 км<sup>2</sup>, або 33,5 % від загальної площі області, що на 5 % більше від середнього показника держави. Середня площа однієї ОТГ складає 285 км<sup>2</sup>, даний показник є вищим від середнього показника по країні.

У Тернопільській області діють 40 ОТГ, кількість мешканців в яких дорівнює 327 тис. осіб, або 31,2 % від усього населення області, що на 18 % більше, ніж у середньому по державі. Показник середньої кількості населення в одній ОТГ складає 8183 осіб, а також відповідає середньому показнику населення по Україні. Загальна площа об'єднаних територіальних громад Тернопільської області складає 5,3 км<sup>2</sup>, або 39 % від площі області, що на 10,5 % більше, ніж у середньому по країні. У середньому площа однієї ОТГ становить 135 км<sup>2</sup> та є нижчою за середній показник у державі.

У Харківській області містяться 12 ОТГ. Загальна кількість населення, яка мешкає в ОТГ області становить 151 тис. осіб, або 5,7 % від населення області, даний показник на 7,5 % менше, ніж у середньому по

Україні. В одній ОТГ середня кількість мешканців становить 12642 осіб, що на 4 236 осіб більше від середнього показника держави. Площа всіх ОТГ Харківської області дорівнює 3,7 км<sup>2</sup>, або 11,9 % від загальної площі області, що менше на 16,6 % від середнього значення по Україні. Середня площа однієї ОТГ складає 313 км<sup>2</sup>, цей показник значно вищий від середнього показника країни.

У Херсонській області створено 26 об'єднаних територіальних громад. Кількість мешканців становить 181 тис. осіб, або 17,3 % від загального населення області, що є вищою на 4,1 % за середній показник у державі. Кількість жителів в одній ОТГ дорівнює 6962 осіб, цей показник менший на 1444 осіб за середній по країні. Загальна площа всіх ОТГ у Херсонській області дорівнює середньому показнику по державі та складає 7,7 км<sup>2</sup>, або 27,4 % від площі області. Також у середньому площа однієї ОТГ складає 300 км<sup>2</sup>, який вищий від середнього показника країни.

У Хмельницькій області функціонує 39 ОТГ, загальна кількість населення, яка мешкає в цих ОТГ є найбільшою в Україні і становить 455 тис. осіб або 35 % від населення області, даний показник є вищим за середній по державі на 21,5 %. Показник середньої кількості населення в одній ОТГ складає 11 423 осіб, що більше, ніж на 3000 осіб перевищує середній показник по країні. У Херсонській області площа всіх ОТГ складає 10,7 км<sup>2</sup>, або 51,9 % від загальної площі області, цей показник є майже вдвічі вищим від середнього показника по Україні. Площа однієї ОТГ є вищою від середнього показ-

ника в державі та становить у середньому 275 км<sup>2</sup>.

Черкаська область налічує 26 ОТГ. Кількість мешканців, котрі живуть в даних ОТГ налічує 160 тис. осіб, або 13,1 % від всього населення області. Даний показник відповідає середньому показнику по державі. В одній ОТГ середня кількість населення складає 6154 осіб, що більш, ніж на 2000 осіб менше від середнього показника по Україні. Також загальна площа всіх ОТГ у Черкаській області становить 3,4 км<sup>2</sup>, або 16,6 % від площі області, яка майже вдвічі менша від середнього показника країни. У середньому площа однієї ОТГ становить 134 км<sup>2</sup>, яка значно менша від середнього показника в державі.

У Чернівецькій області містяться 26 об'єднаних територіальних громад, загальна кількість мешканців яких дорівнює 268 тис. осіб, або 29,7 % від населення області, що перевищує на 16 % від середнього показника в країні. У Черкаській області середня кількість населення однієї ОТГ складає 10319 осіб. Цей показник перевищує середній у державі на 1 913 осіб. Загальна площа всіх ОТГ складає 3,2 км<sup>2</sup>, або 39,6 % від площі області, що майже вдвічі більше ніж середній показник в Україні. Також площа однієї ОТГ майже вдвічі менша від середнього показника по державі та дорівнює 123 км<sup>2</sup>.

У Чернігівській області налічується 37 ОТГ. Проживаюче населення в яких складає 355 тис. осіб, або 35,1 % від усього населення області, це майже втричі більше від середнього показника в Україні. В одній ОТГ середня кількість населення становить 9608 осіб, що більше, ніж 1000

чол. перевищує середній показник по країні. В Черкаській області усі ОТГ займають найбільшу площу в державі, яка дорівнює 16,3 км<sup>2</sup>, або 51,5 % від загальної площі області, що на 23 % перевищує середній показник по країні. Також майже вдвічі більша від середнього показника по Україні площа однієї ОТГ та в середньому становить 447 км<sup>2</sup>.

Таким чином, ОТГ займають істотну площу в усіх областях, в яких проживає понад 13 % населення України. У чотирьох областях, а саме Житомирській, Тернопільській, Хмельницькій та Чернігівській, кількість населення в ОТГ на 30 % перевищує від загального населення. Також у трьох областях (Житомирська, Хмельницька, Чернігівська) ОТГ займають більше, ніж 50 % території області. Зокрема, необхідно зазначити, що у п'яти областях кількість населення в ОТГ не перевищує 10 % від загальної чисельності населення області (Донецька, Закарпатська, Київська, Луганська та Харківська області).

**Висновки і перспективи подальших досліджень.** Під час визначення економічного потенціалу громад та їхнього рівня інвестиційної привабливості визначальним є показник площі територіальної громади. Варто зазначити, що показник фактичної чисельності населення громади є важливим елементом для отримання фінансової допомоги з державного бюджету.

Аналізуючи ефективність територіальних громад важливо спиратися не тільки на кількісні показники, а й на якісні, такі, як задоволеність проживаючого населення територіаль-

ної громади, участь місцевого населення у процесах, що відбуваються на території громади, а також рівень комунікації й інформатизації місцевого населення з державними органами влади.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

---

1. Біла С. О. Вплив децентралізації на стимулювання економічного зростання територіальних громад в Україні / С. О. Біла // Наук. часопис НПУ ім. М. П. Драгоманова. Серія № 18. Економіка і право : зб. наук. пр. Вип. 27. К. : Вид-во НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2014. С. 61–69.
2. Експертний аналіз бюджетів ОТГ по кожній області [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/10218>
3. Сторонянська І. З. Напрямки модернізації фінансового забезпечення розвитку сільських територіальних громад у контексті завдань адміністративно-територіальної реформи / І. З. Сторонянська, А. О. Пелехатий // Фінанси України. 2014. № 10. С. 97–108.
4. Сухарська Л. В. Елементи системи фінансового забезпечення розвитку територіальної громади / Л. В. Сухарська // Вісн. НАДУ. 2016. № 1. С. 119–125.
5. Сторонянська І. З. Бюджети розвитку місцевих бюджетів: проблеми формування та використання в контексті поглиблення фінансової децентралізації / І. З. Сторонянська, Л. Я. Бенюк // Фінанси України. 2016. № 5. С. 34–47.
6. Мамонов К. А. Економіко-математичне моделювання (модульний варіант) : навч. посіб. для студ. галузі знань 0305 “Економіка та під-

приємництво” напряму підготовки 6.030509 “Облік і аудит” / К. А. Мамонов, Б. Г. Скоков, С. Я. Політучий. Х. : ХНАМГ, 2010. 226 с.

7. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/page7>
8. Павлюк А. П. Економічні аспекти формування спроможних територіальних громад в Україні / А. П. Павлюк // Стратег. пріоритети. 2016. № 1 (38). С. 137–146.

## REFERENCES

---

1. Bila S. O. (2014) Vplyv detsentralizatsii na stymuliuvannia ekonomichnoho zrostannia terytorialnykh hromad v Ukraini [Influence of decentralization on stimulation of territorial communities economic growth in Ukraine] // *Naukovyi chasopys NPU imeni M. P. Drahomanova* [Scientific journal of NPU M. P. Drahomanov]. — Ser. № 18. Ekonomika i pravo: zb. naukovykh pr. [Economics and law : journal of science work]. — Vol. 27. — K.: NPU M. P. Drahomanova, 2014. — p. 61–69 [in Ukrainian].
2. Ekspertnyi analiz biudzhetyv OTG po kozhnii oblasti [Expert analysis of UTC budgets for each region]. (2018). decentralization.gov.ua. Retrieved from <https://decentralization.gov.ua/news/10218> [in Ukrainian].
3. Storianska I. Z., Pelekhatyi A. O. (2014) Napriamky modernizatsii finansovoho zabezpechennia rozvytku silskykh terytorialnykh hromad u konteksti zvdan administratyvno-terytorialnoi reformy [Directions of modernize financial security of rural communities in the context of the tasks of administrative and territorial reform], *Finansy Ukrainy* [Finances of Ukraine]. — 2014. — №10. — p. 97–108 [in Ukrainian].

4. Sukharska L. V. (2016) Elementy systemy finansovoho zabezpechennia rozvytku terytorialnoi hromady [Elements of financial support system for the development of the territorial community], *Visnyk NADU pry Prezydentovi Ukrainy* [NADA Bulletin under the President of Ukraine]. — № 1. — P. 119–125 [in Ukrainian].
5. Storianska I. Z., Benovska L. Ya. (2016) Biudzhety rozvytku mistsevykh biudzhetyv: problemy formuvannia ta vykorystannia v konteksti pohlyblennia finansovoi detsentralizatsii [Budgets of local budgets development: problems of formation and use in the context of deepening of financial decentralization], *Finansy Ukrainy* [Finances of Ukraine]. — 2016. — № 5. — P. 34–47 [in Ukrainian].
6. Mamonov K. A., Skokov B. H., Polytuchy S. Ya. (2010) Ekonomiko-matematychne modeliuвання (modulnyi variant): navch. posibn. dlia studentiv haluzi znan 0305 “Ekonomika ta pidpriemnytstvo” napriamu pidhotovky 6.030509 “Oblik i audyt” [Economic-mathematical modeling (modular version): tutor. Manual For students of the field of knowledge 0305 “Economics and Entrepreneurship” direction 6.030509 “Accounting and Audit”] [in Ukrainian].
7. The Verkhovna Rada of Ukraine (2010), “Bjudzhetnyj kodeks Ukrainy” [Budget Code of Ukraine]. — Available at : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/page7> [in Ukrainian].
8. Pavliuk A. P. (2016) Ekonomichni aspekty formuvannia spromozhnykh terytorialnykh hromad v Ukraini [Economic Aspects of Empowering Territorial Communities in Ukraine], *Stratehichni priorytety* [Strategic Priorities]. — № 1 (38). — p. 137–146 [in Ukrainian].



**UDC: 35:316.772.3:316.772.4**

DOI: [https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-4\(19\)-144-155](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-4(19)-144-155)

**Логвінов Валерій Григорович,**

кандидат економічних наук, доцент, професор кафедри інформаційної політики та цифрових технологій, Національна академія державного управління при Президентові України, 03057, м. Київ, вул. Антона Цедіка, 20, тел.: (044) 455 69 66, e-mail: v.log@ukr.net

ORCID: 0000-0003-1176-3292

**Логвинов Валерий Григорьевич,**

кандидат экономических наук, доцент, профессор кафедры информационной политики и цифровых технологий, Национальная академия государственного управления при Президенте Украины, 03057, г. Киев, ул. Антона Цедика, 20, тел.: (044) 455 69 66, e-mail: v.log@ukr.net

ORCID: 0000-0003-1176-3292

**Logvinov Valerii Grygorovych,**

PhD in Economics, Associate Professor, Professor of Information Policy and Digital Technologies Department, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, 03057, Kyiv, Str. Antona Tsedika, 20, tel.: (044) 455 69 66, e-mail: v.log@ukr.net

ORCID: 0000-0003-1176-3292



**Малоніга Світлана Олександрівна,**

аспірант кафедри інформаційної політики та цифрових технологій, Національна академія державного управління при Президентові України, 03057, м. Київ, вул. Антона Цедіка, 20, тел.: (044) 455 69 66, e-mail: svetlana\_malonoga75@gmail.com

ORCID: 0000-0002-0381-8479

**Малонига Светлана Александровна,**

аспірант кафедри інформаційної політики та цифрових технологій, Національна академія державного управління при Президенте Украины, 03057, г. Киев, ул. Антона Цедика, 20, тел.: (044) 455 69 66, e-mail: svetlana\_malonoga75@gmail.com

ORCID: 0000-0002-0381-8479



***Malonoga Svitlana Oleksandrivna,***

*PhD student of Information Policy and Digital Technologies Department, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, 03057, Kyiv, Str. Antona Tsedika, 20, tel.: (044) 455 69 66, e-mail: svetlana\_malonoga75@gmail.com*

*ORCID: 0000-0002-0381-8479*

---

## **ФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЦИФРОВОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ІНІЦІАТИВ**

**Анотація.** Розглянуто окремі елементи глобалізації, які виявились у формуванні загальноєвропейської цифрової інфраструктури та сприяли створенню в Європі єдиного дослідницького простору; розглянуто заходи, які здійснюються в Україні в межах європейських ініціатив та програм, на прикладі яких визначається, що в сучасному світі існує тенденція до забезпечення відкритого доступу до знань та зближення культурних систем, намічено окремі завдання формування цифрової інфраструктури в Україні в контексті інтеграційного впливу європейських ініціатив з формування єдиного інформаційного простору у сфері наукових досліджень та інновацій.

Важливою особливістю інтеграції накопичених людьми знань в різних сферах є діяльність, спрямована на продукування нових знань та інновацій в країнах Європейського Союзу завдяки створенню відповідних платформ, приклади яких розглядаються у статті.

Ця обставина є важливою при формуванні національної цифрової інфраструктури в кожній країні ЄС та Східного партнерства як системоутворюючої складової європейського наукового простору, створення якого продиктовано глобалізаційними тенденціями та інтеграційними процесами. На нашу думку, означене є свідченням пошуку шляхів у напрямі інтеграції наукових досліджень на створюваних платформах та в мережах за рахунок збільшення в одному місці (платформі) критичної маси “активного мозку” здатного забезпечити нову якість людської діяльності у вигляді ідей, технологій тощо.

На прикладі європейських програм показано, що в сучасному світі створені необхідні передумови забезпечення відкритого доступу до знань в різних сферах людської діяльності, які слід врахувати у процесі формування цифрової інфраструктури в Україні в контексті інтеграційних тенденцій з формування єдиного дослідницького простору, надано окремі пропозиції щодо цього.

**Ключові слова:** глобалізація, інтеграція, інновації, дослідницький простір, знання, мережеві технології, мережева платформа, цифрова інфраструктура.

## ФОРМИРОВАНИЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ ЦИФРОВОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ НАУЧНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ В КОНТЕКСТЕ ЕВРОПЕЙСКИХ ИНИЦИАТИВ

**Аннотация.** Рассмотрены отдельные элементы глобализации, которые проявились при формировании общеевропейской цифровой инфраструктуры и приводят к созданию в Европе единого исследовательского пространства; рассмотрены меры, которые осуществляются в Украине в рамках европейских инициатив и программ, на примере которых показано, что в современном мире существует тенденция к обеспечению открытого доступа к знаниям и сближению культурных систем, намечены отдельные задачи формирования цифровой инфраструктуры в Украине в контексте интеграционного влияния европейских инициатив по формированию единого информационного пространства в сфере научных исследований и инноваций.

Важной особенностью интеграции накопленных людьми знаний в различных сферах является деятельность, которая направлена на продуцирование новых знаний и инноваций в странах Европейского Союза, благодаря созданию соответствующих платформ, примеры которых рассматриваются в данной статье.

Данное обстоятельство является важным при формировании национальной цифровой инфраструктуры в каждой стране ЕС и Восточного партнерства, как системообразующей составляющей европейского научного пространства, создание которого продиктовано глобализационными тенденциями и интеграционными процессами. По нашему мнению, отмеченное свидетельствует о поиске путей в направлении интеграции научных исследований на создаваемых платформах и в сетях за счет увеличения в одном месте (платформе) критической массы “активного мозга” способного обеспечить новое качество человеческой деятельности в виде идей, технологий.

На примере европейских программ показывается, что в современном мире созданы необходимые предпосылки обеспечения открытого доступа к знаниям в различных сферах человеческой деятельности, которые следует учесть в процессе формирования цифровой инфраструктуры в Украине в контексте интеграционных тенденций по формированию единого исследовательского пространства, предоставлены отдельные предложения по этому поводу.

**Ключевые слова:** глобализация, интеграция, инновации, исследовательское пространство, знания, сетевые технологии, сетевая платформа, цифровая инфраструктура.

## FORMATION OF NATIONAL DIGITAL INFRASTRUCTURE OF SCIENTIFIC RESEARCHES OF UKRAINE IN THE CONTEXT OF EUROPEAN INITIATIVES

**Abstract.** The papers is devoted to study of individual elements of globalization and the impact of European initiatives on the formation of an information space

in the field of scientific research and the construction of the national digital infrastructure.

The measures taken in Ukraine in the framework of European initiatives and programs are considered, the example of which states that in the modern world there is a tendency to provide open access to knowledge and convergence of cultural systems, the separate tasks of forming of digital infrastructure in Ukraine in the context of the integration impact of European initiatives are outlined.

On the formation of a single information space in the field of scientific research and innovation.

An important feature of integrating the knowledge accumulated by people in different fields is the activity aimed at producing new knowledge and innovations in the countries of the European Union by creating the appropriate platforms, examples of which are discussed in papers.

This circumstance is important in shaping the national digital infrastructure in each EU country and the Eastern Partnership as a system-forming component of the European scientific space, the creation of which is dictated by globalization trends and integration processes. In our opinion, this is an indication of the search for ways to integrate research on the platforms and networks created by increasing the critical mass of the “active brain” in one place (platform) capable of providing a new quality of human activity in the form of ideas, technologies, etc.

An example of European programs shows that in the modern world the necessary preconditions for providing open access to knowledge in various spheres of human activity, which should be taken into account in the process of forming a digital infrastructure in Ukraine in the context of integration tendencies for the formation of a common research space, have been created, and some proposals have been made in this regard.

**Keywords:** globalization, integration, innovation, research space, knowledge, network technologies, network platform, digital infrastructure.

---

**Постановка проблеми.** Глобалізаційні процеси, з одного боку, та стрімкий розвиток технологій, застосування яких може призвести до непередбачуваних наслідків, з іншого, ставить перед урядами провідних країн — лідерів технологічних новацій, одне з найбільш актуальних завдань сучасності, яке має свої передумови, суть яких полягає у забез-

печенні подальшого цивілізаційного розвитку шляхом об'єднання інтелектуальних зусиль усіх країн, націлених на створення єдиної цифрової інфраструктури. Компонентами такої інфраструктури, окрім програмного та технічного забезпечення, є мережа, зберігання даних, обчислення та безпека, які можуть використовувати як сервіси.

Актуальність теми обумовлюється необхідністю врахування накопиченого досвіду та інтеграційних зусиль європейських країн, націлених на сталий розвиток, безпечне використання досягнень науки та технологій.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Активізація досліджень щодо реалізації євроінтеграційного шляху України є відображенням глобалізаційних процесів, які відбуваються у сфері налагодження комунікацій наукової спільноти, громадянського суспільства та влади [1, 2]. Тенденції розвитку інтеграційних процесів в умовах глобалізації висвітлені в публікаціях окремих авторів [3]. Цифрові стратегії європейських урядів у сфері соціальних послуг відображені у звіті ОЕСР [4]. Перспективи інтеграції України в цифрову економіку Європи викладені в матеріалах Міжнародного центру торгівлі та стабільного розвитку [5]. Дані напрацювання є певним виявом впливу глобалізаційних перетворень на інтеграційні процеси та підходи щодо використання накопичених в усьому світі знань та досвіду.

Концептуалізація інтеграційного підходу наглядно відображена при розгляді генеративних механізмів цифрової інфраструктури, а саме, причинним силам, які пояснюють, як і чому така інфраструктура має тенденцію до розвитку в контексті ціннісних установок [6].

Проте, незважаючи на наявність значної кількості досліджень, націлених на пошук шляхів інтеграції зусиль у формуванні цифрової інфраструктури, недостатньо висвітленим

у вітчизняній літературі лишається питання щодо впливу інтеграційних процесів, що пов'язані з еволюційними змінами та глобалізаційними процесами.

**Мета статті** — проаналізувати європейські ініціативи щодо формування наукового дослідницького простору Європейського Союзу, до реалізації яких залучені і країни Східного Партнерства (СхП), та пошуку шляхів розвитку національної цифрової інфраструктури за пріоритетними напрямками програм ЄС.

**Виклад основного матеріалу.** Події, що відбуваються у цивілізаційному світі вказують на те, що ХХІ ст. ознаменувалося суттєвим впливом глобалізаційних процесів на усі сфери суспільного життя в кожній країні світу. Ця тенденція чітко прослідковується в започаткованих Європейським Союзом рамкових програмах з наукових досліджень та технологічного розвитку, націлених на фінансування, підтримку і заохочення інформаційної інтеграції та формування Європейського наукового простору (англ. European Research Area — ERA). Починаючи з 1984 р. було профінансовано і реалізовано 7 таких рамкових програм [7].

Рамковими програмами визначено 10 пріоритетних тем, за кожною з цих тем стоять окремі Європейські технологічні платформи (ЄТП), що забезпечують діалог між науковими співтовариствами суміжних галузей і мають власні стратегії напрямів розвитку наукових досліджень та впровадження їх результатів у практику. За останні роки було створено більше 30-ти ЄТП, що охоплюють

різноманітні галузі економіки і науки [8]. За задумом Європейської комісії, розвиток ЄТП забезпечить ефективність європейських інвестицій у науково-дослідну галузь, призведе до інтеграції Європейського дослідницького простору (European Research Area, ERA) [9].

Формування Європейського дослідницького простору можна вважати сучасною інновацією, яка відображає стратегію розвитку технологій і наукових досліджень європейських урядів. Основна увага при цьому надається перетворенням всередині дослідницького простору, які дозволяють уявляти нові технології як послуги, шляхом створення підходу, орієнтованого на обслуговування.

Взявши курс на активну участь у проектах програми ERA, Міністерством освіти і науки України разом з Радою молодих учених при МОН було ухвалено “Дорожню карту інтеграції України до Європейського дослідницького простору (ERA-UA)”, в якій визначено 6 головних пріоритетів євроінтеграції української науки, сформульовано цілі, заходи, інструменти та індикатори щодо їх досягнення [10].

Однією і цілей пріоритету 2а “Спільне вирішення проблем, зумовлених глобальними викликами” є — покращення співпраці України з державами-членами ЄС, асоційованими державами, з дослідниками цих країн спрямованої на інтеграцію наукових досліджень, максимально ефективно використання спільних ресурсів для вирішення загальних проблем, серед яких виокремлено завдання щодо формування багато-

сторонньої мережевої платформи [10]. Це є прикладом формування груп, учасники яких за наявності цифрової інфраструктури мережевих платформ, зокрема, у сфері наукових досліджень, можуть реалізувати свої ідеї та інтегрувати їх у колективне знання.

Вирішення завдання з формування багатосторонніх мережевих платформ передбачає створення в Україні відповідної цифрової інфраструктури, залучення широкого кола організацій, окремих дослідників, органів влади. Слід зазначити, що розвиток такої інфраструктури стримується через наявність окремих проблемних питань, пов’язаних, зокрема, з відсутністю:

а) державної програми щодо розвитку цифрової інфраструктури;

б) постійного діалогу між владою, представниками науки та експертного середовища, бізнесом та громадськістю з питань розробки законодавчих актів у сфері телекомунікацій.

Вирішення цих проблем лежить у площині налагодження плідної співпраці усіх зацікавлених сторін. Зокрема, це стосується підвищення рівня проникнення та якості Інтернету, до якого в Україні у 2018 році мали доступ лише 58 % громадян [11].

Кроки, що здійснюються країнами ЄС, визначають те, що майбутнє вони пов’язують з технологічними змінами 4-ї промислової революції [12]. У цьому процесі великого значення надається інтеграції не тільки в межах ЄС, але й посилення кооперації з партнерами з інших країн, у тому числі з країнами Східного

партнерства (СхП), до складу яких входить і Україна, щодо формування інфраструктури та Єдиного Цифрового Ринку Європи [13].

Формування цифрової інфраструктури та цифрового ринку ЄС передбачають: цифрову трансформацію промисловості та наукових досліджень, що ґрунтуються на застосуванні смарт- та е-технологій, хмарних обчислень, інтернету речей, мобільних технологій рівня 5G, цифрових сервісів та електронних додатків, засобів кібербезпеки, відкритих даних [14].

З метою підключення до даних робіт і координації діяльності програми ЄС Східного Партнерства з іншими програмами ЄС та активізації міжнародного співробітництва створена мережа регуляторів (регуляторних органів) електронних комунікацій країн Східного партнерства (Eastern Partnership Electronic Communications Regulators Network — EaPeReg) [15]. Використовуючи цю мережу (платформу), учасники СхП прийняли рішення щодо зосередження цифрового співробітництва на шести пріоритетних мережевих темах, які співпадали з темами Мережі Цифрової Європи 4 (EU4Digital) [16].

Перша тема стосувалась правил та інфраструктури телекомунікацій, в якій Україна виступає у ролі координатора. Роботи за даною темою пов'язані з розробкою нормативної бази електронних комунікацій у країнах-партнерах Східного партнерства, яка охоплює, зокрема, порівняльний аналіз ринків, координацію діапазонів частот, зменшення тарифів на роумінг серед країн-партнерів

Східного партнерства та розвиток широкосмугового зв'язку.

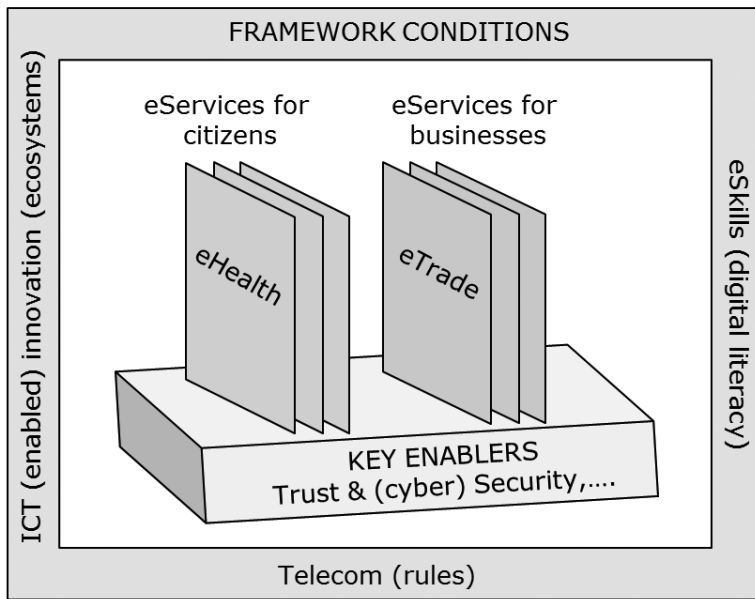
Друга тема — довіра та безпека в цифровій економіці (координатори Естонія і Молдова), — зосереджує свою увагу на електронній ідентифікації, цифрових довірчих службах, мережевій, інформаційній та кібербезпеці, на усіх необхідних для взаємодії транскордонних служб елементах електронного уряду.

Третя тема стосується електронної торгівлі, електронної комерції, електронної митниці та електронної логістики (координатори — Білорусь, Литва та Азербайджан).

Четверта тема — цифрові навички (координатори — Вірменія та Латвія) націлена на сприяння національним стратегіям в галузі цифрових навичок у країнах-партнерах, зокрема шляхом створення національних коаліцій для цифрових робочих місць з урахуванням "коаліції цифрових навичок та робочих місць" ЄС.

П'ятою темою співробітництва були визначені ІКТ-інновації та екосистеми стартапів (координатор — Азербайджан), завданням якої є сприяння розвитку екосистем досліджень та інновацій в галузі ІКТ та їх координація з аналогічною діяльністю в ЄС.

І, шостою темою стала тема електронного здоров'я (координатор — Грузія). Дана мережа представляє собою спеціальний регіональний семінар з електронної охорони здоров'я, метою якого є визначення спільних проблем для країн-партнерів та формулювання рекомендацій щодо гармонізації програми Східного партнерства [16].



**Пріоритетні сфери цифровізації в рамках EU4 Digital [17]**

Дана тематика зосереджена на чотирьох пріоритетних сферах (рисунки):

I – рамкові умови (Framework Conditions) – сприяння розвитку цифрової економіки та суспільства: правила телекомунікації, ІКТ-інновації та екосистеми стартапів і цифрові навички);

II – ключові можливості (Key Enablers) для електронних послуг: електронна ідентифікація, довірчі послуги та кібербезпека;

III – транскордонні електронні послуги для громадян (e-Health);

IV – транскордонні електронні послуги для бізнесу – e-Торгівля (eTrade), у т. ч. e-Комерція, e-Митниця та e-Логістика.

Окремий компонент цієї ініціативи повністю присвячений підтримці розвитку широкопasmового доступу в регіоні Східного партнерства, що дасть можливість Україні за його ра-

хунок збільшити ВВП з 2,9 млрд євро до 4,3 млрд. євро на рік [18].

Згідно з Концепцією розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 рр. створення цифрових інфраструктур є основним чинником розширення доступу громадян до глобального інформаційного середовища і знань. Головна мета їх розвитку полягає в подоланні “цифрового розриву”, що дасть можливість усім громадянам України без обмежень і труднощів технічного, організаційного чи фінансового характеру скористатися цифровими можливостями незалежно від свого місцезнаходження чи проживання [19].

**Висновки і перспективи подальших досліджень.** Із викладеного очевидно, що в рамках європейських ініціатив формування єдиного дослідницького простору виокремлюються певні тенденції щодо становлення нової інформаційної культури

як зовнішньої адаптації до глобалізаційних процесів та міжсекторальної інтеграції шляхом створення міжнаціональних платформ і формування мереж для збереження та обміну знаннями, які не тільки сприятимуть всебічному розвитку технологій, а й поставлять під контроль їх безпечне використання.

У контексті означеного визначальним є розвиток наукової цифрової інфраструктури, формування якої забезпечить відкритий доступ до наукових даних та знань, сприятиме комерціалізації наукових досліджень та зменшить навантаження на державний бюджет. Крім цього, використання платформ і мережових рішень дозволяє краще просувати нові ідеї, знаходити зацікавлених сторін в їх впровадженні.

У процесі формування національної цифрової інфраструктури у сфері наукових досліджень можна виділити три необхідних для цього умови, які відображають:

- інтенсивність даних, з якою вони переміщуються в мережі, зокрема, враховуючи випадки використання, коли обсяг даних робить недоцільним їх передачу по мережі безпосередньо в хмару або з хмари в точку використання через проблеми з об'ємом даних, вартістю або пропускнуною спроможністю;
- чутливість до латентності людини — охоплює випадки, коли обмін інформацією, ідеями оптимізовані для використання в групі. У цьому випадку достовірність є визначальною характеристикою цього типу обміну знаннями;
- чутливість до латентності від засобу комунікації до засобу кому-

нікації: охоплює випадки, коли обмін інформацією оптимізований для використання між різноманітними технологіями, засобами ІКТ та мобільного зв'язку.

Викладене дає підставу зробити висновок, що важливим напрямом розвитку національної цифрової інфраструктури має стати розроблення і реалізація комплексної державної програми цифровізації, формування попиту на послуги широкосмугового доступу до Інтернету, який базуватиметься на застосуванні архетипного підходу. Означене уможливить подолати цифровий розрив та сприятиме розвитку і благополуччю не тільки великих і малих міст, а й сільських територій, підключення яких до мереж створює для громад нові можливості економічно-соціального розвитку, забезпечить доступ до знань, до сучасних освітніх та інших технологій, послуг з медичного обслуговування тощо.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

---

1. Інформаційно-аналітичний огляд “цифрова інфраструктура” [Електронний ресурс]. Режим доступу: [http://itprofor.com.ua/wp-content/files/digital\\_infrastructure.pdf](http://itprofor.com.ua/wp-content/files/digital_infrastructure.pdf)
2. *Ночвай В., Федосеев О.* Роль громадських організацій в інноваційній політиці, трансфері знань та євроінтеграційних процесах. 2018. 23 с. Проект “Громадська синергія”. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://www.civic-synergy.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/Rol-gromadskiyh-orga-nizatsiy-v-innovatsijnij-politytsi-transferi-znanta-yevrointegratsijnih-protseah.pdf>



3. Булатова О. В. Регіональна складова глобальних інтеграційних процесів: монографія / О. В. Булатова. Донецьк: ДонНУ, 2012. 386 с. [Електронний ресурс]. Режим доступу: [http://repository.mdu.in.ua/jspui/bitstream/123456789/432/1/regionalna\\_skladova.PDF](http://repository.mdu.in.ua/jspui/bitstream/123456789/432/1/regionalna_skladova.PDF)
4. Digital Government Strategies for Transforming Public Services in the Welfare Areas. OECD COMPARATIVE STUDY. OECD 2016. 63 с. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.oecd.org/gov/digital-government/Digital-Government-Strategies-Welfare-Service.pdf>
5. Апалькова В. Развитие цифровой экономики в Европейском союзе и перспективы Украины [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://www.ictsd.org/bridges-news>
6. Henfridsson Ola. Bygstad Bendik. The Generative Mechanisms of Digital Infrastructure Evolution. [Електронний ресурс]. Режим доступу: [http://www.olahenfridsson.com/Ola/Publications\\_files/Henfridsson%20and%20Bygstad\\_accepted\\_late%20version.pdf](http://www.olahenfridsson.com/Ola/Publications_files/Henfridsson%20and%20Bygstad_accepted_late%20version.pdf)
7. Рамкові програми з наукових досліджень та технологічного розвитку. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://uk.wikipedia.org/wiki>
8. Макаренко Є. Рамкові програми Європейського Союзу // Українська дипломатична енциклопедія: у 2 т. / редкол.: Л. В. Губерський (голова) та ін. К.: Знання України, 2004. Т. 2. 812 с.
9. The aims of the Innovation Union. [Електронний ресурс]. Режим доступу: [https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/strategy/goals-research-and-innovation-policy/innovation-union\\_en](https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/strategy/goals-research-and-innovation-policy/innovation-union_en)
10. Дорожня карта інтеграції України до Європейського дослідницького простору (ERA-UA) [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://mon.gov.ua/ua/news/viznacheno-6-prioritetiv-integraciyi-ukrayinskoynauki-v-yevropu-kolegiya-monzatverdila-proekt-dorozhnoyi-karti>
11. Офіційний сайт Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. Режим доступу: [https://ukrstat.org/uk/druk/publicat/kat\\_u/publ1\\_u.htm](https://ukrstat.org/uk/druk/publicat/kat_u/publ1_u.htm)
12. Startup investment & innovation ecosystems in emerging Europe. The first-ever study covering 24 countries of Central & Eastern Europe [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://cee.edwn.com>
13. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: on the Mid-Term Review on the implementation of the Digital Single Market Strategy [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/EN/COM-2017-228-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>
14. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: ICT Standardisation Priorities for the Digital Single Market // Brussels, 19.4.2016 (COM(2016) 176 final) [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-176-EN-F1-1.PDF>
15. Joint staff working document Eastern Partnership – 20 Deliverables for 2020 / Brussels, (SWD (2017) 300 final) [Електронний ресурс]. Режим доступу: [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/swd\\_2017\\_300\\_f1\\_joint\\_staff\\_working\\_paper\\_en\\_v5\\_p1\\_940530.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/swd_2017_300_f1_joint_staff_working_paper_en_v5_p1_940530.pdf)

16. Joint Statement. Ministerial level meeting on the Digital Community 18<sup>th</sup> October 2016, Brussels, Belgium. [Електронний ресурс]. Режим доступу: [http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc\\_id=18495](http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=18495)
17. Action Document for Support to the implementation of the EU4Digital initiative in the Eastern Partnership region [Електронний ресурс]. Режим доступу: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/eni\\_2017\\_040574\\_eu4digital.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/eni_2017_040574_eu4digital.pdf)
18. Harmonisation of the digital markets in the Eastern Partnership – Study report. 2015. 389 p. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://europa.eu/capacity4dev/hiqstep/document/harmonisation-digital-markets-eastern-partnership-study-report>
19. Концепція розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки / Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 р. № 67-р [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/uploads/public/5a7/c21/c86/5a7c21c867bde621479479.doc>

## REFERENCES

1. Informatsiino-analitychnyi ohliad “tsyfrova infrastruktura” [Information- Analytical Review “Digital Infrastructure”]. Retrieved from [http://itprofor.com.ua/wp-content/files/digital\\_infrastructure.pdf](http://itprofor.com.ua/wp-content/files/digital_infrastructure.pdf) [in Ukrainian].
2. Nochvai V., Fedosieiev O. (2018). Rol hromadskykh orhanizatsii v innovatsiinii politytsi, transferi znan ta yevrointehratsiinykh protsesakh. Proekt “Hromadska synerhiia” [The Role of Non-Governmental Organizations in Innovation Policy, Transfer of Knowledge and European Integration Processes. The project “Public Synergy”]. Retrieved from <https://www.civic-synergy.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/Rol-gromadskyhorga-nizatsij-v-innovatsijnij-politytsi-transferi-znan-ta-yevrointegratsiinykh-protsesah.pdf> [in Ukrainian].
3. Bulatova O. V. (2012). Rehionalna skladova hlobalnykh intehratsiinykh protsesiv: monohrafiia [Regional Component of Global Integration Processes: Monograph]. Donetsk: DonNU. Retrieved from [http://repository.mdu.in.ua/jspui/bitstream/123456789/432/1/regionalna\\_skladova.PDF](http://repository.mdu.in.ua/jspui/bitstream/123456789/432/1/regionalna_skladova.PDF) [in Ukrainian].
4. Digital Government Strategies for Transforming Public Services in the Welfare Areas. OECD COMPARATIVE STUDY. OECD 2016. – 63 p. Retrieved from <http://www.oecd.org/gov/digital-government/Digital-Government-Strategies-Welfare-Service.pdf>
5. Apalkova V. Razvitie tsyvrovoi ekonomiki v Evropeiskom soiuzu i perspektivy Ukrainy. [The Development of the Digital Economy in the European Union and the Prospects of Ukraine]. Retrieved from <https://www.ictsd.org/bridges-news> [in Ukrainian].
6. Henfridsson Ola, Bygstad Bendik. The Generative Mechanisms of Digital Infrastructure Evolution. Retrieved from [http://www.olahenfridsson.com/Ola/Publications\\_files/Henfridsson%20and%20Bygs\\_tad\\_accepted\\_late%20version.pdf](http://www.olahenfridsson.com/Ola/Publications_files/Henfridsson%20and%20Bygs_tad_accepted_late%20version.pdf)
7. Ramkovi prohramy z naukovykh doslidzhen ta tekhnolohichnoho rozvytku [Framework research programs]. Retrieved from <https://uk.wikipedia.org/wiki/> [in Ukrainian].
8. Makarenko Ye. Ramkovi prohramy Yevropeiskoho Soiuzu [Framework

- Programs of the European Union]. Ukrainian Diplomatic Encyclopedia. K.: Knowledge of Ukraine, 2004. — V. 2. — 812 p. [in Ukrainian].
9. The aims of the Innovation Union. Retrieved from [https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/strategy/goals-research-and-innovation-policy/innovation-union\\_en](https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/strategy/goals-research-and-innovation-policy/innovation-union_en)
  10. Dorozhnia karta intehratsii Ukrainy do Yevropeiskoho doslidnytskoho prostoru (ERA-UA) [Road Map of Ukraine's Integration into the European Research Area (ERA-UA)]. Retrieved from <https://mon.gov.ua/ua/news/viznacheno-6-prioritetiv-integraciyi-ukrayinskoyi-nauki-v-yevropu-kolegiya-mon-zatverdila-proekt-dorozhnoyi-karti> [in Ukrainian].
  11. Ofitsiynyi sait Derzhavnoi sluzhby statystyky Ukrainy [Official site of the State Statistics Service of Ukraine]. Retrieved from [https://ukrstat.org/uk/druk/publicat/kat\\_u/publ1\\_u.htm](https://ukrstat.org/uk/druk/publicat/kat_u/publ1_u.htm) [in Ukrainian].
  12. Startup investment & innovation ecosystems in emerging Europe. The first-ever study covering 24 countries of Central & Eastern Europe. Retrieved from <http://cee.ewdn.com>
  13. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: on the Mid-Term Review on the implementation of the Digital Single Market Strategy. Retrieved from <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/EN/COM-2017-228-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>
  14. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: ICT Standardisation Priorities for the Digital Single Market // Brussels, 19.4.2016 (COM(2016) 176 final) Retrieved from <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-176-EN-F1-1.PDF>
  15. Joint staff working document Eastern Partnership — 20 Deliverables for 2020 / Brussels, (SWD (2017) 300 final). Retrieved from [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/swd\\_2017\\_300\\_f1\\_joint\\_staff\\_working\\_paper\\_en\\_v5\\_p1\\_940530.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/swd_2017_300_f1_joint_staff_working_paper_en_v5_p1_940530.pdf)
  16. Joint Statement (2016). Ministerial level meeting on the Digital Community, Brussels, Belgium. Retrieved from [http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc\\_id=18495](http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=18495)
  17. Action Document for Support to the implementation of the EU-4Digital initiative in the Eastern Partnership region. Retrieved from [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/eni\\_2017\\_040574\\_eu4digital.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/eni_2017_040574_eu4digital.pdf)
  18. Harmonisation of the digital markets in the Eastern Partnership — Study report. 2015. — 389 p. Retrieved from <https://europa.eu/capacity4dev/hqstep/document/harmonisation-digital-markets-eastern-partnership-study-report>
  19. The Concept of the Development of the Digital Economy and Society of Ukraine for 2018–2020 / Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated January 17, 2018 № 67-p Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/uploads/public/5a7/c21/c86/5a7c21c867bde621479479.doc> [in Ukrainian].



*marusheva.o@gmail.com*

**UDC:351**

DOI: [https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-4\(19\)-156-165](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-4(19)-156-165)

**Марушева Олександра Анатоліївна**,  
кандидат юридичних наук, доцент кафедри публічного адміністрування, здобувач наукового ступеня доктора наук з державного управління, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: +38 (067) 895 94 85, e-mail: *marusheva.o@gmail.com*

ORCID: 0000-0001-9126-4674

**Марушева Александра Анатольевна**,  
кандидат юридических наук, доцент кафедры публичного администрирования, соискатель научной степени доктора наук по государственному управлению, Межрегиональная Академия управления персоналом, 03039, г. Киев, ул. Фрометовская, 2, тел.: +38 (067) 895 94 85, e-mail:

ORCID: 0000-0001-9126-4674

**Marusheva Oleksandra Anatoliivna**,  
*PhD in Law, Associate Professor of the Department of Public Administration, Doctoral research scholar of the Department of Public Administration; Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Str. Frometivska, 2, tel.: +38 (067) 895 94 85, e-mail: marusheva.o@gmail.com*

ORCID: 0000-0001-9126-4674

---

## **ОСОБЛИВОСТІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ВІДНОСИН У БУДІВНИЦТВІ: ЗАРУБІЖНИЙ АСПЕКТ**

**Анотація.** Розкрито зарубіжний аспект особливостей нормативно-правового регулювання соціально-економічних відносин у будівництві. Зазначено, що сучасна економіка України перебуває у стані хронічної кризи, тому цікаво проаналізувати досвід будівництва США, Канади та країн Європейського Союзу з точки зору встановлення нормативно-правового механізму управління соціально-економічними відносинами у будівництві. Обґрунтовано, що у США особливістю державного управління нормативно-пра-

вовим регулюванням соціально-економічних відносин у будівництві є розроблення власного нормативно-правового механізму та системи контролю за дотриманням відповідних законодавчих вимог. З цією метою відбулося прийняття відповідних кодексів, законодавчих актів у сферах будівництва та іпотечного кредитування, надання пільгових кредитів, гарантій, забезпечення дієвих механізмів системи страхування тощо.

Визначено, що у більшості зарубіжних країн спостерігається тенденція “приватизації” функцій нагляду та контролю за дотриманням вимог будівельного законодавства, органів та організацій, відповідальних за функціонування системи технічного регулювання у будівництві тощо. Причини цього — ускладнення та вдосконалення будівельних технологій, збільшення обсягів будівництва та перехід багатьох країн світу до використання параметричних норм.

Доведено, що світовий досвід впровадження архітектурно-будівельного контролю у зарубіжних країнах є необхідною основою для вдосконалення національної державної системи будівництва. Включення до системи нагляду та контролю незалежних приватних спеціалізованих установ або експертів до виконання функцій контролю не тільки покращить якість заходів контролю, але й знизить рівень корупції у будівельній сфері.

**Ключові слова:** державне управління, соціально-економічні відносини, будівництво, нормативно-правове регулювання, механізм, зарубіжний досвід, архітектурно-будівельний контроль, нормування в будівництві.

## **ОСОБЕННОСТИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ В СТРОИТЕЛЬСТВЕ: ЗАРУБЕЖНЫЙ АСПЕКТ**

**Аннотация.** Раскрыт зарубежный аспект особенностей нормативно-правового регулирования социально-экономических отношений в строительстве. Отмечено, что современная экономика Украины находится в состоянии хронического кризиса, поэтому интересно проанализировать опыт строительства США, с точки зрения установления нормативно-правового механизма управления социально-экономическими отношениями в строительстве. Основано, что в США особенностью государственного управления нормативно-правовым регулированием социально-экономических отношений в строительстве является разработка собственного нормативно-правового механизма и система контроля за обеспечением соблюдения соответствующих требований законодательства. С этой целью принимались соответствующие кодексы, законодательные акты в сфере строительства, в сфере ипотечного кредитования, предоставления льготных кредитов, гарантий, обеспечения действенных механизмов системы страхования и так далее.

Определено, что в большинстве зарубежных стран наблюдается тенденция “приватизации” функций надзора и контроля за выполнением требований строительного законодательства, органов и организаций, ответственных за функционирование системы технического регулирования в строитель-

ве и так далее. Причины этого — появление более сложных и усовершенствование строительных технологий, увеличение объемов строительства и переход многих стран мира к использованию параметрических норм.

Доказано, что мировой опыт внедрения архитектурно-строительного контроля в зарубежных странах есть необходимой основой для совершенствования национальной государственной системы строительства. Действительно, включение независимых частных специализированных учреждений или экспертов, для выполнения функций контроля не только улучшит качество мер контроля, но и снизит уровень коррупции в строительной сфере.

**Ключевые слова:** государственное управление, социально-экономические отношения, строительство, нормативно-правовое регулирование, механизм, зарубежный опыт, архитектурно-строительный контроль, нормирование в строительстве.

### **FEATURES OF LEGAL REGULATION OF SOCIO-ECONOMIC RELATIONS IN CONSTRUCTION: FOREIGN ASPECT**

**Abstract.** The article reveals the foreign aspect of features of legal regulation of socio-economic relations in construction. It is noted that the modern economy of Ukraine is in a state of chronic crisis, so it is of interest to analyze the construction experience of the United States, Canada and the European Union countries in terms of establishing a regulatory mechanism for managing socio-economic relations in construction. It substantiates that the feature of the public administration of legal regulation of socio-economic relations in construction in the United States is the development of its own regulatory mechanism and the system of control over compliance with the relevant legal requirements. To this end the adoption of relevant codes, legislative acts in the field of construction, in field of mortgage lending, the provision of soft loans, securities, ensuring effective mechanisms of the insurance system has taken place.

It determines that most foreign countries tend to “privatize” the functions of supervision and control over compliance with the construction legislation, bodies and organizations in charge of the technical regulation system functioning in construction, etc. The reasons for this are the added complexity and improvement of building technologies, the increase in the volume of construction and the transition of many countries to the use of parametric standards (norms).

It is concluded that the international experience in the implementation of architectural and construction control in foreign countries is a necessary foundation for the improvement of the national construction system of a state. The involvement of independent private specialized agencies in the supervision and control system or of experts in performing the functions of control will not only improve the quality of control measures, but also reduce the level of corruption in the construction sector.

**Keywords:** public administration, socio-economic relations, construction, legal regulation, mechanism, foreign experience, architectural and construction control, standardization in construction.

**Постановка проблеми.** Об'єктом правового регулювання різних соціально-економічних відносин у будівництві є, власне, багатогранний процес під назвою “будівництво”, будівельна діяльність та інші види господарської діяльності, що є супутніми у будівництві. Державна політика у галузі будівництва складається із законодавчих, виконавчих та контрольних заходів, а реалізація механізму нормативно-правового регулювання здійснюється шляхом розроблення, прийняття та впровадження нормативно-правових актів і нормативних документів. Одним із основних обов'язкових елементів системи державного управління є функція контролю та нагляду держави з питань функціонування будівельного ринку [1, с. 65–66]. В Україні особливе значення має вдосконалення загальних принципів нормативно-правового регулювання будівництва, а отже, видозміна елементів механізму відповідного регулювання. Отже, на сучасному етапі є актуальним дослідження будівельної діяльності як об'єкта регулювання та здійснення всебічного аналізу регуляторних форм нормативно-правового регулювання у цій галузі [2, с. 32].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання державного регулювання будівництва в Україні знайшло своє відображення у наукових працях таких вітчизняних вчених: Г. Лиска [5], О. Марушевої [1], О. Непомнящого [6], В. Олюха [3], О. Стукаленка [2], В. Фелікмана [8] та ін. Однак, попри наявні публікації у вітчизняній науці, які присвячених соціально-економічним відносинам

будівельної галузі в Україні, питання особливостей нормативно-правового регулювання соціально-економічних відносин в будівництві у зарубіжних країнах та його застосування в українських реаліях досі так і не отримало свого всебічного та комплексного дослідження.

**Метою статті є** розкриття зарубіжного аспекту особливостей нормативно-правового регулювання соціально-економічних відносин у будівництві.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Головною метою будівництва є створення кінцевої будівельної продукції, яка може задовольнити потреби як людей, суспільства так і інтереси держави. Тому однією з найголовніших галузей народного господарства у будь-якій країні світу, незалежно від стану її економічного розвитку, соціальної спрямованості, політичної стабільності та місця на міжнародній арені, є будівельна галузь, яка, в свою чергу, потребує збалансованої державної політики. Державні заходи мають забезпечити не лише створення сприятливого політичного та економічного клімату для стабільного розвитку будівельного комплексу, але й якість і доступність готової будівельної продукції для кожної людини. Досвід розвинених країн світу свідчить, що ефективне виконання державою своїх функцій дає потужний стимул для розвитку будівництва. Саме тому, доцільно розглянути питання щодо зарубіжного досвіду нормативно-правового регулювання соціально-економічних відносин у будівництві, наголосивши на особливостях державного регулювання

будівництва у США, Канаді, країнах Європейського Союзу та ін.

Сучасна економіка України перебуває у стані хронічної кризи, тому вбачається слушним проаналізувати досвід будівництва США з точки зору становлення та розвитку нормативно-правового механізму управління соціально-економічними відносинами у будівництві [3, с. 185]. Враховуючи фактор федеративного устрою, у законодавчій системі США відсутній єдиний нормативно-правовий акт, що регулює відносини у будівництві. Наприклад, процес нормування у будівництві США ґрунтується на модельних кодексах. Хоча і зберігається невелика кількість адміністративно-територіальних одиниць, в яких продовжують використовуватися будівельні норми, що розроблені самостійно силами відповідних адміністративних органів, але в більшості випадків застосовується практика адаптації модельного законодавства. Будівельні кодекси мають навіть великі міста, наприклад Будівельний кодекс міста Лос-Анджелес або Будівельний кодекс міста Нью-Йорк [4]. Наприклад, метою Будівельного кодексу міста Нью-Йорк є забезпечення розумних мінімальних вимог та стандартів, ґрунтуючись на сучасних наукових та інженерних знаннях, досвіді та техніці, а також використання сучасних машин, обладнання, матеріалів та форм і методів будівництва, для регулювання будівництва будинків у місті Нью-Йорку в інтересах громадської безпеки, здоров'я, добробуту та збереження навколишнього середовища, а також з урахуванням витрат на будівництво

та обслуговування будівель [4]. Водночас діють Механічний, Гідравлічний, Житловий, Пожежний кодекси та ін. Ці кодекси визначають стандарти та норми, що встановлюють мінімально допустимий рівень безпеки об'єктів, що конструюються. Особливістю управління нормативно-правовим регулюванням соціально-економічних відносин у будівництві США є наявність Міжнародних кодексів, прийнятих Міжнародною Радою з норм та правил (англ. — International Code Council) з метою встановлення однакових стандартів виконання будівельних робіт. У цих кодексах містяться стандарти й нормативи виконання будівельних робіт, зокрема, вимоги щодо протипожежної безпеки, проектування, захисту від небезпечних геологічних процесів, забезпечення надійності та конструктивної безпеки будівель, теплових мереж, водопровідно-каналізаційної системи тощо [5, с. 175].

Отже на сьогодні, основні нормативні стандарти, технічні регламенти, сертифікаційні умови, будівельні норми США містяться в Міжнародному будівельному кодексі (англ. — International Building Code). Міжнародний будівельний кодекс було розроблено Міжнародною радою з норм та правил у 2009 р., він містив положення Національних правил будівництва, Єдиного будівельного кодексу та Кодексу Стандартів США, норми якого стосуються будівництва нових будинків, реконструкції, прибудов, здійснення ремонтних робіт, окрім будівництва одно та дво-сімейних будинків і таунхаусів до трьох поверхів. Вимоги для даних будівель відповідно регламентують-



ся Міжнародним житловим кодексом. Міжнародний будівельний кодекс застосовується або прийнятий в 50 штатах, окрузі Колумбія, Гуам, Північних Маріанських островах, Нью-Йорку, Віргінських островах (США) і Пуерто-Ріко. Цікавим є той факт, що оновлення цього кодексу відбувається за розробленим графіком, що заздалегідь публікується на офіційній веб-сторінці Міжнародної Ради з норм та правил. Цей графік містить заходи з обговорення запропонованих змін, бюлетені, звіти, інформацію щодо громадських слухань, обговорення із публікацією відео, охоплюючи весь поточний цикл розробки кодексу. Наразі діючою редакцією кодексу є видання 2018 р. (2018 IBC), проте поточний цикл розробки відповідних актуальних змін включає цикл розробки кодексу на 2018–2019 рр. та заздалегідь відомо, що наступна редакція кодексу буде прийнята у 2021 р. Основними перевагами кодексу є такі: принципи модельного кодексу базуються на охороні здоров'я, безпеці та добробуті населення; кодекс сприяє підвищенню ефективності конструкцій, що забезпечують гнучкість для чиновника, дизайнера, інженера та архітектора; положення кодексу заохочують використання нових та розумніших технологічних досягнень; кодекс підкреслює як регламентаційні, так і інженерні рішення та дозволяє використовувати перевірені часом апробовані методи; кодекс посилається на консенсусні стандарти, що розроблені на національному рівні [6].

США традиційно з 1905 р. делегує функції з нормування у проектуван-

ні недержавним організаціям. Так, Національною радою товариств зі страхування від пожежі були випущені Типові будівельні норми і правила, які стали першим будівельним нормативним документом у Сполучених Штатах. На сьогодні, у США функціонують такі недержавні організації, що займаються розробкою і розповсюдженням будівельних норм і стандартів, як: Асоціація фахівців із будівельного нормування, Міжнародна конфедерація фахівців будівельних організацій, Асоціація південних штатів з нормування та інші організації. З метою узгодження та розвитку єдиної комплексної моделі національних стандартів, що стосуються будівництва, у США у 1994 р. була заснована Міжнародна рада з норм і правил як некомерційна організація, яка є офіційною міжнародною організацією зі стандартизації [7].

Показовим та цікавим є досвід США щодо організаційного механізму, з точки зору нагляду та контролю, що супроводжує процес будівництва на всіх етапах. У Сполучених Штатах Америки застосовують багаторівневу систему нагляду та контролю з використанням коштів та дотримання законодавчих вимог, де поділ повноважень здійснюється залежно від предмета регулювання між муніципальними інспекціями та державними установами. До основних завдань місцевих та муніципальних органів влади входить забезпечення дотримання мінімальних вимог, встановлених будівельними кодексами щодо охорони здоров'я та безпеки, забезпечення необхідних умов для проживання, праці та відпочинку

населення тощо [8]. Органами місцевого самоврядування створюється спеціальна установа, що покликана слідкувати за дотриманням положень будівельних кодексів у процесі фінансування проектів будівництва. Зазвичай такою установою є Департаменти у справах будівництва.

У більшості муніципалітетів, департаменти будівництва також відповідають за нагляд та контроль щодо дотримання положень місцевого містобудівного законодавства, зокрема, щодо облаштування населеного пункту, а також процедури ліцензування тощо. Департамент бере участь у перевірці проектних рішень, наданні дозволів на будівництво та огляді будівельних проектів для забезпечення відповідності вимог будівельних норм [3].

Проаналізувавши досвід США можемо виділити такі позитивні моменти:

- кодекси створюють потужний базис у правовому механізмі управління в будівництві;
- створено ефективно сплановану та дієву систему оновлення та винесення до обговорення змін у кодекси;
- організаційний механізм характеризується чітким розподілом влади по вертикалі між вищими та найнижчими органами влади;
- на муніципальному рівні майже всі процедури щодо будівництва проводяться в одній адміністрації (де уповноважені особи підпорядковані одному керівникові);
- існує чіткий горизонтальний розподіл влади між установами та організаціями на одному рівні.

Якщо звертатися до досвіду багатоміської будівельної діяльності можна відзначити, що ризики, пов'язані зі створенням та експлуатацією об'єкта нерухомості, безперечно слід контролювати та зменшувати. У багатьох країнах світу існують системи, які так чи інакше забезпечують безпеку на будівельних майданчиках.

З початку цього десятиліття, національна стратегія стандартизації діє у США, Великобританії, Німеччині та Франції. За кордоном розробляються і широко використовуються відомі системи управління ризиками, в основі яких лежить безпека продукції. Їх примітною особливістю є застосування принципу запобігання пошкодженням шляхом регулювання праці на всіх етапах. За даними експертів, такий підхід дає змогу зменшити кількість аварій та катастроф за рахунок зменшення витрат на боротьбу з негативними наслідками у 10–15 разів [8].

Доречно зазначити, що у Канаді технічне регулювання будівельної діяльності відбувається на рівні суб'єктів федерації. Зважаючи на те, Канада є країною з різними кліматичними умовами і будівельними традиціями, вважається неприйнятним те, що одні й ті самі будівельні норми застосовуються без урахування місцевих умов. Тому у державі було розроблено так званий новий підхід у нормуванні, сутність якого полягала в тому, щоб провінції та адміністративно-територіальні одиниці мали можливість публікувати окремі документи, що виходять за межі модельних законів, а отже включити до національного кодексу лише

об'єднані положення, прийняті всіма провінціями та регіонами. Місцеві спеціальні умови та технічні відмінності, що не містяться в основному тексті, мають зазначатися в місцевих додатках до кодексу, який готується для кожного регіону чи провінції та публікується окремо. Новий підхід відіграв головну роль в отриманні вимог модельних кодексів, які можуть відповідати вимогам у канадських провінціях та територіях [8].

Досвід Чехії може бути особливо корисним для України за умови, що система регіонального управління у цій країні функціонує у кризових умовах, аналогічних українським. Вивчаючи досвід державного управління у сфері адміністративної реформи в Чехії, можна підкреслити головний позитивний момент дворівневої структури місцевого самоврядування, створена в Чеській Республіці з 2000 р. [9].

Отже, треба відзначити, що у більшості економічно розвинених країн спостерігається тенденція до "приватизації" функцій розроблення нормативно-правових актів, функцій нагляду та контролю за дотриманням вимог будівельного законодавства, органів та організацій, відповідальних за функціонування системи технічного регулювання у будівництві тощо. Причини цього – ускладнення та вдосконалення будівельних технологій, необхідність залучення організованого громадянського суспільства до розроблення нормативно-правових актів, збільшення обсягів будівництва та перехід багатьох країн світу до використання параметричного методу нормування тощо [8].

**Висновки.** Вивчення особливостей нормативно-правового регулювання соціально-економічних відносин у будівництві в США, Канаді та країнах Європи свідчить про необхідність систематичного поєднання методів державного управління з урахуванням імплементації елементів успішного досвіду іноземних країн та застосування кращих світових практик, адаптація законодавства Європейського Союзу шляхом створення відповідних процедур та механізмів, а також впровадження європейських адміністративних принципів. Метою Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства" є реалізація європейського принципу децентралізації влади у галузі будівництва, особливо завдяки розширенню різноманіття державних архітектурно-будівельних органів контролю та інспекції.

Обґрунтовано, що особливістю державного управління нормативно-правовим регулюванням соціально-економічних відносин у будівництві у США є розробка власного нормативно-правового механізму та система контролю за дотриманням відповідних законодавчих вимог. Модельні кодекси США створюють потужний базис у правовому механізмі управління в будівництві.

Визначено, що оновлення Міжнародного будівельного кодексу, що діє на території більшості штатів у США, відбувається за розробленим графіком, що заздалегідь публікується на офіційній веб-сторінці Ради

з міжнародних кодексів. Цей графік містить заходи з обговорення запропонованих змін, бюлетені, звіти громадських слухання, обговорення із публікацією відео, охоплюючи поточний цикл розробки кодексу. Таким чином створено ефективно сплановану та дієву систему своєчасного оновлення та винесення до обговорення змін у кодекси. Варто звернути увагу на планування законотворчої діяльності за аналогічними принципами та підходами в українських реаліях.

Визначено, що у більшості зарубіжних країн спостерігається тенденція до “приватизації” функцій нагляду та контролю за дотриманням вимог будівельного законодавства, органів та організацій, відповідальних за функціонування системи технічного регулювання у будівництві тощо. Причинами цього є ускладнення та вдосконалення будівельних технологій, збільшення обсягів будівництва та перехід багатьох країн світу до використання параметричних норм.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

---

1. *Марушева О. А.* Тенденції нормативно-правового регулювання соціально-економічних відносин у будівництві в країнах розвинутої демократії / О. А. Марушева // Актуальні проблеми державного управління. № 1 (55). С. 63–68.
2. *Стукаленко О. В.* Теоретичні засади державного контролю та нагляду в сфері будівельної діяльності / О. В. Стукаленко // Правова держава. 2014. № 17. 135 с.

3. *Олюха В. Г.* Оптимізація капітального будівництва: господарсько-правові проблеми: монографія. К.: Центр учб. л-ри, 2015. 302 с.
4. New York City Building: Code. 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www1.nyc.gov/site/buildings/codes/2014-construction-codes.page#bldgs>
5. *Лиско Г. О.* Процедура отримання дозволу на будівництво: досвід Сполучених Штатів Америки // Наук. вісн. Львів. держ. ун-ту внутрішніх справ. 2012. № 4. С. 175.
6. Overview of the International Building Code [Electronic resource]. Access mode: Overview of the International Building Code [Electronic resource]. Access mode: <https://www.iccsafe.org/products-and-services/i-codes/2018-i-codes/ibc/>
7. *Непомнящий О. М.* Децентралізація державного регулювання будівельної діяльності: закордонний досвід для України / О. М. Непомнящий // Державне будівництво. 2014. № 1 [Електронний ресурс]. Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVu\\_2014\\_1\\_30](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVu_2014_1_30)
8. *Серых А.* Техническое регулирование в строительстве. Аналитический обзор мирового опыта: Snip Innovative Technologies; рук / А. Серых. Чикаго: SNIP, 2010. 889 с.
9. Система державного управління Республіки Чехія: досвід для України / уклад. Х. М. Дейнега ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. В. Загороднюка. К. : НАДУ, 2011. 40 с.

## REFERENCES

---

1. Marusheva O. A. (2019). Tendentsii normatyvno-pravovoho rehuliuвання sotsialno-ekonomichnykh vidnosyn u budivnytstvi v krainakh rozvynu-

- toi demokratii [Trends in regulatory regulation of socio-economic relations in construction in developed democracies]. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia – Actual problems of public administration*, 1 (55), 63–68 [in Ukrainian].
2. Stukalenko O. V. (2014). Teoretychni zasady derzhavnoho kontroliu ta nahliadu v sferi budivelnoi diialnosti [Theoretical foundations of state control and supervision in the field of construction activity]. *Pravova derzhava – Legal State*, 17, 32–38 [in Ukrainian].
  3. Oliukha V. H. (2015). *Optimizatsiia kapitalnoho budivnytstva: hospodarsko-pravovi problemy [Optimization of capital construction: economic and legal problems]*. Kyiv: Tsentr uchbovoi literatury [in Ukrainian].
  4. New York City Building: Code. (2014). *www1.nyc.gov*. Retrieved from <https://www1.nyc.gov/site/buildings/codes/2014-construction-codes.page#bldgs> [in English].
  5. Lysko H. O. (2012). Protsedura otrymannia dozvolu na budivnytstvo: dosvid Spoluchenykh Shtativ Ameryky [Building Permit Procedure: United States Experience]. *Naukovyi visnyk Lvivskoho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav – Bulletin of the Lviv State University of Internal Affairs*, 4, 174–183 [in Ukrainian].
  6. Overview of the International Building Code. (2018). *www.iccsafe.org*. Retrieved from <https://www.iccsafe.org/products-and-services/i-codes/2018-i-codes/ibc/> [in English].
  7. Nepomniashchy O. M. (2014). Detsentralizatsiia derzhavnoho rehuliuвання budivelnoi diialnosti: zakordonnyi dosvid dlia Ukrainy [Decentralization of state regulation of construction activity: foreign experience for Ukraine]. *Derzhavne budivnytstvo – State building*, 1. Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu\\_2014\\_1\\_30](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2014_1_30) [in Ukrainian].
  8. Serykh A. (2010). *Tekhnicheskoe regulirovanie v stroitelstve. Analiticheskii obzor mirovogo opyta: Snip Innovative Technologies [Technical regulation in construction. An analytical review of world experience: Snip Innovative Technologies]*. Chikago: SNIP [in Russian].
  9. Deineha Kh. M., Kovbasiuk Yu. V., Zahorodniuk S. V. (Eds.). (2011). *Systema derzhavnoho upravlinnia Respubliky Chexhii: dosvid dlia Ukrainy [The system of the sovereign government of Czech Republic]*. Kyiv: NADU [in Ukrainian].



**UDC: 331.5:330.3**

DOI: [https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-4\(19\)-166-177](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-4(19)-166-177)

**Качан (Мельник) Яна Віталіївна,**  
кандидат наук з державного управління,  
доцент кафедри публічного управління  
та адміністрування, Інститут  
підготовки кадрів державної служби  
зайнятості України, 03038, м. Київ, вул.  
Нововокзальна, 17, тел.: (044) 536 14 85,  
e-mail: [yana.melnik82@gmail.com](mailto:yana.melnik82@gmail.com)

ORCID: 0000-0002-4078-7747

**Качан (Мельник) Яна Віталіївна,**  
кандидат наук по государственному  
управлению, доцент кафедры публичного  
управления и администрирования,  
Институт подготовки кадров государственной  
службы занятости Украины, 03038, г. Киев, ул.  
Нововокзальная, 17, тел.: (044) 536 14 85, e-mail:

[yana.melnik82@gmail.com](mailto:yana.melnik82@gmail.com)

ORCID: 0000-0002-4078-7747

**Kachan (Melnyk) Yana Vitalievna,**  
*Ph.D. in Public Administration, Associate Professor of the Department of Public Administration  
and management, Institute for Personnel Training of the State Employment Service of Ukraine,  
03038, Kyiv, Str. Novovokzalna, 17, tel.: (044) 536 14 85, e-mail: [yana.melnik82@gmail.com](mailto:yana.melnik82@gmail.com)*

ORCID: 0000-0002-4078-7747

---

## ПРОФЕСІЙНЕ НАВЧАННЯ ТА ПРОФЕСІЙНИЙ РОЗВИТОК ЯК СКЛАДОВІ ДЕРЖАВНОЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

**Анотація.** З'ясовано особливості професійного навчання та професійного розвитку як складових державної кадрової політики України. Доведено, що професійне зростання — це освоєння професії у всій її повноті й різноманітності, приріст професійних знань, умінь і навичок, що приводить, звичайно, до визнання результатів праці професійним співтовариством, придбання авторитету в конкретному виді професійної діяльності. Визначено, що підвищення якості управління та ефективності діяльності органів виконавчої влади потребує підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців з метою здобуття і поглиблення управлінських, фінансово-економічних, соціальних, правових знань, а також удосконалення професійних

знань і умінь, здобуття нової спеціальності або кваліфікації на основі раніше здобутої освіти і досвіду практичної роботи. Тому професіоналізація державної служби розглядається як одне з першочергових завдань, без вирішення якого неможливо зробити реальним входження України до спільноти провідних Європейських держав. Доведено, що основними напрямками професійної підготовки мають бути: забезпечення випереджаючого характеру навчання з урахуванням перспектив розвитку держави, удосконалення завдань і функцій органів державної влади; запровадження цільової спрямованості навчання на основі дотримання державних освітніх стандартів, гнучкості застосування усіх видів, форм і методів навчання, досягнення інтенсифікації та оптимізації навчального процесу; вдосконалення підготовки та підвищення кваліфікації кадрового резерву та новопризначених державних службовців; розширення підготовки та перепідготовки державних службовців за спеціальністю “Державна служба” та за спеціалізаціями з економіки, права, а також соціальної, гуманітарної та кадрової політики; оптимізація мережі навчальних закладів різних форм власності, які здійснюють підготовку спеціалістів для державної служби; запровадження дистанційного навчання, що дасть можливість розширити коло державних службовців, які професійно підвищують кваліфікацію без відриву від роботи; забезпечення єдиного навчально-методичного управління та координація практичної діяльності всіх структурних елементів системи. Виявлено, що необхідною умовою ефективного державного управління є його професіоналізація. Важливим інститутом професіоналізації державного управління є система фахового професійного навчання державних службовців шляхом підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації з використанням нових форм і методів навчання, освітніх механізмів і технологій з урахуванням досвіду розвинених країн світу.

**Ключові слова:** державне управління, кадрова політика, навчання, професійний розвиток, публічна служба.

## **ПРОФЕСИОНАЛЬНОЕ ОБУЧЕНИЕ И ПРОФЕСИОНАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ КАК СОСТАВЛЯЮЩИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ УКРАИНЫ**

**Аннотация.** Выяснены особенности профессионального обучения и профессионального развития как составляющих государственной кадровой политики Украины. Доказано, что профессиональный рост — это освоение профессии во всей ее полноте и разнообразии, прирост профессиональных знаний, умений и навыков приводит, как правило, к признанию результатов труда профессиональным сообществом, приобретение авторитета в конкретном виде профессиональной деятельности. Определено, что повышение качества управления и эффективности деятельности органов исполнительной власти требует подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих с целью получения и углубления управленческих, финансово-экономических, социальных, правовых знаний, а также совершенствование профессиональных знаний и умений, получение новой

специальности или квалификации на основе ранее полученного образования и опыта практической работы. Поэтому профессионализация государственной службы рассматривается как одна из первоочередных задач, без решения которого невозможно сделать реальным вхождение Украины в сообщество ведущих Европейских государств. Доказано, что основными направлениями профессиональной подготовки должны быть: обеспечение опережающего характера обучения с учетом перспектив развития государства, совершенствование задач и функций органов государственной власти; введение целевой направленности обучения на основе соблюдения государственных образовательных стандартов, гибкости применения всех видов, форм и методов обучения, достижения интенсификации и оптимизации учебного процесса; совершенствование подготовки и повышение квалификации кадрового резерва и вновь государственных служащих; расширение подготовки и переподготовки государственных служащих по специальности “Государственная служба” и по специализациям по экономике, праву, а также социальной, гуманитарной и кадровой политике; оптимизация сети учебных заведений различных форм собственности, осуществляющих подготовку специалистов для государственной службы; введение дистанционного обучения, что позволит расширить круг государственных служащих, профессионально повысит квалификацию без отрыва от работы; обеспечение единого учебно-методического управления и координация практической деятельности всех структурных элементов системы. Выявлено, что необходимым условием эффективного государственного управления является его профессионализация. Важным институтом профессионализации государственного управления является система профессионального обучения государственных служащих путем подготовки, переподготовки и повышения квалификации с использованием новых форм и методов обучения, образовательных механизмов и технологий с учетом опыта развитых стран мира.

**Ключевые слова:** государственное управление, кадровая политика, обучение, развитие, публичная служба.

## **PROFESSIONAL EDUCATION AND PROFESSIONAL DEVELOPMENT AS THE COMPOSITION OF THE STATE PERSONNEL POLICY OF UKRAINE**

**Abstract.** The article clarifies the peculiarities of vocational training and professional development as components of the state personnel policy of Ukraine. It is proved that professional growth is the development of the profession in its entirety and variety, the growth of professional knowledge, abilities and skills, which leads, as a rule, to the recognition of the work results of by the professional community, the acquisition of authority in a particular kind of professional activity.

It has been determined that improvement of the management quality and efficiency of executive bodies' activity requires the training, retraining and qualification improvement of civil servants in order to obtain and deepen administrative, financial and economic, social and legal knowledge, as well as to



improve professional knowledge and skills, obtaining a new specialty or qualification, based on previously gained education and practical experience. Therefore, the civil service professionalization is considered to be one of the priority tasks, without which it is impossible for Ukraine to integrate into the leading European states community. It is proved that the main areas of professional training should be as follows: providing a proactive character of training taking into account the prospects of the state development, improvement of tasks and functions of state authorities; introduction of the target orientation of education on the basis of observance of state educational standards, flexibility of all types of application, forms and methods of training, achievement of intensification and optimization of educational process; improvement of training and qualification improvement of the personnel reserve and newly appointed civil servants; expansion of training and retraining of civil servants in the specialty "Public service" and specialization in economics, law, as well as social, humanitarian and personnel policies; optimization of the network of educational institutions of different forms of ownership, which trains specialists for the civil service; introduction of distance learning, which will enable the expansion of the range of civil servants who professionally improve their qualifications uninterruptedly; providing a unified teaching and methodological management and coordinating the practical activities of all structural elements of the system. the introduction of distance learning, which will enable the expansion of the range of civil servants who professionally improve their qualifications uninterruptedly; providing a unified educational and methodological management and coordinating the practical activities of all structural elements of the system. It is revealed that the necessary condition for effective public administration is its professionalization. An important institution for the professionalisation of public administration is the system of vocational training of civil servants through training, retraining and advanced training using new forms and methods of training, educational mechanisms and technologies, taking into account the experience of developed countries of the world.

**Keywords:** public administration, personnel policy, training, professional development, public service.

---

**Постановка проблеми.** Система державного управління в Україні пройшла тривалий і складний період становлення, що супроводжувався постійним реформуванням інституту державної служби і трансформацією принципів і підходів до кадрового забезпечення. Дані принципи знаходять своє відображення в державній кадровій політиці, а їх реалізація в

кінцевому підсумку призводить до якісних змін в кадровому складі органів державного управління.

Однак аналіз численних публікацій, присвячених вивченню державної кадрової політики з історичних, політологічних, соціологічних, правових позицій виявляє множинність поглядів, підходів до оцінки її стану та ефективності.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання професійного навчання та розвитку цікавили багатьох провідних науковців, серед яких: Оболенський О., Олуйко В., Скорик В. та ін. Проте, це питання потребує додаткового вивчення, особливо в аспекті дослідження професійного навчання та професійного розвитку як складових державної кадрової політики України, що зумовило вибір теми даної статті.

**Мета статті** — з'ясувати особливості професійного навчання та професійного розвитку як складових державної кадрової політики України.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Становлення демократичної, правової держави, розвиток засад громадянського суспільства, європейська інтеграція України, проведення адміністративної реформи вимагають, щоб такі чинники, як професіоналізм, компетентність відігравали провідну роль в діяльності органів державної влади. Потреба посилити ефективність державного управління, зробити його відкритим і прозорим для суспільства є актуальною для сучасної України. Вона вимагає нових підходів до вирішення проблеми кадрового забезпечення органів публічної влади кваліфікованими фахівцями. Сучасна державна кадрова політика країни зорієнтована на професіоналізм та утвердження норм демократичного громадянського суспільства має стати ефективним інструментом розбудови всіх сфер його життя. Проте аналіз існуючої ситуації засвідчує, що сучасний стан кадрового потенціалу органів влади та кадрової роботи не відповідає вимогам часу.

Зокрема, це стосується підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів. До того ж, чинна нормативно-правова база не повною мірою дає змогу розробити систему безперервного навчання державних службовців.

Професійне зростання — це освоєння професії, набуття професійних знань, умінь і навичок, що приводить, зазвичай, до визнання результатів праці професійним співтовариством, придбання авторитету в конкретному виді професійної діяльності. Занурення в вузькоспрямовану діяльність дає можливість людині стати унікальним професіоналом і бути затребуваним у своїй сфері діяльності, виступати експертом і т. п. Для просування по щаблях службової ієрархії необхідно розвивати нові компетенції, які не були задіяні раніше. Службово-посадове просування (кар'єра в типовому розумінні) — це розширення відповідальності і повноважень, рух вгору, перехід з одного рівня на інший.

Тому проблема забезпечення органів державної влади якісним кадровим складом управлінців вимагає термінового розгляду на всіх рівнях територіального та галузевого управління. Це і є основним завданням реформування професійного навчання державних службовців.

Досвід утворення і зміцнення Української держави свідчить про значні здобутки у сфері державотворення та формування управлінського персоналу.

За історично незначний термін часу створено владні інституції і запроваджено нові демократичні процедури їх функціонування, роз-

роблено власну правову систему та сформовано стійке розуміння переваг життя в незалежній державі. Наші досягнення стали можливі завдяки створенню дієвої системи державного управління та наповнення її професійно-компетентним кадровим складом державних службовців.

У сучасному змінному світі проблема підготовки фахівців для публічної сфери є найактуальнішою з точки зору забезпечення стабільного розвитку суспільства та країни.

Навчання державних службовців повинно мати випереджувальний характер та бути спрямованим на розкриття кадрового потенціалу державного службовця.

У цьому ж руслі висловлює свою думку О. Оболенський, який наголошує, що суспільство і держава потребують підготовки нової генерації і підвищення кваліфікації вже працюючих керівників і фахівців органів державної влади та місцевого самоврядування, тому одним з пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку України має стати якісне удосконалення системи підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців [1].

Державна служба нині вимагає професіоналів, людей, які можуть зробити життя суспільства кращим, дивляться на державні справи далекоглядно, стратегічно, прогнозовано.

Державно-управлінські кадри потребують постійної і потужної навчально-професійної підтримки, оскільки, за свідченням статистики, державне управління є високоінтелектуальним видом діяльності, дещо поступаючись за часткою працівни-

ків з повною вищою освітою лише сфері досліджень і розробок.

Підвищення якості управління та ефективності діяльності органів виконавчої влади потребує підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців з метою здобуття і поглиблення управлінських, фінансово-економічних, соціальних, правових знань, а також удосконалення професійних знань і умінь, здобуття нової спеціальності або кваліфікації на основі раніше здобутої освіти і досвіду практичної роботи. Тому професіоналізація державної служби розглядається як одне з першочергових завдань, без вирішення якого неможливо зробити реальним входження України до спільноти провідних Європейських держав.

На сучасному етапі важливо, щоб кожен державний службовець, кожна посадова особа володіли знаннями та вміннями, необхідними для роботи в непростих соціальних, економічних і політичних умовах сучасної України. Розвиток новітніх технологій, науково-технічного прогресу загалом стали причиною великих змін у трудовій діяльності працівників державних установ і організацій, зумовили підвищення вимог до їх професійно-кваліфікаційного рівня.

Структура підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців має забезпечити безперервність і обов'язковість навчання всіх службовців за умови її органічного зв'язку з професійним розвитком персоналу, плануванням і реалізацією кар'єри, професійними досягненнями, просуванням службовими сходами, присвоєнням чер-

гового рангу, врахуванням особистих інтересів працівника.

Важливо створити такі умови, за яких і держава, і кожний її службовець були б взаємозацікавлені у професійному розвитку всього персоналу державної служби і конкретного працівника, у підвищенні ефективності управлінської праці.

У процесі професійного навчання державних службовців особливої уваги потребує їх підготовка до управлінської діяльності.

Основними напрямками професійної підготовки мають бути [2]:

- забезпечення випереджаючого характеру навчання з урахуванням перспектив розвитку держави, вдосконалення завдань і функцій органів державної влади;

- запровадження цільової спрямованості навчання на основі дотримання державних освітніх стандартів, гнучкості застосування всіх видів, форм і методів навчання, досягнення інтенсифікації та оптимізації навчального процесу;

- удосконалення підготовки та підвищення кваліфікації кадрового резерву та новопризначених державних службовців;

- розширення підготовки та перепідготовки державних службовців за спеціальністю “Державна служба” та за спеціалізаціями з економіки, права, а також соціальної, гуманітарної та кадрової політики;

- оптимізація мережі навчальних закладів різних форм власності, які здійснюють підготовку спеціалістів для державної служби;

- запровадження дистанційного навчання, що дасть можливість розширити коло державних службовців,

які професійно підвищують кваліфікацію без відриву від виробництва;

- забезпечення єдиного навчально-методичного управління та координація практичної діяльності всіх структурних елементів системи.

Підвищення кваліфікації державного службовця – складний організаційний процес, який включає проведення кадрового аналізу та визначення кількісної і якісної потреби в навчанні кадрів, забезпечення навчального процесу змістом і методикою, економічність та ефективність результатів підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації.

Для виконання своїх професійних обов’язків державний службовець повинен мати не тільки вузькопрофільні знання, але й бути високопрофесійним, компетентним, здатним визначити найбільш ефективні способи і методи реалізації поставлених завдань у межах нормативно визначених повноважень, вмінням аналізувати та прогнозувати розвиток ситуацій, приймати виважені управлінські рішення.

Одним з найважливіших критеріїв ознак фахівців різних спеціальних підготовок був і залишається рівень їхнього професіоналізму. На думку В. Олуйка, професійний розвиток державних службовців слід здійснювати у двох напрямках: професійно-кваліфікаційному і професійно-посадовому [3].

Процес професійно-кваліфікаційного розвитку на основі навчання і підвищення кваліфікації кадрів повинен базуватися на наступних засадах і принципах.

Обов’язковість – передбачає, що державні службовці підвищують

свою кваліфікацію постійно, у тому числі через навчання у відповідних навчальних закладах, не рідше одного разу на п'ять років. Обов'язковість підвищення кваліфікації для кожного державного службовця впливає з базового принципу державної служби — професіоналізму. Обсяг і рівень знань мають забезпечувати державним службовцям якісне виконання поставлених завдань, службових обов'язків на рівні сучасних вимог, які постійно зростають. Щоб їм відповідати, кожний державний службовець зобов'язаний постійно вчитися, поповнювати, оновлювати й поглиблювати свої знання, вдосконалювати вміння й навички.

Принцип професіоналізму державних службовців є провідною засадою при організації і функціонуванні державної служби. Це не тільки одна з основних вимог, що визначає формування та практичну діяльність персоналу, але й необхідна правова умова, без якої неможливе отримання права на здійснення посадових повноважень.

Плановість — базується на систематичному аналізі складу державних службовців і вивченні потреб державних органів та їх фахівців у навчанні і передбачає розроблення, погодження та затвердження планів-графіків підвищення кваліфікації державних службовців у відповідних структурах на черговий навчальний рік.

Диференційований підхід — державні службовці — це працівники, які належать до різних професійних груп, виконують різноманітні функції в системі державного управління. Підвищення їхньої кваліфікації має

будуватися так, щоб до навчальних потоків, груп зараховувалися працівники, що виконують однакові або близькі функції в органах державного управління. Під час організації і методичного забезпечення навчальних та інформаційних процесів потрібно цілеспрямовано враховувати необхідність формування рівнів знань фахівців різної кваліфікації”.

Неперервність, наступність та інноваційність — здобуття знань службовцем слід розглядати як безперервний процес, а не як кінцевий результат певного періоду його життя. Адже, як свідчить практика, ці знання з часом старіють. Працівник, який систематично не підвищує професійний рівень, не збагачує знання, працює менш ефективно, бо використовує застарілі ідеї, методи, засоби роботи.

Тому керівники державних органів, їх структурних підрозділів мають постійно піклуватися про систематичне підвищення рівня знань державних службовців, їх компетентності.

Забезпечення гуманістичного, демократичного підходу — принцип, що вимагає підтримки й розвитку інтелектуального й морального потенціалу працівників, всебічної демократизації навчального процесу за їхньої активної участі.

Необхідність гуманістичного підходу визначається й вимогами чинного законодавства України до етики поведінки державного службовця. Етика займає важливе місце в управлінні. Прерогативою реформування державно-управлінських структур є створення нової моделі управлінської культури.

Нерозривний зв'язок теорії з практичною діяльністю органів виконавчої влади — враховуючи, що державні службовці представляють державні органи серед громадян України, що за їхніми діями, компетентністю, цілеспрямованістю люди судять про роботу цих органів і держави в цілому. Важливо підвищити роль теоретико-ідеологічної сторони їхнього навчання.

Вітчизняний та зарубіжний досвід визначення змісту та організації навчання. З одного боку, не слід ігнорувати вітчизняний досвід роботи з кадрами взагалі і досвід підвищення їхньої кваліфікації зокрема, вироблений за попередні роки державними органами та різними ланками системи підвищення кваліфікації. Все краще, ефективне з минулого досвіду доцільно з урахуванням сучасних умов і реальних можливостей брати на озброєння і застосовувати в роботі.

Важко переоцінити роль досвіду зарубіжних країн з розвиненими системами державної служби. Заслужують на особливу увагу практика диференційного підходу до організації підвищення кваліфікації державних службовців, його програмного забезпечення, проведення дистанційного навчання; методика навчання дорослих слухачів, застосування технічних засобів; посилення мотивації державних службовців до підвищення кваліфікації.

Підготовка державних службовців — це здобуття освіти відповідного освітньо-кваліфікаційного рівня спеціаліста, магістра за спеціальностями, спрямованими на професійну діяльність на державній службі, а також навчання в аспірантурі,

докторантурі Української Академії державного управління при Президентові України, інших навчальних закладах або наукових установах.

Перепідготовка державних службовців — це здобуття освіти за відповідним освітньо-кваліфікаційним рівнем спеціаліст, магістр з іншою спеціальністю в межах відповідної галузі знань.

Підвищення кваліфікації державних службовців — це оновлення та розвиток умінь і знань, необхідних для ефективного вирішення завдань професійної діяльності на державній службі. Основними видами підвищення кваліфікації державних службовців, що забезпечують його безперервність, є: навчання за професійними програмами; систематичне самостійне навчання (самоосвіта); тематичні постійно діючі та короткотермінові семінари; стажування в органах, а також за кордоном.

Професійне навчання має цілеспрямовано формувати здатність державних службовців до інноваційної діяльності, що включає нормативно-проектну, аналітичну, організаційно-розпорядчу, консультативно-дорадчу та контрольну функції.

Становлення системи безперервного професійного навчання державних службовців стало нагальною потребою та одним із важливіших факторів зміцнення державності та становлення соціально-орієнтованої ринкової економіки [4].

Рух України до європейської спільноти вимагає створення системи державного управління та державної служби, орієнтованої на запровадження стандартів реаль-

ної демократії, похідними яких є демократичні інституційні стандарти професійної діяльності службовців. Реформування державної служби передбачає необхідність визначення та запровадження стандартів професійної діяльності державних службовців на засадах стратегічного планування діяльності державних органів із запровадженням результативного та ефективного обслуговування потреб населення, фізичних і юридичних осіб. Саме зазначені стандарти є базою надання якісних публічних послуг, проходження служби, а також формування та оновлення змісту професійного навчання.

Удосконалення та ефективність діяльності системи професійного навчання може бути досягнута за умови відповідності професійної підготовки та післядипломної освіти вимогам освіти для суспільства, побудованого на знаннях та інформації, а саме:

- освіта протягом усього життя;
- освіта без кордонів, що ґрунтується на інформаційно-комп'ютерних технологіях і доповнює традиційні методи і технології новими можливостями;
- освіта за креативними моделями навчання та індивідуальними освітніми траєкторіями;
- освіта, що розвивається на основі фундаментальних знань.

Наука не може бути відокремлена від професійної підготовки та післядипломної освіти. Це єдиний комплекс формування інтелектуального капіталу державного управління та місцевого самоврядування.

Необхідно забезпечити прикладний характер магістерської підго-

товки, післядипломної освіти та наукових досліджень, диференціацію професійного навчання державних службовців залежно від характеру їх професійної діяльності, потреб органу та держслужбовця.

Забезпечення якості змісту навчання потребує:

- впровадження системи вивчення потреб у підвищенні кваліфікації з урахуванням видів підвищення кваліфікації і категорій слухачів;
- забезпечення практичного характеру змісту навчання шляхом його спрямованості на підготовку слухачів до ефективного виконання посадових завдань.

Отримання професійної освіти має гарантувати позитивну зміну статусу державного службовця. Вважати при цьому навчання в магістратурі передбаченою формою чергового (раз на п'ять років) підвищення кваліфікації.

Оскільки успішна реалізація змісту навчання визначається професіоналізмом осіб, які беруть участь у здійсненні навчального процесу, необхідно систематично підвищувати кваліфікацію професорсько-викладацького складу магістратур публічної служби шляхом стажування в центральних та місцевих органах влади.

Ефективне вирішення цієї проблеми може бути забезпечене шляхом використання технологій дистанційного навчання в телекомунікаційній мережі державної служби. Дистанційне навчання дає можливість адаптуватися до базового рівня знань і конкретних цілей навчання кожного індивідуума, залучати кваліфікованих спеціалістів

(що неможливо при інших умовах), забезпечити доступ до учбового матеріалу у зручній для користувача час, його дистанційну участь в телесемінарах і кваліфіковану допомогу викладача. Крім традиційних засобів заочного навчання (розсилка інформаційних матеріалів і завдань) і організації навчання за допомогою курсів, дистанційне навчання дає змогу організувати ділові ігри, дискусії, телеконференції, що значно підвищує якість придбаних знань та здатність спеціаліста, який навчається, до самостійних і своєчасних рішень і дій.

Запровадження у систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування дистанційного навчання, і, особливо, започаткованого на методах інформативно-комунікативних технологій, дасть змогу не тільки охопити навчанням максимально можливу кількість слухачів та підвищити їхній професійний рівень, а й через залучення до високих технологій передавання інформації адаптувати їх до нових умов розвитку “інформаційної цивілізації”, її розуміння і сприйняття.

Таким чином, ефективне функціонування системи професійного навчання працівників органів державної влади, її наукове, навчально-методичне, матеріально-технічне вдосконалення, ефективність кадрової політики на регіональному рівні прямо залежать від застосування інноваційних моделей освітніх закладів, пошуку та утвердження нових форм професійного навчання управлінських кадрів.

Отже, необхідною умовою ефективного державного управління є його професіоналізація. Важливим інститутом професіоналізації державного управління є система фахового професійного навчання державних службовців шляхом підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації з використанням нових форм і методів навчання, освітніх механізмів і технологій з урахуванням досвіду розвинених країн світу. Такий підхід дасть змогу якісно підійти до забезпечення державної кадрової політики та створить умови для послідовного оновлення персоналу державної служби України.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Таким чином, осмислення сучасного розуміння професійного розвитку дозволяє розглядати навчання як його неодмінну умову, а кар’єрне зростання — як можливий і необхідний результат. Отже, провідною тенденцією у становленні принципу професійного розвитку в державній кадровій політиці є вимога постійного підвищення професіоналізму кадрового складу шляхом професійного розвитку державних службовців, при цьому завдання розвитку професійних якостей змінилося установкою на розвиток професійних компетенцій і підвищення професійної компетентності.

Одним із стратегічних завдань державної кадрової політики на сучасному етапі є формування високопрофесійного складу кадрів публічної служби. Реалізація даного завдання повинна приводити до якісних змін в кадровому складі державних органів.



## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

---

1. *Оболенський О. Ю.* Державна служба України: реалізація системних поглядів щодо організації та функціонування: монографія. Хмельницький: Поділля, 1998. С. 227.
2. *Скорик В. О.* Основні напрями реформування Державної служби України / В. О. Скорик // Митна справа. 2014. № 2(2.1). С. 150–155.
3. *Олуйко В. М.* Кадри в регіоні України: становлення та розвиток / В. М. Олуйко. К.: Науковий світ, 2001. С. 136.
4. *Оболенський О. Ю.* Розвиток магістерських програм публічного адміністрування в Україні // Вісн. держ. служби України. 2007. № 4.
5. *nykh pohliadiv shchodo orhanizatsii ta funktsionuvannia* [State Service of Ukraine: Implementation of systemic views on organization and functioning]. Monograph. — Khmelnytsky: Podillya. 227 [in Ukrainian].
6. *Skoryk V. O. (2014) Osnovni napriamy reformuvannia Derzhavnoi sluzhby Ukrainy* [The main directions of the reform of the State Service of Ukraine]. *Mytna sprava — Customs business*. 2(2.1), 150–155 [in Ukrainian].
7. *Oluiko V. M. (2001) Kadry v rehioni Ukrainy: stanovlennia ta rozvytok* [Personnel in the region of Ukraine: formation and development]. Kyiv: Naukovyi svit, 136. [in Ukrainian].
8. *Obolenskyi O. Yu. (2007) Rozvytok mahisterskykh proqram publicлноho administruvannia v Ukraini* [Development of master's programs of public administration in Ukraine]. *Visnyk derzhavnoi sluzhby Ukrainy — Bulletin of the Civil Service of Ukraine*.4. [in Ukrainian].

## REFERENCES

---

1. Obolenskyi O. Yu. (1998) Derzhavna sluzhba Ukrainy: realizatsiia system-



**UDC: 351: 37.07**

DOI: [https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-4\(19\)-178-192](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-4(19)-178-192)

**Мороз Світлана Анатоліївна,**  
кандидат наук з державного управ-  
ління, старший науковий співробітник  
Навчально-науково-виробничого центру,  
Національний університет цивільного за-  
хисту України, 61023, м. Харків, вул. Чер-  
нышевська, 94, тел.: +38 (095) 507 14 35,  
e-mail: ra.ekma@gmail.com

ORCID: 0000-0002-2696-1278

**Мороз Светлана Анатольевна,**  
кандидат наук по государственному  
управлению, старший научный сотруд-  
ник Учебно-научно-производственно-  
го центра, Национальный университет  
гражданской защиты Украины, 61023,  
г. Харьков, ул. Чернышевская, 94, тел.: +38  
(095) 507 14 35, e-mail: ra.ekma@gmail.com

ORCID: 0000-0002-2696-1278

**Moroz Svitlana Anatoliyivna,**

Candidate of Science in Public Administration, Senior Research Officer of Training Research and Production Center, National University of Civil Protection of Ukraine, 61023, Kharkiv, Str. Chernyshevskaya, 94, tel.: +38 (095) 507 14 35, e-mail: ra.ekma@gmail.com

ORCID: 0000-0002-2696-1278

---

## **ОЦІНЮВАННЯ ЯКОСТІ ВИЩОЇ ОСВІТИ СТУДЕНТАМИ З КИТАЮ ЯК ПІДҐРУНТЯ ДЛЯ ВИКОРИСТАННЯ ЙОГО ДОСВІДУ В УДОСКОНАЛЕННІ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ОСВІТЯНСЬКОЮ ГАЛУЗЗЮ УКРАЇНИ**

**Анотація.** З'ясування напрямів та умов ефективного реформування системи вищої освіти України, з огляду на неабияку її значущість у забезпеченні суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку України, є актуальним напрямом в організації наукових пошуків. Серед можливих наукових завдань, у межах відповідної проблематики є й ті, зміст яких пов'язано з виявленням особливостей функціонування зарубіжних моделей розбудови системи вищої освіти та з'ясування рівня задоволеності об'єктів навчальної комунікації якістю надання освітніх послуг.

Проаналізовано думки студентів з Китаю щодо якості вищої освіти на університетському та державному рівнях, а також виявлено ті з напрямів державної політики, які свого часу забезпечили динаміку зростання якості функціонування системи вищої освіти Китаю.

За результатами аналізу міжнародного рейтингу Quacquarelli Symonds встановлено той факт, що темпи зростання якості системи вищої освіти Китаю є значно вищими порівняно з тими темпами, які демонструють системи вищої освіти інших країн світу. З метою з'ясування особливостей сприйняття феномену якості вищої освіти китайськими студентами, авторами цієї публікації було проведено опитування студентів Institute of International and Comparative Education at Beijing Normal University (China). За результатами аналізу відповідей студентів встановлено такі факти: показники рівня оцінки якості вищої освіти в Китаї та конкретному університеті не є ідентичними; переважна більшість китайських студентів не лише оцінює якість вищої освіти на високому рівні, а й є задоволеною його показниками (відповідність якості вищої освіти вимогам ринку праці); думка студентів має враховуватись суб'єктами державного управління під час проведення загальнонаціонального моніторингу якості вищої освіти.

Державна політика України щодо забезпечення якості вищої освіти має розбудовуватися за кращими світовими моделями системи вищої освіти. У цьому контексті пропонуємо скласти та забезпечити реалізацію програм на кшталт китайських Проектів 211 (вибір 100 найкращих ЗВО Китаю для реалізації державного замовлення на підготовку висококласних фахівців) та 985 (забезпечення позиціонування кращих університетів Китаю на рівні ЗВО-лідерів у межах міжнародних університетських рейтингів).

**Ключові слова:** якість вищої освіти, система вищої освіти, китайські студенти, опитування, суб'єкти державного управління, державна політика.

## **ОЦЕНКА КАЧЕСТВА ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ СТУДЕНТАМИ ИЗ КИТАЯ КАК ОСНОВА ДЛЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЕГО ОПЫТА В УСОВЕРШЕНСТВОВАНИИ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ОТРАСЛЬЮ УКРАИНЫ**

**Аннотация.** Выяснение направлений и условий эффективного реформирования системы высшего образования Украины, учитывая ее большую значимость в обеспечении общественно-политического и социально-экономического развития Украины, является актуальным направлением в организации научных исследований. Среди научных задач, в пределах соответствующей проблематики, позиционируют в том числе и те, содержание которых связано с выявлением особенностей функционирования зарубежных моделей развития системы высшего образования, а также определением уровня удовлетворенности объектов учебной коммуникации качеством предоставления образовательных услуг.

Проанализировано мнение студентов из Китая относительно качества высшего образования на университетском и государственном уровнях, а так-

же выявлены те из направлений государственной политики, которые в свое время смогли обеспечить динамику улучшения качества функционирования системы высшего образования Китая.

По результатам анализа международного рейтинга Quacquarelli Symonds установлено тот факт, что темпы улучшения качества системы высшего образования Китая значительно выше по сравнению с теми темпами, которые демонстрируют системы высшего образования других стран мира. С целью выяснения особенностей восприятия китайскими студентами феномена качества высшего образования, авторами этой публикации был проведен опрос студентов Institute of International and Comparative Education at Beijing Normal University (China). По результатам анализа ответов студентов установлены следующие факты: показатели уровня оценки качества высшего образования в Китае и конкретном университете не являются идентичными; подавляющее большинство китайских студентов не только оценивает качество высшего образования на высоком уровне, но и удовлетворена его показателями (соответствие качества высшего образования требованиям рынка труда); мнение студентов должно учитываться субъектами государственного управления во время проведения общенационального мониторинга качества высшего образования.

Государственная политика Украины по обеспечению качества высшего образования должна формироваться на лучших зарубежных моделях системы высшего образования. В этом контексте предлагаем составить и обеспечить реализацию программ наподобие китайских проектов 211 (выбор 100 лучших ВУЗов Китая для реализации государственного заказа на подготовку высококлассных специалистов) и 985 (обеспечение позиционирования лучших университетов Китая на уровне ВУЗов-лидеров в рамках международных университетских рейтингов).

**Ключевые слова:** качество высшего образования, система высшего образования, китайские студенты, опрос, субъекты государственного управления, государственная политика.

## **EVALUATION OF THE QUALITY OF HIGHER EDUCATION BY CHINESE STUDENTS AS THE BASIS FOR THE USAGE OF ITS EXPERIENCE IN IMPROVING SYSTEMS OF MANAGEMENT OF THE EDUCATIONAL SPHERE OF UKRAINE**

**Abstract.** *Problem setting.* Clarification of the directions and conditions of effective reform of the higher education system of Ukraine, taking into account its considerable importance in ensuring the socio-political and socio-economic development of Ukraine, is an important way of organization a scientific research. Within the framework of the relevant problematics among the possible scientific tasks, including those content of which is associated with the identification of the features of the functioning of foreign models of the higher education system development and determining the level of satisfaction of objects of educational communication with the quality of educational services.

*Paper objective.* To hold an analysis of thoughts of Chinese students as for quality of higher education on the University and State levels, and also determine those directions of country's politics which at the time ensured the dynamics of growth in the quality of functioning of the higher education system in China.

*Paper main body.* Basing on the results of analysis of international world ranking Quacquarelli Symonds there was determined that temps of increasing of quality of higher education system of China are much higher comparing to the temps which are demonstrated by the systems of higher education of other countries of the. With the aim to determine the peculiarities of perception of the phenomenon of the higher education with Chinese students, authors of this article maid a survey of students of the Institute of International and Comparative Education at Beijing Normal University (China). Basing on the analysis of the results of the answers such facts were determined: the indicators of assessment of the quality of higher education in China and a particular University are not identical; the vast majority of Chinese students not only assess the quality of higher education at a high level, but also are satisfied with its indicators (compliance of the quality of higher education with the requirements of the labour market); the opinion of students should be taken into account by the subjects of public administration during the national monitoring of the quality of higher education.

*Conclusions of the research.* The state policy of Ukraine as for ensuring the quality of higher education should be developed taking into account the world's best models of higher education. In this context, we propose to create and implement programs such as Chinese Projects 211 (selection of the 100 best Universities of higher education of China for the implementation of the state order for the training of highly qualified specialists) and 985 (ensuring the positioning of the best universities in China at the level of leading Higher education universities within the international University rankings).

**Keywords:** quality of higher education, the system of higher education, Chinese students, survey, subjects of public administration, state politics.

---

**Постановка проблеми.** Проблема якості вищої освіти, з огляду на неабияку свою значущість для забезпечення суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку держави постійно перебуває у межах кола наукової уваги дослідників та фокусі професійної діяльності профільних органів державного управління. Про увагу вчених до вирішення

питань вдосконалення діючих сьогодні механізмів державного управління освітянської галузі свідчить факт зростання кількості науково-комунікативних заходів відповідного змістовного спрямування. Наприклад, лише за останній рік було проведено понад 10 науково-практичних конференцій, найбільш цікавими з яких є: Всеукраїнська науково-методична

конференція “Модернізація вищої освіти та проблеми управління якістю підготовки фахівців. Організація системи взаємодії “вища освіта – ринок праці”” (28.09.2018, м. Харків – Харківський державний університет харчування та торгівлі); Міжнародна науково-практична конференція “Якість вищої освіти: українська національна система та європейські практики” (6–7.12.2018, м. Київ – Київський національний університет імені Тараса Шевченка); Міжнародна науково-практична конференція “Управління в освіті” (04-05.04.2019, м. Львів – Національний університет “Львівська політехніка”). На значущість питань якості вищої освіти для подальшого розвитку держави свідчить факт їх позиціонування на рівні пріоритетних до вирішення у межах міжнародних, державних та регіональних програмних документів (Цілі сталого розвитку 2016–2030 (ООН); Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (Верховна Рада України); Стратегія сталого розвитку “Україна-2020” (Президент України); Середньостроковий план пріоритетних дій Уряду до 2020 року (Кабінет Міністрів України); Пріоритетні напрями змін у вищій освіті на 2018–2019 рр. (Міністерство освіти і науки України) тощо).

Питання забезпечення якості вищої освіти, поряд з інтеграцією до європейського простору вищої освіти і наукових досліджень та освітою впродовж життя, було визначено Міністерством освіти і науки України на рівні одного з пріоритетних напрямів змін у вищій освіті на 2018–2019 рр. [1].

Пошук напрямів ефективного вирішення питань забезпечення якості вищої освіти може бути здійснено за кількома відносно самостійними напрямами, наприклад: теоретико-методологічне обґрунтування змісту предмета наукової уваги та визначення умов його ефективного розвитку; обґрунтування компетенції інститутів держави і суспільства та університетської інституції; вивчення зарубіжних моделей забезпечення якості вищої освіти тощо. Кожен з цих напрямів, у тому чи іншому обсязі свого наукового опрацювання, набув свого розвитку у межах напрацювань вітчизняних та зарубіжних вчених.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематика забезпечення якості у сфері вищої освіти позиціонувала у межах фокусу наукової уваги С. К. Андрейчука, Л. І. Антошкіної, А. В. Вербицької, Л. А. Гаєвської, Л. В. Головія, С. М. Домбровської, Д. І. Дзвінчука, М. І. Дудки, Ю. О. Журавльової, В. С. Журавського, С. А. Калашнікової, В. Г. Кременя, В. І. Лугового, В. М. Мороза, О. В. Поступної, Т. Ю. Скиби та ін. Питання менеджменту освіти набули свого розвитку у дослідженнях Ральфа Льюїса та Дугласа Сміта (аналіз системи управління якістю вищої освіти, а також обґрунтування змісту програми її підвищення на університетському рівні [2]), Рональда Барнетта (визначені принципи ефективного функціонування системи забезпечення якості вищої освіти [3]), Мохаммада Оулі (визначені основні характеристики якості вищої освіти, а також обґрунтовано критерії її оцінювання; розгляну-

то місце і роль органів державного управління в системі забезпечення якості вищої освіти [4]), Клер Чуаї (запропоновано комплексний підхід до формування системи якості вищої освіти; визначено основні характеристики вищої освіти [5]), Діани Грін, Вільяма Стаббса, Полін Перрі, Джима Фінча, Яна Райзбека [6] та інших вчених. Окремі питання порушеної проблематики були розглянуті в контексті вирішення відповідних питань у межах попередніх напрямів наукових пошуків [7, 8]. Не дивлячись на достатній рівень наукової уваги до проблематики якості вищої освіти та менеджменту процесу та технології її забезпечення, окремі її напрями все ще залишаються відкритими для подальших наукових пошуків.

Переважає більшість наукових досліджень з проблематики якості вищої освіти має суто теоретичне спрямування. Безумовно, розв'язання завдань науково-теоретичного спрямування, так само як і вирішення проблем методологічного спрямування має неабияке значення для формування підґрунтя для забезпечення практики функціонування системи вищої освіти. Разом з тим, порушення балансу між дослідженнями теоретичного та практичного спрямування не лише підвищує ризики виникнення диспропорції у розгляді предмета наукової уваги (виникнення розриву між рівнями знань забезпечених результатами використання теоретичних та практичних методів наукового пізнання може стати причиною так званого одностороннього сприйняття предмета наукової уваги), а й може стати причи-

ною викривлення змісту досліджуваного предмета. Проведений нами аналіз останніх наукових досліджень проблематики забезпечення якості вищої освіти свідчить, про те, що у межах вітчизняної наукової думки бракує тих досліджень, отримання результатів за якими, стало можливим внаслідок використання вченим методів емпіричного дослідження, а саме тих з них, які належать до методів добування наукових даних. Такими методами зазвичай є спостереження, тестування, анкетування, інтерв'ю, бесіди, хронометрія тощо [9, с. 183]. Безумовно, опитування представників з окремих категорій так званих стейкхолдерів (суб'єкти та об'єкти навчальної комунікації; роботодавці та інші споживачі результатів освітнянської послуги тощо) не є чимось новим для вітчизняного наукового дискусю, адже опитування, наприклад, студентів та викладачів ЗВО є достатньо розповсюдженою практикою, особливо у контексті процедур забезпечення закладами вищої освіти якості освітньої діяльності та якості вищої освіти (система внутрішнього забезпечення якості). Разом з тим, об'єктом отримання необхідної для організаторів опитування стають представники вітчизняної системи вищої освіти, а відповідно й отримані результати пов'язані виключно з особливістю саме її функціонування та розвитку. Така предметно-об'єктна спрямованість використання методів емпіричного пізнання обумовлює не лише звуження кола наукових пошуків, що не тільки відбивається на якості наукових досліджень, а й унеможливує проведення всебічного аналізу

зарубіжних моделей розбудови як безпосередньо системи забезпечення ЗВО якості освітньої діяльності та і якості вищої освіти в цілому. Складність пошуку вітчизняними вченими зацікавлених відповідною проблематикою контрагентів за межами України, обмежує потенціали вивчення зарубіжного досвіду використання виключно теоретичних методів. Іншими словами, у межах вітчизняної наукової думки майже відсутні ті з напрямів дослідження особливостей функціонування та розвитку зарубіжних моделей системи вищої освіти, отримання результатів за якими відбувається внаслідок використання експериментальних методів наукового пізнання. У межах цієї публікації зосередимося на питаннях експертного оцінювання студентами зарубіжних ЗВО рівня якості вищої освіти, як безпосередньо у конкретному університеті, так і у країні його розміщення. У межах попередніх напрямів наукових пошуків доведено можливість використання думки студентів на рівні експертної оцінки [10].

**Мета статті** — проаналізувати відповіді студентів ЗВО (на прикладі аналізу результатів експертного опитування студентів з Китаю) щодо якості надання освітніх послуг, а також обґрунтувати можливість використання досвіду Китаю для вдосконалення змісту та практики використання механізмів державного управління освітянською галуззю.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Приймаючи до уваги той факт, що джерелом отримання інформації гіпотетично могли стати студенти будь-якої країни, за умови

знаходження автором цієї публікації потенційно зацікавлених порушеною проблематикою зарубіжних контрагентів, спробуємо пояснити наш вибір на користь саме китайських студентів.

По-перше, наша зацікавленість саме Китаєм була обумовлена темпами зростання авторитету китайських університетів у межах міжнародних університетських рейтингів. Наприклад, за результатами експертної оцінки фахівців британської консалтингової компанії Quacquarelli Symonds (QS), у межах рейтингу QS World University Rankings 2016 [11], лише 4 китайських університети було представлено у першій сотні кращих університетів світу. У 2019 р. у межах відповідної рейтингової групи позиціонувало вже 6 китайських університетів [12]. Для порівняння, безперечні лідери рейтингу — американські університети, були переставлені у першій сотні рейтингу 2016 р. у кількості 30 ЗВО, а у рейтингу 2019 року — 31 ЗВО. Цілком очевидно, що Китай демонструє значно потужнішу динаміку збільшення кількості університетів у так званому ТОПі відповідного рейтингу. Отже, неабиякі успіхи китайських ЗВО в авторитетному університетському рейтингу зумовили інтерес цієї публікації щодо пошуку контрагенту саме з Китаю.

По-друге, китайська система вищої освіти у межах рейтингу “QS Higher Education System Strength Rankings 2018” отримала експертну оцінку на рівні 8 позицій [13]. Цікавим є той факт, що системи вищої освіти Гонконгу та Тайваню, розбудова та розвиток яких відбулася під



впливом англосаксонських та японських традицій функціонування освітянської галузі, була оцінена на рівні 18 та 19 позицій відповідно. Тобто, використання досвіду, який свого часу забезпечив лідерство розбудованих за його принципами університетів, на сучасному етапі не завжди виявляється ефективним. У свою чергу, досвід так званих неklasичних або нових моделей розбудови системи вищої освіти (Китай, Південна Корея), з огляду на його потенціали для забезпечення зростання рівня конкурентоспроможності університетів, є більш привабливим для вивчення та подальшої імплементації його окремих практик (принципів) у вітчизняну систему вищої освіти.

Особливістю саме цієї нашої публікації є той факт, що у якості респондентів нами були обрані студенти Institute of International and Comparative Education at Beijing Normal University (China). Анкетування студентів цього Інституту стало можливим внаслідок реалізації домовленостей між учасниками неформального наукового колективу вітчизняних і зарубіжних науковців щодо проведення позагрантового (відсутність будь-якої фінансової підтримки з боку державних, комерційних і громадських інституцій) дослідження “Оцінка якості вищої освіти”. Залишаючи поза увагою аналіз змісту та практики реалізації механізму пошуку зацікавлених в участі у проекті контрагента з Китаю, перейдемо безпосередньо до презентації отриманих нами результатів.

Серед питань опрацьованої відповідно до методичних порад С. Суд-

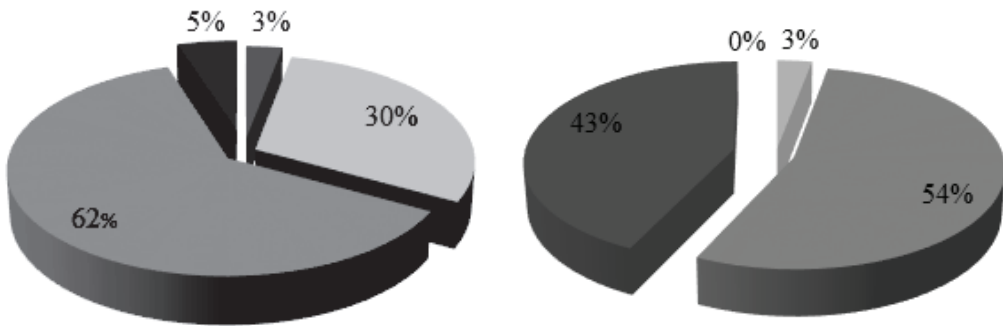
мана та Н. Брадбурна [14], анкети були й ті, змістовне спрямування яких було зосереджено на оцінюванні респондентами рівня якості вищої освіти в Китаї та Institute of International and Comparative Education at Beijing Normal University (IICE at BNU). Перед проведенням анкетування студентам пояснили шкалу оцінювання феномену якості вищої освіти (1 бал – відповідає мінімально можливому, а 10 балів – максимально можливому рівню якості вищої освіти). Отримані результати відображені на рис. 1.

За результатами аналізу відповідей респондентів щодо оцінювання якості вищої освіти в Китаї та ІІСЕ at BNU можемо стверджувати, що:

- переважна більшість респондентів вважає, що якість вищої освіти в Китаї є цілком задовільною (92 % респондентів оцінили якість вищої освіти в країні на рівні від 4 до 8 балів);

- кожен двадцятий респондент (5 % з опитаних студентів) оцінює якість вищої освіти на дуже високому рівні, що з прийняттям до уваги частки студентів які оцінили якість вищої освіти на високому рівні (62 %) дає змогу припустити, що в цілому студенти задоволені тим рівнем якості вищої освіти, який їм пропонує держава;

- 3 % респондентів оцінили якість освіти у Китаї на низькому рівні (від 0 до 3 балів). Безумовно, необхідно прийняти їх думку, але разом з тим, частка китайських студентів яка незадоволена якістю вищої освіти є незначною, а отже може бути нами проігнорована під час формулювання підсумкових висновків. Крім то-



Низький рівень (від 0 до 3 балів); Достатній рівень (від 4 до 6 балів);  
Високий рівень (від 7 до 8 балів); Дуже високий рівень (від 9 до 10 балів)

**Рис. 1. Рівень якості вищої оцінки  
(за результатами опитування студентів ІІСЕ at BNU)**

го, серед незадоволених студентів можуть бути як ті, незадоволеність яких обумовлена їх високим рівнем академічної підготовки (академічний потенціал студента є більшим від тих можливостей які йому пропонує система вищої освіти), так і ті, джерелом виникнення незадоволеності яких є занадто низький рівень їх академічного потенціалу;

- переважна більшість студентів переконана у тому, що якість вищої освіти у їх ЗВО є цілком задовільною (57 % респондентів оцінили якість вищої освіти в їх ЗВО на рівні від 4 до 8 балів);

- жоден з респондентів не оцінив якість освіти у своєму університеті на рівні від 1 до 3 балів, що разом з показником від 4 до 6 балів на рівні 3 % майже нівелює вплив факту незадоволеності. Досить цікавою виглядає розбіжність між оцінкою якості вищої освіти в державі та конкретному ЗВО в діапазоні від 1 до

6 балів, що свідчить про існування певної диспропорції у розвитку так званих столичних та регіональних ЗВО;

- 43 % студентів оцінили якість вищої освіти у своєму університеті на рівні від 9 до 10 балів (дуже високий рівень), що при порівнянні у відповідному діапазоні балів з оцінкою на державному рівні (43 % проти 5 %) підтверджує наше припущення про виникнення диспропорцій у розвитку університетів Китаю;

- відсоток оцінок у площині критерію “низький рівень”, при порівнянні державного та університетського рівня свідчить про те, що значна частина студентів вважає якість надання освітніх послуг їх університетом вищим, ніж по країні в цілому (30 % оцінили якість надання вищої освіти в країні на рівні “низький рівень”, у той час як відповідний показник на університетському рівні складає лише 3 %);

• відсоток оцінок у площині критерію “дуже високий рівень”, при порівнянні державного та університетського рівня свідчить про те, що частина студентів вважає якість надання освітніх послуг їх університетом вищою ніж по країні в цілому (43 % оцінили якість надання вищої освіти в їх ЗВО на рівні “дуже високий рівень”, в той час як відповідний показник на державному рівні складає лише 5 %).

У запропоновану для заповнення студентами анкету, авторами дослідження було включено у тому числі і питання щодо задоволеності студентами якістю вищої освіти у країні її отримання. Відповідно до логіки розбудови дослідження таке питання на дуку його авторів було вкрай необхідним, адже оцінювання “рівня якості вищої освіти” та “рівня задоволеності від якості вищої освіти” не є тотожними напрямками у проведенні експертизи предмета наукової уваги. Наприклад, людина може оцінити “рівень якості” як низький, але при цьому бути цілком задоволеним від нього (така ситуація гіпотетично можлива за умови невідповідності рівня якості освітянської послуги вимогам ринку праці, тобто людина усвідомлює, що якість вищої освіти є порівняно низькою (порівнює її з якістю вищої освіти яка забезпечується університетами-лідерами), але при цьому розуміє, що навіть цього рівня буде цілком достатньо для задоволення вимог ринку праці). Іншими словами, оцінюючи “рівень якості вищої освіти”, респондент керується системою об’єктивних показників, в той час як оцінювання “рівня задоволеності” обумовлює

використання суб’єктивних критеріїв вимірювання. Більш глибоке обґрунтування різниці між згаданими феноменами потребує на окремий напрям наукового пошуку та при цьому, скоріше за все, поза межами галузі знань державно-управлінської науки. Отже, вважаємо за можливе обмежитися сформульованою вище тезою та перейти до безпосереднього аналізу відповідей респондентів за відповідним фокусом наукової уваги. Результати оцінювання рівня задоволеності студентів якістю вищої освіти в Китаї наведено на рис. 2.

Отже, майже кожен другий респондент (49 %) в цілому задоволений тим рівнем якості вищої освіти, який пропонується ЗВО Китаю. Кожен п’ятий респондент (21 %) обрав відповідь більш високого рівня задоволеності. Жоден з респондентів не погодився з твердженням про те, що якість вищої освіти його цілком задовольняє. Цей факт свідчить про достатній рівень обізнаності китайських студентів щодо якості надання освітніх послуг в інших країнах світу, а також про певну відкритість інформаційного простору Китаю. Цікавим для дослідників дослідження виявився той факт, що 30 % респондентів не задоволені якістю вищої освіти в Китаї. З одного боку, цей факт підтверджує наше припущення про відкритість інформаційного простору Китаю (збільшення обсягів інформації сприяє підвищенню якості опрацювання експертної думки), а з іншого — свідчить про підвищення рівня вимогливості об’єктів навчальної комунікації до рівня запропонованих системою для засвоєння знань, та про недосконалість



Рис. 2. Рівень задоволення студентів якістю вищої освіти в Китаї

системи забезпечення якості вищої освіти Китаю. Остання теза, з огляду на дискусійність її змісту, потребує на уточнення у межах подальших напрямів наукового пошуку.

Безумовно, проведений нами аналіз не є повним, а отже може бути розширений у межах інших напрямів наукових пошуків. Разом з тим, сформульовані нами узагальнення можуть бути корисними для вдосконалення змісту та практики використання деяких з механізмів державного управління якістю вищої освіти у межах вітчизняної системи її розбудови.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Приймаючи до уваги наведене можемо сформулювати такі висновки.

По-перше, започаткована свого часу Урядом Китаю реформа системи вищої освіти (3-й пленум ЦК КПК 11-го скликання (18.12.–22.12.1978) – початок реформ; 3-й пленум ЦК КПК 18-го скликання (09.11.–12.11.2013) – поглиблення реформ) сприяла підвищенню рівня конкурентоспроможності її ос-

новних елементів. Обрані суб'єктами державного управління механізми реформування сфери вищої освіти, не лише забезпечили подолання негативних наслідків так званої Культурної революції в освітянській галузі (вважається, що Культурна революція та так званий Великий стрибок майже зруйнували систему вищої освіти Китаю), а й сприяли потужній динаміці зростання якісних характеристик системи вищої освіти Китаю, що відповідає рівню показників, які сьогодні демонструють відповідні системи країн-лідерів у забезпеченні якості вищої освіти. Пропонуємо, вдосконалити зміст адміністративно-організаційного механізму державного управління сферою вищої освітою за напрямом програмування реформ у межах річних, п'ятирічних та десятирічних планів розвитку освітянської галузі. Зміст цих планів, так само як і терміни виконання їх заходів, не повинні залежати від зміни політичної кон'юнктури в державі.

По-перше, диспропорції у розвитку університетів є джерелом не лише

підвищення рівня конкурентоспроможності ЗВО, що є важливою умовою підвищення університетом своїх якісних характеристик, а й основою для формування так званого локомотиву змін у сфері вищої освіти. Прийняті свого часу Урядом Китаю Проекти 211 (вибір 100 найкращих ЗВО Китаю для реалізації державного замовлення на підготовку висококласних фахівців для забезпечення реформування економічної та соціальної підсистем суспільства) та 985 (забезпечення позиціонування кращих університетів Китаю на рівні ЗВО-лідерів у межах міжнародних університетських рейтингів), забезпечили, з одного боку, динамічний розвиток вітчизняних університетів, а з іншого — можливість всебічного узагальнення їх досвіду. Пропонуємо вдосконалити зміст нормативно-правового механізму державного управління сферою вищої освіти за рахунок імплементації норм щодо пріоритетного розвитку кількох вітчизняних університетів та забезпечення їх входження, наприклад, до 200 кращих університетів світу.

По-третє, китайська модель організації функціонування системи вищої освіти забезпечує не лише її якість (підтверджується міжнародними рейтингами), а у тому числі і задоволеність об'єктів навчальної комунікації рівнем отриманих професійних знань та сформованих навичок. Пропонуємо вдосконалити систему суспільного контролю за забезпеченням ЗВО якості надання освітніх послуг та якості вищої освіти за рахунок використання у межах її процедур методів анкетування студентів. До речі, китайська практика організа-

ції моніторингу якості вищої освіти, принаймні на університетському рівні, передбачає обов'язковість участі студентів в оцінюванні якості викладання науково-педагогічними працівниками навчальних дисциплін (студент не може закрити сесію без заповнення анкети щодо якості організації навчального процесу та якості викладання навчального матеріалу). Проведення опитування студентів на університетському та національних рівнях надасть можливість адміністрації ЗВО та суб'єктам державного управління отримати інформацію від безпосереднього учасника (об'єкта) навчальної комунікації щодо рівня його задоволеності якістю вищої освіти. Отримана інформація може бути використана одними з критеріїв для оцінювання: державою — якості виконання ЗВО державного замовлення на підготовку фахівців з вищою освітою; суспільством — відповідності якості вищої освіти вимогам (потребам) ринку праці.

Для тих з представників наукової громадськості які зацікавлені можливістю використання методу компаративістики саме для дослідження проблематики якості вищої освіти, пропонуємо звернути увагу на результати проведеного нами аналізу думки латвійських студентів щодо обраного вище фокусу наукової уваги [15]. Безумовно, наведені висновки не вичерпують змісту проблематики участі студентів у моніторингу якості вищої освіти, а отже можуть бути доповнені та уточнені під час подальших наукових пошуків відповідного тематичного спрямування. Найбільш актуальними напрямками, на нашу думку, є ті з них, що пов'яза-

ні з визначенням рівня ефективності функціонування системи забезпечення ЗВО якості освітньої діяльності та якості вищої освіти в цілому.

Висловлюємо щирю подяку адміністрації Institute of International and Comparative Education at Beijing Normal University (China) в особі проф. Liu Baosu за сприяння в організації опитування студентів, а також Uliana Furiv (University of Tampere, Finland) за безпосереднє його проведення на території Китаю.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

---

1. *Гриневич Л. М.* Пріоритетні напрями змін у вищій освіті на 2018–2019 рр. [Електронний ресурс] / Л. М. Гриневич // Міністерство освіти і науки України. Режим доступу: [https://mon.gov.ua/storage/app/media/vishcha-osvita/infographik/MON\\_prioritety\\_new.pdf](https://mon.gov.ua/storage/app/media/vishcha-osvita/infographik/MON_prioritety_new.pdf)
2. *Lewis R. G.* Total Quality in Higher Education. Total Quality Series / Lewis Ralph G., Smith Douglas H. Delray Beach: St Lucie Press, 1994. 330 p.
3. *Barnett R.* Improving Higher Education: Total Quality Care / Ronald Barnett. London: Open University Press, 1992. 240 p.
4. *Owlia M. S.* A framework for the dimensions of quality in higher education / Mohammad S. Owlia, Elaine M. Aspinwall // Quality Assurance in Education. 1996. Vol. 4, Iss. 2. P. 12–20.
5. *Chua C.* Perception of Quality in Higher Education [Electronic resource] / Clare Chua // AUQA Occasional Publication: Proceedings of the Australian Universities Quality Forum 2004. Access mode <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.125.3578&rep=rep1&type=pdf>
6. What Is Quality in Higher Education? / (Green Diana, William H. Stubbs, Baroness Pauline Perry and other); by ed. Green Diana. London: Society for Research into Higher Education & Open University Press, 1994. 132 p.
7. *Мороз С. А.* Структура высшего учебного заведения как объект государственного управления / С. А. Мороз, В. М. Мороз // Повышение квалификации и профессиональное совершенствование педагогов: междунар. науч.-практ. конф., 26–27 ноября 2015 г. Алматы, 2015. С. 156–161.
8. *Мороз С. А.* Рейтинг науково-педагогічних працівників як складова системи державного управління якістю вищої освіти / С. А. Мороз, С. М. Домбровська, В. М. Мороз // Вісн. НУЦЗУ (Серія “Державне управління”). 2017. Вип. 2 (7). С. 294–309.
9. *Важинський С. Е.* Методика та організація наукових досліджень: навч. посіб. / С. Е. Важинський, Т. І. Щербак. Суми: СумДПУ ім. А. С. Макаренка, 2016. 260 с.
10. Онлайн опитування студентів у системі забезпечення якості вищої освіти [Електронний ресурс] / В. М. Мороз, В. П. Садковий, В. М. Бабаєв, С. А. Мороз // Інформаційні технології та засоби навчання. 2018. № 6. Режим доступу: <https://journal.iitta.gov.ua/index.php/itlt/article/view/2415>
11. QS World University Rankings 2016 [electronic resource] / Rankings // QS Top Universities. Access mode: <https://www.topuniversities.com/university-rankings/world-university-rankings/2016>
12. QS World University Rankings 2019 [electronic resource] / Rankings // QS Top Universities. Access mode: <https://www.topuniversities.com/university-rankings/world-university-rankings/2019>

13. QS Higher Education System Strength Rankings 2018, available at: <https://www.topuniversities.com/system-strength-rankings/2018>
14. Thinking About Answers: The Application of Cognitive Processes to Survey Methodology / S. Sudman, N. Bradburn, N. Schwarz. San Francisco: Jossey-Bass, 2010. 322 p.
15. Мороз С. А. Оцінювання якості вищої освіти студентами як елемент системи державного контролю за якістю надання освітніх послуг закладами вищої освіти (на прикладі опитування студентів Балтійської Міжнародної Академії, Латвія) / С. А. Мороз, І. С. Бука, С. А. Бука, В. М. Мороз // Вісн. НУЦЗУ (Серія “Державне управління”). 2018. Вип. 2 (9). С. 282–295.

## REFERENCES

1. Grinevich L. M. (2018). Prioritetni napryami zmin u vishij osviti na 2018–2019 rr. [Priority directions for changes in higher education in 2018–2019]. *Ministerstvo osviti i nauki Ukrainyini. – Ministry of Education and Science of Ukraine*. Retrieved from: [https://mon.gov.ua/storage/app/media/vishcha-osvita/infographik/MON\\_prioritety\\_new.pdf](https://mon.gov.ua/storage/app/media/vishcha-osvita/infographik/MON_prioritety_new.pdf) [in Ukrainian].
2. Lewis R.G., Smith D.H. (1994). Total Quality in Higher Education. Total Quality Series. Delray Beach: *St Lucie Press* [in USA].
3. Barnett R. (1992) Improving Higher Education: Total Quality Care. *London: Open University Press* [in United Kingdom].
4. Owlia M. S. & Aspinwall E. M. (1996). A framework for the dimensions of quality in higher education. *Quality Assurance in Education*, 4, 12–20 [in USA].
5. Chua C. (2004). Perception of Quality in Higher Education. *AUQA Occasional Publication: Proceedings of the Australian Universities Quality Forum 2004*. Retrieved from: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.125.3578&rep=rep1&type=pdf> [in Australia].
6. Green D., William H. S., Perry P. (1994) What Is Quality in Higher Education? London: Society for Research into Higher Education & Open University Press [in United Kingdom].
7. Moroz S. A., Moroz V. M. (2015). Struktura vysshego uchebnogo zavedeniya kak obekt gosudarstvennogo upravleniya [The structure of a higher educational institution as an object of public administration] *Povyshenie kvalifikacii i professional'noe sovershenstvovanie pedagogov: mezhdunar. nauch.-prakt. konf. – Proceedings from Professional development and professional improvement of teachers: Intern. scientific-practical Conf.* (p. 156–161) Almaty [in Kazakhstan].
8. Moroz S. A., Moroz V. M., Dombrovskaya S. M. (2017). Rejting naukovopedagogichnih pracivnikov, yak skladova sistemi derzhavnogo upravlinnya yakisty u vishoyi osviti [Rating of scientific and pedagogical workers as a component of the system of state quality management of higher education] *Visnik NUCZU (Seriya “Derzhavne upravlinnya”) – Bulletin of NUTZU (Series “Public Administration”), 2 (7), 294–309* [in Ukrainian].
9. Vazhinsky S. E., Scherbak T. I. (2016) *Metodika ta organizaciya naukovih doslidzen : navch. posib. [Methodology and organization of scientific research: teaching. Manual]*. Sumi: SumDPU imeni A. S. Makarenka [in Ukrainian].
10. Moroz V. M., Sadkovij V. P., Babayev V. M., Moroz S. A. (2018). Onlajn opituvannya studentiv u sistemi zabezpechennya yakosti vishoyi os-

- viti [Online Survey of Students in the System of Quality Assurance in Higher Education]. *Informacijni tehnologiji ta zasobi navchannya*. – *Information technologies and teaching aids*, № 6, Retrieved from: <https://journal.iitta.gov.ua/index.php/itlt/article/view/2415> [in Ukrainian].
11. QS World University Rankings 2016 (2016). QS Top Universities. Retrieved from: <https://www.topuniversities.com/university-rankings/world-university-rankings/2016> [in USA].
  12. QS World University Rankings 2019 (2019). QS Top Universities. Retrieved from: <https://www.topuniversities.com/university-rankings/world-university-rankings/2019> [in USA].
  13. QS Higher Education System Strength Rankings 2018 (2018), Retrieved from: <https://www.topuniversities.com/system-strength-rankings/2018> [in USA].
  14. Sudman, S, Bradburn, N., & Schwarz, N. (2010). Thinking About Answers: The Application of Cognitive Processes to Survey Methodology. *San Francisco: Jossey-Bass* [in USA].
  15. Moroz S. A., Buka S. A., Buka I. S., Moroz V. M. (2018). Ocinyuvannya yakosti vishoyi osviti studentami yak element sistemi derzhavnogo kontrolyu za yakistyu nadannya osvitnih poslug zakladami vishoyi osviti (na prikladi opituvannya studentiv Baltijskoyi Mizhnarodnoyi Akademiyi, Latviya) [Assessment of the quality of higher education by students as an element of the system of state control over the quality of educational services provided by higher education institutions (for example, a survey of students from the Baltic International Academy, Latvia)] *Visnik NUCZU (Seriya "Derzhavne upravlinnya") Bulletin of NUTZU (Series "Public Administration")*, 2 (9), 282–295 [in Ukrainian].



**UDC: 35.088**

DOI: [https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-4\(19\)-193-204](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-4(19)-193-204)

**Онищук Світлана Василівна,**

доктор наук з державного управління, доцент, заслужений юрист України, начальник міжрегіонального управління НАДС в Чернівецькій, Івано-Франківській та Тернопільській областях, м. Івано-Франківськ, вул. Грушевського, 21, тел.: +38 (096) 836 03 17, e-mail: [svikana@meta.ua](mailto:svikana@meta.ua)

ORCID: 0000-0002-4072-6565

**Онищук Светлана Васильевна,**

доктор наук по государственному управлению, доцент, заслуженный юрист Украины, начальник межрегионального управления НАГС в Черновицкой, Ивано-Франковской и Тернопольской областях, Ивано-Франковск, ул. Грушевского, 21, тел.: +38 (096) 836 03 17, e-mail: [svikana@meta.ua](mailto:svikana@meta.ua)

ORCID: 0000-0002-4072-6565

**Onyschuk Svitlana Vasylivna,**

Doctor of Sciences in Public Administration, Associate Professor, Honored Lawyer of Ukraine, Head of Interregional Department of NDS in Chernivtsi, Ivano-Frankivsk and Ternopil Oblasts, Ivano-Frankivsk, Str. Hrushevsky, 21, tel.: +38 (096) 836 03 17, e-mail: [svikana@meta.ua](mailto:svikana@meta.ua)

ORCID: 0000-0002-4072-6565

**Книш Павло Васильович,**

кандидат наук з державного управління, заступник голови Заболотівської об'єднаної територіальної громади, доцент кафедри менеджменту та публічного управління ТНЕУ, м. Івано-Франківськ, вул. Грушевського, 21, тел.: +38 (096) 836 03 17, e-mail: [svikana@meta.ua](mailto:svikana@meta.ua)

ORCID: 0000-0002-5854-3820

**Книш Павел Васильевич,**

кандидат наук по государственному управлению, заместитель председателя Заболотовской объединенной территориальной общины, доцент кафедры менеджмента и публичного управления ТНЭУ, г. Ивано-Франковск, ул. Грушевского, 21, тел.: +38 (096) 836 03 17, e-mail: [svikana@meta.ua](mailto:svikana@meta.ua)

ORCID: 0000-0002-5854-3820



**Knysh Pavlo Vasyliovych,**

*Ph.D. in Public Administration, Deputy Chairman of the Zabolotovskyy United Territorial Community, Associate Professor of the Department of Management and Public Administration of TNEU, Ivano-Frankivsk, Str. Hrushevsky, 21, tel.: +38 (096) 836 03 17, e-mail: svikana@meta.ua*

ORCID: 0000-0002-5854-3820

---

## ПРАВОВІ АСПЕКТИ ПЕРЕВЕДЕННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

**Анотація.** Розглянуто чинне законодавство з питань державної служби, що регулює переведення державних службовців, проаналізовано чотири підстави, відповідно до яких державний службовець може бути переведений без обов'язкового проведення конкурсу. Насамперед, якщо здійснюється реорганізація (злиття, приєднання, поділ, перетворення) або ліквідація державного органу; в разі переведення державного службовця на посаду служби в органах місцевого самоврядування під час передачі або делегування повноважень і функцій від державного органу до органу місцевого самоврядування; за рішенням керівника державної служби в тому самому державному органі, у тому числі в іншій місцевості (в іншому населеному пункті), переведення в іншому державному органі, у тому числі в іншій місцевості (в іншому населеному пункті), — за рішенням керівника державної служби в державному органі, з якого переводиться державний службовець, та керівника державної служби в державному органі, до якого переводиться державний службовець.

Особливу увагу приділено питанню переведення державного службовця, який є підозрюваним у вчиненні кримінального правопорушення. З'ясовано, що через відсутність обвинувального вироку суду, який набрав законної сили, відсутні підстави для припинення державної служби та звільнення із займаної посади. За державним службовцем зберігається посада державної служби та основні права, передбачені законом, зокрема, право на переведення на рівнозначну або нижчу вакантну посаду до іншого державного органу. Окрім того, чинним законодавством не встановлено заборони на переведення державного службовця, який є підозрюваним у вчиненні кримінального правопорушення, на рівнозначну або нижчу вакантну посаду до іншого державного органу.

Сформовано висновок, що не допускається встановлення будь-яких обмежень прав і погіршення становища державного службовця порівняно з іншими службовцями даного органу чи установи. Своєю чергою, державні службовці мають дотримуватися правил внутрішнього службового розпорядку та інших законодавчих актів, що регулюють питання з прийняття, проходження державної служби та звільнення з неї.

**Ключові слова:** переведення, державна служба, державний службовець, конкурс, органи місцевого самоврядування.

## ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ПЕРЕВОДА ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

**Аннотация.** Рассмотрено действующее законодательство по вопросам государственной службы, регулирующее переводы государственных служащих, проанализированы четыре основания, согласно которым государственный служащий может быть переведен без обязательного проведения конкурса. Прежде всего, если осуществляется реорганизация (слияние, присоединение, разделение, преобразование) или ликвидация государственного органа; в случае перевода государственного служащего на должность службы в органах местного самоуправления, во время передачи или делегирования полномочий и функций от государственного органа в орган местного самоуправления; по решению руководителя государственной службы в том же государственном органе, в том числе в другой местности (в другом населенном пункте), перевод в другом государственном органе, в том числе в другой местности (в другом населенном пункте), — по решению руководителя государственной службы в государственном органе, с которого переводится государственный служащий, и руководителя государственной службы в государственном органе, в который переводится государственный служащий.

Особое внимание уделено вопросу перевода государственного служащего, который является подозреваемым в совершении уголовного преступления. Установлено, что в связи с отсутствием обвинительного приговора суда, вступившего в законную силу, отсутствуют основания для прекращения государственной службы и увольнения с занимаемой должности. По государственным служащим сохраняется должность государственной службы и основные права, предусмотренные законом, в частности, право на перевод на равнозначную или низшую вакантную должность в другой государственный орган. Кроме того, действующим законодательством не установлен запрет на перевод государственного служащего, который является подозреваемым в совершении уголовного преступления, на равнозначную или низшую вакантную должность в другой государственный орган.

Сформулирован вывод, что не допускается установление каких-либо ограничений прав и ухудшение положения государственного служащего по сравнению с другими служащими данного органа или учреждения. В свою очередь, государственные служащие должны соблюдать правила внутреннего служебного распорядка и других законодательных актов, регулирующих вопросы по принятию, прохождению государственной службы и освобождение от нее.

**Ключевые слова:** перевод, государственная служба, государственный служащий, конкурс, органы местного самоуправления.

## LEGAL ASPECTS OF THE TRANSFER OF PUBLIC OFFICIALS

**Abstract.** The current legislation on the civil service, that regulates the transfer of civil servants, four grounds according to which a civil servant can be transferred

without mandatory competition were analyzed. First of all, if the reorganization (merger, accession, division, transformation) or liquidation of the state body is carried out; in the case of transfer of a civil servant to the position of service in local government bodies, during the transfer or delegation of powers and functions from the state body to the local government body; according to the decision of the head of public service in the same state body, including in other district (in other settlement), transfer to the other state body, including in other district (in other settlement), – by the decision of the head of public service in public body from which the civil servant is transferred, and the head of public service in public body to which the civil servant is transferred.

Special attention is paid to the issue of transfer of a civil servant who is suspected of committing a criminal offense. It was found that in the absence of a conviction of the court, which entered into legal force, there are no grounds for termination of public service and dismissal from office. The civil servant shall retain the position of the civil service and the fundamental rights provided for by law, in particular, the right to transfer to an equivalent or lower vacant position to another state body. In addition, the current legislation does not prohibit the transfer of a civil servant suspected of committing a criminal offence to an equivalent or lower vacant position in another state body.

The conclusion is formed that it is not allowed to establish any restrictions on the rights and deterioration of the position of the civil servant in comparison with other employees of this body or institution. In turn, civil servants must comply with the internal regulations and other legislative acts governing the adoption, passage of public service and dismissal from it.

**Keywords:** transfer, public service, civil servant, competition, local authorities.

---

**Постановка проблеми.** Питання переведень державних службовців на державній службі в науковій літературі зустрічається вкрай рідко, вони мало досліджувані, оскільки згідно чинного законодавства вступ на державну службу розглядається в контексті конкурсних випробувань, проте в Законі України “Про державну службу” є також передбачувана можливість переведення державних службовців без проведення конкурсів, що і зумовило науковий інтерес.

**Мета статті** полягає у висвітленні правових аспектів переведення державних службовців в органах

державної виконавчої влади та на посади в органи місцевого самоврядування.

**Виклад основного матеріалу.** Переведення державного службовця згідно з чинним законодавством – це передбачена Законом України “Про державну службу” можливість змінити займану посаду без обов’язкового проведення конкурсу [1].

Законодавство окреслює чотири підстави, відповідно до яких державний службовець може бути переведений:

- частиною п’ятою ст. 22 Закону України “Про державну службу”

встановлено, що у разі реорганізації (злиття, приєднання, поділу, перетворення) або ліквідації державного органу переведення державного службовця на рівнозначну або нижчу (за його згодою) посаду в державному органі, якому передаються повноваження та функції такого органу, здійснюється без обов'язкового проведення конкурсу [1];

- частиною шостою ст. 22 Закону України “Про державну службу” забезпечено можливість переведення державного службовця на посаду служби в органах місцевого самоврядування, під час передачі або делегування повноважень і функцій від державного органу до органу місцевого самоврядування, що здійснюється без обов'язкового проведення конкурсу в разі відповідності його професійної компетентності кваліфікаційним вимогам до відповідної посади та за умови вступу на службу вперше за результатами конкурсу [1];

- відповідно до пункту 1 частини першої ст. 41 Закону України “Про державну службу”, на іншу рівнозначну або нижчу вакантну посаду у тому самому державному органі, у тому числі в іншій місцевості (в іншому населеному пункті), — за рішенням керівника державної служби;

- відповідно до пункту 2 частини першої ст. 41 Закону України “Про державну службу”, на рівнозначну або нижчу вакантну посаду в іншому державному органі, у тому числі в іншій місцевості (в іншому населеному пункті), — за рішенням керівника державної служби в державному органі, з якого переводиться державний службовець, та керівника дер-

жавної служби в державному органі, до якого переводиться державний службовець [1].

При аналізі можливості переведення державного службовця на рівнозначну посаду необхідно розуміти, що згідно зі ст. 2 цього Закону рівнозначна посада — це посада державної служби, що належить до однієї групи оплати праці з урахуванням юрисдикції державного органу. Таким чином, головний спеціаліст, що працює у структурному підрозділі обласної державної адміністрації, може бути переведений на посаду головного спеціаліста у структурному підрозділі районної державної адміністрації, аналогічно керівник структурного підрозділу апарату місцевої державної адміністрації може бути переведений на посаду керівника апарату, керівника самостійного структурного підрозділу цієї або аналогічної за рівнем юрисдикції місцевої державної адміністрації без обов'язкового проведення конкурсу. Проте головний спеціаліст структурного підрозділу районної державної адміністрації не може бути переведений на посаду головного спеціаліста структурного підрозділу обласної державної адміністрації, оскільки не дотримується одна з умов переведення — рівень юрисдикції державного органу, куди має бажання перевестись державний службовець) [2, с. 39].

Щодо визначення поняття “нижча посада”, то аналізуючи норми законодавства можна дійти висновку, що нижчою посадою є посада державної служби, яка належить до нижчої групи оплати праці. При цьому рівень юрисдикції державного органу до

уваги не береться. Як приклад, можемо зазначити, що головний спеціаліст структурного підрозділу районної державної адміністрації (7 група оплати праці) може бути переведений на посаду провідного спеціаліста (8 група оплати праці), спеціаліста (9 група оплати праці) структурного підрозділу обласної державної адміністрації, а наприклад, керівник самостійного структурного підрозділу районної державної адміністрації (4 група оплати праці) може бути переведений на посаду заступника керівника самостійного структурного підрозділу обласної державної адміністрації (5 група оплати праці) [3, с. 49].

Особливу увагу хотіла б приділити питанню переведення державного службовця, який є підозрюваним у вчиненні кримінального правопорушення.

Частиною першою ст. 17 Кримінального процесуального кодексу України передбачено, що особа вважається невинуватою у вчиненні кримінального правопорушення і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено у порядку, передбаченому зазначеним кодексом, і встановлено обвинувальним вироком суду, що набрав законної сили. А ст. 533 Кримінального процесуального кодексу України передбачено, що вирок або ухвала суду, які набрали законної сили, обов'язкові для осіб, які беруть участь у кримінальному провадженні, а також для усіх фізичних та юридичних осіб, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх службових осіб, і підлягають виконанню на всій території України [4].

Відповідно до ст. 41 Закону України “Про державну службу” державний службовець з урахуванням його професійної підготовки та професійної компетентності може бути переведений без обов'язкового проведення конкурсу на рівнозначну або нижчу вакантну посаду в іншому державному органі, у тому числі в іншій місцевості (в іншому населеному пункті) — за рішенням керівника державної служби в державному органі, з якого переводиться державний службовець, та керівника державної служби в державному органі, до якого переводиться державний службовець. Пам'ятати потрібно, що переведення здійснюється лише за згодою державного службовця.

Отже, з огляду на зазначене, вважаємо, що через відсутність обвинувального вироку суду, який набрав законної сили, відсутні підстави для припинення державної служби та звільнення із займаної посади. За державним службовцем зберігається посада державної служби та основні права передбачені законом, зокрема, право на переведення на рівнозначну або нижчу вакантну посаду до іншого державного органу. Окрім того, чинним законодавством не встановлено заборони на переведення державного службовця, який є підозрюваним у вчиненні кримінального правопорушення, на рівнозначну або нижчу вакантну посаду до іншого державного органу.

Оскільки у практичній діяльності виникає ряд питань пов'язаних із переведення з посади державного службовця на посаду посадової особи місцевого самоврядування зупинимося і на цьому аспекті. Частиною

першою ст. 3 Закону України “Про державну службу” визначено, що цей нормативно-правовий акт регулює відносини, що виникають у зв’язку із вступом на держслужбу, її проходженням та припиненням, визначає правовий статус держслужбовця. Відповідно до листа Міністерства юстиції України від 26 грудня 2008 р. № 758-0-2-08-19 щодо практики застосування норм права у випадку колізії, при розбіжності між загальним і спеціальним нормативно-правовим актом перевага надається спеціальному, якщо він не скасований виданим пізніше загальним актом [5].

Статтею 83 Закону України “Про державну службу” зазначений вичерпний перелік підстав припинення державної служби, серед яких: у разі втрати права на державну службу або його обмеження (ст. 84 цього Закону); у разі закінчення строку призначення на посаду державної служби (ст. 85 цього Закону); за ініціативою державного службовця або за угодою сторін (ст. 86 цього Закону); за ініціативою суб’єкта призначення (ст. 87 цього Закону); у разі настання обставин, що склалися незалежно від волі сторін (ст. 88 цього Закону); у разі незгоди державного службовця на проходження державної служби у зв’язку із зміною її істотних умов (ст. 43 цього Закону); у разі досягнення державним службовцем 65-річного віку, якщо інше не передбачено законом; у разі застосування заборони, передбаченої Законом України “Про очищення влади” [6]. Також, частиною третьою ст. 5 Закону встановлено, що дія норм законодавства про працю поширюється на державних службовців у

частині відносин, не врегульованих цим Законом України “Про державну службу” [1].

Враховуючи викладене, державний службовець може бути переведений на посаду в органи місцевого самоврядування лише під час передачі або делегування повноважень і функцій від державного органу до органу місцевого самоврядування, що здійснюється без обов’язкового проведення конкурсу. Доцільно зазначити і про призначення на посаду державної служби з випробуванням. Відповідно до ст. 35 Закону України “Про державну службу” в акті про призначення на посаду суб’єкт призначення може встановити випробування з метою перевірки відповідності державного службовця займаній посаді із зазначенням його строку.

При цьому протягом встановленого випробувального терміну керівник державної служби аналізує: якість виконання доручень; дотримання термінів виконання завдань; виконання загального обсягу запропонованої роботи; відповідність державного службовця професійно-кваліфікаційним вимогам; розуміння законодавчих актів та вміння застосовувати їх на практиці; уміння організувати та планувати роботу; навички ефективної комунікації та вміння працювати в команді; підтримку та дотримання у своїй діяльності професійної етики, цінностей та принципів державної служби, формування її позитивного іміджу.

Ретельне вивчення інституту випробування надає можливість правильно його застосовувати та оформляти прийняте рішення належним чином. При призначенні

особи на посаду державної служби вперше встановлення випробування є обов'язковим. Випробування при призначенні на посаду державної служби встановлюється строком до шести місяців.

При цьому слід зазначити, що мінімальний термін випробування законодавчо не врегульовано. Встановлюючи державному службовцю випробування, суб'єкт призначення повинен вказати про це в наказі про призначення на посаду з обов'язковим зазначенням терміну такого випробування [3, с. 67].

Нормами Закону не визначено перелік категорій осіб чи посад державної служби, до яких не можна застосовувати таку додаткову умову при призначенні на посаду державного службовця, як встановлення випробувального терміну.

Якщо державний службовець у період випробування був відсутній на роботі з поважних причин, строк випробування продовжується на відповідну кількість днів, протягом яких він фактично не виконував посадові обов'язки. Продовження випробування за будь-яких інших умов буде визнане незаконним навіть за наявності згоди на таке подовження строку з боку державного службовця. В період випробування на державного службовця поширюється законодавство про державну службу та про працю.

Отже, не допускається встановлення будь-яких обмежень його прав і погіршення становища порівняно з іншими службовцями даного органу чи установи. У свою чергу, державні службовці мають дотримуватися правил внутрішнього службового

розпорядку та інших законодавчих актів, що регулюють питання з прийняття, проходження державної служби та звільнення з неї.

Суб'єкт призначення має право звільнити державного службовця з посади до закінчення строку випробування у разі встановлення невідповідності державного службовця займаній посаді на підставі пункту 2 частини першої ст. 87 Закону України "Про державну службу". Суб'єкт призначення попереджає державного службовця про звільнення у письмовій формі не пізніше як за сім календарних днів із зазначенням підстав невідповідності займаній посаді [1].

В період випробування державного службовця може бути звільнено з посади також на загальних підставах, передбачених законодавством.

Частиною шостою ст. 11 Закону України "Про державну службу" встановлено, що якщо права державного службовця, встановлені Законом, порушені керівником державної служби чи державним службовцем вищого органу або якщо ці особи створили перешкоди в реалізації прав державного службовця, він може подати скаргу із зазначенням фактів порушення його прав або перешкод у їх реалізації безпосередньо до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби. Тобто оскарження рішення про звільнення через встановлення невідповідності державного службовця займаній посаді протягом строку випробування здійснюється до НАДС.

Слід відзначити, що державний службовець, якому встановлено



випробування з метою перевірки його відповідності займаній посаді, може бути переведений на іншу рівнозначну чи нижчу посаду у разі, коли професійна компетентність такої особи відповідає вимогам, встановленим до кандидата на зайняття цієї посади. У випадку переведення державний службовець вже не вважається таким, що зайняв посаду державної служби вперше, а тому випробування після переведення на іншу посаду державної служби не є обов'язковим.

Сьогодні, наше законодавство передбачає, що призначення на посаду державного службовця здійснюється безстроково, проте є й інші випадки, теж визначені на рівні Закону. Строковий трудовий договір може укладатися тільки в тих випадках, коли трудові відносини не можуть бути встановлені на невизначений строк. Статтею 34 Закону України "Про державну службу". визначено, що строкове призначення на посаду здійснюється у разі [1]:

- призначення на посаду державної служби категорії "А" — на п'ять років, якщо інше не передбачено законом, з правом повторного призначення на ще один строк або наступного переведення на рівнозначну або нижчу посаду до іншого державного органу;

- заміщення посади державної служби на період відсутності державного службовця, за яким відповідно до законодавства зберігається посада державної служби.

Якщо трудовий договір у випадках, передбачених Законом України "Про державну службу" укладається на визначений строк, для з'ясування

останнього дня строку слід керуватися ст. 2411 КЗпП [7]. Відповідно до неї строк: обчислюваний роками, закінчується у відповідний місяць і число останнього року строку; обчислюваний місяцями, закінчується у відповідне число останнього місяця строку. Якщо кінець строку припадає на такий місяць, що не має відповідного числа, строк закінчується в останній день цього місяця; обчислюваний тижнями, закінчується у відповідний день тижня; строки, які визначаються днями, обчислюються з дня, наступного після того дня, з якого починається строк. Якщо останній день строку припадає на святковий, вихідний або неробочий день, то днем закінчення строку вважається найближчий робочий день.

Прийняття особи на посаду державної служби на певний термін здійснюється на загальних умовах вступу на державну службу. Вступ на державну службу здійснюється шляхом призначення громадянина України на посаду державної служби за результатами конкурсу. Особа, яка вступає на посаду державної служби вперше, набуває статусу державного службовця з дня публічного складення нею Присяги державного службовця, а особа, яка призначається на посаду державної служби повторно, — з дня призначення на посаду. При призначенні особи на посаду державної служби вперше встановлення випробування є обов'язковим. Не допускається призначення на посаду державної служби особи, яка буде прямо підпорядкована близькій особі або якій будуть прямо підпорядковані близькі особи. В акті про призначення на посаду дер-

жавної служби на визначений термін обов'язково зазначається строк призначення.

Державний службовець допускається до виконання обов'язків за укладеним строковим трудовим договором після видання розпорядчого акту роботодавця про прийняття на роботу та повідомлення територіального органу Державної фіскальної служби відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 17 червня 2015 р. № 413 [8].

На державних службовців, прийнятих за строковим трудовим договором поширюються права, визначені Законом України "Про державну службу"[1]:

1) право на щорічну відпустку, а також на всі інші види відпусток, включаючи щорічні додаткові, всі види соціальних відпусток, додаткові відпустки у зв'язку з навчанням, відпустки без збереження заробітної плати тощо, передбачені Законом України "Про відпустки" [9];

2) переведення, переміщення, зміна істотних умов праці, застосування заохочень і дисциплінарних стягнень;

3) право на допомогу по тимчасовій непрацездатності.

На державних службовців прийнятих на посаду державної служби на певний термін в обов'язковому порядку ведуться трудові книжки. При цьому запис про прийняття на роботу не має містити вказівки про строковий характер трудового договору. Звільнення державного службовця оформляється розпорядчим актом роботодавця і не потребує заяви працівника. У день звільнення працівнику видається заповнена

трудова книжка, а також на його вимогу — копія розпорядчого акту про звільнення.

За потреби державний службовець, прийнятий за строковим трудовим договором, може бути переведений на іншу посаду або роботу. Але при цьому слід зазначити, що трудовий договір із державним службовцем залишається строковим, якщо посада або робота, на яку він переводиться, також передбачає укладення строкового трудового договору. У іншому випадку трудовий договір стане безстроковим.

**Висновки.** У науковій статті розглянуто всі можливі правові підстави переведення державних службовців та наведені приклади здійснення таких переведень. Акцентована увага на переведення в органи місцевого самоврядування, під час передачі або делегування повноважень і функцій від державного органу до органу місцевого самоврядування, що здійснюється без обов'язкового проведення конкурсу. Також у науковій статті чітко висвітлені можливості переведень державних службовців, яким встановлений випробувальний термін при вступі на державну службу. Сформовано висновок, що не допускається встановлення будь-яких обмежень прав і погіршення становища державного службовця порівняно з іншими службовцями даного органу чи установи. У свою чергу, державні службовці повинні дотримуватися правил внутрішнього службового розпорядку та інших законодавчих актів, що регулюють питання з прийняття, проходження державної служби та звільнення з неї.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

---

1. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII // Відомості Верховної Ради України. 2016. № 4. (дата звернення: 23.05.2019).
2. *Онищук С. В.* Практика застосування Закону України “Про державну службу”: практич. посіб. [Електронна копія]. Івано-Франківськ; 2017. 182 с. (дата звернення: 21.05. 2019).
3. Науково-практичний коментар до Закону України “Про державну службу” [Електронна копія] / ред. кол.: К. О. Ващенко, І. Б. Коліушко, В. П. Тимошук, В. А. Дерезь (відп. ред.). К.: ФОП Москаленко О. М., 2017. 796 с.
4. Кримінально-процесуальний кодекс України, редакція від 11.01.2019, підстава – 2227-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17> (дата звернення: 22.05.2019).
5. Практика застосування норм права у випадку колізії: Лист Міністерства юстиції України від 26 грудня 2008 р. № 758-0-2-08-19 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0758323-08> (дата звернення: 19.05.2019).
6. Про очищення влади : Закон України від 31.08.2018, підстава – 2462-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-18> (дата звернення: 22.05.2019).
7. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 № 322-VIII // УРСР. 1971. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08> (дата звернення: 21.05.2019).
8. Про порядок повідомлення Державній фіскальній службі та її територіальним органам про прийняття працівника на роботу: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 червня 2015 р. № 413 [Електронний ресурс]. Режим доступу: [https://](https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/248264631)

[www.kmu.gov.ua/ua/npas/248264631](https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/248264631)  
(дата звернення: 23.05. 2019).

9. Про відпустки: Закон України від 01.01.2019, підстава – 2476-VIII. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/504/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 22.05.2019).

## REFERENCES

---

1. Zakon Ukrainy “Pro derzhavnu sluzhbu” [The Law of Ukraine “On the civil service”]. *Vidomosti Verhovnoi Rady Ukrainy*. 2016. 4.
2. Onyshhuk S. V. (2017). *Praktyka zastosuvannja Zakonu Ukrainy “Pro derzhavnu sluzhbu”: praktychnyj posibnyk. [Practice of application of the Law of Ukraine “On Civil Service”: a Practical Guide]*. Ivano-Frankivsk [in Ukrainian].
3. Vashhenko K. O., Koliushko I. B., Tymoshhuk V. P., Derec’ V. A. (red.) (2017). *Naukovo-praktychnyj komentar do Zakonu Ukrainy “Pro derzhavnu sluzhbu” [Scientific and Practical Commentary to the Law of Ukraine “On Civil Service”]*. Kyiv: FOP Moskalenko O. M. [in Ukrainian].
4. Kryminal’no-procesual’nyj kodeks Ukrainy, redakcija vid 11.01.2019, pidstava – 2227-VIII. [The Code of Criminal Procedure of Ukraine, version dated January 11, 2019, basis – 2227-VIII]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17> [in Ukrainian].
5. *Praktika zastosuvannja norm prava u vipadku kolizii: List Ministerstva justicii Ukraini vid 26 grudnja 2008 roku № 758-0-2-08-19 [The practice of applying the law in case of conflict: Letter of the Ministry of Justice of Ukraine dated December 26, 2008 № 758-0-2-08-19]*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0758323-08> [in Ukrainian].
6. Zakon Ukrainy “Pro ochyshhennja vlady” [The Law of Ukraine “On pu-

- rification of power”: dated August 31, 2018, the basis – 2462-VIII]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-18> [in Ukrainian].
7. Kodeks zakoniv pro pracju Ukrainy vid 10.12.1971 № 322-VIII [*The Code of Labor Laws of Ukraine*] of December 10, 1971 № 322-VIII]. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08> [in Ukrainian].
  8. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy “Pro porjadok povidomlennja Derzhavnoji fiskal’noji sluzhby ta ii teritorial’nym organam pro pryjnjattja pracivnyka na robotu” vid 17 chervnja 2015 r. № 413 [*Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On the Procedure for Informing the State Fiscal Service and its Territorial Authorities of the Recruitment of a Worker to Work” of June 17, 2015, № 413*]. Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/248264631> [in Ukrainian].
  9. Zakon Ukrainy “Pro vidпустky” Про відпустки: Закон України від 01.01.2019, підстава – 2476-VIII. [*The Law of Ukraine “About vacations”*]. Retrieved from <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/504/96-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].

**UDC: 354.1**

DOI: [https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-4\(19\)-205-216](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-4(19)-205-216)

**Платонов Олег Ісаакович,**

*кандидат економічних наук, докторант кафедри публічного адміністрування, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: (044) 264-52-54, e-mail: olegplatonov@ukr.net*

*ORCID: 0000-0002-3059-5389*

**Платонов Олег Ісаакович,**

*кандидат экономических наук, докторант кафедры публичного администрирования, Межрегиональная Академия управления персоналом, 03039, г. Киев, ул. Фрометовская, 2, тел. : (044) 264-52-54, e-mail: olegplatonov@ukr.net*

*ORCID: 0000-0002-3059-5389*

**Platonov Oleg Isaakovich,**

*candidate of economic sciences, doctoral student Department of Public Administration, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Str. Frometivska, 2, tel.: (044) 264-52-54, e-mail: olegplatonov@ukr.net*

*ORCID: 0000-0002-3059-5389*



---

## **ДЕРЖАВНІ ПЕРСПЕКТИВИ ФІНАНСОВОЇ ПІДТРИМКИ ВІДНОВЛЕННЯ ВНУТРІШНІХ ВОДНИХ ШЛЯХІВ ЗАДЛЯ ВКЛЮЧЕННЯ РІЧКОВОГО ТРАНСПОРТУ В СИСТЕМУ МУЛЬТИМОДАЛЬНИХ ПЕРЕВЕЗЕНЬ**

**Анотація.** Констатовано, що система мультимодальних перевезень належить до стратегічних галузей національної економіки та є ваговою складовою інфраструктурного потенціалу України. Наголошено, що Україна, маючи розгалужене річкове покриття, донині займає аутсайдерські позиції серед європейських країн із найменшою часткою перевезень річками. Доведено, що розвиток мультимодальних перевезень в Україні потребує на першочергове вирішення низки внутрішніх проблем, зокрема, вдосконалення існуючої та розробки нової законодавчої бази з питань фінансового забезпечення відновлення внутрішніх водних шляхів задля включення річкового транспорту до системи мультимодальних перевезень. Наголошено на прогалинах Проекту Закону України “Про внутрішній водний транспорт” від

09.07.2018 р. за № 2475а-д та інших нормативно-правових актів з питань регулювання мультимодальних перевезень. Обґрунтовано доцільність внесення змін та доповнень до податкового та бюджетного законодавства України, а також до супроводжуючих їх нормативно-правових актів у частині оподаткування акцизним податком палива для заправки річкових суден. Розглянуто внесені зміни до Закону України “Про джерела фінансування дорожнього господарства України” щодо удосконалення механізму фінансування дорожньої галузі” від 17.11.2016 р. за № 1762-VIII, як яскравий приклад пошуку альтернативних джерел фінансового забезпечення відновлення внутрішніх водних шляхів. Запропоновано варіанти альтернативного фінансового забезпечення відновлення внутрішніх водних шляхів задля інтеграції внутрішнього водного транспорту до системи транс’європейської транспортної мережі TEN-T та включення річкового транспорту до системи мультимодальних перевезень.

**Ключові слова:** внутрішній водний транспорт, внутрішні водні шляхи, мультимодальні перевезення вантажів.

## **ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПЕРСПЕКТИВЫ ФИНАНСОВОЙ ПОДДЕРЖКИ ВОССТАНОВЛЕНИЯ ВНУТРЕННИХ ВОДНЫХ ПУТЕЙ РАДИ ВКЛЮЧЕНИЯ РЕЧНОГО ТРАНСПОРТА В СИСТЕМУ МУЛЬТИМОДАЛЬНЫХ ПЕРЕВОЗОК**

**Аннотация.** Констатируется, что система мультимодальных перевозок принадлежит к стратегическим отраслям национальной экономики и является весомой составляющей инфраструктурного потенциала Украины. Отмечено, что Украина, имея разветвленное речное покрытие, до сих пор занимает аутсайдерские позиции среди европейских стран с наименьшей долей перевозок реками. Доказано, что развитие мультимодальных перевозок в Украине требует решения ряда внутренних проблем, в частности, совершенствования существующей и разработки новой законодательной базы по вопросам обеспечения восстановления внутренних водных путей для включения речного транспорта в систему мультимодальных перевозок. Отмечено недоработки проекта Закона Украины “О внутреннем водном транспорте” от 09.07.2018 г. № 2475а-д и других нормативно-правовых актов по вопросам регулирования мультимодальных перевозок. Обоснована целесообразность внесения изменений и дополнений в налоговое и бюджетное законодательство Украины, а также в сопровождающие их нормативно-правовые акты в части налогообложения акцизным налогом топлива для заправки речных судов. Рассмотрены возможности внесения изменений в Закон Украины “Об источниках финансирования дорожного хозяйства Украины” относительно совершенствования механизма финансирования дорожной отрасли” от 17.11.2016 г. № 1762-VIII как яркий пример поиска альтернативных источников финансового обеспечения восстановления внутренних водных путей. Предложены варианты альтернативного финансового обеспечения восстановления внутренних водных путей для интеграции внутреннего водного транспорта в

систему транс'європейської транспортної мережі TEN-T і включення річного транспорту в систему мультимодальних перевезень.

**Ключевые слова:** внутрішній водний транспорт, внутрішні водні шляхи, мультимодальні перевезення вантажів.

## STATE FINANCIAL SUPPORT PROSPECTS FOR INLAND WATERWAYS UPGRADING TO INCLUDE THE RIVER TRANSPORT IN A MULTIMODAL TRANSPORT SYSTEM

**Abstract.** The article states that the system of multimodal transport belongs to the strategic sectors of the national economy and is a significant component of the Ukraine's infrastructure capacities. It is stressed that Ukraine, having an extensive river network, had occupied outsider positions among the European countries with the smallest share of river transport. It is proved that the development of multimodal transport in Ukraine requires the priority solution of a number of internal problems, in particular, improvement of the existing and development of a new legislative framework on financial support for the upgrading of inland waterways in order to include river transport in the system of multimodal transport. The gaps of the Draft Law of Ukraine "On Inland Water Transport" as of 07.09.2018 № 2475a-d and other regulatory legal acts on regulation of multimodal transport were identified. The need to amend the tax and budget laws of Ukraine, as well as the relevant government regulations on the excise taxation for refueling of river boats, is substantiated. The amendments to the Law of Ukraine "On the Sources of Financing of Road Sector of Ukraine" concerning improvement of the mechanism for financing of the road sector as of 17.11.2016 № 1762-VIII are considered as a vivid example of finding alternative sources of financial support for the inland waterways upgrading. The Article offers various options for the alternative financial support for the inland waterways upgrading for the integration of inland water transport into the system of the Trans-European Transport Network (TEN-T) and the inclusion of river transport into the system of multimodal transport.

**Keywords:** inland water transport, inland waterways, multimodal transport of goods.

---

**Постановка проблеми.** Перевезення вантажів внутрішнім водним транспортом (далі – ВВТ) у світі є одним з найдешевших та найбільш екологічних видів вантажоперевезень, проте Україна, маючи розгалужене річкове покриття, нині займає аутсайдерські позиції серед європейських країн із найменшою часткою перевезень річками – менше 1

%.

Причиною тому першочергово слід визначити відсутність дієвого механізму фінансового забезпечення відновлення внутрішніх водних шляхів (далі – ВВШ), що призвело до скорочення шляхів судноплавства практично вдвічі – з 4 тис. км в 1992 р. до 2,1 тис. км в 2017 р. та до скорочення водних шляхів із гарантованими глибинами – з 3,1 тис. км

до 1,2 тис. км відповідно. Тож, багато важливих ділянок великих рік та більшість малих річок України сьогодні непридатні для судноплавства через недостатні глибини [1].

Існує стурбованість і щодо річкових шлюзів, більшість з яких працює на межі граничного терміну експлуатації. Такий стан ВВШ обумовлений хронічним (більше ніж 20 років) недофінансуванням. А отже, говорити про включення річкового транспорту в систему мультимодальних перевезень без вирішення питань фінансового забезпечення відновлення ВВШ та забезпечення належного технічного стану гідротехнічних та інженерних споруд об'єктів водного транспорту (шлюзів) вважаємо марно.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми включення річкового транспорту в систему мультимодальних перевезень широко обговорюються в науковому та бізнес-середовищах, зокрема, в роботах таких дослідників, як О. Гончарук, А. Жариков, Я. Дубневич, Ю. Махова, М. Махайличенко та ін. Проте, незважаючи на суттєві наукові доробки з організації мультимодальних перевезень, до тепер відкритими і невирішеними залишаються питання з фінансового забезпечення відновлення ВВШ та забезпечення належного технічного стану гідротехнічних та інженерних споруд об'єктів водного транспорту (шлюзів), вирішення яких є вкрай необхідним задля забезпечення збалансованості транспортних систем та подальшого розвитку мультимодальних перевезень.

**Метою статті** є пошук інноваційних рішень фінансового забезпечен-

ня відновлення внутрішніх водних шляхів та забезпечення належного технічного стану гідротехнічних й інженерних споруд об'єктів водного транспорту (шлюзів) задля включення річкового транспорту України в систему мультимодальних перевезень.

**Виклад основного матеріалу.** Ратифікація Європейської угоди про найважливіші внутрішні водні шляхи міжнародного значення зобов'язала Україну взяти на себе низку зобов'язань щодо розвитку внутрішнього водного транспорту, зокрема, щодо розробки у співробітництві з ЄС стратегії розвитку річкового транспорту на основі національної транспортної політики, входження українських ділянок річок Дніпро і Дунай в систему транс'європейської транспортної мережі TEN-T; включення річкового транспорту в систему мультимодальних перевезень та мережу пріоритетних транспортних маршрутів, імплементації до національного законодавства норм європейського права в галузі внутрішнього водного транспорту [2]. Підґрунтям дотримання взятих Україною зобов'язань мало стати прийняття Проекту Закону України "Про внутрішній водний транспорт", який мав першочергово вирішити питання пошуку альтернативних джерел фінансування розвитку внутрішніх водних шляхів і безпеки судноплавства, утримання шлюзів та їх реконструкції.

Однак законопроект, починаючи з 2015 р. до тепер перебуває на доопрацюванні, тож, перелічені питання залишаються остаточно не вирішені. А отже, і надалі, фінансування



розвитку ВВШ, поглиблення дна річок та утримання річкових шлюзів передбачається коштами бюджету. Але ж, за існуючого десятиліттями бюджетного дефіциту, в перспективі слід очікувати лише на ускладнення ситуації.

Одним з яскравих прикладів пошуку альтернативних джерел фінансового забезпечення відновлення ВВШ є прийняття Закону України “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо удосконалення механізму фінансового забезпечення дорожньої галузі” від 17.11.2016 р. №1763-VIII (далі — Закон №1763-VIII) [3] та внесених змін до Закону України “Про джерела фінансування дорожнього господарства України” щодо удосконалення механізму фінансування дорожньої галузі” від 17.11.2016 р. №1762-VIII [4], згідно з якими для фінансування робіт, пов’язаних з будівництвом, реконструкцією, ремонтом і утриманням автомобільних доріг загального користування у складі спеціального фонду Державного бюджету створено Державний дорожній фонд (далі — ДДФ).

Джерелами формування ДДФ визначено: акцизний податок з вироблених в Україні та ввезених на митну територію України пального і транспортних засобів, ввізне мито на нафтопродукти і транспортні засоби та шини до них (у 2018 р. — 50 %, у 2019 р. — 75%, з 2020 р. — 100 %) та ін. Переважна частина коштів ДДФ, а саме 95 % передбачається спрямовувати на розвиток мережі та утримання автомобільних доріг загального користування (державного значення — 60 %, місцевого значен-

ня — 35 %) та виконання боргових зобов’язань за запозиченнями, залученими державою на розвиток мережі автомобільних доріг загального користування, 5 % — на фінансове забезпечення заходів із забезпечення безпеки дорожнього руху відповідно до державних програм [5].

Таким чином, фінансування робіт, пов’язаних з будівництвом, реконструкцією, ремонтом і утриманням автомобільних доріг загального користування нині здійснюється за рахунок надходжень акцизного податку на пальне.

Перші враження щодо прийняття Закону №1763-VIII досить схвальні, оскільки урядом зроблено ніби позитивні зрушення у вирішенні питань розвитку мультимодальних перевезень, проте при детальному вивченні внесених змін до ПКУ в частині оподаткування акцизним податком пального, маємо можливість переконатися наскільки ВВТ потерпає внаслідок зазначених змін, а саме внаслідок:

- високої частки акцизів у собівартості вантажо- та пасажирських перевезень ВВШ;
- відсутності можливості цільового спрямування річкового акцизу на відновлення ВВШ;
- розширення джерел фінансування розвитку конкурентів ВВТ, зокрема, автомобільного транспорту;
- відсутності збалансованості вантажопотоків різними видами транспорту.

Тож, переконані, що акцизи на пальне, реалізоване на заправку річкових та морських суден, мають спрямовуватись на відновлення ВВШ та розвиток ВВТ, а отже, і на

активізацію його участі у мультимодальних перевезеннях. Проте Міністерство інфраструктури України не підтримало такої пропозиції, а отже ВВТ потерпає від внесених змін до Закону №1762-VIII.

Повернемось до розгляду довгоочікуваного Проекту Закону “Про внутрішній водний транспорт”. Нині на розгляд парламенту окрім, основного законопроекту, подано ряд його альтернативних варіантів, а саме:

- законопроект № 2475а від 04.08.2015 р. (доопрацьований) як основний [6];

- законопроект № 2475а-3 від 16.06.2017 р. (доопрацьований), як альтернативний [7];

- законопроект № 2475а-4 від 07.03.2018 р., поданий на розгляд як альтернативний, включений до порядку денного засідання ВРУ 2679-VIII від 07.02.2019 р. [8];

- законопроект № 2475а-д від 09.07.2018 р., поданий на розгляд як альтернативний, включений до порядку денного засідання ВРУ 2679-VIII від 07.02.2019 р. [9].

Останній проект № 2475а-д враховував певні норми проектів № 2475а-3 та №2475а-4. Зокрема, в ньому: виключено положення стосовно справляння річкового збору; передбачено здійснення каботажних перевезень суднами під Українським прапором та заборони доступу на внутрішні водні шляхи суден, що плавають під прапором держави-агресора, визначено ряд податкових преференцій для вантажоперевізників ВВТ тощо. Проте, як на нашу думку, реалізація перелічених заходів, а ніяк не вирішать питання фінансового забезпечення відновлення ВВШ [2].

Відкритим залишається і питання фінансування забезпечення належного технічного стану гідротехнічних та інженерних споруд об'єктів водного транспорту (шлюзів). Нині у підпорядкованості ДП “Укрводшлях” знаходиться шість судноплавних шлюзів, рівень зносу яких коливається від 43,5 % (Канівський шлюз) до 70,6 % (Каховський шлюз). На кожному з шести шлюзів налічується близько 20 об'єктів з оцінкою технічного стану як “непридатний до нормальної експлуатації” або “аварійний”. Окрім того, з 1992 р. трикамерний шлюз Запорізького РГС цілком виведено з експлуатації для докорінної реконструкції, роботи по здійсненню якої з причини відсутності фінансування припинені ще у 2004 р. Вартість реконструкції в цінах 1997 р. становила 26,9 млн грн. За інформацією ДП “Укрводшлях”, після проведеної у 2016 р. актуалізації проектно-кошторисної документації вартість залишку робіт становить 184,9 млн грн, тобто більше майже в 7 разів [5].

До тепер ремонт шлюзів мав би здійснюватись коштами бюджету. Проте внаслідок дефіциту бюджету, а отже, і відсутності фінансування, як встановлено за результатами аудиту ефективності використання бюджетних коштів та державного майна на підтримку експлуатаційно-безпечного стану судноплавних шлюзів та внутрішніх водних шляхів, проведеного Рахунковою палатою в 2017 р., протягом останніх років капітальний ремонт здійснено лише на двох шлюзах: у 2016 р. – на Кременчуцькому на суму 1323,4 тис. грн (коштами фінансової допомоги

та власними коштами), у 2017 році на Дніпродзержинському — 1271,0 тис. грн (коштами ЄС). Бюджетні кошти на цілі за КПКВК 3101210 з бюджету не виділялися [5].

За основним законопроектом “Про внутрішній водний транспорт” за № 2475а від 04.08.2015 р. (доопрацьованим), поданим на розгляд парламенту передбачається:

- утримання річкових водних шляхів коштами держбюджету, коштами річкового збору, каналного збору та ін.;
- утримання і ремонту гідротехнічних та інженерних споруд об’єктів водного транспорту (шлюзів), їх реконструкція, охорона та використання для пропуску суден коштами власників гідроелектротехнічних споруд (ГЕС) [6].

Проте погодитись з такими пропозиціями досить складно, оскільки:

- по-перше, власниками всіх ГЕС Дніпровського каскаду та малих рік є приватні гідроенергогенеруючі компанії;
- по-друге, судноплавні шлюзи є непрофільними активами гідроенерго-генеруючих компаній, оскільки вони не беруть участі у виробництві основної продукції;
- по-третє, покладання на гідроенергогенеруючі компанії обов’язків по утриманню шлюзів супроводжуватиметься негативними соціально-економічними наслідками для населення через зростання тарифів на електроенергію.

Тож, створення належного фінансового забезпечення відновлення ВВШ та забезпечення належного технічного стану гідротехнічних й інженерних споруд об’єктів вод-

ного транспорту (шлюзів), а також інтеграції ВВТ до системи транс’європейської транспортної мережі TEN-T та розвитку мультимодальних перевезень вбачаємо можливим за одним з наступних варіантів:

- перший, який передбачає внесення змін до Проекту Закону України № 2475а-д, а також бюджетного законодавства у частині фінансового забезпечення відновлення ВВШ, забезпечення належного технічного стану гідротехнічних та інженерних споруд об’єктів водного транспорту (шлюзів) та розвитку ВВТ шляхом перерозподілу акцизів на пальне між Державним дорожнім фондом та ДП “Укрводшлях” пропорційно до обсягів реалізації палива (рис. 1):

Вважаємо за потрібне наголосити, що як за даним варіантом фінансового забезпечення ВВШ, так і за наступними пропонується до уваги брати зміни, передбачені саме законопроектом № 2475а-д, оскільки на погляд переважної більшості науковців та практиків, саме він є оптимальним — тим, що врахував інтерес всіх учасників процесу: представників галузі, бізнес, користувачів послуг річкових перевезень, державу. Який дозволить гармонійно розвиватись ринку річкового транспорту — конкурентному, прозорому, доступному для кожного, хто має наміри й можливості на нього вийти, при цьому не занепастивши екологію, не нашкодивши річкам. Який здатен дати державі ще один повноцінний вид транспорту, а отже, забезпечити інтеграцію внутрішнього водного транспорту до системи транс’європейської транспортної



**Рис. 1. Варіант 1 фінансового забезпечення відновлення та утримання внутрішніх водних шляхів задля включення річкового транспорту в систему мультимодальних перевезень**

Джерело: [авторське бачення]

мережі TEN-T та включення ВВТ до системи мультимодальних перевезень [10];

- другий варіант передбачає внесення змін до законопроекту № 2475а-д, а також бюджетного законодавства у частині фінансового забезпечення відновлення ВВШ та розвитку ВВТ завдяки спрямуванню акцизного податку на реалізоване паливе для заправки річкових і морських суден безпосередньо до ДП «Укрводшлях» та його тимчасового звільнення від сплати земельного податку, що надасть можливість акумульовані (акцизний податок) та вивільненні кошти (від сплати земельного податку) розподілити наступним чином (рис. 2):

Питання виключення з переліку об'єктів оподаткування земельним податком земельних ділянок, які використовуються ДП «Укрводшлях» для виконання функцій держави із

створення безпечних умов судноплавства на річкових шляхах загального користування варто прийняти до уваги з тієї причини, що за користування земельними ділянками протягом 2015-2016 років та за 5 місяців 2017 року ДП «Укрводшлях» сплачено земельний податок на суму 9762,2 тис. гривень. За результатами звернень ДП «Укрводшлях» до голів місцевих адміністрацій лише «Київський судноплавний шлюз» з 01.03.2017 р. звільнено від сплати земельного податку.

І останній варіант, який передбачає внесення зміни до ст. 229 ПКУ про звільнення від оподаткування акцизним податком пального, що використовується на реалізацію (заправлення річкових суден), що дасть можливість скоротити операційні витрати та спрямувати вивільнену частину прибутку на відновлення ВВШ, забезпечення належного тех-



**Рис. 2. Варіант 2 фінансового забезпечення відновлення та утримання внутрішніх водних шляхів для включення річкового транспорту в систему мультимодальних перевезень**

Джерело: [авторське бачення]

нічного стану гідротехнічних та інженерних споруд об'єктів водного транспорту (шлюзів), розвитку ВВТ, а отже і мультимодальних перевезень (рис. 3):

Варто акцентувати, що до основних видів діяльності ДП «Укрводшлях» Статутом віднесено видобуток та реалізацію ґрунту у процесі днопоглиблювальних робіт і прове-



**Рис. 3. Варіант 3 фінансового забезпечення відновлення та утримання внутрішніх водних шляхів для включення річкового транспорту в систему мультимодальних перевезень**

Джерело: [авторське бачення]

дення наміву піску на берег. Водночас, відповідно до п. 1.3.7 Облікової політики ДП “Укрводшлях”, ґрунт, що вилучається під час проведення днопоглиблювальних робіт, які пов’язані з безпекою судноплавства на внутрішніх водних шляхах України, вважається відходами, використання яких у виробничому процесі не передбачається. Такий ґрунт активом не визнається, його аналітичний та синтетичний облік не здійснюється. Це створює передумови для зловживань з боку посадових осіб підприємства щодо незаконної реалізації ґрунту в інтересах сторонніх осіб під виглядом відходів [5]. Тож, згідно з п’ятою ст. 8 Закону України “Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні” від 16.07.1999 р. за № 996 вважаємо за необхідне до складу альтернативних джерел фінансування відновлення ВВШ та розвитку ВВТ віднести доходи від видобутку та реалізації ґрунту, отриманого у процесі виконання днопоглиблювальних робіт чи наміву піску на березі.

Запровадження будь-якого із запропонованих варіантів забезпечить виконання Україною, взятих на себе зобов’язань щодо реалізації Стратегії розвитку річкового транспорту у співробітництві з ЄС, відновлення ВВШ та розвитку ВВТ в системі мультимодальних перевезень.

**Висновки і пропозиції.** Внесення змін та доповнень до Проекту № 2475а-д, бюджетного та податкового законодавства, а також їх супроводжуючих нормативно-правових актів дозволить розв’язати проблеми, пов’язані з фінансовим забезпеченням відновленням ВВШ та забез-

печення належного технічного стану гідротехнічних й інженерних споруд об’єктів водного транспорту (шлюзів), а також інтеграції ВВТ до системи транс’європейської транспортної мережі TEN-T та розвитку мультимодальних перевезень.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

---

1. *Гончарук О.* Зелена книга “Вантажні перевезення внутрішніми водними шляхами”. URL: <https://www.eu4business.eu/.../zelena-knyga-vantazhni-perevezenn>
2. *Михайличенко М. М.* Розвиток річкового транспорту у контексті реалізації євроінтеграційних планів України: аналітична записка. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1763/>
3. Закон України “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо удосконалення механізму фінансового забезпечення дорожньої галузі”, прийнятий 17.11.2016 р. № 1763-VIII. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/go/1763-19>
4. Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про джерела фінансування дорожнього господарства України” щодо удосконалення механізму фінансування дорожньої галузі”, прийнятий 17.11.2016 р. № 1762-VIII. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/go/1762-19>
5. Звіт Рахункової палати про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів та державного майна на підтримку експлуатаційно-безпечного стану судноплавних шлюзів та внутрішніх водних шляхів. URL: [www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/.../Zvit\\_16-2\\_2017.pdf?](http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/.../Zvit_16-2_2017.pdf?)

6. Проект Закону України “Про внутрішній водний транспорт” від 04.08.2015 р. № 2475а. URL: [w1.c1.rada.gov.ua/pls/](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/)
7. Проект Закону України “Про внутрішній водний транспорт” від 16.06.2017 р. №2475а-3. URL: [w1.c1.rada.gov.ua/pls/](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/)
8. Проект Закону України “Про внутрішній водний транспорт” від 07.03.2018 р. № 2475а-4. URL: [w1.c1.rada.gov.ua/pls/](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/)
9. Проект Закону України “Про внутрішній водний транспорт” від 09.07.2018 р. № 2475а-д. URL: [w1.c1.rada.gov.ua/pls/](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/)
10. Дубневич Я. Сила води: чому закон про внутрішній водний транспорт слід приймати якнайшвидше. URL: <https://www.obozrevatel.com/.../silavodi-chomu-zakon-pro->

## REFERENCES

1. Goncharuk O. (2017). Zelena kniga “Vantazhni perevezennya vnutrishnimi vodnimi shlyahami” [Green book “Freight traffic by inland waterways”]. *eu4business.eu*. Retrieved from <https://www.eu4business.eu/.../zelena-knyga-vantazhni-perevezenn> [in Ukrainian].
2. Mikhailichenko M. M. (2014). Rozvytok richkovoho transportu u konteksti realizatsii ievrointehratsiynykh planiv Ukrainy: analitychna zapyska [Development of river transport in the context of implementation of European integration plans of Ukraine: analytical note]. *niss.gov.ua*. Retrieved from <http://www.niss.gov.ua/articles/1763/> [in Ukrainian].
3. Zakon Ukrainy Pro vnesennia zmin do Biudzhethnoho kodeksu Ukrainy scho do udoskonalennia mekhanizmu finansovoho zabezpechennia dorozhn’oi haluzi pryjnyatyj 17.11.2016 № 1763-VIII [Law of Ukraine on amendments to the Budget Code of Ukraine on improving the mechanism of financial security of the road sector from 17.11.2016 № 1763-VIII]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/go/1763-19> [in Ukrainian].
4. Zakon Ukrainy Pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy “Pro dzherela finansuvannia dorozhn’oho hospodarstva Ukrainy” scho do udoskonalennia mekhanizmu finansuvannia dorozhn’oi haluzi : pryjnyatyj 17.11.2016 № 1762-VIII [Law of Ukraine on amendments to the Law of Ukraine “On sources of financing of road economy of Ukraine” regarding improvement of the mechanism of financing of the road sector from 17.11.2016 № 1762-VIII]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/go/1762-19> [in Ukrainian].
5. Zvit Rakhunkovoi palaty pro rezul’taty audytu efektyvnosti vykorystannia biudzhethnykh koshtiv ta derzhavnogo majna na pidtrymku ekspluatatsijno-bezpechnoho stanu sudnoplavnykh shliuziv ta vnutrishnykh vodnykh shliakhiv [Report of the Accounting Chamber on the results of the audit of the efficiency of the use of budget funds and state property in support of the operational safety of navigable gateways and inland waterways]. (n.d.). *ac-rada.gov.ua*. Retrieved from [https://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/.../Zvit\\_16-2\\_2017.pdf?](https://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/.../Zvit_16-2_2017.pdf?) [in Ukrainian].
6. Projekt Zakonu Pro vnutrishnij vodnyj transport : vid 04.08.2015 r. № 2475а [Draft Law of Ukraine on Inland Water Transport from 04.08.2015 r. №2475а]. (n.d.). *w1.c1.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/> [in Ukrainian].
7. Projekt Zakonu Pro vnutrishnij vodnyj transport : vid 16.06.2017 p. № 2475а-3 [Draft Law of Ukraine

- on Inland Water Transport from 16.06.2017 p. № 2475a-3]. (n.d.). *w1.c1.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/> [in Ukrainian].
8. Proekt Zakonu Pro vnutrishnij vodnyj transport : vid 07.03.2018 p. № 2475a-4 [Draft Law of Ukraine on Inland Water Transport from 07.03.2018 p. № 2475a-4]. (n.d.). *w1.c1.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/> [in Ukrainian].
9. Proekt Zakonu Pro vnutrishnij vodnyj transport : vid 09.07.2018 p. № 2475a-д [Draft Law of Ukraine on Inland Water Transport from 09.07.2018 p. № 2475a-д]. (n.d.). *w1.c1.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/> [in Ukrainian].
10. Dubnevich Ya. (2018). Syl'a vody: chomu zakon pro vnutrishnij vodnyj transport slid pryjmaty iaknajshvydshe [The Power of Water: why the law of inland water transport should be adopted as soon as possible]. *obozrevatel.com*. Retrieved from <https://www.obozrevatel.com/.../sila-vodichomu-zakon-pro> [in Ukrainian].



**UDC: 351**

DOI: [https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-4\(19\)-217-227](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-4(19)-217-227)

**Пономаренко Тетяна Вадимівна,**  
студентка, Міжрегіональна Академія  
управління персоналом, 03039, вул. Фро-  
метівська, 2, тел.: +38 (093) 500 48 90;  
e-mail: [ponomarenko1592@gmail.com](mailto:ponomarenko1592@gmail.com)  
ORCID: 0000-0001-5395-5618

**Пономаренко Татьяна Вадимовна,**  
студентка, Межрегиональная Академия  
управления персоналом, 03039, ул. Фро-  
метовская, 2, тел.: +38 (093) 500 48 90;  
e-mail: [ponomarenko1592@gmail.com](mailto:ponomarenko1592@gmail.com)  
ORCID: 0000-0001-5395-5618

**Ponomarenko Tatiana Vadimovna,**  
student, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Str. Frometivska, 2, tel.:  
+38 (093) 500 48 90; e-mail: [ponomarenko1592@gmail.com](mailto:ponomarenko1592@gmail.com)  
ORCID: 0000-0001-5395-5618



---

## **СТРУКТУРА ОСВІТНЬОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ЯК ОБ'ЄКТ УПРАВЛІННЯ**

**Анотація.** Визначена та проаналізовано розгляду аналізу та сутність, зміст структури освітньої організації. Розглянуто навчальний заклад як об'єкт управління, а також концептуальні підходи до побудови організаційної структури та структури управління навчальним закладом. Змодельовано організаційну структуру та структуру навчального закладу. Визначено, що управління сучасними навчальними закладами має ґрунтуватися на методологічних засадах як системі положень, в основі яких лежить чітке розуміння законів, закономірностей, принципів, на використанні різноманітних підходів як сукупності способів, прийомів розгляду управлінських проблем, які повніше забезпечують теоретичну основу управління. Обґрунтовано, що навчальний заклад — це організація, що на постійній і безперервній основі здійснює освітній процес з метою навчання, виховання, розвитку і самовдосконалення особистості. Навчальний заклад є ланкою системи освіти та інституційною основою педагогіки. Доведено, що структура управління навчальним закладом обумовлена його структурою і є складною. Складність зумовлюється об'єктивними чинниками — розміром, об'єктом, диференційованими напрямками роботи тощо. Так, в організаційній структурі загальноосвітнього навчального закладу виділяються три рівні: директор, заступники директора, керівники

методичних об'єднань, психологи, соціальні педагоги, організатори виховної роботи. Деякі вчені виділяють четвертий рівень, до якого відносять органи класного і шкільного самоврядування, щоб підкреслити суб'єкт-суб'єктні зв'язки. Але керівники методичних об'єднань працюють здебільшого на громадських засадах, а функції психологів, соціальних педагогів, організаторів виховної роботи є тільки частково управлінськими, учнівське самоврядування скероване трьома попередніми рівнями. Тому фактично управлінська функція виконується директором і його заступниками з делегуванням повноважень іншим членам колективу. Такий тип управління називається лінійним, а директор і його заступники лінійними керівниками.

**Ключові слова:** навчальний заклад, концептуальні підходи, освітня організація, організаційна структура, об'єкт управління.

## СТРУКТУРА ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ КАК ОБЪЕКТ УПРАВЛЕНИЯ

**Аннотация.** Определена и проанализирована сущность, содержание структуры образовательной организации. Рассмотрено учебное заведение как объект управления, а также концептуальные подходы к построению организационной структуры и структуры управления учебным заведением. Смоделирована организационная структура и структура учебного заведения. Определено, что управление современными учебными заведениями должно базироваться на методологических принципах, на системе положений, в основе которых лежит четкое понимание законов, закономерностей, принципов, на использовании различных подходов как совокупности способов, приемов рассмотрения управленческих проблем, которые полнее обеспечивают теоретическую основу управления. Обосновано, что учебное заведение — это организация, которая на постоянной и непрерывной основе осуществляет образовательный процесс с целью обучения, воспитания, развития и самосовершенствования личности. Учебное заведение является звеном системы образования и институциональной основой педагогики. Доказано, что структура управления учебным заведением обусловлена его структурой и является сложной. Сложность определяется объективными факторами — размером, объектом, дифференцированными направлениями работы и тому подобное. Так, в организационной структуре общеобразовательного учебного заведения выделяются три уровня: директор, заместители директора, руководители методических объединений, психологи, социальные педагоги, организаторы воспитательной работы. Некоторые ученые выделяют четвертый уровень, к которому относят органы классного и школьного самоуправления, чтобы подчеркнуть субъект-субъектные связи. Но руководители методических объединений работают в основном на общественных началах, а функции психологов, социальных педагогов, организаторов воспитательной работы являются только частично управленческими, ученическое самоуправление направлено тремя предыдущими уровнями. Поэтому фактически управленческая функция выполняется директором и его заместителями с делегирова-

нием полномочий другим членам коллектива. Такой тип управления называется линейным, а директор и его заместители линейными руководителями.

**Ключевые слова:** учебное заведение, концептуальные подходы, образовательная организация, организационная структура, объект управления.

## STRUCTURE OF EDUCATIONAL ORGANIZATION AS A MANAGEMENT OBJECT

**Abstract.** The article is devoted to the analysis of the essence and content of the structure of the educational organization. The educational institution as an object of management, as well as conceptual approaches to the construction of the organizational structure and management structure of the educational institution are considered. Modeled organizational structure and structure of the institution. It is determined that the management of modern educational institutions should be based on methodological principles as a system of provisions based on a clear understanding of laws, laws, principles, and the use of diverse approaches as a combination of methods, methods for addressing managerial problems that more fully provide the theoretical basis of management. It is substantiated that an educational institution is an organization that continuously and continuously carries out the educational process with the aim of studying, upbringing, developing and self-improvement of the individual. The educational institution is a link of the educational system and the institutional basis of pedagogy. It is proved that the structure of management of an educational institution is due to its structure and is complex. The complexity is determined by objective factors — size, object, differentiated directions of work, etc. So in the organizational structure of a comprehensive educational institution there are three levels: the director, deputy directors, heads of methodological associations, psychologists, social educators, organizers of educational work. Some scholars highlight the fourth level to which the bodies of class and school self-government refer to emphasize the subject-subject connections. But the leaders of methodological associations work mostly on a voluntary basis, and the functions of psychologists, social educators, organizers of educational work are only partially managerial, student self-government is guided by the three previous levels. Therefore, in fact, the management function is performed by the director and his deputies with the delegation of authority to other members of the team. This kind of control is called linear, and the director and his deputies are linear leaders.

**Keywords:** educational institution, conceptual approaches, educational organization, organizational structure, object of management.

---

**Постановка проблеми.** Ефективне функціонування будь-якої освітньої системи залежить від управління нею. Особливої актуальності

проблеми удосконалення управління освітніми організаціями набули в останній час у зв'язку із суттєвими змінами в політичному та суспіль-

но-економічному житті суспільства. Стало очевидним, що управління, яке базується на традиційних засадах, не відповідає вимогам сьогодення і вимагає негайної перебудови. Більше того, рядом об'єктивних наукових досліджень і практичною діяльністю доведено, що збереження анахронічних підходів в управлінні освітніми системами є головною причиною повільних темпів їх реформування та адаптації до вимог сьогодення, нагальною є потреба використання теорії і практики освітнього менеджменту [1].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблема сучасного освітнього менеджменту має різні аспекти і завжди була об'єктом вивчення багатьох українських і зарубіжних вчених, серед яких Г. Дмитренко, Г. Єльнікова, І. Зязюн, В. Кремень, В. Луговий, В. Мадзігон, В. Маслов, Н. Нічкало, В. Олійник, М. Поташник, Т. Шамова, І. Лікарчук та ін.

На сьогодні в науковій літературі з позиції освітнього менеджменту досить ґрунтовно представлені теоретичні основи наукового управління освітою, на підставі яких слід розглядати розвиток освітніх систем, якість освіти, систему управління розвитком освіти, системно-цільове управління навчальними закладами, теоретичні основи та технології педагогічної освіти, теоретичні основи безперервної освіти тощо [2].

**Мета статті** — аналіз сутності, змісту структури освітньої організації.

**Виклад основного матеріалу.** Освітній менеджмент розглядається як специфічний вид і мистецтво управлінської діяльності, що включає в себе комплекс принципів, методів,

організаційних форм і технологічних прийомів управління освітніми системами різних типів і видів, спрямованих на їх становлення, ефективне функціонування і розвиток [3].

На цій підставі слід приділити увагу оптимізації структури навчальних закладів як найбільш усталеної форми їх існування.

Для коректного і ґрунтовного вирішення проблем сучасних навчальних закладів варто зосередити увагу на розгляді питання про структуру освітньої організації як об'єкта системного управління. Ефективне вирішення питань побудови структури сучасного навчального закладу надасть можливість впливати на специфіку управління ним. Слід констатувати, що питанню структури освітньої організації як одного із об'єктів управління приділено недостатньо уваги в теорії освітнього менеджменту [4].

Поняття “управління” в наш час використовують численні науки, але зміст цього поняття багато в чому визначається специфікою досліджуваного об'єкта. Так, правомірно говорити про управління технічними пристроями, машинами, про управління біохімічними процесами в живих організмах, про управління соціальними процесами [5].

У зв'язку з цим закономірно виникає запитання: що є загальним для управління будь-якими процесами незалежно від того, в межах якої системи, біологічної або соціальної, вони розвиваються? Відповіді на нього дає можливість кібернетика, яка характеризує управління як “спроможність цілісних динамічних утворень здійснювати цілеспрямовану

перебудову своїх організмів відповідно до змін умов у внутрішньому і зовнішньому середовищі їх існування” [6]. Ця перебудова відбувається шляхом переробки інформації, що циркулює за принципом прямого і зворотного зв'язку між керуючим пристроєм та керованою системою. Завдяки управлінню та або інша система не тільки підтримує свою цілісність, а й оптимізує своє функціонування.

Управління як невід'ємна частина педагогічної системи навчального закладу, її системоутворююча засада, має об'єктивну природу, але за механізмом реалізації — це суб'єктивний процес. Воно може бути переважно інтуїтивним або спиратися на теоретичні основи науки. У зв'язку з цим надзвичайно важливо визначити, як співвідносяться практика і теорія управління [7].

У цьому контексті Є. М. Хриков зазначає, що для структури управління загальноосвітньою школою характерна наявність значної кількості колегіальних органів: педагогічна рада, рада школи, науково-методична рада, піклувальна рада, рада старшокласників, ради клубів, музеїв. Кожний з цих органів виконує певні управлінські функції. Важливим завданням керівника школи є сприяння чіткому визначенню та реалізації цих функцій.

Слід зазначити, що ще однією ланкою керуючої підсистеми школи є колегіальний орган — атестаційна комісія, яка має досить вузьку спеціалізацію, вирішує питання атестації педагогічних кадрів, регламентована відповідними документами і спрямована на саморозвиток та само-

вдосконалення педагогів. Залучення колегіальних органів до вирішення управлінських завдань — це крок до самоврядування та самоорганізації, що є характерним для системи.

Однією з ланок управління є робота з кадрами. Ця робота є ключовою. Її головною складовою є розвиток людських ресурсів, підвищення ефективності роботи на основі комплексного, безперервного, різнобічного розвитку особистості. Останніми роками штатний розпис шкіл поповнюється психологами, соціальними педагогами, заступниками з науково-методичної роботи, що свідчить про перехід освітніх закладів на якісно новий рівень.

Нині ефективною в Україні є модель особистісно орієнтованого управління, за якою освітній заклад розглядається як системна цілісність. Системне управління навчальним закладом полягає у розумінні організації як єдиного цілого. Управляти потрібно одночасно всією структурою. Делегування керівником своїх повноважень; участь підлеглих в ухваленні рішень, коли кожен відчуває, що має пряме відношення до управління навчальним закладом; інформованість підлеглих — є важливою складовою роботи системи. В умовах реформування освіти для керівника навчальним закладом важливо зуміти спланувати, системно вибудувати управлінську діяльність. Для цього керівник навчального закладу має знати, чого хочуть учні, вчителі, батьки й, зрештою, суспільство [8].

Розробляючи систему управління важливо на перше місце поставити підвищення гнучкості управління,

яка виявляється в обов'язковому узгодженні при прийнятті управлінських рішень. Будь-які рішення ми узгоджуємо, виявляємо солідарність з усіма членами колективу. Це є свідченням того, що управлінська діяльність адміністрації навчального закладу побудована на принципах демократизму.

Другим важливим моментом є децентралізація, тобто посилення розподільної відповідальності та розмежування колегіального та адміністративного управління. Не можна цілком відмовитися від адміністративного управління і замінити його колегіальним, бо ініціатива керівника навчального закладу є надто вагомим і дуже важливо, щоб вона задовольняла інтереси підлеглих. Яким би творчим не був колектив, він потребує адміністратора, керівника, творця, лідера.

Наступним пріоритетом є переорієнтація діяльності навчального закладу на задоволення потреб батьків, учнів, педагогів. Вивчення цих потреб проводиться через анкетування, співбесіди, індивідуальну роботу.

Ще одним етапом модернізації управління є спрямованість на результат; постійна обробка інформації; готовність спрогнозувати результат під час прийняття нетрадиційних рішень.

Обґрунтованим на сучасному етапі управління навчальним закладом є використання управлінських інноваційних технологій. І. Й. Коваленко до управлінських інноваційних технологій відносить сучасні економічні, психологічні, діагностичні, інформаційні технології, що створюють умови оперативного й ефектив-

ного прийняття керівником управлінського рішення.

Особливості організаційної структури та структури управління обумовлені типом навчального закладу. До основних компонентів структури управління освітнім закладом відносимо: органи колегіального управління; адміністрація; органи громадського самоврядування.

Організаційна структура загальноосвітнього навчального закладу зумовлена завданнями, які стоять перед сферою загальної середньої освіти, і містить наступні компоненти: початкову, базову, старшу школи. Ці компоненти є стабільним для структури але характеризуються тимчасовими ознаками внаслідок зміни учасників навчально-виховного процесу.

Для прикладу розглянемо органи управління у загальноосвітньому навчальному закладі, які, в основному, відтворюють структуру органів управління вітчизняними навчальними закладами. Їх діяльність дає змогу враховувати потреби учасників навчально-виховного процесу та оптимізувати функціонування закладу в цілому. Наявність розгалуженої структури управлінських органів у школі вимагає організації їх взаємодії, координації роботи всіх підрозділів.

До структури управлінських органів у школі належать:

- органи колегіального управління школою (конференція, рада школи, педагогічна рада, нарада при директорі, його заступниках);
- адміністрація школи (директор, його заступники з навчальної, наукової, виховної, методичної, господарської роботи);

- органи громадського самоврядування (учнів (учком), учителів (профком, методична рада), батьків (батьківський комітет).

Органами колегіального управління школою є конференція, рада школи, педагогічна рада, нарада при директорі, його заступниках. Їх діяльність координується залежно від потреб колективу і завдань школи [9].

Конференція є вищим колегіальним органом громадського самоврядування школи (в малочисельних школах — загальні збори шкільного колективу). Делегатів конференції з правом голосу обирають збори учнів II та III ступенів, збори вчителів та інших працівників, збори батьків і представників громадськості в однаковій кількості від кожної категорії. Конференція затверджує статут, вносить корективи, розробляє напрями розвитку школи, підвищення ефективності навчально-виховного процесу, здійснює пошуки додаткового фінансування, зміцнення матеріально-технічної бази. За необхідності створює тимчасові, постійні комісії з різних напрямів діяльності школи, визначає їх повноваження. Скликається радою школи один раз на рік.

Рада школи — орган колегіального управління шкільними справами, вирішення найважливіших питань щодо удосконалення навчально-виховного процесу. Раду школи обирають на конференції або на загальних зборах школи.

До складу ради обирають представників педколективу, учнів II та III ступенів, батьків (або осіб, які їх замінюють) і громадськості. Очо-

лює її директор школи. На чергових виборах склад ради оновлюють не менш ніж на третину.

Рада школи займається управлінськими проблемами, які раніше перебували в одноосібній компетенції директора. Вона реалізує рішення конференцій шкільного колективу; представляє інтереси школи в державних і громадських органах, забезпечує соціальний захист неповнолітніх; визначає зміст, методи, форми організації навчання й виховання; встановлює режим роботи школи; здійснює контроль за роботою, проводить атестацію педагогічних працівників, вносить пропозиції до кваліфікаційної комісії про присвоєння вчителям кваліфікаційних категорій; контролює витрату бюджетних асигнувань на школу, формує власний матеріальний фонд школи; заслуховує звіти про роботу директора, його заступників, учителів, виносить пропозиції щодо продовження або припинення їх повноважень; захищає працівників школи й адміністрацію від необґрунтованого втручання в їх професійну та посадову діяльність тощо.

**Висновки.** Управління сучасними навчальними закладами є складною системою з багатьма внутрішніми взаємозв'язками. Її ефективність багато в чому залежить від управлінської діяльності адміністрації школи, в основі якої правильний розподіл обов'язків адміністрації, у складі якої директор, заступники з навчальної, виховної, наукової, методичної та господарської роботи.

Управління сучасними навчальними закладами має базуватися на теоретико-методологічних засадах як системі положень, в основі яких

лежить чітко розуміння принципів управління, на використанні різноманітних підходів як сукупності способів, прийомів, розгляду управлінських проблем, які забезпечують основу управління.

Аналіз наукової літератури щодо поняття “управління” та “управління освітньою організацією” дає підстави стверджувати, що це складний багатофакторний процес, який є невід’ємною частиною педагогічної системи навчального закладу, її системоутворюючою засадою, має об’єктивну природу, але за механізмом реалізації є суб’єктивним процесом.

Виділяють різні підходи до управління освітньою організацією. Серед яких ми виокремлюємо: процесуальний, логіко-інформаційний, рефлексивний, синергетичний, системний, інноваційний [10].

Управління навчальним закладом є послідовним цілеспрямованим процесом, який має циклічний характер і формується через функції — конкретні види управлінської діяльності, які забезпечують формування прийомів, способів управлінського впливу на освітню сферу: аналіз; планування; організація, контроль.

Навчальний заклад як об’єкт управління розглядається з точки зору організаційної структури та структури управління. Основними компонентами організаційної структури є поділ системи навчального закладу на структурні компоненти: органи колегіального управління; адміністрація; органи громадського самоврядування.

Структура управління освітнім закладом — це органи робочі, дорадчі, громадського самоврядування.

Структура управління навчальним закладом обумовлена його структурою і є складною. Складність обумовлюється об’єктивними чинниками — розміром, об’єктом, диференційованими напрямками роботи тощо [11].

Уміння керівника бачити безліч реально існуючих структур навчального закладу як системи і об’єкти управління дозволяє:

- висвітлити недорозвинені структури, слабкі місця, ліквідація яких підвищує ефективність функціонування системи;
- бачити навчальний заклад комплексно, а тому усвідомлено підвищувати, рівень цілісності системи;
- пізнавати навчальний заклад як систему з позицій новіших.

Завдяки таким діям вдається вдосконалювати загалом систему менеджменту освіти, підвищувати її ефективність, усувати зайві ланки та бюрократизм.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

---

1. *Березняк Е. С.* Руководство современной школой (Некоторые вопросы и проблемы) / Е. С. Березняк. К.: Рад. шк., 1977. С. 11–17.
2. *Вейлл Питер.* Искусство менеджмента / Питер Вейлл. М.: Новости, 1993.
3. Актуальні проблеми менеджменту в Україні: монографія / за ред. Л. І. Федулова ; Ін-т екон. прогнозування НАН України. К.: Фенікс, 2005. 320 с.
4. *Хриков Є. М.* Управління навчальним закладом: навч. посіб. / Є. М. Хриков. К.: Знання, 2006. 365 с.



5. *Бакуменко В. Д.* Формування державно-управлінських рішень: Проблеми теорії, методології, практики: монографія / В. Д. Бакуменко. К.: Вид-во УАДУ, 2000. 328 с.
6. *Веснин В. Р.* Основи менеджменту / В. Р. Веснин. М., 1997.
7. *Бebик В. М.* Менеджмент освіти глобального суспільства / В. М. Бебик // Глобалізація і Болонський процес: проблеми і технології: кол. монографія. К.: МАУП, 2005.
8. *Дмитренко Г. А.* Стратегічний менеджмент у системі освіти: навч. посіб. / Г. А. Дмитренко. К.: МАУП, 1999.
9. *Бердник У. В.* Менеджмент в організації: учеб. пособие / У. В. Бердник. М.: Инфра-М, 1997. С. 23–25.
10. *Васильєв І. Б.* Педагогічне проектування професійно-технічних закладів освіти нового типу / І. Б. Васильєв // Проф. освіта : теорія і практика. 1998. № 1/2. С. 43–52.
11. *Дмитренко Г. А.* Стратегічний менеджмент у системі освіти: навч. посіб. / Г. А. Дмитренко. К.: МАУП, 1999.
12. *Березняк Е. С.* Руководство современной школой (Некоторые вопросы и проблемы) / Е. С. Березняк. К.: Рад. школа, 1977. С. 11–17.
13. *Бондар В. І.* Управлінський аспект плану роботи школи / В. І. Бондар // Підручник для директора. 2006. № 1. С. 4–6.
14. *Бобров В. Я.* Філософія освіти ХХІ століття: проблеми перспективи : зб. наук. пр. / В. Я. Бобров, С. В. Бутівченко // АПН України, Т-во “Знання” України; за заг. ред. В. Андрущенко. К., 2000. Вип. 3. С. 443–447.
15. *Васильєв І. Б.* Педагогічне проектування професійно-технічних закладів освіти нового типу / І. Б. Васильєв // Проф. освіта : теорія і практика. 1998. № 1/2. С. 43–52.
16. *Вейлл Питер.* Искусство менеджмента / Питер Вейлл. М.: Новости, 1993.
17. *Веснин В. Р.* Основи менеджменту / В. Р. Веснин. М., 1997.
18. *Головатий М. Ф.* Освіта України: зупинитися і оглянутися // Болонський процес: перспективи і розвиток у контексті інтеграції України в європейський простір вищої освіти: монографія / за ред. В. М. Бебика. К.: МАУП, 2004.
19. *Дмитренко Г. А.* Стратегічний менеджмент у системі освіти: навч. посіб. / Г. А. Дмитренко. К.: МАУП, 1999.
20. *Хриков Є. М.* Управління навчальним закладом: навч. посіб. / Є. М. Хриков. К.: Знання, 2006. 365 с.
21. *Шевченко В. М.* Особливості формування механізмів державного управління навчальними закладами в умовах євроінтеграції та інноваційного розвитку України / В. М. Шевченко. Дніпропетровський ун-т економіки та права, 2012.
22. *Шершньова З. Є.* Стратегічне управління: підручник / З. Є. Шершньова. 2-ге вид., переробл. і допов. К.: КНЕУ, 2004. 699 с.
23. *Якунин В. А.* Обучение как процесс управления: Психологические аспекты / В. А. Якунин. Л.: ЛГУ, 1988. 160 с.
24. *Chaplay I.* Advertising communication as an essential factor of democratization of public administration / I. Chaplay, E. Romanenko // International Journal of Legal Studies. 2017. № 1. С. 193–201.

## REFERENCES

1. Bereznyak E. S. (1977). *Rukovodstvo sovremennoy shkoly (Nekotorye vo-*

- prosy i problemy) [*The management of the modern school (Some issues and problems)*]. Kyiv: Rad. shkola [in Russian].
2. Weill P. (1993). *Iskusstvo menedzhmenta* [*Managing as a Performing Art*]. Moscow: Novosti [in Russian].
  3. Fedulova L. I. (Eds.). (2005). *Aktualni problemy menedzhmentu v Ukraini* [*Actual problems of management in Ukraine*]. Kyiv: Feniks [in Ukrainian].
  4. Khrykov Ye. M. (2006). *Upravlinnia navchalnym zakladom* [*Educational institution management*]. Kyiv: Znannia [in Ukrainian].
  5. Bakumenko V. D. (2000). *Formuvannia derzhavno-upravlinskykh rishen: Problemy teorii, metodolohii, praktyky* [*Formation of state-management decisions: Problems of theory, methodology, practice*]. Kyiv: Vyd-vo UADU [in Ukrainian].
  6. Vesnyn V. R. (1997). *Osnovy menedzhmenta* [*Fundamentals of Management*]. Moscow [in Russian].
  7. Bebyk V. M. (2005). *Menedzhment osvity hlobalnoho suspilstva* [*Education management of a global society*]. Hlobalizatsiia i Bolonskyi protses: problemy i tekhnolohii — Globalization and the Bologna process: problems and technologies. Kyiv: MAUP [in Ukrainian].
  8. Dmytrenko H. A. (1999). *Stratehichnyi menedzhment u systemi osvity* [*Strategic Management in the Education System*]. Kyiv: MAUP [in Ukrainian].
  9. Berdnik U. V. (1997). *Menedzhment v organizatsii* [*Management at the organization*]. Moscow: Infra-M [in Russian].
  10. Vasyliiev I. B. (1998). Pedagogichne proektuvannia profesiino-tekhnichnykh zakladiv osvity novoho typu [Pedagogical design of vocational and technical educational institutions of a new type]. *Prof. osvita: teoriia i praktyka — Prof. education: theory and practice*, 1/2, 43–52 [in Ukrainian].
  11. Dmytrenko H. A. (1999). *Stratehichnyi menedzhment u systemi osvity* [*Strategic Management in the Education System*]. Kyiv: MAUP [in Ukrainian].
  12. Bereznyak E. S. (1977). *Rukovodstvo sovremennoy shkoloy (Nekotorye voprosy i problemy)* [*The management of the modern school (Some issues and problems)*]. Kyiv: Rad. shkola [in Russian].
  13. Bondar V. I. (2006). Upravlinskyi aspekt planu roboty shkoly [Management aspect of the school working plan]. *Pidruchnyk dlia dyrektora — Textbook for the principle*, 1, 4–6 [in Ukrainian].
  14. Bobrov V. Ya., Butivshchenko S. V. (2000). Upravlinnia profesiinoiu osvitoiu yak faktor vplyvu na formuvannia tvorchoi osobystosti fakhivtsiv Ukrainy [Management of vocational education as a factor of influence on the formation of the specialists' creative personality in Ukraine]. V. Andrushchenko (Eds.). *Filosofia osvity XXI stolittia: problemy perspektyvy — Philosophy of Education of the XXI Century: Perspective Problems*, 3, 443–447 [in Ukrainian].
  15. Vasyliiev I. B. (1998). Pedagogichne proektuvannia profesiino-tekhnichnykh zakladiv osvity novoho typu [Pedagogical design of vocational and technical educational institutions of a new type]. *Prof. osvita: teoriia i praktyka — Prof. education: theory and practice*, 1/2, 43–52 [in Ukrainian].
  16. Weill P. (1993). *Iskusstvo menedzhmenta* [*Managing as a Performing Art*]. Moscow: Novosti [in Russian].
  17. Vesnyn V. R. (1997). *Osnovy menedzhmenta* [*Fundamentals of Management*]. Moscow [in Russian].
  18. Holovaty M. F. (2004). *Osvita Ukrainy: zupynytyisia i ohlianutyisia // Bolonskyi protses: perspektyvy i rozvytok u konteksti intehratsii Ukrainy v yevropeiskyi*

- prostir vyshchoi osvity [Education of Ukraine: Stop and Look // Bologna Process: Prospects and Development in the Context of Ukraine's Integration into the European Higher Education Area]. V. M. Bebyk (Eds.). Kyiv: MAUP [in Ukrainian].*
19. Dmytrenko H. A. (1999). *Stratehichnyi menedzhment u systemi osvity [Strategic Management in the Education System].* Kyiv: MAUP [in Ukrainian].
  20. Khrykov Ye. M. (2006). *Upravlinnia navchalnym zakladom [Educational institution management].* Kyiv: Znannia [in Ukrainian].
  21. Shevchenko V. M. (2012). *Osoblyvosti formuvannia mekhanizmiv derzhavnoho upravlinnia navchalnymy zakladamy v umovakh yevrointehratsii ta innovatsiinoho rozvytku Ukrainy [Features of the formation of mechanisms of public administration in educational institutions in the conditions of European integration and innovation development of Ukraine].* Retrieved from <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2010-1/doc/5/07.pdf> [in Ukrainian].
  22. Shershnova Z. Ye. (2004). *Stratehichne upravlinnia [Strategic management].* (2<sup>nd</sup> ed., rev.). Kyiv: KNEU [in Ukrainian].
  23. Yakunin V. A. (1988). *Obuchenie kak protsess upravleniya: Psikhologicheskie aspekty [Learning as a management process: Psychological aspects].* Leningrad: LGU [in Russian].
  24. Chaplai I., Romanenko E. (2017). Advertising communicology as an essential factor of democratization of public administration. *International Journal of Legal Studies*, 1, 193–201 [in Ukrainian].



**UDC 35.01; 23.04.44**

DOI: [https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-4\(19\)-228-241](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-4(19)-228-241)

**Прав Роман Юрійович,**

*аспірант, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 04071, м. Київ, вул. Почайнинська, 25/49, кв. 14, тел.: +38 (067) 471 15 55, e-mail: romapprav@gmail.com*

ORCID: 0000-0001-8064-2836

**Прав Роман Юрьевич,**

*аспірант, Межрегиональная Академия управления персоналом, 04071, г. Киев, ул. Почайнинская, 25/49, кв. 14, тел.: +38 (067) 471 15 55, e-mail: romapprav@gmail.com*

ORCID: 0000-0001-8064-2836

**Прав Роман Yuriyovich,**

*postgraduate student, Interregional Academy of Personnel Management, 04071, Kyiv, Str. Pochainynska, 25/49, 14, tel.: +38 (067) 471 15 55, e-mail: romapprav@gmail.com*

ORCID: 0000-0001-8064-2836

---

## **НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ І РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ В ІНФОРМАЦІЙНІЙ СФЕРІ**

**Анотація.** Акцентовано увагу на питанні інформаційної безпеки України, що ускладнене відсутністю відповідної стратегії.

До важливих стратегічних документів у сфері інформаційної політики та державної безпеки належать “Стратегія розвитку інформаційного суспільства в Україні” (2013), у якій визначено пріоритети діяльності в галузі забезпечення інформаційної безпеки, “Стратегія кібербезпеки України” (2016). Метою цієї стратегії є створення умов для безпечного функціонування кіберпростору, його використання в інтересах особи, суспільства і держави. Визначено загрози кібербезпеці, національну систему кібербезпеки, основних суб’єктів забезпечення кібербезпеки, пріоритети та напрями забезпечення кібербезпеки України тощо. Законодавчо-нормативні акти щодо державної безпеки в інформаційній сфері можна поділити на

чотири блоки за рівнем узагальнення та конкретизації. 1-й блок складають концептуальні, доктринальні, стратегічні акти, які є основою забезпечення інформаційної безпеки; 2-й блок — закони України, що безпосередньо або опосередковано стосуються безпеки в інформаційній сфері; 3-й блок — підзаконні нормативні акти Верховної Ради і Кабінету Міністрів України і нормативні акти міністерств, інших органів виконавчої влади щодо безпеки в інформаційній сфері; виділено 4-й блок нормативних актів, які стосуються окупованих українських територій. Це, насамперед, стратегії щодо інформаційної реінтеграції окупованих територій — Донецької і Луганської областей, Криму. Визначено необхідність формування окремої інформаційної політики для окупованих і прилеглих регіонів та для іншої території України.

До інформаційної складової належить також нормативно-правові акти щодо забезпечення прав, свобод населення окупованих територій: Закон України “Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України” (2014), постанова ВРУ “Про Заяву Верховної Ради України щодо гарантії прав кримськотатарського народу у складі Української Держави” (2014), рішення РНБО “Про невідкладні заходи щодо захисту національних інтересів на Півдні та Сході України, у Чорному та Азовському морях і Керченській протоці” (2018).

Порушено питання проблеми регулювання у сфері інформаційної безпеки України: декларативність багатьох норм, відсутність законодавчо наданих повноважень відповідальних органів і механізмів координації діяльності тощо.

**Ключові слова:** державна безпека в інформаційній сфері, правові засади інформаційної безпеки, Доктрина інформаційної безпеки, узагальнення і конкретизація засад державної інформаційної безпеки.

## **НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В ИНФОРМАЦИОННОЙ СФЕРЕ**

**Аннотация.** Акцентируется внимание на вопросе информационной безопасности Украины, что затруднено отсутствием соответствующей стратегии.

К важным стратегическим документам в сфере информационной политики и государственной безопасности относятся “Стратегия развития информационного общества в Украине” (2013), в которой определены приоритеты деятельности в области обеспечения информационной безопасности, “Стратегия кибербезопасности Украины” (2016). Целью этой стратегии является создание условий для безопасного функционирования киберпространства, его использование в интересах личности, общества и государства. Определены угрозы кибербезопасности, национальная система кибербезопасности, основные субъекты обеспечения кибербезопасности, приоритеты и направления обеспечения кибербезопасности Украины и др. Законодательно-нормативные акты по государственной безопасности в информационной сфере

можно разделить на четыре блока по уровню обобщения и конкретизации. 1-й блок составляют концептуальные, доктринальные, стратегические акты, которые являются основой обеспечения информационной безопасности; 2-й блок — законы Украины, непосредственно или косвенно касающиеся безопасности в информационной сфере; 3-й блок составляют подзаконные нормативные акты Верховной Рады и Кабинета Министров Украины и нормативные акты министерств, других органов исполнительной власти, безопасности в информационной сфере; 4-й блок нормативных актов, которые касаются оккупированных украинских территорий. Это, в первую очередь, стратегии по информационной реинтеграции оккупированных территорий — Донецкой и Луганской областей, Крыма. Определена необходимость формирования отдельной информационной политики для оккупированных и прилегающих регионов, а также для другой территории Украины.

Информационной составляющей также являются нормативно-правовые акты по обеспечению прав, свобод населения оккупированных территорий: Закон Украины “Об обеспечении прав и свобод граждан и правовой режим на временно оккупированной территории Украины” (2014), постановление ВРУ “О Заявлении Верховной Рады Украины относительно гарантии прав крымскотатарского народа в составе Украинского государства” (2014), решение СНБО “О неотложных мерах по защите национальных интересов на Юге и Востоке Украины, в Черном и Азовском морях и Керченском проливе” (2018).

Затронут вопрос относительно проблем регулирования в сфере информационной безопасности Украины: декларативность многих норм, отсутствие законодательно предоставленных полномочий ответственных органов и механизмов координации деятельности и тому подобное.

**Ключевые слова:** государственная безопасность в информационной сфере, правовые основы информационной безопасности, Доктрина информационной безопасности, обобщение и конкретизация принципов государственной информационной безопасности.

## **REGULATORY AND LEGAL BASES FOR FORMATION AND IMPLEMENTATION OF THE STATE SECURITY POLICY IN THE INFORMATIONAL SPHERE**

**Abstract.** The article emphasizes that the issue of information security of Ukraine is complicated by the lack of an appropriate strategy.

Important strategic documents in the field of information policy and state security also include: “Strategy for the development of the information society in Ukraine” (2013), which defines the priorities of activities in the field of information security; “Cyber security Strategy of Ukraine” (2016). The purpose of this strategy is to create conditions for the safe functioning of cyberspace, its use in the interests of the individual, society and the state. The threats of cybersecurity, the national system of cybersecurity, the main subjects of cybersecurity, priorities and directions of ensuring cyber security of Ukraine and the like are defined.

Legislative and regulatory acts on state security in the information sphere can be divided into four blocks according to the level of generalization and concretization. The 1<sup>st</sup> block consists of conceptual, doctrinal, strategic acts, which are the basis of information security. The 2<sup>nd</sup> block consists of the laws of Ukraine, directly or indirectly related to security in the information sphere. The 3<sup>rd</sup> block consists of subordinate normative acts of the Verkhovna Rada and the Cabinet of Ministers of Ukraine and normative acts of ministries and other executive authorities on security in the information sphere. We have identified the 4<sup>th</sup> block of regulations; they relate to the occupied Ukrainian territories. It is, first and foremost, the strategy on the information the reintegration of occupied territories of Donetsk and Luhansk areas, the Crimea. We believe that it is necessary to form a separate information policy for the occupied and nearby regions, and for other territory of Ukraine.

The informational component also includes normative-legal acts on ensuring the rights and freedoms of the population of the occupied territories: the Law of Ukraine “On ensuring rights and freedoms of citizens and legal regime on the temporarily occupied territory of Ukraine” (2014), the decision of Parliament “On the Statement of the Verkhovna Rada of Ukraine on guarantees of the rights of the Crimean Tatar people within the Ukrainian State” (2014), the NSDC decision “On urgent measures for the protection of national interests in the South and East of Ukraine, in the Black and Azov seas and the Kerch Strait” (2018).

The article highlights the problems of regulation in the field of information security of Ukraine: the declarative nature of many rules, the lack of legislative authority of the responsible authorities and mechanisms of coordination of activities and the like.

**Keywords:** state security in the information sphere, the legal basis of information security, the Doctrine of information security, generalization and specification of the principles of state information security.

---

**Постановка проблеми.** В епоху постійного пришвидшення розвитку інформація, безумовно, вона є вирішальним фактором для досягнення успіху в усіх сферах діяльності.

В Україні “право на інформацію охороняється законом. Держава гарантує всім суб’єктам інформаційних відносин рівні права і можливості доступу до інформації. Ніхто не може обмежувати права особи у виборі форм і джерел одержання інформації, за винятком випадків,

передбачених законом”. “Кожен має право на інформацію, що передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації, необхідної для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів” (закон “Про інформацію”) [1]. Також у законі “Про інформацію” містяться положення про неприпустимість зловживання правом на інформацію: “Інформація не може бути використана для закликів до повалення конституцій-

ного ладу, порушення територіальної цілісності України, пропаганди війни, насильства, жорстокості, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, вчинення терористичних актів, посягання на права і свободи людини” [1].

Отже, інформація є вигодою, яка має бути захищена певним чином, особливо коли йдеться про інформацію в обороні держави або інших її сферах, де розкриття відомостей загрожувало б стратегічним інтересам. Узгодження цих двох аспектів (вільного доступу до інформації та її захисту) не є однозначним, оскільки концепція безпеки в інформаційній сфері однаково стосується держави як інституції, суспільства та окремих громадян, які їх формують.

Наша країна не має стратегії державної інформаційної безпеки, водночас її елементи можна знайти в різних джерелах. Актуальним завданням є аналіз масиву нормативно-правових актів у цій сфері.

Державну безпеку в інформаційній сфері можна розглядати з кількох сторін, а саме: як забезпечення захисту прав громадян на вільний доступ до інформації і свободу слова; як захист громадян від впливу спотвореної, неповної, хибної інформації, маніпулятивного інформаційного впливу; як захист приватної чи державної значущої інформації від неправомірних посягань з боку людей, державних чи приватних структур, у тому числі іноземних.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Серед останніх досліджень відмітимо публікацію Я. Малик (2015), в якій автор розглядає стан та перспективи розвитку інформа-

ційної безпеки України [2]. В. Савицький (2017) досліджує інформаційну безпеку в системі національної безпеки України [3].

**Мета статті** — проаналізувати правові основи формування і реалізації політики державної безпеки України в інформаційній сфері, спробувати структурувати нормативно-правові акти цієї сфери у певну систему, виокремили недоліки та проблеми.

**Виклад основного матеріалу.** У розвитку людства інформація завжди відігравала важливу роль, але останнім часом її значення зросло неймовірно. Саме доступ до інформації та здатність її використовувати нині визначає можливості досягнення успіху в багатьох галузях. Сьогодні інформаційні ресурси розглядаються як не менш важливі, ніж демографічні, сировинні або енергетичні ресурси, є основою функціонування багатьох видів людської діяльності, таких як управління, економіка, політика, соціальна і культурна сфери, національна безпека, оборона та міжнародні відносини.

Однак інформація перестає бути цінністю, якщо вона не може бути збережена, вибрана, виділена, передана, розповсюджена і зрозуміла. Саме тому інформація стає цінною лише тоді, коли вона доступна для людей, яким потрібна і в потрібному місці. В іншому випадку вона може бути не тільки марною, але й небезпечною.

Цінною є корисна інформація, тобто яка об'єктивно або суб'єктивно підвищує рівень знань людини у певній сфері (збільшує знання). Також фактичну корисність інфор-



мації визначає її точність, повнота і вчасність, тобто надходження її до одержувача в потрібний час і в потрібних обсягах, що дозволить йому прийняти правильне рішення. Крім того, інформація повинна бути реальною (надійною), доступною, позбавленою спотворень та невизначеності.

Право доступу до інформації, її збір та розповсюдження в даний час розглядаються як одне з основних прав людини і громадянина, є її невід'ємним атрибутом, підтверджує гідність людської особи як суб'єкта громадянського суспільства і становить основу демократії. Можна навіть стверджувати, що держава, яка не гарантує своїм громадянам вільний доступ до інформації, рано чи пізно зазнає деградації, це приведе до відмови від засад плюралізму, толерантності та відкритості, без яких неможливо уявити демократичне суспільство.

Право на інформацію було сформульовано вже в 1948 році у Декларації прав людини, прийнятій Генеральною Асамблеєю ООН. Дещо ширша ідея права на комунікацію, що впливає з інших прав людини, вперше була сформульована разом з Концепцією громадянського суспільства. Її творцем був Жан д'Арсі, директор інформаційного офісу ООН. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, ратифікований Україною в 1973 р., також включає право мати і висловлювати власні погляди, а також збирати, отримувати і поширювати інформацію. Це право може бути обмежене лише законом. Положення про доступ до інформації також можна знайти в

інших актах міжнародного права, таких як Європейська конвенція з прав людини або Хартія основних прав Європейського Союзу. У 1990-х роках принципи відкритості, прозорості та доступу до документів були включені до існуючих рішень ЄС.

У вітчизняному законодавстві право на інформацію, особливо про діяльність органів державної влади, як і будь-яку іншу, закріплено в Конституції. Так, ч. 1 ст. 34 Основного закону "Кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань". У ч. 2 ст. 34 передбачено право кожного вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб [4]. Здійснення цих прав може бути обмежене 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].

Також ст. 32 Конституції передбачає право громадян знайомитися в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, установах і організаціях з відомостями про себе, які не є державною таємницею або іншою захищеною законом інформацією [4].

Розвиток цих прав міститься в законодавчих актах України, зокрема в законі "Про доступ до публічної інформації", що регулює суб'єктивний і об'єктивний обсяг і спосіб от-

римання інформації про діяльність державних органів (2011, нова редакція 2015 р.) [5], та новій редакції Закону “Про інформацію”, що закріпив “право кожного на інформацію”, “забезпечення доступу кожного до інформації”, принцип максимальної відкритості інформації, крім інформації з обмеженим доступом [1]. Окрім того, в Законі “Про інформацію” містяться інші положення, важливі для реалізації права на доступ до інформації, а саме: 1) дозвіл на поширення інформації з обмеженим доступом, якщо вона є суспільно необхідною, тобто є предметом суспільного інтересу; 2) право громадськості знати цю інформацію переважає потенційну шкоду від її поширення (ч. 1. ст. 29) [1]. У цих законах, відповідно до змін, вже не встановлюється, як раніше, помилкова концепція права власності на інформацію в цілому і права власності держави на інформацію зокрема.

Міжнародні норми щодо свободи слова і преси відображені у ст. 15 Конституції України – “Цензура заборонена” [4]. У свою чергу, ми знаходимо розширення конституційного принципу свободи слова і висловлювань в законі “Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні” [5].

Хоча право на інформацію вважається одним з основних прав людини, можливе його обмеження, наприклад, з метою забезпечення громадського порядку, безпеки, дотримання моральності, протидії наклепам, шахрайству, маніпуляції, захисту інших прав. Незалежно від того, які причини ці обмеження завжди викликають суперечки або й опір,

тому що багато людей сприймає це як втручання в основні громадянські права і свободи.

Обмеження права на інформацію виникає в першу чергу через ризики, пов’язані з неправильним використанням інформації або її використанням сторонніми особами. Беручи до уваги важливість інформації для сучасних людей, суспільств, держав і міжнародної спільноти, безперечно, що на додаток до очевидних переваг, які можуть бути досягнуті завдяки інформації, вона також може піддаватися загрозам, які виникають під впливом різних факторів.

Загрози в інформаційній сфері: несанкціоноване розкриття, асиметрія в міжнародному обміні інформацією, шпигунство, кіберпосягання, кіберзлочинність, нестача інформації, “інформаційний хаос”, дезінформація, інформаційна боротьба (війна), маніпулювання інформацією. Маніпулювання інформацією – це і надання неправдивої інформації, і зменшення важливості інформації, заангажована вибірковість інформації, її неоднозначність і надлишок, що викликає “інформаційний хаос”.

З точки зору безпеки держави найбільшою загрозою у сфері інформації вважаються інформаційні війни. Ми їх сприймаємо як загрози, конфлікти, в яких інформація є як ресурсом, об’єктом нападу, так і зброєю, не виключене і фізичне знищення інформаційної інфраструктури, що здійснюється супротивником. Ця боротьба може мати дві мети: знищення інформаційних ресурсів противника і забезпечення власної безпеки. Зазвичай це здійснюється за допомогою таких інструментів:

вплив на політичні чи культурні процеси; інформаційно-психологічні кампанії; дезінформація та вплив на ЗМІ; дипломатія; проникнення у комп'ютерні мережі і бази даних.

Інформаційна війна не обов'язково означає перебування держави в стані фактичної війни, така діяльність відбувається і в мирні часи. Дії вживаються не тільки для отримання інформації, але й для спричинення заворушень, урядових криз. Будучи заміною відкритої агресії, вони можуть скомпрометувати державу або її владу на міжнародній арені, підірвати її політичний авторитет або дискредитувати в економічній сфері. Ця боротьба стосується не тільки військової сфери, а й цивільної. Вона ведеться відкритим або таємним шляхом, це збройна боротьба, але в крайніх випадках вона може привести до фізичного знищення об'єкта. Це універсальна боротьба тому, що вона здійснюється у всіх сферах діяльності держави, а не тільки у військовій. Вона може мати форму політичного, військового та економічного тиску, а також залякування. Вона проводиться не тільки в сфері кібернетичного впливу на бази цифрових зашифрованих даних, а й, насамперед, шляхом поширення негативної реальної або помилкової інформації, наприклад, для створення конкретних соціальних настроїв. У цих заходах, часто несвідомо, беруть участь засоби масової комунікації, які оприлюднюючи сенсації, є в даний час найбільш ефективним інструментом в інформаційній боротьбі. Весь перелічений арсенал використовує Росія у війні проти України.

Ст. 17 Конституції проголошує: “Захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу” [4]. Таким чином, держава вважає не лише можливістю, але й своїм обов'язком захистити громадян України від інформаційних загроз.

Зважаючи на сучасний воєнно-політичний стан України, яка перебуває в умовах гібридної війни з Росією, передбачаючи також майбутні загрози з боку агресора, важливо створити таку систему державної безпеки в інформаційній сфері, яка б забезпечила надійний захист держави і народу.

Затверджена “Доктрина інформаційної безпеки України” є відповіддю на сучасні загрози національній безпеці. “Метою Доктрини є уточнення засад формування та реалізації державної інформаційної політики, насамперед щодо протидії руйнівному інформаційному впливу Російської Федерації в умовах розв'язаної нею гібридної війни” [5]. У Доктрині означено національні інтереси України (особи, суспільства і держави) в інформаційній сфері, актуальні загрози національним інтересам та національній безпеці України, пріоритети державної політики в інформаційній сфері та механізм реалізації Доктрини.

Як бачимо, у Доктрині викладено лише концептуальні засади інформаційної безпеки. Питання реалізації інформаційної безпеки України ускладнене відсутністю відповідної стратегії. Стратегія безпеки в інфор-

маційній сфері розглядається в рамках Стратегії національної безпеки України [5]. Зважаючи на те, що прямого визначення поняття безпеки в інформаційній сфері у законодавчих актах України немає, її можна сприймати як стан, який досягається після виконання певних умов. Ці умови визначено у Стратегії національної безпеки України. Отже, стан інформаційної безпеки слід розглядати як стан, коли:

- забезпечено наступальність заходів політики інформаційної безпеки на основі асиметричних дій проти всіх форм і виявів інформаційної агресії;

- створено інтегровану систему оцінки інформаційних загроз та оперативного реагування на них;

- існує протидія інформаційним операціям проти України, маніпуляціям суспільною свідомістю і поширенню спотвореної інформації, захист національних цінностей та зміцнення єдності українського суспільства;

- розроблена і реалізується скоординована інформаційна політика органів державної влади;

- виявлено суб'єктів українського інформаційного простору, що використовуються Росією для ведення інформаційної війни проти України, та унеможливлено їхню підривну діяльність тощо [5].

До важливих стратегічних документів у сфері інформаційної політики та державної безпеки належать також: “Стратегія розвитку інформаційного суспільства в Україні” (2013), у якій визначено пріоритети діяльності в галузі забезпечення інформаційної безпеки; “Стратегія

кібербезпеки України” (2016). Метою цієї стратегії є створення умов для безпечного функціонування кіберпростору, його використання в інтересах особи, суспільства і держави. Визначено загрози кібербезпеці, національну систему кібербезпеки, основних суб'єктів забезпечення кібербезпеки, пріоритети та напрями забезпечення кібербезпеки України тощо [5].

Загалом законодавчо-нормативні акти щодо державної безпеки в інформаційній сфері за рівнем узагальнення і конкретизації визначених у них засад можна поділити на чотири блоки (рисунок).

1-й блок складають концептуальні, доктринальні, стратегічні акти, які є основою забезпечення інформаційної безпеки. Це “Стратегія національної безпеки України”, “Доктрина інформаційної безпеки України”, “Стратегія кібербезпеки України”, “Стратегія розвитку інформаційного суспільства в Україні”, “Національна стратегія у сфері прав людини” (2015), також “Концепція Національної програми інформатизації” (остання редакція 2013 року), “Воєнна доктрина України” (нова редакція 2015 року) [5].

У 2-му блоці – закони України – можна виділити їх чотири групи:

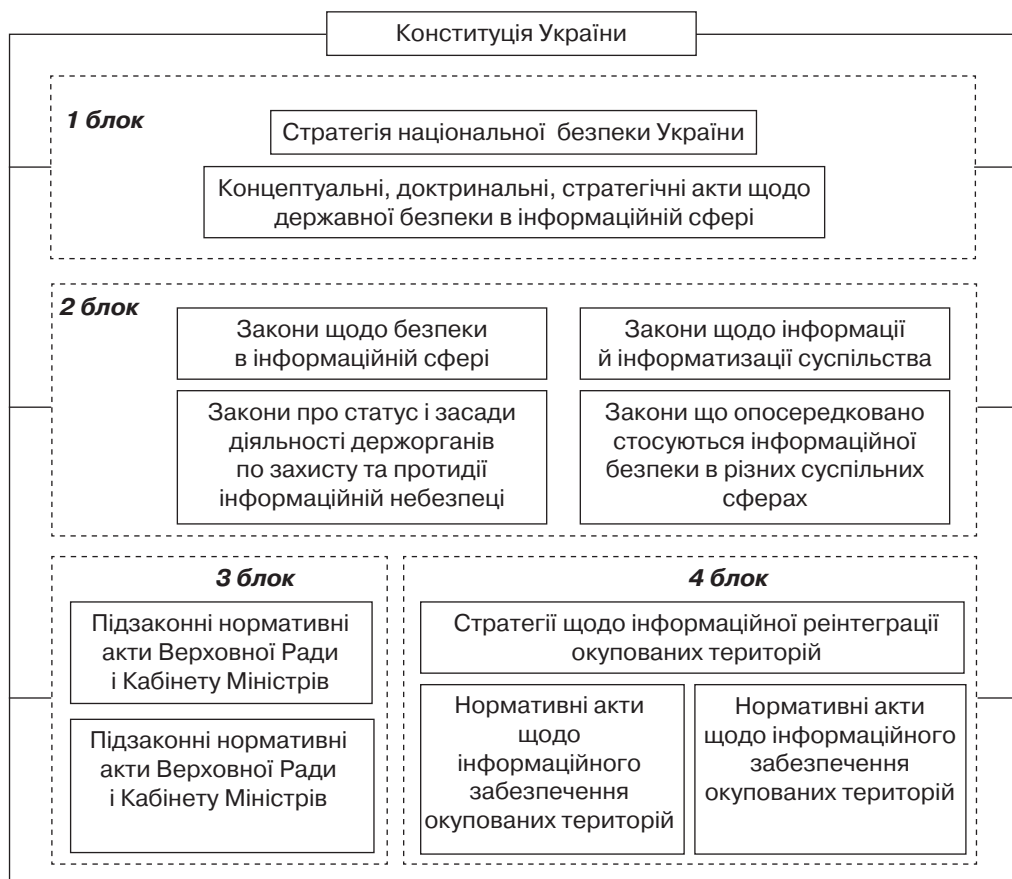
- Закони, що безпосередньо стосуються безпеки в інформаційній сфері: “Про інформаційну безпеку України”, “Про захист інформації в інформаційно-комунікаційних системах”, “Про основні засади забезпечення кібербезпеки України”, також закони “Про основи національної безпеки України”, “Про недержавне забезпечення національної

безпеки України”. Вважаємо що до цього блоку з повним правом можна віднести закон “Про забезпечення функціонування української мови як державної”, ухвалений 25 квітня 2019 р. Верховною Радою України;

- Закони що стосуються свободи інформації й інформатизації суспільства: “Про інформацію”, “Про доступ до публічної інформації”, “Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки”, “Про Суспільне телебачення і радіомовлення України”

(2014), “Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні”, “Про Національну програму інформатизації” (остання редакція 2016 року);

- Закони про статус і засади діяльності державних органів по захисту та протидії інформаційній небезпеці: “Про службу безпеки України”, “Про Раду національної безпеки і оборони України”, “Про Державну службу спеціального зв’язку та захисту інформації України” (2015), “Про розвідувальні органи України”,



**Рис. Структурування законодавчо-нормативних актів за рівнем узагальнення і конкретизації визначених у них засад щодо державної безпеки в інформаційній сфері**

“Про Національну поліцію” (2015). Сюди ж віднесемо “Положення про Міністерство оборони України”, затверджене Постановою Кабінету Міністрів (2014);

- Закони що опосередковано стосуються інформаційної безпеки в різних суспільних сферах: “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики” (2010), “Про державну таємницю”, “Про санкції” (2014), “Про боротьбу з тероризмом”, “Про контррозвідувальну діяльність”, “Про оборону України”, “Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб” (1998). Кримінальний, Цивільний, інші кодекси України, які мають відношення до регулювання відносин у сфері національної безпеки, отже, й інформаційної.

До 3-го блоку відносимо підзаконні нормативні акти Верховної Ради і Кабінету Міністрів (постанови, укази, розпорядження). Щодо безпеки в інформаційній сфері це: постанови ВРУ “Рекомендації парламентських слухань на тему: “Реформи галузі інформаційно-комунікаційних технологій та розвиток інформаційного простору України” (2016), “Рекомендації парламентських слухань на тему: “Законодавче забезпечення розвитку інформаційного суспільства в Україні” (2014); укази Президента України “Про заходи щодо вдосконалення формування та реалізації державної політики у сфері інформаційної безпеки України (2014), “Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні” (2016), “Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України” (2016), “Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної

мережі Інтернет та забезпечення” (2000); Постанови КМУ “Про затвердження Положення про єдину інформаційну систему Міністерства внутрішніх справ та переліку її пріоритетних інформаційних ресурсів” (2018), “Про затвердження Порядку формування переліку інформаційно-телекомунікаційних систем об’єктів критичної інфраструктури держави” (2016).

Також до 3-го блоку відносимо нормативно-правові акти міністерств, інших органів виконавчої влади, які на основі чинного законодавства й у межах своєї компетенції видають відомчі нормативні акти щодо безпеки в інформаційній сфері (накази, рішення, інструкції, положення, постанови, програми тощо). Наприклад, рішення Ради національної безпеки і оборони України “Про заходи щодо вдосконалення формування та реалізації державної політики у сфері інформаційної безпеки України” (2014) і “Про удосконалення заходів забезпечення захисту об’єктів критичної інфраструктури” (2016), наказ Служби безпеки України “Про затвердження Зводу відомостей, що становлять державну таємницю” (2005), рішення Нацради телерадіомовлення “Про затвердження Плану розвитку національного теле-радіо-інформаційного простору” (2010, в редакції 2018), накази Міністерства оборони “Концепція стратегічних комунікацій Міністерства оборони України та Збройних Сил України” (2017) і “Реєстр електронних інформаційних ресурсів Міністерства оборони України” (2015).

Виділено 4-й блок нормативно-правових актів, які стосуються

окупованих українських територій. Це, в першу чергу, стратегії щодо інформаційної реінтеграції окупованих територій. У липні 2018 р. була затверджена “Стратегія інформаційної реінтеграції Донецької та Луганської областей”. Метою Стратегії є: реалізація інформаційних прав і свобод людини і громадянина, підвищення рівня підтримки громадянами України державної політики у сфері інформаційної реінтеграції тимчасово окупованих територій у Донецькій та Луганській областях; впровадження ефективного механізму для забезпечення доступу громадян України, які проживають на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях, а також прилеглих до них територіях, до загальноукраїнського інформаційного простору [5].

Реалізація Стратегії розрахована на період до 2020 р. Досягнення мети Стратегії потребує виконання таких завдань: протидія використанню Російською Федерацією інформаційних технологій, спрямованих на розпалювання національної та релігійної ворожнечі, пропаганду війни, насильницьку зміну конституційного ладу України, порушення територіальної цілісності та суверенітету України; зміцнення почуття спільності між громадянами України, які проживають на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях, прилеглих до них територіях, а також громадянами України, які проживають в інших регіонах України; створення умов для задоволення потреб населення тимчасово окупованих територій в об’єктивній, оперативній і достовірній інформації тощо [5].

У грудні 2018 р. була схвалена “Стратегія інформаційної реінтеграції Автономної Республіки Крим та м. Севастополя”. Метою цієї Стратегії є забезпечення інформаційної реінтеграції окупованої території України (Автономної Республіки Крим та м. Севастополя), створення інформаційними інструментами передумов для відновлення територіальної цілісності та суверенітету України. Реалізація Стратегії передбачає виконання таких завдань: реалізація державної інформаційної політики щодо АР Крим та м. Севастополя за принципом “єдиного голосу”; утвердження в українському та міжнародному інформаційному просторі стратегічних наративів обов’язкового відновлення територіальної цілісності України; здійснення постійного моніторингу інформаційного простору окупованої території України, збору, накопичення, систематизації, аналізу, оцінки отриманої інформації та обміну нею з метою оперативного реагування відповідними органами державної влади на дії Російської Федерації; інформування громадян України, іноземців про ситуацію в АР Крим; спростування ідеологем російської пропаганди щодо минулого та сучасного Криму, які поширюються в українських та іноземних засобах масової інформації; мобілізація інформаційними інструментами міжнародної підтримки відновлення територіальної цілісності України та інші [5].

Крім того, були прийняті інші нормативні акти щодо інформаційного забезпечення окупованих територій. Це, зокрема, рішення Національної ради телерадіомовлення

“Про мовлення телерадіоорганізацій на території проведення антитерористичної операції” (2014), наказ Держкомтелерадіо України “Про заходи щодо збереження державними телерадіокомпаніями мовлення для задоволення інформаційних потреб національних меншин та осіб, які проживають на тимчасово окупованих територіях” (2015).

Інформаційну складову включають також нормативно-правові акти щодо забезпечення прав, свобод населення окупованих територій: Закон України “Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України” (2014), постанова ВРУ “Про Заяву Верховної Ради України щодо гарантії прав кримськотатарського народу у складі Української Держави” (2014), рішення РНБО “Про невідкладні заходи щодо захисту національних інтересів на Півдні та Сході України, у Чорному та Азовському морях і Керченській протоці” (2018).

Отже, слід на державному рівні формувати особливу інформаційну політику для окупованих та прилеглих регіонів, і для іншої території України. Відштовхуватися потрібно від тих акцентів, які важливі для населення конкретних територій. Для жителів Донбасу це один акцент, для кримчан — інший. Потрібно сформулювати цілі, завдання, ресурси й інструментарій для реалізації цих завдань і досягнення цілей.

**Висновки і перспективи подальших досліджень.** Проведений аналіз показав, що нормативно-правова база сфери державної інформаційної безпеки досить значна і розгалужена, але не позбавлена значних проблем.

Проблемою регулювання у сфері інформаційної безпеки України, втім, як й інших сфер державного регулювання, є невідповідність між нормативно-правовим забезпеченням та практичною реалізацією визначених кроків, декларативність багатьох норм. Органи, які визначені відповідальними за реалізацію політики державної безпеки в інформаційній сфері, мають ще й отримати законодавчо визначені повноваження і механізми координації. Це стосується, в першу чергу, Ради національної безпеки та оборони України й Міністерства інформаційної політики, а також інших органів.

Ще одним аспектом, який потребує додаткового дослідження, є доцільність відокремлення кібернетичної безпеки від інформаційної у нормативно-правових актах. Необхідне також нормативне узгодження діяльності державних і громадських структур у сфері інформаційної безпеки України, особливо тих, що вже діють (“Академія національної безпеки”, “Стоп-фейк”, “Інформаційний опір”, “Інформанапалм”, “Разом” тощо).

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

---

1. Про інформацію. Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII, поточна редакція від 01.01.2017. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/2657-12>
2. *Малик Я.* Інформаційна безпека України: стан та перспективи розвитку // Збірник наукових праць. 2015. Вип. 44 “Ефективність державного управління”. С. 13–20.
3. *Савицький В. Т.* Інформаційна безпека в системі національної безпеки



- України // Університетські наук. записки. 2017. № 62. С. 195–207.
4. Конституція України: від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/254к/96-вр>
  5. Законодавство України. Верховна Рада України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/>

## REFERENCES

1. VRU (1992) Pro informaciju. [About the information], Закон Украјини 02.10.1992 № 2657-XII, редакција 01.01.2017 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/2657-12>
2. Malyk Ja. (2015). Informacijna bezpeka Украјини: stan ta perspektyvy rozvytku [Information security of Ukraine: the state and prospects of development]. *Zbirnyk naukovykh pracj "Efektyvnistj derzhavnogho upravlinnja"* – *Collection of scientific works "Efficiency of Public Administration"*, 44, 13–20 [in Ukrainian].
3. Savycjkyj V. T. (2017). Informacijna bezpeka v systemi nacionaljnoji bezpeky Украјини [Information security in the system of national security of Ukraine]. *Universytetsjki naukovi zapysky – University scientific notes*, 62, 195–207 [in Ukrainian].
4. Konstytucija Украјини [Constitution of Ukraine] 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/254к/96-вр>
5. Zakonodavstvo Украјини. Verkhovna Rada Украјини [Legislation of Ukraine. Verkhovna Rada of Ukraine]. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/>



**UDC: 351.711**

DOI: [https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-4\(19\)-242-258](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-4(19)-242-258)

**Ратинська Ірина Станіславівна,**  
магістр з державного управління, Національна академія державного управління при Президенті України, 03057, м. Київ, вул. Антона Цедіка, 20, тел.: +38 (067) 508 44 70, e-mail: [zaxustnuk@gmail.com](mailto:zaxustnuk@gmail.com)  
ORCID: 0000-0002-6008-5312

**Ратинская Ирина Станиславовна,**  
магістр государственного управления, Национальная академия государственного управления при Президенте Украины, 03057, г. Киев, ул. Антона Цедика, 20, тел.: +38 (067) 508 44 70, e-mail: [zaxustnuk@gmail.com](mailto:zaxustnuk@gmail.com)  
ORCID: 0000-0002-6008-5312

**Ratynska Iryna Stanislavivna,**  
Master of Public Administration, National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, 03057, Kyiv, Antona Tsedika Str., 20, tel.: +38 (067) 508 44 70, e-mail: [zaxustnuk@gmail.com](mailto:zaxustnuk@gmail.com)  
ORCID: 0000-0002-6008-5312

---

## **МЕХАНІЗМИ СТРАТЕГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ АКЦІОНЕРНИМИ ТОВАРИСТВАМИ: СУТНІСТЬ ТА РІЗНОВИДИ**

**Анотація.** Проаналізовано сутність механізмів стратегічного управління державними акціонерними товариствами в сучасній ринковій економіці. Для цього досліджено основні підходи до дефініцій “стратегічне управління”, “механізм управління”, а також узагальнено погляди вітчизняних та зарубіжних дослідників стосовно функцій стратегічного управління.

З урахуванням того факту, що в державних акціонерних товариствах суб’єктом управління виступають уповноважені органи державної влади, які здійснюють довгостроковий вплив на зазначені компанії, доведено, що під комплексним механізмом стратегічного управління державними акціонерними товариствами доцільно розуміти систему практичного впливу органів державної влади на розвиток акціонерних товариств державного сектору економіки з метою узгодження та досягнення довгострокових цілей основних стейкхолдерів товариства, зокрема держави-акціонера. Визначено, що механізми стратегічного управління державними акціонерними товариствами можуть бути класифіковані за різними ознаками, однак їх важливим різно-

видом у сьогоденних ринкових умовах виступають механізми стратегічного управління за функціональною ознакою. Такими основними механізмами є: стратегічне планування, організація, мотивація, контроль. Надано характеристики зазначених механізмів.

Підкреслено, що стратегічне управління в державних акціонерних товариствах має багаторівневий ієрархічний характер, що надає особливої важливості здатності механізму корпоративного менеджменту забезпечувати реалізацію прав держави як власника відповідних господарських товариств. З огляду на потреби створення умов довгострокової конкурентоспроможності державних акціонерних товариств уточнено особливості формування стратегії розвитку цих компаній, посилення ролі наглядових рад та формування інституту незалежних директорів, запровадження механізмів стратегічного аудиту.

**Ключові слова:** державне управління, механізми стратегічного управління, функції стратегічного управління, корпоративний менеджмент, державні акціонерні компанії, стратегія розвитку.

## **МЕХАНИЗМЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ АКЦИОНЕРНЫМИ ОБЩЕСТВАМИ: СУЩНОСТЬ И ВИДЫ**

**Аннотация.** Проанализирована сущность механизмов стратегического управления государственными акционерными обществами в современной рыночной экономике. Для этого исследованы основные подходы к дефиниции “стратегическое управление”, “механизм управления”, а также обобщенные взгляды отечественных и зарубежных исследователей о функциях стратегического управления.

С учетом того факта, что в государственных акционерных обществах субъектом управления выступают уполномоченные органы государственной власти, осуществляющие долгосрочное влияние на указанные компании, доказано, что под комплексным механизмом стратегического управления государственными акционерными обществами целесообразно понимать систему практического влияния органов государственной власти на развитие акционерных обществ государственного сектора экономики с целью согласования и достижения долгосрочных целей основных стейкхолдеров общества, в том числе государства как акционера. Определено, что указанные механизмы могут быть классифицированы по различным признакам, однако их важной разновидностью в современной рыночной экономике выступают механизмы стратегического управления по функциональному признаку. Такими основными механизмами являются: стратегическое планирование, организация, мотивация, контроль. Предоставлены характеристики указанных механизмов.

Подчеркнуто, что стратегическое управление в государственных акционерных обществах имеет многоуровневый иерархический характер, что придает особую важность способности механизма корпоративного менеджмента обеспечивать реализацию прав государства как собственника соответствующей

щих хозяйственных обществ. Учитывая потребности создания условий долгосрочной конкурентоспособности государственных акционерных обществ уточнены особенности формирования стратегии развития этих компаний, усиление роли наблюдательных советов и формирования института независимых директоров, внедрение механизмов стратегического аудита.

**Ключевые слова:** государственное управление, механизмы стратегического управления, функции стратегического управления, корпоративный менеджмент, государственные акционерные компании, стратегия развития.

## **MECHANISMS OF STRATEGIC MANAGEMENT BY STATE JOINT STOCK COMPANIES: THE ESSENCE AND VARIANTS**

**Abstract.** The article analyzes the essence of the mechanisms of strategic management of state-owned joint-stock companies in the modern market economy. For this purpose, the main approaches to the definitions of “strategic management”, “management mechanism”, as well as generalized views of domestic and foreign researchers regarding the functions of strategic management are investigated.

Taking into account the fact that in state-owned joint-stock companies the subject of management act as authorized bodies of state power, which carry a long-term influence on the indicated companies, it is proved that under the integrated mechanism of strategic management of state-owned joint stock companies it is appropriate to understand the system of practical influence of state authorities on the development of joint stock companies public sector companies of the economy in order to coordinate and achieve the long-term goals of the main stakeholders of the partnership, in particular the state-Accident.

It is determined that the mechanisms of strategic management of state joint stock companies can be classified according to various features, but their mechanisms of strategic management on a functional basis are the important kind of present market conditions. The main mechanisms of strategic management of state-owned joint-stock companies on a functional basis are: strategic planning, organization, motivation, control. The characteristics of these mechanisms are given. It is emphasized that strategic management in state-owned joint-stock companies has a multilevel hierarchical character, which attaches particular importance to the ability of the mechanism of corporate management to ensure the realization of the rights of the state as the owner of the relevant business partnerships. Given the need to create conditions for the long-term competitiveness of state-owned joint-stock companies, the peculiarities of the formation of the strategy for the development of these companies, the strengthening of the role of supervisory councils and the formation of the institution of independent directors, the introduction of strategic audit mechanisms have been clarified.

**Keywords:** public administration, strategic management mechanisms, strategic management functions, corporate management, state joint stock companies, development strategy.

**Постановка проблеми.** Нині в Україні держава залишається чи не найбільшим акціонером великих господарських товариств, які мають стратегічне значення для розвитку країни або є природними монополістами на окремих ринках товарів та послуг. На сьогодні під час визначення орієнтирів функціонування цих компаній довгострокові цілі розвитку часто підміняються завданнями підтримки їх поточної операційної діяльності. Внаслідок цього виробничий і управлінський потенціал державних акціонерних товариств далеко не повною мірою використовується для стимулювання позитивних структурних зрушень та забезпечення конкурентоспроможності національної економіки в довгостроковому періоді. Подолання такого стану справ зумовлює необхідність розробки методології запровадження сучасних механізмів стратегічного управління компаніями з часткою держави в статутному капіталі, зорієнтованих на підтримку їх сталого розвитку як у найближчій, так і у віддаленій перспективі.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню механізмів стратегічного управління у різних галузях і сферах суспільного життя присвячено багато праць провідних вітчизняних та зарубіжних науковців. Зокрема, засоби вирішення цієї проблеми на загальнодержавному рівні знайшли своє відображення в роботах О. Коротич [1], Н. Нижник [2,3], О. Оболенського [4], А. Рачинського [5], а на рівні управління компаніями – в дослідженнях С. Вутона [6] Р. Гранта [7], М. Горгена [8], І. Лукач [9], А. Педька [10], Г. Астапова

[11] та інших фахівців. Наукові пошуки сучасних авторів спираються на фундаментальні праці І. Ансофа [12,13], А. Чандлера [14], Р. Анкофа [15], М. Мескона [16], Г. Мінцберга [17], А. Томсона, А. Стрікланда [18], в яких були окреслені базові моделі стратегічного планування, схарактеризовано логічну послідовність етапів їх реалізації.

Не зважаючи на велику кількість проведених досліджень, методологія розбудови системи стратегічного управління державними акціонерними товариствами й досі не сформована. Це пояснюється насамперед тим, що розкриття особливостей застосування механізмів досягнення довгострокових цілей розвитку відповідних компаній у сучасній фаховій літературі має переважно описовий характер, без чіткої ув'язки із специфікою ведення корпоративного бізнесу. При цьому змістовні характеристики цієї державно-управлінської діяльності розкриваються недостатньо і досить поверхово. Як наслідок, ефект від практичного впровадження такого роду механізмів у цьому разі залишається невисоким – як стосовно самих господарських товариств, так і у відношенні їх впливу на розвиток національної економіки в цілому.

У цьому зв'язку **метою статті** є уточнення сутності, визначення різновидів та базових характеристик механізмів стратегічного управління державними акціонерними товариствами в сучасній ринковій економіці.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** У широкому розумінні стратегічне управління – це систе-

ма управління, яка забезпечує будь-якій організації довгострокову збалансованість та загальне зростання, є способом її адаптації до конкурентного навколишнього середовища [12, с. 45]. Цей вид управління сприяє безперервному розвитку організації та концентрує її діяльність на досягненні основної довгострокової цілі [18, с. 57].

Дослідники розглядають сутність стратегічного управління з позицій різних підходів та їх поєднань. Наприклад, А. Томпсон свого часу пропонував цільовий підхід, що передбачає постановку цілей та завдань організації та підтримку взаємовідносин між організацією та оточенням. Стратегічне управління організацією зорієнтовано на досягнення мети діяльності, відповідає її внутрішнім можливостям та дозволяє залишатись сприятливою до зовнішніх вимог [18, с. 57]. Процесний підхід до визначення сутності стратегічного управління знайшов відображення в роботах І. Ансоффа [12, 13], який розглядав цю діяльність як процес створення та імплементації ефективних стратегій розвитку. Ресурсний підхід до розуміння сутності стратегічного управління представлений у розробках О. Віханського [19], який акцентував увагу на ключовому для цієї діяльності ресурсі — трудовому.

Стратегічне управління будь-якою організацією передбачає використання низки відповідних механізмів цієї діяльності. Дослідники розглядають механізм управління як певний процес, що зорієнтований на досягнення поставлених цілей та включає цілі управління, елементи

об'єкта та їх зв'язки, на які здійснюється вплив, дії в інтересах досягнення цілей, методи впливу, матеріальні та фінансові ресурси управління, соціальний та організаційний потенціали [1, с. 37,49]. В свою чергу Л. Гурвіц, Р. Майєрс та Е. Маскін надали опис механізму як певних правил взаємодії його учасників [20, с. 2]. Підґрунтям застосування будь-якого механізму управління є послідовна реалізація дій, що базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних їй методів управління та спрямовуються на досягнення визначеної мети [21, с. 53]. Науковці підкреслюють, що механізм управління — це найбільш активна складова системи управління [22, с. 225]; будь-який механізм управління виступає інтегрованим комплексом, до складу якого входять, зокрема, й інші механізми, які відображають специфіку об'єкта цієї діяльності.

Механізми державного управління, у свою чергу, дослідниками визначаються як сукупність відповідних методів управління, за допомогою яких здійснюється практичний вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою забезпечення досягнення визначеної мети, що сприятиме розвитку країни в обраному стратегічному напрямі з додержанням низки визначальних принципів [1, с. 60].

Механізми державного управління являють собою практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на будь-які суспільні відносини з метою досягнення постав-

лених цілей. Механізм державного управління може бути відображений наступною ланцюговою схемою: цілі — завдання — рішення — впливи — дії — результати. Такий комплексний механізм державного управління являє собою систему політичних, економічних, соціальних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу органів державного управління [23, с. 116].

Важливою ознакою механізму стратегічного управління є те, що його побудова залежить від особливостей конкретних суб'єктів та об'єктів управління та характеру цілеспрямованого впливу суб'єкта управління на об'єкт управління. У випадку державних акціонерних товариств суб'єктом управління виступають уповноважені органи державної влади, які здійснюють стратегічний довгостроковий вплив на зазначені компанії з метою забезпечення їх сталого, збалансованого розвитку, проведення низки заходів з реструктуризації їх діяльності, тощо. У цьому зв'язку під механізмом стратегічного управління державними акціонерними товариствами доцільно розуміти ієрархічну систему практичного впливу органів державної влади на розвиток акціонерних товариств державного сектору економіки з метою узгодження та досягнення довгострокових цілей основних стейкхолдерів товариства, зокрема держави—акціонера.

За характером впливу механізми стратегічного управління компаніями, де держава володіє контрольним пакетом акцій, належать до сукупності механізмів як прямого (адміністративного), так і опосе-

редкованого (фінансово-економічного) систематичного впливу на об'єкт управління. Вони виступають складовою механізму управління державним сектором економіки, механізму управління державним майном тощо.

Механізми стратегічного управління державними акціонерними товариствами можуть бути класифіковані за ознакою специфіки суб'єктів та об'єктів відповідної діяльності, сферою свого поширення, ресурсної бази тощо. Проте найчастіше для виокремлення їх різновидів застосовується функціональний підхід, що базується на розмежуванні основних етапів стратегічного управління та конкретизації найбільш усталених завдань щодо їх послідовного проходження.

У цьому контексті зауважимо, що стратегічне управління має свою структуру та етапи, які відображають послідовність здійснення його функцій. Наприклад, І. Ансофф [12, с. 135–137] виділяє наступні ключові функції стратегічного управління: оцінка внутрішніх можливостей організації; оцінка зовнішнього оточення організації; формулювання цілей та вибір задач; формулювання стратегії; створення альтернативних стратегій, їх відбір і реалізація.

М. Мескон [16, с. 204] розглядав дев'ять етапів процесу стратегічного управління: 1) розробка місії організації; 2) формулювання цілей організації; 3) аналіз зовнішнього середовища; 4) управлінське обстеження сильних і слабких сторін організації; 5) аналіз стратегічних альтернатив; 6) вибір стратегії; 7) реалізація стратегії; 8) планування та реалізація

стратегічного плану; 9) оцінка стратегії.

С. Вутон и Т. Хорн [6, с. 136] досліджували процес управління, орієнтуючись на особливості стратегічного мислення менеджерів та визначили три основні функції стратегічного управління: 1) стратегічний аналіз; 2) вибір стратегічного напрямку; 3) реалізація стратегії. Всі ці функції містять підфункції, які покроково уточнюють весь процес управління і утворюють нерозривне коло відповідної діяльності від розробки плану до контролю його реалізації.

Проте огляд фахової літератури [2; 3; 5; 7; 12–15; 18; 19; 26] доводить, що більшість сучасних науковців незалежно від деталізації процесу виокремлюють чотири фундаментальних функції стратегічного управління – планування, організація, мотивація і контроль. З огляду на це за функціональною ознакою у складі механізмів стратегічного

управління державними акціонерними товариствами розрізняються механізми стратегічного планування, організації, мотивації, контролю (табл. 1).

Як правило, цикл стратегічного управління державними акціонерними компаніями починається зі стратегічного планування. Стратегічне планування являє собою процес здійснення комплексу послідовних та взаємоузгоджених робіт із визначенням довгострокових цілей та напрямів діяльності товариства [25, с. 312]. Однак стратегічне планування формує не тільки основний напрям розвитку державного акціонерного товариства, але й дозволяє його коригувати, беручи до уваги зміни середовища [26, с. 6].

Механізм стратегічного планування фокусується на створенні довгострокових ринкових або ресурсних конкурентних переваг державних акціонерних товариств. Ринкові конкурентні переваги формуються

Таблиця 1

**Механізми стратегічного управління державними акціонерними товариствами за функціональною ознакою**

<b>Механізм</b>	<b>Сутність механізму</b>
планування	передбачає визначення стратегічних цілей, завдань державного акціонерного товариства щодо його розвитку, методів і способів досягнення цих цілей відповідно до пріоритетів державної політики
організації	базується на об'єднанні людських, матеріальних, фінансових та інших ресурсів державної акціонерного товариства в систему таким чином, щоб ця компанія була спроможна досягати своїх стратегічних цілей
мотивації	спрямований на забезпечення здатності різних груп учасників державного акціонерного товариства виконувати свої функції, вирішувати проблеми, досягати встановлених стратегічних цілей
контролю	спрямований на визначення відхилень у досягненні очікуваних результатів і вироблення коригуючих дій, пов'язаних із виконанням стратегії державних акціонерних товариств

Таблицю складено автором з використанням матеріалів [2, 24].



відповідно до поточної структури галузі і ринкової позиції підприємства в ній. При цьому передбачається, що нові стратегії як у традиційних галузях, так і в нових сферах бізнесу мають відповідати накопиченому потенціалу компанії. Стратегічне планування може включати аналіз поточної ситуації, формулювання майбутніх перспектив та розробку плану дій [27, с. 10].

У цьому зв'язку варто зауважити, що Р. Акофф виділяє такі стадії стратегічного планування: 1) визначення проблем та можливостей з якими зіштовхнеться компанія; 2) планування цілей; 3) планування засобів досягнення цілей; 4) планування ресурсів; 5) проектування запровадження і контролю [15, с. 111–113]. Підґрунтям цих дій є проведення стратегічного аналізу, який містить такі складові: визначення цілей і цінностей державних акціонерних товариств, їх ресурсів, структури та системи управління, стану зовнішнього середовища, зокрема, стану галузі та ринку. У свою чергу, складовими стратегічного аналізу є збір даних, аналіз, прийняття рішення, його оцінка [7, с. 11–12, 27].

Після отримання результатів стратегічного аналізу середовища діяльності державного акціонерного товариства формулюється місія відповідної компанії та розробляється стратегія її розвитку. Це передбачає встановлення взаємозв'язку стратегічної цілі товариства з діяльністю окремих його підрозділів через розробку бюджету та конкретних програм діяльності.

Наступним етапом стратегічного управління державними акціонер-

ними товариствами є організація. Механізм організації включає визначення тих видів діяльності, які є необхідними для успішного рішення завдань відповідних компаній, розподіл цих видів діяльності за підрозділами, надання прав і встановлення відповідальності за їх використання. Цей механізм стратегічного управління державними акціонерними компаніями також може передбачати формування або зміну існуючої їх інституціональної структури. Під час цього процесу необхідно враховувати наступні показники організаційної структури [2, с. 110–111]:

- оперативність — спроможність швидко реагувати на зміну середовища;
- централізація — встановлення можливості виконання з позицій керівних функцій;
- життєздатність — спроможність зберігати значення визначних показників при зруйнуванні частини структури;
- ентропія — міра неупорядкованості структури.

Механізм мотивації розвитку державних акціонерних компаній націлений на створення ціннісної системи, що підтримує реалізацію їх стратегій. Він передбачає економічне й моральне стимулювання та створення умов для виявлення творчого потенціалу всіх груп учасників товариства та їх саморозвитку. Основними складовими мотиваційного механізму Н. Нижник та С. Мосов визначають: суб'єктів та об'єктів мотивації, які володіють системою внутрішніх факторів мотивації поведінки людей (ціннісні орієнтації, потреби, інтереси, мотиви, цілі, на-

станови, творчість). При цьому до зовнішніх факторів запровадження механізму мотивації відносять: соціально-політичні та законодавчі умови, фінансову та податкову політику, виробничу сферу, природно-географічне середовище та ін. [2, с. 116–117].

Механізм контролю задіяний на всіх етапах стратегічного управління державними акціонерним товариствами і покликаний завчасно визначити відхилення, небезпеки або помилки під час реалізації їх стратегій. Контроль одночасно є завершенням одного циклу управління, і початком іншого. Саме функція контролю забезпечує безперервність та зворотній зв'язок у процесі управління, дозволяє оцінити ефективність реалізації визначених планових завдань. Відсутність обов'язкового контролю призводить до формальної розробки та виконання стратегічних планів розвитку відповідних компаній.

Сучасним різновидом механізму контролю в системі стратегічного управління державними акціонерними товариствами вважається механізм стратегічного аудиту. У фаховій літературі існують різні погляди на його сутність. Так, дослідники зауважують, що стратегічний аудит вимірює ступінь узгодженості стратегії з відповідними ресурсами, стратегічним та зовнішнім середовищами, конкурентними позиціями підприємства, а тому відповідні перевірки виступають у якості надважливого діагностичного інструменту для прийняття стратегічних рішень. [12, с. 189]. Окрім того, звертається увага, що стратегічний аудит — це інструмент збору, накопичення та

аналізу необхідної інформації для розробки цілей та стратегій бізнесу, у т. ч. — позиціонування компанії на ринку [28, с. 113]. Основна відмінність стратегічного аудиту його від інших видів контролю — це наявність функції дослідження майбутнього. Об'єктами стратегічного аудиту виступають загальна стратегія розвитку акціонерного товариства та її фінансова, виробнича, маркетингова складові, альтернативи і політики їх впровадження. Окрім того, стратегічний аудит досліджує стратегію розвитку компанії на відповідність інтересам її стейкхолдерів, що особливо важливо для держави як контролюючого власника відповідних госопдарських товариств.

Процес стратегічного аудиту є багатостадійним. При цьому загальним циклом стратегічного аудиту є планування і проведення дослідження, складання звіту, відстеження результатів. В міжнародній практиці одним із важливих методів проведення стратегічного аудиту є складання певних форм — переліків питань для комплексного аналізу та ідентифікації основних переваг та можливих “провалів” стратегії розвитку підприємства та окремих її підрозділів. Це дає змогу попередити стратегічні помилки або вчасно скоригувати їх.

Треба зауважити, що у випадку стратегічного управління акціонерними товариствами державного сектору дослідники виокремлюють два основних рівня такого управління — державний (рівень держави) та корпоративний (рівень компанії) [7, с. 218-220; 9, с. 225-227]. Ці рівні відрізняються за ступенем охоплення зацікавлених у діяльності акціонер-

ного товариства груп і, як наслідок, мають специфічне розуміння його головної мети. На державному — розвиток та сприяння ефективності державного сектора економіки, реалізація соціально-економічних функцій держави, а на корпоративному рівні — підвищення добробуту акціонерів товариства, отримання прибутку та зростання рівня капіталізації компанії. Для успішної розробки моделі стратегічного управління державними акціонерними компаніями необхідною передумовою стає наявність мети, що визначається державою для кожної з них і базується на з'ясуванні суспільних інтересів. Наявність сформульованих цілей функціонування відповідних господарських товариств створює підґрунтя для встановлення принципів взаємовідносин держави і приватних акціонерів та інвесторів. Це дозволяє уникнути взаємної недовіри, корпоративних конфліктів і нерозуміння потенційними інвесторами мотивів прийняття державно-управлінських рішень. Отже, стратегічне управління акціонерними товариствами з часткою держави в капіталі має ієрархічний, складний характер і передбачає використання

низки специфічних механізмів корпоративного менеджменту.

Механізми корпоративного менеджменту, що використовуються в системі стратегічного управління державними акціонерними компаніями, виступають як засоби погодження інтересів стейкхолдерів (держави — акціонера, інших акціонерів у разі наявності, виконавчих органів товариства, інвесторів тощо). Дослідники [8, с. 104–105; 9, с. 155–156] класифікують механізми корпоративного менеджменту, які використовуються зокрема при запровадженні системи стратегічного управління державними акціонерними компаніями, на внутрішні і зовнішні.

Як бачимо, внутрішні механізми корпоративного управління державними акціонерними товариствами безпосередньо пов'язані із ресурсами та можливостями товариства, тоді як зовнішні — з оточуючим середовищем, в якому функціонує товариство.

Зауважимо, що в механізмі корпоративного менеджменту державних акціонерних товариств ключова роль належить наглядним радам, на які покладено завдання впровадження стратегічного управління

Таблиця 2

**Механізми корпоративного менеджменту державних акціонерних товариств**

<b>Внутрішні</b>	<b>Зовнішні</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• контроль наглядової ради за діяльністю виконавчого органу товариства;</li> <li>• система внутрішнього аудиту (контролю) компанії;</li> <li>• система винагороди менеджерів компанії;</li> <li>• контроль за діяльністю компанії з боку великих акціонерів та кредиторів товариства</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ринкова конкуренція;</li> <li>• злиття та поглинання компаній;</li> <li>• вплив медіа на діяльність товариств;</li> <li>• судовий захист прав акціонерів, кредиторів та інших учасників корпоративних відносин</li> </ul>

Таблицю складено автором на підставі узагальнення матеріалів [8, 9].

відповідно до цілей, встановленими державою. Для цього наглядова рада повинна мати належні повноваження, кваліфікацію та бути незалежною, тобто вільною від політичних впливів, конфлікту інтересів. З метою підвищення незалежності наглядової ради в розвинених країнах запроваджують спеціальні кваліфікаційні вимоги для членів ради директорів, строк переобрання, визначаються можливі причини для звільнення, розмір винагороди тощо. З цією ж метою у більшості країн світу є обов'язковою присутність незалежних директорів у наглядових радах і державних підприємств, і приватних підприємств.

Кількісні та якісні показники інституту незалежних директорів змінюються залежно від національних особливостей країн та їх розуміння значення “незалежності”, однак при цьому дотримуються таких загальних правил: по-перше, незалежні директори не перебувають в жодних (за винятком свого членства в органах управління компанії) прямих чи опосередкованих матеріальних відносинах з компанією та, по-друге, вони мають висловлювати свої судження, керуючись виключно інтересами компанії. В більшості країн — членів Європейського Союзу та (або) Організації економічного співробітництва та розвитку на законодавчому рівні врегульовано, що у наглядових радах корпоративних підприємств переважна більшість членів наглядових рад — незалежні директори. Часто такі незалежні директори залучаються з приватного сектору і є визнаними експертами у своїй галузі [29, с. 6; 30, с. 33].

Важливим механізмом стратегічного управління державними акціонерними товариствами дослідники розглядають розробку стратегії її функціонування на відповідному ринку, секторі, галузі економіки [31, с. 7; 32, с. 55–56]. А. Чандлер [14, с. 13] прямо вказує що стратегія — це визначення основних довгострокових цілей товариства, прийняття курсу дій та розміщення ресурсів, необхідне для виконання цих цілей. Більш комплексний погляд на розуміння сутності стратегії представив Г. Міцберг [17, с. 11]. Він розглядав стратегію компанії як сукупність п'яти “Р”: Plan — план (попередньо розроблені/сплановані дії); Pattern — шаблон (принцип поведінки, чітко визначена послідовність дій); Position — позиція (пошук найбільше вигідної позиції на ринку); Perspective — перспектива (майбутня візія, яку поділяють всі учасники компанії і до якої прагнуть); Ploy — хитрість (прийом за допомогою якого можна перемогти конкурентів).

К. Ендрюс [33, с. 27] визначав стратегію як “модель прийняття рішень, за допомогою якої компанія визначає стратегічні цілі та завдання, виробляє політику і плани досягнення цих цілей, визначає сфери господарської діяльності, цільову організаційну структуру, а також сутність економічної та некомерційної вигоди, яку отримають акціонери, наймані робітники, споживачі та місцеве співтовариство”.

Український дослідник А. Рачинський розглядав різні підходи до сутності стратегії у державному управлінні: 1) стратегія як поняття близьке до поняття стратегічного

бачення; 2) ототожнення стратегії та плану дій; 3) стратегія як процес [5, с. 57].

Узагальнення наведених визначень дозволяє зробити висновок, що стратегія — це результат процесу стратегічного управління, зокрема стратегічного планування. Вона складається на період 5–10 років і довше, але конкретна тривалість горизонту стратегічного планування залежить від галузі та сфери діяльності підприємства [27, с. 5–6].

При розробці стратегії державного акціонерного товариства необхідно враховувати дворівневу систему управління цими господарськими структурами, наявність державного та корпоративного рівня. На державному рівні системою уповноважених органів влади формується відповідна державна стратегія, а на корпоративному — корпоративна стратегія для кожного окремого державного акціонерного товариства. Державна стратегія має комплексний характер і передбачає встановлення основних напрямів і пріоритетів розвитку стратегічних галузей або секторів економіки країни. Вона являє собою довгостроковий формальний документ, який затверджується уповноваженим органом (як правило, урядом) і має у своїй структурі: аналіз середовища діяльності компанії (зовнішня, внутрішня середа, SWOT), визначення візії, місії, стратегічних цілей діяльності, етапів їх реалізації, результатів та оціночних індикаторів, потенційних ризиків та засобів управління ними, процедури перегляду стратегії.

На корпоративному рівні зазначена державна стратегія декомпози-

ється на окремі стратегії державних акціонерних товариств. Така корпоративна стратегія оформлюється у вигляді спеціального документу, який містить: місію і візію державного акціонерного товариства, стратегічні цілі діяльності, механізми їх досягнення, розподіл ресурсів з урахуванням пріоритетів акціонерів, у першу чергу — держави як їх контролюючого власника.

У подальшому корпоративна стратегія при необхідності може декомпозиватися на функціональні стратегії. Функціональна стратегія державних акціонерних товариств — це стратегія підрозділів товариства, які забезпечують його операційні процеси і плани. Зазвичай функціональні стратегії розробляються на 1–3 роки [27, с. 5–6]. Вже діюча стратегія потребує періодичної оцінки своєї актуальності а також відповідності внутрішнім загрозам та внутрішнім можливостям. Як правило, таку оцінку проводять щороку.

Отже, механізми стратегічного управління державними акціонерними товариствами можуть бути класифіковані за різними ознаками, однак значущим різновидом цих механізмів в сучасній ринковій економіці виступають механізми стратегічного управління за функціональною ознакою, а саме: механізм стратегічного планування, механізм стратегічної організації, механізм стратегічної мотивації, механізм стратегічного контролю, а також механізм корпоративного управління. Результатом взаємодії зазначених механізмів є розроблена стратегія розвитку державного акціонерного товариства, у тому числі забезпечення її реалізації.

**Висновки і перспективи подальших досліджень.** Проведений аналіз дозволив визначити, що під механізмом стратегічного управління державними акціонерними товариствами доцільно розуміти ієрархічну систему практичного впливу органів державної влади на розвиток акціонерних товариств державного сектору економіки з метою узгодження та досягнення довгострокових цілей основних стейкхолдерів товариства. Одна з основних класифікацій таких механізмів — функціональна. Окрім того, для забезпечення їх ефективної діяльності необхідно застосування механізмів корпоративного управління.

Найбільш перспективними напрямками подальших досліджень автор статті вважає визначення інституційних обмежень і стимулів здійснення стратегій акціонерних товариств державного сектору України, що притаманні сучасній практиці вітчизняного державного управління.

## **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. *Коротич О. Б.* Державне управління регіональним розвитком країни: визначення основних понять / О. Б. Коротич // Вісн. економічної науки України. 2010. № 2 (18). С. 57–61.
2. *Нижник Н. Р.* Теоретичні аспекти державного управління: монографія / Н. Р. Нижник, С. П. Мосов. Чернівці: Технодрук, 2011. 248 с.
3. *Нижник Н. Р.* Системний підхід в організації державного управління [Текст] : навч. посіб. / Н. Р. Нижник,

О. А. Машков ; за заг. ред. Н. Р. Нижник. К. : УАДУ, 1998.

4. *Оболенський О. Ю.* Системна концепція категорії “механізми державного управління” / О. Ю. Оболенський, Ю. Г. Королюк // Інвестиції: практика та досвід. 2011. № 10. С. 79–84.
5. *Рачинський А. П.* Стратегічне управління персоналом в органах державної влади (теоретико-методологічний аналіз): монографія / А. П. Рачинський. К. : НАДУ, 2009. 316 с.
6. *Wootton S.* Strategic Thinking A Step-by-step Approach to Strategy and Leadership / S. Wootton, T. Horne. New Delhi: Kogan Page, 2010. 160 с. (3<sup>rd</sup> Edition).
7. *Grant R. M.* Contemporary strategy analysis / R. M. Grant. Barcelona: John Wiley & Sons Ltd., 2010. 499 p.
8. *Goergen M.* International Corporate Governance / M. Goergen. Harlow: Pearson Education, 2012. 311 p.
9. *Лукач І. В.* Теоретичні проблеми правового регулювання корпоративних відносин в Україні: монографія. К. : Ліра-К, 2015. 432 с.
10. *Педько А. Б.* Власність, контроль і конфлікт інтересів в акціонерних товариствах: монографія. К. : Вид. дім “Києво-Могилянська академія”, 2008. 325 с.
11. *Астапова Г. В., Астапова Е. А., Лойко Д. П.* Организационно-экономический механизм корпоративного управления в современных условиях реформирования экономики Украины: монографія. Донецк : ДонГУЭТ им. М. Туган-Барановского, 2001. 526 с.
12. *Ansoff H. I.* Strategic management / H. Igor Ansoff. New York: Palgrave Macmillan, 2007. 251 p.
13. *Ансофф И.* Новая корпоративная стратегия; пер. с англ. / И. Ансофф. СПб : Питер Ком, 1999. 258 с.

14. *Chandler A. D.* Strategy and structure: chapters in the history of the industrial enterprise / A. D. Chandler. Cambridge: The M.I.T. Press, 1962. 490 с.
15. *Ackoff R. L.* Creating the corporate future: Plan or be planned for / R. L. Ackoff. New York: Wiley, 1981. 297 р.
16. *Мескон М. Х.* Основы менеджмента / М. Мескон, М. Альберт М., Ф. Хедоури; пер. с англ. М.: Дело, 2000. 704 с.
17. *Mintzberg H.* The Strategy Concept I: Five Ps for Strategy / Mintzberg. // California Management Review. 1987. С. 11–24.
18. *Томпсон-мл., Артур, А., Стрикленд III, А., Дж.* Стратегический менеджмент: концепции и ситуации для анализа. 12-е изд.; пер. с англ. М: Изд. дом “Вильямс”, 2006. 928 с.
19. *Виханский О. С.* Стратегічне управління : навч. посіб. / О. С. Виханський. К. : Центр навч. л-ри, 2003. 395 с.
20. Mechanism Design Theory: Scientific background on the Sveriges Riksbank Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel 2007 / [compiled by the Prize Committee of the Royal Swedish Academy of Sciences] // Information Department, Box 50005, SE-104 05 Stockholm, Sweden. 2007. С. 29.
21. *Раєвнева О. В.* Управління розвитком підприємства: методологія, механізми, моделі: монографія / О. В. Раєвнева. Х.: ВД “ІНЖЕК”, 2006. 496 с.
22. *Федорчак О. В.* Класифікація механізмів державного управління // Демократичне врядування. 2008. № 1. Електронне наукове фахове видання. Режим доступу : [http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O\\_Fedorchak.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf)
23. Державне управління: словник-довідник / [уклад.: В. Д. Бакуменко, Д. О. Безносенко, І. М. Варзар та ін.]; за заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. К. : Вид-во УАДУ, 2002. 228 с.
24. Motivation of Public Service: Officials Insights for Practitioners [Електронний ресурс] // UNDP Global Centre for Public Service Excellence. 2014. Режим доступу: <https://europa.eu/capacity4dev/file/22439>
25. Економіка підприємства: підручник / за заг. ред. С. Ф. Покропивного. 2-ге вид., переробл. та допов. К. : КНЕУ, 2001. 528 с.
26. Стратегічне планування: навч. посіб. / О. Берданова, В. Вакуленко, В. Тертичка. Л. : ЗУКЦ, 2008. 138 с.
27. Методичні рекомендації щодо складання стратегічних планів підприємствами державного сектору від 18.03.2015 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=eadd6427-c6ee-4d97-8357-b008592e68cf&title=MetodichniRekomendatsiiSchodoSkladanniaStrategichnikhPlanivPidprimstvamiDerzhavnogoSektoru>
28. *Kotler P., Keller K. L.* Marketing management / P. Kotler, K. L. Keller. 14<sup>th</sup> ed. New Jersey: Prentice Hall, 2011. 812 с.
29. Рекомендація комісії від 15 лютого 2005 року про роль невиконавчих директорів або наглядових директорів лістингованих компаній і про комітети (наглядової) ради (Текст стосується ЄЄП) (2005/162/ЄС) // Офіц. вісник Європейських Співтовариств. 2005. С. 51–57.
30. OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises 2015 Edition [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.oecd.org/daf/ca/OECD-Guidelines-Corporate-Governance-SOEs-2015.pdf>

31. Жаліло Я. А. Теорія та практика формування ефективної економічної стратегії держави: монографія. К.: НІСД, 2009. 336 с.
32. Беляєва Н. С. Стратегія підприємства як елемент механізму стратегічного управління / Н. С. Беляєва // Наук. вісн. Херсонського держ. ун-ту. Серія “Економічні науки”. 2015. Вип. 15, Ч. 5. С. 54–56.
33. Andrews K. R. The Concept of Corporate Strategy / Andrews. Homewood, IL: Dow Jones-Irwin, 1971. 245 с.

## REFERENCES

1. Korotych O. B. (2010). Derzhavne upravlinnia rehionalnym rozvytkom krainy: vyznachennia osnovnykh poniat [State administration of regional development of the country: the definition of basic concepts]. *Visnyk ekonomichnoi nauky Ukrainy – Bulletin of Economic Science of Ukraine*, 2 (18), 57–61 [in Ukrainian].
2. Nyzhnyk N. R., Mosov S. P. (2011). *Teoretychni aspekty derzhavnogo upravlinnia [Theoretical Aspects of Public Administration]*. Chernivtsi: Tekhnodruk [in Ukrainian].
3. Nyzhnyk N. R., Mashkov O. A. (1998). *Systemnyi pidkhid v orhanizatsii derzhavnogo upravlinnia [System approach in the organization of public administration]*. Kyiv: UADU [in Ukrainian].
4. Obolenskyi O. Yu., Koroliuk Yu. H. (2011). Systemna kontseptsiiia katehorii “mekhanizmy derzhavnogo upravlinnia” [System conception of the category “mechanisms of state administration”]. *Investytsii: praktyka ta dosvid – Investments: practice and experience*, 10, 79–84 [in Ukrainian].
5. Rachynskyi A. P. (2009). *Stratehichne upravlinnia personalom v orhanakh derzhavnoi vlady (teoretyko-metodolohichniy analiz) [Strategic management of personnel in state authorities (theoretical and methodological analysis)]*. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
6. Wootton S., Horne T. (2010). *Strategic Thinking A Step-by-step Approach to Strategy and Leadership*. (3<sup>rd</sup> Edition). New Delhi: Kogan Page [in English].
7. Grant R. M. (2010). *Contemporary strategy analysis*. Barcelona: John Wiley & Sons Ltd. [in English].
8. Goergen M. (2012). *International Corporate Governance*. Harlow: Pearson Education [in English].
9. Lukach I. V. (2015). *Teoretychni problemy pravovoho rehuliuвання korporatyvnykh vidnosyn v Ukraini [Theoretical Problems of Legal Regulation of Corporate Relations in Ukraine]*. Kyiv: Vydavnytstvo Lira-K [in Ukrainian].
10. Pedko A. B. (2008). *Vlasnist, kontrol i konflikt interesiv v aktsionerlykh tovarystvoakh [Ownership, control and conflict of interests in joint-stock companies]*. Kyiv: Vyd. dim “Kyievo-Mohylian. akademiia” [in Ukrainian].
11. Astapova G. V., Astapova E. A., Loyko D. P. (2001). *Organizatsionno-ekonomicheskiiy mekhanizm korporativnogo upravleniya v sovremennykh usloviyakh reformirovaniya ekonomiki Ukrainy [Organizational-economic mechanism of corporate governance in modern conditions of reforming the economy of Ukraine]*. Donetsk: DonGUET im. M. Tugan-Baranovskogo [in Russian].
12. Ansoff H. I. (2007). *Strategic management*. New York: Palgrave Macmillan [in English].
13. Ansoff I. (1999). *Novaya korporativnaya strategiya [The new corporate strategy]*. Saint Petersburg: Piter Kom [in Russian].
14. Chandler A. D. (1962). *Strategy and structure: chapters in the history of the industrial enterprise*. Cambridge: The M.I.T. Press [in English].



15. Ackoff R. L. (1981). *Creating the corporate future: Plan or be planned for*. New York: Wiley [in English].
16. Mescon M. H., Albert M., Khedouri F. (2000). *Osnovy menedzhmenta [Management]*. Moscow: Delo [in Russian].
17. Mintzberg H. (1987). The Strategy Concept I: Five Ps for Strategy. *California Management Review*, 30, 1, 11–24 [in English].
18. Thompson Jr. A. A., Strickland III A. J. (2006). *Strategicheskiiy menedzhment: kontseptsii i situatsii dlya analiza [Strategic management : concepts and cases]*. (12<sup>th</sup> ed.). Moscow: Izdatelskiy dom “Vilyams” [in Russian].
19. Vykhanskiy O. S. (2003). *Stratehichne upravlinnia [Strategic Management]*. Kyiv: Tsentri navchalnoi literatury [in Ukrainian].
20. Prize Committee of the Royal Swedish Academy of Sciences. (2007). *Mechanism Design Theory: Scientific background on the Sveriges Riksbank Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel*. Stockholm [in English].
21. Raievniva O. V. (2006). *Upravlinnia rozvytkom pidpriemstva: metodolohiia, mekhanizmy, modeli [Management of enterprise development: methodology, mechanisms, models]*. Kharkiv: VD “INZhEK” [in Ukrainian].
22. Fedorchak O. V. (2008). Klyasyfikatsiia mekhanizmiv derzhavnoho upravlinnia [Classification of Mechanisms of Public Administration]. *Demokratychnye vriaduvannia – Democratic Governance*, 1. Retrieved from [http://www.nbu.v.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O\\_Fedorchak.pdf](http://www.nbu.v.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf) [in Ukrainian].
23. Bakumenko V. D., Beznosenko D. O. (Eds.). (2002). *Derzhavne upravlinnia: slovnyk-dovidnyk [Public administration: dictionary-directory]*. Kyiv: Vydvo UADU [in Ukrainian].
24. UNDP Global Centre for Public Service. (2014). Excellence Motivation of Public Service: *Officials Insights for Practitioners*. Retrieved from <https://europa.eu/capacity4dev/file/22439> [in English].
25. Pokropyvnyi S. F. (Eds.). (2001). *Ekonomika pidpriemstva [Economy of the enterprise]*. (2<sup>nd</sup> ed., rew.). Kyiv: KNEU [in Ukrainian].
26. Berdanova O., Vakulenko V., Tertychka V. (2008). *Stratehichne planuvannia [Strategic planning]*. Lviv: ZUKTs [in Ukrainian].
27. Metodichni rekomendatsii shchodo skladannia stratehichnykh planiv pidpriemstvamy derzhavnoho sektoru [Methodical recommendations for the preparation of strategic plans by enterprises of the public sector]. (n.d.). [www.me.gov.ua](http://www.me.gov.ua). Retrieved from <http://www.me.gov.ua/Documents/Download?id=3e1db9ca-68ce-4064-a3a7-d45d5a61d621> [in Ukrainian].
28. Kotler P., Keller K. L. (2011). *Marketing management*. (14<sup>th</sup> ed.). New Jersey: Prentice Hall [in English].
29. Rekomendatsiia komisii vid 15 liutoho 2005 roku pro rol nevykonavchykh dyrektoriv abo nahliadovykh dyrektoriv listynhovanykh kompanii i pro komitety (nahliadovoi) rady (Tekst stosuetsia YeEP) (2005/162/YeC) [Recommendation of the Commission dated 15 February 2005 on the role of non-executive directors / supervisors of listed companies and committees (supervisory) boards (Text with EEA relevance) (2005/162 / EC)]. (2005). Ofitsiinyi visnyk Yevropeiskykh Spivtovarystv Official Journal of the European Communities. (p. 51–57). [www.pard.ua](http://www.pard.ua). Retrieved from <https://www.pard.ua/download.php?downloadid=1078> [in Ukrainian].
30. OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises. 2015 Edition (2015). [www.oecd-ilibrary.org](http://www.oecd-ilibrary.org). Retrieved from <https://www.oecd-ilibrary.org/governance/>

- oecd-guidelines-on-corporate-governance-of-state-owned-enterprises-2015\_9789264244160-en [in English].
31. Zhalilo Ya. A. (2009). *Teoriia ta praktyka formuvannia efektyvnoi ekonomichnoi stratehii derzhavy* [Theory and practice of forming an effective economic strategy of the state]. Kyiv: NISD [in Ukrainian].
  32. Bieliaieva N. S. (2015). Stratehiia pidpriemstva yak element mekhanizmu stratehichnoho upravlinnia [The Strategy of the Enterprise as an Element of the Mechanism of Strategic Management]. *Naukovyi visnyk Khergonskoho derzhavnogo universytetu. Seria "Ekonomichni nauky" – Scientific Bulletin of the Kherson State University. Series "Economic Sciences"*, 15 (5), 54–56 [in Ukrainian].
  33. Andrews K. R. (1971). *The Concept of Corporate Strategy*. Homewood: Dow Jones-Irwin [in English].

**UDC: 342.843**

DOI: [https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-4\(19\)-259-271](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-4(19)-259-271)

**Романенко Євген Олександрович,**

*доктор наук з державного управління, професор, заслужений юрист України, Президент Всеукраїнської асамблеї докторів наук з державного управління, проректор, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: (044) 264 52 54, e-mail: poboss1978@gmail.com*

*ORCID: 0000-0003-2285-0543*

**Романенко Евгений Александрович,**

*доктор наук по государственному управлению, профессор, заслуженный юрист Украины, Президент Всеукраинской ассамблеи докторов наук по государственному управлению, проректор, Межрегиональная Академия управления персоналом, 03039, г. Киев, ул. Фрометовская, 2, тел.: (044) 264 52 54, e-mail: poboss1978@gmail.com*



*ORCID: 0000-0003-2285-0543*

**Romanenko Yevhen Oleksandrovysh,**

*Doctor of Science in Public Administration, Professor, Honored Lawyer of Ukraine, President of the Ukrainian Assembly of Doctors of Science in public administration, vice-rector, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Str. Frometivska, 2, tel.: (044) 264 52 54, e-mail: poboss1978@gmail.com*

*ORCID: 0000-0003-2285-0543*

---

## **ЕЛЕКТРОННЕ ГОЛОСУВАННЯ — ШЛЯХ ДО ВПРОВАДЖЕННЯ ЕЛЕКТРОННИХ МЕХАНІЗМІВ ПРЯМОЇ ДЕМОКРАТІЇ В УКРАЇНІ**

**Анотація.** Досліджено поняття форм електронного голосування та підходів до його організації у країнах Європи, Азії та США. Показано нормативне регулювання цієї сфери в європейському та вітчизняному законодавствах. Висвітлено становлення національної системи електронного врядування. Проаналізовано, що основним призначенням електронних технологій голосування є здійснення людиною свого волевиявлення, а також здійснення процесу підрахунку голосів, без втручання посередників,

що можуть вплинути на результат (зловмисно, або під впливом людського фактора).

Обґрунтовано думку про те, що електронна система голосування вже запроваджена у багатьох країнах світу: США, Канаді, Бразилії, Індії, Бельгії, Австралії, Естонії, південній Кореї. У Великобританії, Німеччині, Франції, Іспанії, Португалії, Італії, Норвегії, Швейцарії, Росії, Казахстані, Японії, Китаї проводяться експерименти з її використання. Однак найцікавішим та одним з найбільш успішним справедливо вважається досвід Естонії, в основі системи електронного голосування якої лежить використання мережі Інтернет, а також спеціальної ідентифікаційної картки (ID-картки), яка посвідчує особу виборця.

Відзначено, що впровадження механізму електронного голосування містить потенційні ризики та недоліки використання, серед яких: вразливість комп'ютерних систем (віруси, хакерські атаки тощо); недовіра значної частини населення до технології електронного голосування; можливість маніпуляцій та стороннього втручання у результати волеви явлення; відсутність можливості отримати докази про правопорушення у випадку підозри у фальсифікації та, відповідно, ефективно оскаржити правопорушення; значна затратність технології на етапі впровадження; недоступність Інтернету для значної частини населення; відсутність чи низький рівень комп'ютерної грамотності певних категорій громадян; збільшення “цифрового розриву” суспільства. Доведено, що розширення сфери застосування різних форм електронного голосування, які вже активно впроваджуються в Україні, сприяти повнішому залученню населення до державно-громадського діалогу та політичного процесу насамперед молоді — найбільш сприйнятливої до технологічних інновацій і, водночас, чи не найбільш скептично налаштованої щодо звичних демократичних інститутів.

**Ключові слова:** вибори, електронна демократія, електронне голосування, види процедур електронного голосування, інтернет-голосування, технічні засоби електронного голосування.

## **ЭЛЕКТРОННОЕ ГОЛОСОВАНИЕ – ПУТЬ К ВНЕДРЕНИЮ ЭЛЕКТРОННЫХ МЕХАНИЗМОВ ПРЯМОЙ ДЕМОКРАТИИ В УКРАИНЕ**

**Аннотация.** Исследовано понятия форм электронного голосования и подходов к его организации в странах Европы, Азии и США. Показано нормативное регулирование этой сферы в европейском и отечественном законодательстве. Освещено становление национальной системы электронного управления. Проанализировано, что основным назначением электронных технологий голосования является осуществление человеком своего волеизъявления, а также осуществление процесса подсчета голосов, без вмешательства посредников, которые могут повлиять на результат (злонамеренно, или под влиянием человеческого фактора).

Обосновано мнение о том, что электронная система голосования уже внедрена во многих странах мира: США, Канаде, Бразилии, Индии, Бельгии, Австралии, Эстонии, Южной Корее. В Великобритании, Германии, Франции, Испании, Португалии, Италии, Норвегии, Швейцарии, России, Казахстане, Японии, Китае проводятся эксперименты по ее использованию. Однако, самым интересным и одним из самых успешных справедливо считается опыт Эстонии, в основе системы электронного голосования которой лежит использование сети Интернет, а также специальной идентификационной карточки (ID-карты), которая удостоверяет личность избирателя.

Отмечено, что внедрение механизма электронного голосования содержит потенциальные риски и недостатки использования, среди которых: уязвимость компьютерных систем (вирусы, хакерские атаки и т. п.); недоверие значительной части населения к технологии электронного голосования; возможность манипуляций и постороннего вмешательства в результаты волеизъявления; отсутствие возможности получить доказательства правонарушения в случае подозрения в фальсификации и, соответственно, эффективно обжаловать правонарушения; значительная затратность технологии на этапе внедрения; недоступность Интернета для значительной части населения; отсутствие или низкий уровень компьютерной грамотности определенных категорий граждан; увеличение “цифрового разрыва” общества. Доказано, что расширение сферы применения различных форм электронного голосования, которые уже активно внедряются в Украине, способствовать более полному вовлечению населения в государственно-общественный диалог и политический процесс, в первую очередь молодежи — наиболее восприимчивой к технологическим инновациям и одновременно едва ли не самой скептически настроенной относительно привычных демократических институтов.

**Ключевые слова:** выборы, электронная демократия, электронное голосование, виды процедур электронного голосования, интернет-голосование, технические средства электронного голосования.

## **ELECTRONIC VOTING – WAYS TO IMPLEMENTATION OF THE ELECTRONIC MECHANISMS OF DIRECT DEMOCRACY IN UKRAINE**

**Abstract.** The article is devoted to the research of the concept, forms of electronic voting and approaches to its organization in the countries of Europe, Asia and the USA. The normative regulation of this sphere is shown in European and domestic legislation. The formation of the national e-governance system is shown. It is analyzed that the main purpose of electronical voting technologies is the person’s exercise of his will, as well as the process of counting votes, without mediating interference, which may affect the result (maliciously or under the influence of the human factor).

It is grounded that the electronic voting system has already been introduced in many countries around the world: the USA, Canada, Brazil, India, Belgium,

Australia, Estonia, and South Korea. In the UK, Germany, France, Spain, Portugal, Italy, Norway, Switzerland, Russia, Kazakhstan, Japan, and China experiments are being carried out on its use. However, it is proved that the most interesting and one of the most successful is the experience of Estonia, the basis of the system of electronic voting which is the use of the Internet, and also a special identification card (ID-card), which certifies the identity of the voter, is considered fair.

It is noted that the introduction of the electronic voting mechanism contains potential risks and disadvantages of use, including: vulnerability of computer systems (viruses, hacking attacks, etc.); distrust of a large part of the population to the technology of electronic voting; the possibility of manipulation and third-party interference in the will of the will; the lack of opportunity to obtain evidence of an offense in the event of suspicion of falsification and, accordingly, to effectively challenge the offense; significant cost of technology at the implementation stage; unavailability of the Internet for a large part of the population; the lack or low level of computer literacy of certain categories of citizens; an increase in the “digital divide” of society. It is proved that the expansion of the sphere of application of various forms of electronic voting, which are already actively implemented in Ukraine, contribute to a more complete involvement of the public in public-public dialogue and the political process, first and foremost, among young people — the most receptive to technological innovations and, at the same time, not the most skeptical about the usual democratic institutes of a public group.

**Keywords:** elections, electronic democracy, electronic voting, types of procedures for electronic voting, Internet voting, technical means of electronic voting.

---

**Постановка проблеми.** Право народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади в Україні безпосередньо здійснювати владні повноваження гарантується Конституцією (ст. 5 ч. 2). Забезпечувати реалізацію цього невід’ємного права покликані, насамперед, різноманітні форми та механізми прямої (безпосередньої) демократії. Українським законодавством передбачені такі форми прямої демократії, як вибори, референдум, громадські слухання, народна ініціатива, загальні збори громадян та інші не заборонені законом форми волеви-

явлення народу, виявлення громадської думки тощо, які характеризуються голосуванням, обговоренням, проведенням зборів. Від якісної підготовки і проведення виборів та референдумів залежить забезпечення конституційних прав громадян та розвиток демократії [1]. Система голосування, що сьогодні існує, є витратною, незахищеною від адміністративного тиску та несанкціонованих втручань. Численні факти фальсифікацій результатів голосування підривають довіру громадян до представницьких органів влади та породжують політичну апатію.

В умовах сучасного інформаційного суспільства широкого застосування набуло використання засобів так званої “електронної демократії”. Електронна демократія характеризується широким використанням інформаційно-комунікаційних технологій для здійснення демократичних процедур та залучення громадськості до процесу формування державної політики. Важливість вивчення феномену електронного голосування зумовлена тим, що його запровадження розширить можливість залучення громадян до прийняття рішень загальнодержавного значення, мінімізує вплив людського фактора на підрахунок голосів та посприє становленню громадянського суспільства в Україні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематика впровадження інструментів електронного голосування та підходів до його організації в інших країнах були предметом наукових досліджень таких вітчизняних та зарубіжних авторів: І. Г. Сіденко, М. С. Міхровська, Н. В. Грицяк, С. Г. Соловійов, М. Н. Грачов, О. Ю. Пескова, І. Ю. Половко, С. В. Фатєєва, А. А. Насибулін, М. Ю. Мостова, Н. В. Титовська, Д. А. Кравець, Д. В. Угрюмов, В. Н. Хализєв, К. Ю. Матреніна, С. А. Овчинніков. У вітчизняній науці міжнародний досвід електронного голосування вивчений недостатньо.

**Мета статті** – проаналізувати різні форми електронного голосування в іноземних країнах з огляду на перспективу впровадження в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Електронне голосування (англ. *e-voting*, *e-голосування*) – є всеосяж-

ним терміном, що об’єднує кілька різних типів голосування, охоплюючи як процес здійснення голосування за допомогою електронних засобів, так і процес автоматичного підрахунку голосів за допомогою електронних пристроїв та спеціального програмного забезпечення. Електронне голосування є одним з інструментів електронної демократії. Українське законодавство визначає електронне голосування як голосування з будь-якого публічного питання, зокрема участь в опитуваннях, виборах, референдумах, що передбачає використання електронних засобів для ідентифікації та підрахунку голосів [2].

Під електронними технологіями голосування розумітися: перфокарти та системи оптичного сканування бюлетенів, спеціальні “кіоски голосування” (включаючи автономні системи прямого запису голосів, наприклад, такі які використовуються депутатами при голосуванні у Верховній Раді). Також електронні технології можуть застосовуватися для передачі виборчих бюлетенів і голосів за допомогою телефонів, ізольованих комп’ютерних мереж або через Інтернет [3].

**Види процедур електронного голосування:**

*Віддалене голосування за допомогою Passport ID та інтернету.* Процес голосування: виборець під’єднує свою ID картку в кардрідер, переходить на сайт ЦВК, логінється за допомогою пін-коду та потрапляє до електронного бюлетеня, голосує та підтверджує піном свій вибір. Голос виборця вже опрацьовано, зараховано та оприлюднено онлайн.

*Фізичне голосування на дільницях з підрахунком за допомогою електронних урн.* Цей процес голосування схожий на традиційний, але кожен бюлетень вкидається не в прості пластикові урни, а в цифрову урну, яка під'єднана до інтернету та після зчитування бюлетеня система автоматично розпізнає голос та підраховує результати.

*Голосування за допомогою спеціальних цифрових терміналів.*

Спеціальні цифрові термінали — це комп'ютери з сенсорними екранами на зразок тих, де поповнюють мобільний рахунок. Такі термінали можуть бути багатофункціональні з можливістю авторизації через Passport ID-картку або за допомогою звичайного паспорта через надання спеціального номера для голосування від членів комісії [4].

Найпоширеніші матеріально-технічні засоби.

1. (**Vote-recording Technologies**) — заповнений бюлетень поміщають до виборчої машини, яка реєструє відображене на виборчому бюлетені чи іншій картці результат волевиявлення та здійснює автоматичний підрахунок результатів голосування.

2. Перфоровані карти (**Punched Card**) використовуються разом з машинами для голосування, які залишають отвір у перфокарті, що і складає процес голосування, після чого виборець опускає перфокарту до виборчої скрині.

3. Оптичне сканування (**Optical Scan Marksense**) передбачає здійснення виборчою машиною зчитування інформації оптичними засобами.

4. Електронна виборча система прямого запису (**Direct-recording**

**Electronic Voting System — DRE**) — це голосування шляхом запису голосу за допомогою електронного дисплея, забезпечене механічними або оптико-електронними компонентами, які можуть бути активовані виборцем; при цьому вибір виборця обробляється за допомогою комп'ютерної програми [5].

Варто зазначити, що у світі існують найрізноманітніші системи електронного голосування, які постійно випробовуються, змінюються, доповнюються та розвиваються. Перше в світі механізоване обладнання для голосування було запатентовано в США 1892 р. Протягом сторіччя США були практично єдиним постачальником обладнання для голосування на всьому ринку. Системи, які використовувались у США, містили в собі обладнання з важелем, обладнання для перфорації, безпосереднє електронне голосування (DRE) і обладнання, що читає оптичні знаки (OMR). Комплекси для електронного голосування широко застосовуються на місцевих і федеральних виборах у США. У 2002 р. був прийнятий федеральний Закон "Help America Vote Act" (Допоможемо Америці проголосувати) з метою відходу від паперових бюлетенів, важільних апаратів (виборці крутять важіль біля прізвища кандидата) та перфокарткових машин (поряд з прізвищами кандидатів на спеціальних картах пробиваються отвори). Вже у 2004 р. 29 % зареєстрованих виборців скористалися машинами електронного прямого запису (Direct-recording electronic, DRE).

На сьогодні у США в більшості виборчих ділянок перфострічку за-



мінили електронні машини для голосування, забезпечені системою touch-screen. Голосуючий повинен всього лише кілька разів натиснути пальцем на екран, здійснюючи свій вибір. Ця нова технологія коштувала чотири мільярди доларів і введена на виборчих дільницях у 42 штатах з 50. На частині виборчих дільниць США зберігаються і колишні системи для голосування: звичайні бюлетені, на яких треба ставити “галочки”, старі перфокарти, в яких треба проколювати дірки, і оптичні машини. У деяких штатах голосувати можна поштою (це найпопулярніший спосіб у штаті Орегон) і навіть по Інтернету. Щоправда, голосування поштою в різних штатах регулюється по-різному. В одних штатах бюлетені відсутніх виборців приймають тільки до дня виборів, в інших — і після [6].

Найпоширенішою формою е-голосування в РФ є застосування комплексів оптичного сканування виборчих бюлетенів, тобто електронних урн. Нещодавнім прикладом впровадження електронних урн є вибори Президента РФ 2018 р., де виборчі дільниці було обладнано комплексами обробки виборчих бюлетенів КОИБ загальною чисельністю 10000 одиниць. Такі комплекси складаються з накопичувача для бюлетенів і приймального пристрою, розміщеного на кришці виборчої скриньки, в якій об'єднана вся електронна апаратна частина, основу якої становить мікропроцесор з підключеним до нього сканером. Для зберігання даних комплекс забезпечений постійним запам'ятовуючим пристроєм, є також можливість підключення карти пам'яті SD. Використання

таких комплексів мінімізує можливі фальсифікації результатів на етапі підрахунку голосів, однак вони не захищені від так званого вкидання підроблених виборчих бюлетенів [7]. Серед країн СНД наймасовіше електронні технології у сфері виборів були застосовані на виборах глави держави в Киргизькій Республіці у 2017 р. Вперше були використані електронні інформаційно-виборчі системи (ІВС), що включають автоматичні зчитувальні урни (АСУ), спеціальні захищені канали передачі даних, програмне забезпечення, центральний сервер і сайт. Ними були оснащені 374 виборчі дільниці на всій території Киргизстану [8].

Найцікавішим та одним з найбільш успішних справедливо вважається досвід Естонії, в основі системи електронного голосування якої лежить використання мережі Інтернет, а також спеціальної ідентифікаційної картки (ID-картки), яка посвідчує особу виборця. В Естонії процедура електронного голосування була закріплена в кількох нормативних правових актах: закон “Про вибори до Парламенту” від 12 червня 2002 р., закон “Про вибори до Європарламенту” від 18 грудня 2002 р., Закон “Про вибори до органів місцевого самоврядування” від 27 березня 2002 р., закон “Про референдум” від 12 березня 2002 р. З 2005 р. електронне голосування без будь-яких винятків проводиться на всіх виборах. У 2005 р. 9317 виборців проголосували через Інтернет, а в 2015 р. на виборах до парламенту Естонії через Інтернет було подано 176 329 голосів, тобто 30,5 % від загального числа. На минулих 2019

року виборах до парламенту Естонії через Інтернет були подані рекордні 247 232 голоси, 43,8 % від загального числа.

Як відбувається голосування через Інтернет в Естонії? Фізична присутність людини на виборчій дільниці не потрібна. Будь-який естонець може голосувати через Інтернет, перебуваючи в будь-якій точці планети і в будь-який час доби.

Через комп'ютер виборець має скористатися ідентифікаційною картою (ID-картою) з вбудованим чіпом, яка посвідчує особу документом нарівні з паспортом. Необхідно також мати пристрій, що зчитує для такої карти і завантажити спеціальну програму з сайту виборчкому. Після цього виборець заходить на сайт виборчкому, прикладає свою карту до зчитувального пристрою і віддає голос за свого кандидата.

Саме електронне голосування відкривається за тиждень до дати виборів. Причому в цей час виборець може голосувати скільки завгодно раз. Він може щомиті голосувати за одного і того ж кандидата, або весь час міняти свої переваги. Але о 00 годині дня, що передує офіційній даті виборів, електронне голосування закривається. І в результаті враховується тільки останній варіант, який вибрав виборець. А якщо людина прийде на дільницю і проголосує за допомогою звичайного бюлетеня, то його електронний голос обнуляється і зараховується тільки фізично відданий.

Крім того, електронне голосування можливо за допомогою спеціальних терміналів з сенсорними екранами на виборчих дільницях. Цей варіант вимагає явки виборця

на дільницю, що зводиться нанівець проблему фальсифікацій на місцях — голос виборця відразу потрапляє в електронну базу даних, яка зберігається на сервері виборчої комісії [9].

Відсутність серйозних порушень і широка підтримка інтернет-голосування громадянами Естонії дозволяють судити про його достатню надійність, безпеку і легітимність результатів, отриманих за його допомогою. Однак не варто забувати, що Естонія — це невелика держава, активне виборче право в якому мають трохи більше 1 млн громадян. Тому великого навантаження на систему дистанційного е-голосування не дається, на відміну від держав, де кількість виборців в десятки разів вище і в яких система може давати збої з більшою ймовірністю [9].

Застосування надійних і об'єктивних засобів голосування і захисту їх результатів були предметом неодноразового обговорення на міжнародному та європейському рівнях, що викладене зокрема у ряді доповідей Європейської комісії за Демократію через Право (Венеціанська Комісія) (European Commission for Democracy through Law — Venice Commission), присвячених проблемам відповідності віддаленого голосування (голосування поштою або електронне голосування) стандартам Ради Європи.

У доповіді, що була схвалена 12–13 березня 2004 р., Венеціанська Комісія попередила про необхідність вжиття додаткових заходів для мінімізації ризиків фальсифікацій та визначила 5 принципів, що відображають засади європейської демократії та однаково придатні як для вибор-

чих кампаній, так і для референдумів:

1. Універсальне право голосу: всі люди мають право голосу.
2. Рівні права голосу: кожен виборець має рівну кількість голосів.
3. Свобода права голосу.
4. Таємність права голосу.
5. Пряме право голосу.

Зважаючи на це Венеціанська Комісія рекомендувала наступне — електронне голосування може використовуватися лише за умови, що:

- система є безпечною/захищеною і надійною;
- система електронного голосування повинна бути прозорою, тобто надавати можливість перевірки щодо її функціонування;
- виборці повинні мати нагоду одержати підтвердження свого вибору і виправити його у разі допущення помилки;
- для полегшення перерахунку голосів у разі конфліктної ситуації може передбачатися процедура роздруккування голосів [10].

Комітет Міністрів Ради Європи, визнаючи, що в останні роки значно збільшилося використання державами-членами інформаційних і комунікаційних технологій в ході виборів, 14 червня 2017 р. прийняв нові Рекомендації про правила електронного голосування. Нові Рекомендації визнають такими, що втратили силу, колишні Рекомендації (2004 р.) одинадцятьом державам-членам про юридичні, організаційні та технічні стандарти електронного голосування 2004 р., а також по-новому регулюють питання організації та проведення електронного голосування виборців на виборах в державах —

членах Ради Європи. Цей документ визначає такі цілі електронного голосування: надання виборцям можливості подавати голоси з місць, відмінних від виборчих дільниць в їх виборчих округах; полегшення подачі голосу виборцем; спрощення участі у виборах і референдумах громадян, які мають право голосувати і проживають або перебувають за кордоном; розширення доступу до процесу голосування для виборців з обмеженими можливостями особистої присутності на виборчій дільниці і використання доступного там обладнання; підвищення явки на вибори шляхом надання додаткових способів голосування; відповідність голосування рівню розвитку суспільства і підвищення використання нових технологій як засобу комунікації та участі громадян в демократичних процесах; зниження з часом загальних витрат органів, які проводять вибори або референдуми; достовірне і швидке повідомлення про результати виборів [11].

В Україні на державному рівні вжито низку заходів з метою становлення національної системи електронного врядування. Відповідно до Концепції розвитку електронної демократії в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2017 р., період між 2017 і 2018 р. відведений для формування основ впровадження електронного голосування, а також електронного виборчого процесу, електронних референдумів та електронних плебісцитів, а безпосереднє впровадження цієї системи має відбутись до 2020 р. [2]. Водночас відсутність в Україні методології

оцінки розвитку у сфері електронної демократії не дає можливості на даний час об'єктивно оцінити процеси, пов'язані із зазначеним питанням.

Для нашої країни впровадження системи електронного голосування також не обмежується рівнем дискусій. Так, спроба на законодавчому рівні закріпити е-голосування (хоч і на рівні концепції) була зафіксована ще в 2011-му році, коли у Верховній Раді зареєстрували законопроект “Про концепцію “Запровадження системи електронного голосування” № 8656.

Автор законодавчої ініціативи народний депутат України О. І. Тищенко звертає увагу на те, що “традиційна виборча система в Україні є надто витратною та потребує участі великої кількості людей у підготовці, організації проведення виборів та формуванні вхідної інформації на стадії підрахунку голосів, що призводить до витрачання значних коштів з державного бюджету України, можливості спотворення вхідної інформації для підрахунку голосів та чималих витрат часу”. Тому документом було запропоновано закласти фундамент для впровадження новітніх інформаційних технологій у виборчий процес. Втім, згодом законопроект було відкликано та знято з розгляду.

Варто відзначити й інший досвід України в цьому питанні, який хоч і не може вважатися повноцінними спробами запровадити е-вибори, проте цілком може спростити та наблизити такий перехід у майбутньому. В даному контексті можна виділити:

- запровадження біометричних закордонних паспортів громадян

України, а також внутрішніх паспортів у вигляді ID-карток, які в перспективі можуть бути використані для ідентифікації виборця під час електронного голосування;

- вже зараз громадяни України мають можливість отримати електронний цифровий підпис, який також може знадобитися при впровадженні е-голосування;

- на сьогодні напередодні президентських та парламентських виборів українці мають змогу перевірити свою присутність у виборчих списках онлайн – через спеціальний сервіс на сайті Державного реєстру виборців, що вже є вагомим кроком вперед назустріч електронізації виборчого процесу;

- не меншим досягненням в даному контексті можна вважати й перехід ЦВК на закупівлі через електронну систему PROZORRO, поступову електронізацію діяльності ЦВК.

Одною з головних причин є неможливість забезпечити безпеку інформації в умовах існування постійної загрози кібервтручання з боку Росії. Згідно зі звітом організації Freedom House, Росія тільки в 2017 р. втручалася у вибори в 28 країнах світу.

**Висновки.** Розвиток технологій голосування останнім часом набуває в загальносвітовій практиці масовий характер, а накопичений досвід дозволяє вже зараз говорити про встановлення єдиних стандартів і вимог до модернізації виборчого процесу. Електронне голосування являє собою нову, з точки зору ефективності, область виборчого процесу і в цьому зв'язку має величезну актуаль-

ність. Це пов'язано, по-перше з тим, що електронне голосування — це не тільки нові форми обліку волевиявлення виборців, але і якісний ривок у розвитку демократії взагалі.

Світовий досвід показує, що для впровадження, а також ефективно використовувати електронне голосування, буде потрібно довга і зладжена робота держави, політичних і громадських організацій, експертного співтовариства щодо подолання технічних і правових проблем, які виникають при впровадженні вищеприписаної системи. Враховуючи наведені недоліки та ризики процедури електронного голосування, а також брак досвіду, його використання вимагає обережної та зваженої позиції щодо використання Інтернет-технологій під час здійснення волевиявлення. Водночас в епоху інтенсивного розвитку інформаційного простору та інформаційного суспільства неможливо стояти осторонь технологічного прогресу. Однак умовою для використання механізмів електронного голосування в Україні мають стати гарантії безпечності його реалізації. Крім того, електронне голосування має використовуватися як паралельна форма традиційного волевиявлення, а не як єдиний безальтернативний механізм обрання влади.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Романенко Є. О., Чаплай І. В. Невідповідності національного виборчого процесу стандартам Європейського Союзу / Розвиток креативного публічного управління: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (08.04.2016) / за заг. ред. О. І. Дація. — К.: Академія муніципального управління, 2016. — С. 189–190.
2. Концепція розвитку електронної демократії в Україні, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 08.11.2017 р. № 797-р.
3. [uk.wikipedia.org/wiki/Електронне голосування](http://uk.wikipedia.org/wiki/Електронне_голосування).
4. Вісник Центральної виборчої комісії. — 2013. — № 3 (27). — Режим доступу: [http://www.cvk.gov.ua/visnyk/pdf/2013\\_3/Visnik\\_3\\_2013\\_st\\_11.pdf](http://www.cvk.gov.ua/visnyk/pdf/2013_3/Visnik_3_2013_st_11.pdf)
5. Современные избирательные системы. Вып. 2: Аргентина, Германия, Швеция / А. Г. Орлов, Ю. И. Лейбо, И. А. Ракитская; науч. ред. Ю. А. Веденеев, В. И. Лысенко; Центральная избр. комиссия РФ. — М.: РЦОИТ; Норма, 2012. — 320 с.
6. Машины для голосования, которые не по зубам хакерам. Голос Америки. URL: <https://www.golos-ameriki.ru/a/us-voting-machine/3586068.html>
7. Котов В. Выборы-2018: не менее 23 млн россиян проголосовали на участках, оснащенных КОИБаами. URL: <https://riafan.ru/1037393-vybory-2018-ne-menee-23-mln-rossiyan-progolosovali-na-uchastkakh-osnashennykh-koibami>
8. Самые чистые выборы в СНГ — наблюдатели об итогах голосования в КР. URL: <https://ru.sputnik.kg/society/20171016/1035804289/-chistote-vyborov-prezidenta-kr.html>
9. <https://kp.ua/politics/598622-elektronnoe-holosovanye-na-vyborakh-v-ukrayne-podhotovka-nachata/>
10. <http://www.venice.coe.int/web-forms/events/>
11. Recommendation CM/Rec (2017) 5 of the Committee of Ministers to member States on standards

for e-voting. URL: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=0900001680726f6f](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680726f6f)

## REFERENCES

---

1. Romanenko Ye. O., Chaplai I. V. (2016). Nevidpovidnosti natsionalnoho vyborchoho protsesu standartam Yevropeiskoho Soiuzu [Incompatibilities of the national electoral process with the standards of the European Union]. O.I. Datsiia (Eds.). *Rozvytok kreatyvnogo publicnogo upravlinnia – Development of creative public administration: Materials of the international scientific and practical conference*. (p. 189–190). Kyiv: Akademiia munityspalnoho upravlinnia [in Ukrainian].
2. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy “Pro skhvalennia Kontseptsii rozvytku elektronnoi demokracji v Ukraini ta planu zakhodiv shchodo yii realizatsii”: vid 08.11.2017, № 797-r [Regulation of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On Approval of the Concept for the Development of Electronic Democracy in Ukraine and the Action Plan for its Implementation” from 08.11.2017, № 797-r]. (n.d.). [zakon.rada.gov.ua](https://zakon.rada.gov.ua). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-%D1%80> [in Ukrainian].
3. Elektronne holosuvannia [Electronic voting]. (n.d.). [uk.wikipedia.org](http://uk.wikipedia.org). Retrieved from [uk.wikipedia.org/wiki/Elektronne\\_holosuvannia](http://uk.wikipedia.org/wiki/Elektronne_holosuvannia) [in Ukrainian].
4. Soudriette R. W. (2013). Tekhnologii holosuvannia: zhyttievo vazhlyvyi instrument dlia uchasnykiv vyboriv [Voting technologies: life important instrument for election participants]. *Visnyk Tsentralnoi vyborchoi komisii – Bulletin of the Central Election Commission*, 3 (27), 27–29. Retrieved from [http://www.cvk.gov.ua/visnyk/pdf/2013\\_3/Visnyk\\_3\\_2013\\_st\\_11.pdf](http://www.cvk.gov.ua/visnyk/pdf/2013_3/Visnyk_3_2013_st_11.pdf) [in Ukrainian].
5. Orlov A. G., Leybo Yu. I., Rakitskaya I. A. (2012). *Sovremennye izbiratelnye sistemy. Vyp. 2: Argentina, Germaniya, Shvetsiya [Modern electoral systems. Issue 2: Argentina, Germany, Sweden]*. Yu. A. Vedeneev, V. I. Lysenko (Eds.). Moscow: RTsOIT; Norma [in Russian].
6. Baragona S. (2016). Mashini dlya golosovaniya, kotorye ne po zubam khakeram [Machines for voting, which is too tough for hackers]. [www.golos-ameriki.ru](http://www.golos-ameriki.ru). Retrieved from <https://www.golos-ameriki.ru/a/us-voting-mashine/3586068.html> [in Russian].
7. Kotov V. (2018). Vibori – 2018: ne menee 23 mln rossiyan progolosovali na uchastkakh, osnashchennye KOI-Bami [Elections – 2018: at least 23 million Russians voted at the polling stations equipped with Optical Scan Voting System]. [riafan.ru](http://riafan.ru). Retrieved from <https://riafan.ru/1037393-vybory-2018-ne-menee-23-mln-rossiyan-progolosovali-na-uchastkakh-osnashennykh-koibami> [in Russian].
8. Same chistye vybory v SNG – nablyudateli ob itogakh golosovaniya v KR [The most pure elections in the CIS – observers on the results of voting in the Kyrgyz Republic]. (2017). [ru.sputnik.kg](http://ru.sputnik.kg). Retrieved from <https://ru.sputnik.kg/society/20171016/1035804289/-chistote-vyborov-prezidenta-kr.html> [in Russian].
9. Timofeev V. (2018). Elektronnoe golosovanie na vyborakh v Ukraine: podgotovka nachata [Electronic voting in elections in Ukraine: preparation started]. [kp.ua](http://kp.ua). Retrieved from <https://kp.ua/politics/598622-elektronnoe-holosovanye-na-vyborakh-v-ukrayne-podhotovka-nachata/> [in Russian].

10. Recent and Current Events. *www.venice.coe.int*. Retrieved from <http://www.venice.coe.int/webforms/events/> [in English].
11. 5 of the Committee of Ministers to member States on standards for e-voting. (2017). *search.coe.int*. Retrieved from [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=0900001680726f6f](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680726f6f) [in English].



**UDC: 323.2**

DOI: [https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-4\(19\)-272-284](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-4(19)-272-284)

**Сичова Анастасія Олександрівна,**  
кандидат політичних наук, доцент, ви-  
кладач кафедри туризму та готель-  
но-ресторанної справи, Луганський на-  
ціональний університет імені Тараса  
Шевченка, 92701, м. Старобільськ, Луган-  
ська область, пл. Гоголя, 1, тел.: +38 (066)  
281 54 57, e-mail: [fampropprof@ukr.net](mailto:fampropprof@ukr.net)  
ORCID: 0000-0002-0273-8469

**Сычева Анастасия Александровна,**  
кандидат политических наук, доцент,  
преподаватель кафедры туризма и го-  
стинично-ресторанного дела, Луганский  
национальный университет имени Тараса  
Шевченко, 92701, г. Старобельск, Луган-  
ская область, пл. Гоголя, 1, тел.: +38 (066)  
281 54 57, e-mail: [fampropprof@ukr.net](mailto:fampropprof@ukr.net)  
ORCID: 0000-0002-0273-8469

**Sychova Anastasiia Olexandriwna,**  
candidate of political science, Lecturer at Tourism Department, Luhansk Taras Shevchenko  
National University, 92701, Starobelsk, Luhansk region, pl. Gogolia, 1, tel.: +38 (066) 281 54  
57, e-mail: [fampropprof@ukr.net](mailto:fampropprof@ukr.net)

ORCID: 0000-0002-0273-8469

---

## ТУРИЗМ ЯК МОБІЛЬНИЙ СПОСІБ ФОРМУВАННЯ ГОРИЗОНТАЛЬНОЇ ДОВІРИ

**Анотація.** Автор аналізує туризм як неформальний фактор для встановлення міжособистісної довіри між представниками різних культурних спільнот. Систематизувавши роздуми відомих футуристів і соціологів, ми доходимо висновку про набуття нинішньою цивілізацією кардинально нових якостей, втіленням яких є модель індивіда-туриста. Туризм постає методом формування позитивного іміджу держави та посилення його впливу на глобальному рівні. Орієнтація дипломатії на неформальних акторів і мережеві взаємодії перетворює туризм на своєрідного посередника між соціальними стратами. Акцентується увага на особливостях появи довірчого імпульсу внаслідок міксування віртуального і реального простору, що наочно демонструє практика гостьових сайтів. Використавши когнітивну та емоційну складові туризму, можна істотно розширити вузьке коло довірчих особистостей, характерний для більшості людей, і збільшити резерви світового



соціального капіталу. Окреслені елементи перегукуються з характеристиками феномену довіри, на які неодноразово звертали увагу вчені. Виділивши переваги туризму в кросс-культурних обмінах, автор перераховує можливі перешкоди для формування довірчого базису. Наявність суб'єктивного погляду на речі або події належать до найменш контрольованих перешкод серед них.

Крім цього, автор оцінює потенціал України щодо розвитку внутрішнього і зовнішнього туризму, визначаючи його як фактор залучення іноземних інвестицій і політичних партнерів. Відсутність відчутних реформ і стратегічного плану на рівні державних структур аж ніяк не сприяє поліпшенню ситуації у такій перспективній галузі. Пропонується зосередити увагу на розробці територіального брендингу, а також удосконалення інфраструктури і безпеки, необхідних для задоволення базових потреб туристів.

**Ключові слова:** довіра, туризм, міграція, простір, мобільність.

## **ТУРИЗМ КАК МОБИЛЬНЫЙ СПОСОБ ФОРМИРОВАНИЯ ГОРИЗОНТАЛЬНОГО ДОВЕРИЯ**

**Аннотация.** Автор анализирует туризм как неформальный фактор для установления межличностного доверия между представителями различных культурных общностей. Систематизировав размышления известных футуристов и социологов, мы приходим к выводу об обретении нынешней цивилизацией кардинально новых качеств, воплощением которых является модель индивида-туриста. Туризм представляет собой метод формирования позитивного имиджа государства и усиления его влияния на глобальном уровне. Ориентация дипломатии на неформальных акторов и сетевые взаимодействия превращает туризм в своеобразного посредника между социальными стратами. Акцентируется внимание на особенностях появления доверительного импульса вследствие миксирования виртуального и реального пространства, что наглядно демонстрирует практика гостевых сайтов. Используя когнитивную и эмоциональную составляющие туризма, можно существенно расширить узкий круг доверительных личностей, характерный для большинства людей, и увеличить резервы мирового социального капитала. Обозначенные элементы перекликаются с характеристиками феномена доверия, на которые неоднократно указывали многие ученые. Выделив преимущества туризма в кросс-культурных обменах, автор указывает на возможные препятствия для формирования доверительного базиса. Наличие субъективного взгляда на вещи или события относится к наименее контролируемым помехам среди них. Помимо этого, автор оценивает потенциал Украины относительно развития внутреннего и внешнего туризма, определяя его как фактор привлечения иностранных инвестиций и политических партнеров. Отсутствие ощутимых реформ и стратегического плана на уровне государственных структур отнюдь не способствует улучшению ситуации в столь перспективной области. Предлагается сос-

редоточить внимание на разработке территориального брендинга, а также усовершенствовании инфраструктуры и безопасности, необходимых для удовлетворения базовых потребностей туристов.

**Ключевые слова:** туризм, доверие, миграция, пространство, мобильность.

## **TOURISM AS A MOBILE WAY FOR BUILDING HORIZONTAL TRUST**

**Abstract.** In the article, the author analyzes tourism as an informal factor for the establishment of interpersonal trust between representatives of various cultural communities. Having systematized the reflections of well-known futurists and sociologists, we come to the conclusion that the current civilization has gained radically new qualities, the embodiment of which is the individual-tourist model. The orientation of diplomacy to informal actors and network interactions turns tourism into a kind of intermediary between social strata. Tourism is presented as a method of forming a positive image of the state and increasing its influence at the global level. The author also focuses on the features of the trusting impulse due to the mixing of virtual and real space, which is clearly demonstrated by the practice of hospitality sites. Using the cognitive and emotional components of tourism, it is possible to significantly expand the narrow circle of confidential personalities typical of most people and increase the reserves of world social capital. These elements echo the characteristics of the trust phenomenon, which a lot of scientists have repeatedly pointed out. Defining the advantages of tourism in cross-cultural exchanges, the author points to possible obstacles for appearance of any trust basis. The presence of a subjective view towards things or events belongs to the least controlled interference among them. Except of, the author assesses the potential of Ukraine regarding the development of internal and external tourism, identifying it as a factor for attracting foreign investment and political partners. The absence of tangible reforms and a strategic plan at the level of state structures does not at all contribute to improving the situation in such a promising area. The author proposes to focus on the development of territorial branding, as well as improving the infrastructure and security necessary to meet the basic needs of tourists.

**Keywords:** trust, tourism, migration, space, mobility.

---

**Постановка проблеми.** Згідно з висновками професора Р. Петрелла [1], глобалізація наділяє практично всі сфери людської діяльності новою якістю своєрідної ефемерності. Масове виробництво товарів, постійне скорочення терміну їх придатності,

вимога новизни, а також нестійкість особистих переваг призводять до нестійкості та повсюдного оновлення пропонуванних послуг.

Свого часу Е. Тоффлер звернув увагу на різке посилення в економічній, технологічній та інформа-

ційній сферах міграційних процесів у постіндустріальному суспільстві. Він зазначав, що ці зміни ведуть до руйнування стійких зв'язків людини і місця, що у кінцевому підсумку обернуться кризою самоідентифікації. На думку вченого, “ми виховуємо нову расу кочівників, і мало хто може припустити розміри, значущість і масштаби їх міграцій” [2, с. 57]. Відомий антрополог М. Бенедикт доводить висловлену думку, стверджуючи, що в сучасному світі “значення географічного простору починає піддаватися сумніву на всіх рівнях сприйняття. Ми перетворюємося на кочівників, які ніколи не втрачають контакту один з одним” [3, с. 42].

Роздуми дослідників дають змогу зробити висновок про зростаючу роль туризму, який по суті можна вважати індикатором перетворень соціокультурної реальності постмодерного соціуму. Розкриваючи міграційний характер сучасної цивілізації, Е. Тоффлер писав: “ми цілком “вичерпуємо” місця і позбавляємося від них подібно до того, як ми викидаємо одноразові тарілки і банки з-під пива. Постійні подорожі стали нашою другою натурою” [4, с. 64].

Спробувавши у 70-х роках ХХ століття проаналізувати феномен туризму з семіотичної та антропологічної точки зору, американський соціолог Д. МакКенел одним з перших продемонстрував еволюцію означеного явища від героїчного вчинку до універсальної практики освоєння знайомого та чужого простору. За Д. МакКенелом, турист – це модель сучасної людини, представника середнього класу, який “прочісує світ

у пошуках досвіду та додаткових вражень” [5, с. 14].

Таким чином, світоглядні пертурбації, які мали місце, вимагають кардинально переглянути феномен туризму. На сьогодні день він все частіше сприймається не стільки як варіант проведення вільного часу, скільки як дієвий інструмент для встановлення рівноправного діалогу між різними культурами і посилення зовнішнього впливу з боку зацікавленого політичного гравця. Серйозність і доцільність трансформацій підтверджують численні міжнародні пакти, що вказують на туризм як новий різновид народної дипломатії.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У спробі виявити взаємозв'язок між туристичною привабливістю країни та інструментами публічної дипломатії автор ознайомився зі значним масивом відповідних джерел. Серед чисельних зарубіжних публікацій, присвячених дипломатичному чиннику, слід назвати праці Аткинсона К., Вагнера К., Ван Стадена А., Ная Дж., Дизарда В., Кулл Н., Купера Р., Ліхтенштейна Дж., Мелліссена Дж., Носсея С., Ріордана С., Уілсона Е. та ін.

Роль туризму в формуванні національного брэнда і пов'язаного із цим посиленні міжнародного впливу відображена, передусім, у роботах Анхольта С. [6] та Олінс В. Зокрема, Олінс В., характеризуючи локальний брэндинг, безпосередньо вказує на те, що культурні програми, спорт та туризм у іміджевій структурі мають зв'язок з політичними впливом [7, с. 175].

Проте, незважаючи на суттєву кількість праць, дослідження туризм-

му як неформального чинника встановлення довіри на глобальному рівні отримало лише фрагментарне висвітлення в економічному контексті. Певні аспекти можна зустріти у працях К. Уебстера [8], С. Іванова, Л. Ріхтера, К. Холл та ін. Заслугує на увагу публікація Т. Черевичко “Туризм как инструмент публичной дипломатии” [9], присвячена його ролі в гуманізації міжнародних відносин. Але більшість вітчизняних дослідників акцентують увагу на проблемах розвитку туризму в Україні, аніж на оцінці потенціалу його використання з точки зору забезпечення зовнішньополітичних інтересів. Тож, зазначена тематика залишається малодослідженою та актуальною темою.

**Мета статті** — розкриття конструктивної ролі туризму як однієї з нових форм мобільності для посилення неформальних міжнародних контактів та забезпечення позитивного іміджу держави. Туристична привабливість розглядається автором у якості вагомого стратегічного фактора підвищення рівня довіри до конкретного суспільства і складової так званої “м’якої сили”, яка робить ставку на культурні здобутки.

**Виклад основного матеріалу.** Усвідомленню туризму як дієвому інструменту публічної дипломатії сприяло кілька чинників. По-перше, варто згадати про вражаючу глобальність досліджуваного явища, що виявляється у зростаючій кількості туристичних потоків та формуванні світових центрів туристичних послуг. Сталі напрямки відпочинку перетворюють світ на взаємозалежне середовище з чітко виокремленими

вузлами комунікацій та обслуговування. Останні представлені у форматі мегаполісів, які визначають відповідні геополітичні орієнтації.

По-друге, транспарентність національних кордонів, універсалізація ціннісних орієнтирів, поширення нових інформаційно-комунікативних технологій поставили на порядок денний питання про розширення кола недержавних суб’єктів, здатних комунікувати з іноземною громадськістю. Це сприяло появі концепції “нової” публічної дипломатії, у межах якої було констатовано втрату державою абсолютної монополії говорити від імені нації. Шалене збільшення кількості міжнародних туристичних запитів, що повсюдно спостерігається з другої половини ХХ ст., створює враження, що масові потоки є не просто хаотичним рухом великої кількості людей, а утворюють “особливий простір соціальних мереж та взаємодій” [10, с. 137]. Тобто, ми спостерігаємо збільшення кількості акторів поза суверенітетом, кожен з яких впливає на масштаби і темпи побудови “горизонтальних мостів”.

Німецький дослідник В. Уельш зазначав, що в епоху постмодерну людина змушена пристосовуватися до так званого “радикального плюралізму” як стосовно релігійних, наукових, політичних концепцій, так і повсякденних практик [11, с. 112]. Індивід постійно взаємодіє з симулякрами абсолютно різних культур, тому туризм як осучаснена симуляція паломництва дає можливість доторкнутися до сакрального виміру Іншого. Перефразовуючи ідеї Ж. Бодрійяра про “новий гуманізм” споживацького суспільства [12],

можна стверджувати, що туристські поїздки надають можливість людині цілком розкріпачити себе через залучення до нових комунікацій і системи символів.

Визначаючи переваги туризму в крос-культурних обмінах, варто акцентувати увагу не тільки на його масовості, але й на комунікаційній універсальності. У туристичному бізнесі задіяні всі відомі рівні інтерації, починаючи від індивідуальних турів до групових поїздок. Тож, саме ця сфера надає шанс простежити перехід початкового імпульсу довіри, спрямованого на вузьке родинне коло, в широку соціальну практику, що включає мережу випадкових знайомих і навіть незнайомців.

Наприклад, крім спілкування у невеликій групі колег, туристи встановлюють контакт з місцевими жителями, переслідуючи власні утилітарні інтереси. Відкритість і легкість спілкування особливо характерна для паломницьких або інших подієвих подорожей, коли індивіди намагаються відвідати святі місця або спортивні заходи світового рівня. Чекаючи від незнайомих привітного або принаймні нейтрального ставлення, туристи не соромляться встановлювати контакти з чужинцями, проявляючи якості, що стимулюють “формування довірчого базису” [13, с. 8].

Якщо брати за основу висновки, отримані Р. Редфілдом і М. Херсковіцем [14, с. 126], туристу властиві два поведінкових патерни: адаптація, що передбачає культурну інверсію і потенційну зміну частини властивих індивіду стереотипів, або реакція, з

повним відторгненням нової культурної моделі. Звичайно, туризм просто припинив би своє існування, якби основна маса мандрівників негативно ставилася до культур народів тих країн, які вони відвідують. Зважаючи на це, туризм можна розглядати як свого роду лакмусову перепустку до певних соціокультурних просторів, що сприяє налагодженню майбутньої співпраці з представниками інших культур. До того ж, початкова установка на толерантність і оптимістичний настрій стимулює прояви довірчих імпульсів.

Окрім позитивних моментів, які сприяють розширенню вузького кола “своїх” людей, варто звернути увагу на можливі перешкоди для відповідної довірчої практики. Свого часу американський дослідник Е. Холл сформулював концепцію “культурних окулярів” [15, с. 81], що детермінують ступінь сприйняття іншого середовища. Згідно з ним, чужорідний культурний патерн зазвичай суб’єктивно сприймається крізь призму власних стандартів.

Зіткнення звичного з незвичним створює ситуацію відсторонення, коли людина пізнає щось нове порівнянно з відомими йому явищами власної культури. При цьому суб’єкту здається, що він об’єктивно сприймає дійсність, хоча насправді в його свідомості відбувається лише моделювання реального світу на основі вже сформованих культурних установок. Індивід мимоволі переносить власні уявлення на партнерів за комунікацією, вважаючи, що вони бачать світ аналогічним чином. Отже, виникає безліч непорозумінь і конфліктів, оскільки кожна етніч-

на спільність відбиває лише частину досвіду, накопиченого історією. Не дивно, що польський соціолог П. Штомпка [16] підкреслював важливість когнітивної складової при встановленні спілкування з представниками інших соціальних або етнічних страт.

Рівень інфляції, кризові явища, складнощі з обміном валюти, невідповідність цін якості товарів і послуг, проблеми транспортних перевезень тощо можуть формувати негативне сприйняття і, відповідно, призвести до мінімізації контактів туристів з місцевим населенням. Значну роль також відіграють культурна дистанція та уявлення про неї у конкретного індивіда. На її величину впливає знання мови держави, внутрішні упередження, наявність конфліктів, а також історична пам'ять. Якщо країни у дружніх відносинах, не затьмарених непорозуміннями в історичній ретроспективі, тоді культурна дистанція скорочується, отже, туристам легше адаптуватися в подібному оточенні.

Певне значення для успішної комунікації також має час, відведений для поїздки. Чим коротша тривалість заїзду, тим, відповідно, менший період відводиться туристу для інтерації з носіями іншої культури, що часто призводить до її неадекватного сприйняття. Короткочасне перебування не дає повноцінної можливості “зануритися” в інший культурний вимір, а іншомовне середовище виступає найчастіше бар'єром для інтенсивного спілкування.

Як бачимо, феномен туризму є достатньо суперечливим за своїм змістом. З одного боку, він передба-

чає свободу обирати зі всього різноманіття соціокультурного побуту людства і долучатися до нього. З іншого боку, глобальна туристська експансія ставить питання про загрозу зміни орієнтирів ідентичності. Найбільш небезпечним наслідком цього є ризик ціннісної деструкції, а також конструювання штучної ідентичності простору на основі соціальних стереотипів.

Проте, неформальні контакти, що виникають за допомогою туризму, сприяють більш тісному та відвертому спілкуванню, стимулюючи появу емпатії. Остання знаходить своє втілення у формі когнітивності та експресивності. Звертаючись до пізнавальної функції раціональності, турист вчиться співвідносити “своє” і “чуже”, усвідомлюючи пункти потенційної тотожності [17, с. 178]. Експресивність реалізується в здатності відчувати схожість і відмінність емоційних реакцій і поведінкових практик. Таким чином, турист здатний обходити гострі проблеми і викликати позитивне враження, як про власну персону, так і країну власного походження.

Мобільність, яка раніше представляла собою інструментальну цінність, оскільки дозволяла привласнити певний фізичний простір і перерозподілити капітали, набуває нового значення у постмодерну епоху. Пересування стають невід'ємним правом і свободою споживання місць, товарів і послуг. Мобільність постає не як тяжка необхідність, а як альтернативний варіант покращення власних життєвих позицій.

У системі туризму наразі превалюють форми, що спрямовані на

підтримку життєвого тону, стандартизацію форм споживання продуктів масової культури та формування універсальних поведінкових моделей. Процеси інформатизації породжують заміну індивідуального сприйняття часу і простору глобальними аналогами, які прагнуть поєднати реальність, віртуальність та технологічність. Звісно, що виокремлена “тріада” безпосередньо впливає на сферу туристичного бізнесу.

Однією з перших є виникнення нових моделей спільності і соціальності у процесі зіткнення комунікаційних технологій з фізичною реальністю подорожей описала Дж. Герман Молз. У книзі “Tourism, Technology, and Togetherness in a Mobile World” вона розповідає про американця, який буквально не розлучався з ноутбуком [18, с. 72]. Подібний досвід отримав назву флешпекер, який раніше застосовувався відносно самостійних мандрівників, які активно користувалися технологічними новинками.

Однією з нових туристичних форм мобільності також почали розглядати віртуальні гостьові мережі. Ще в 2000 р. був заснований Hospitality Club, який об'єднав понад 320 000 членів з понад 200 країн. У 2005 р. естафету перехопив GlobalFreeloaders.com, чисельність учасників якого перевищила на даний момент 89 000. У переліку найбільших сервісів, що об'єднують мандрівників з місцевими мешканцями, варто назвати Zotel, BeWelcome, Tripping, WarmShowers.org, Workaway.info і GoCambio, кількість користувачів яких варіює від 13 до 100 тисяч [19, с. 74].

Яскравим прикладом глобального інтернет-соціуму, заснованого на

принципах довіри і взаємного обміну, слід навести міжнародну мережу гостинності Couchsurfing. На сьогодні він об'єднує понад 14 млн осіб з 200 тис. міст планети [20]. Каучсерфінг став лідером у світі альтернативного туризму і джерелом для численних антропологічних і соціальних досліджень. Крім цього, зазначений феномен виникнення міжнаціональних відносин за допомогою інтернет-простору цікавий наочним міксуванням віртуального і реального світів.

Зазвичай мандрівники не лише ночують у місцевих жителів, але й проводять з ними значну частину часу, беручи участь у їхній повсякденних справах. Це дозволяє їм встановити більш тісний контакт, а також ближче познайомитися з культурою і побутом чужинців. Тобто новий культурний зразок набуває характеру дружнього зовнішнього середовища. Його дистанційованість перетворюється на близькість, його незаповнені структури наповнюються живими переживаннями, а його анонімні сенси перетворюються на конкретні соціальні ситуації.

Проект “Каучсерфінг” презентує собою декомерціалізовану форму туризму. Оскільки гроші, подарунки і безкоштовне проживання як виявлення матеріальних цінностей відіграють другорядну роль у цьому соціальному обміні, варто припустити наявність іншого роду вигоди для залучених сторін. Можна схарактеризувати ці переваги категорією “емпіричний капітал” в тому сенсі, що вони уособлюють собою сферу формування єдності індивідуальності смислів, навичок і культурної

адаптації, які систематизуються і перетворюються на носія вичерпної інформації [21, с. 75].

У результаті подібного реципрного обміну виникають наступні форми емпіричного ресурсу, а саме: підвищення самооцінки, пізнання, внутрішнє відчуття тепла через надання допомоги і самоаутентифікації. Деякі дослідники, такі як Д. Фенел [22, с. 107], виходять з більш прагматичних підстав. Зокрема, вчений пропонує аналізувати відносини соціального обміну через теорію взаємного альтруїзму. Вона передбачає, що співпраця має місце через імовірність отримання користі від іншої сторони в найближчому або віддаленому майбутньому. Таким чином, каучсерфінг — це інвестування в особистий соціальний капітал, що формується на міжнаціональному рівні.

Варто зазначити, що означена мережа передбачає особливий підхід до формування імпульсу довіри. Крім повної відмови від віртуальної анонімності, характерної для багатьох онлайн-сервісів, у профілі кожного користувача можна знайти як особисту інформацію, так і відомості про те, чи можна йому довіряти. Такого роду інформація базується на добре продуманій системі відгуків, які неможливо стерти.

Таким чином, каучсерфінг надає своїм членам почуття соціальної підтримки під час перебування в невідомій місцевості. Хеллвінг резюмує, що Інтернет просто надав нам новий спосіб здійснення звичних речей, а каучсерфінг відреагував новою моделлю гібридної онлайн-офлайн спільноти, яка дозволяє за допомо-

гою формування соціальної довіри і почуття приналежності долати географічні та культурні кордони [23, с. 117].

**Висновки і перспективи подальших досліджень.** На тлі об'єктивної необхідності посилення комунікаційних стратегій, розвиток програм підтримки внутрішнього і міжнародного туризму в Україні може стати дієвим напрямком формування позитивної репутації держави у глобальних інформаційних та туристичних потоках, показником безпеки та відкритості, а також чинником залучення інвестицій та валютних надходжень.

Україна об'єктивно володіє багатьма ресурсними та інфраструктурними передумовами для перетворення сфери туризму на чинник соціально-економічного розвитку та публічної дипломатії. Суспільно-політичні та ринкові перетворення у пострадянській Україні дали можливість сформувати сталі потоки міжнародних візитів та перетворили країну на впливову туристичну дестинацію. Навіть попри те, що туристична політика останніх років характеризувалася непослідовністю, постійними трансформаціями центрального органу управління, відсутністю дієвих програм підтримки галузі, Україна демонструвала непогані показники за кількістю міжнародних туристичних прибуттів аж до 2014 р. [24, с. 31].

Щоправда, військово-політичне протистояння з Росією спричинило різке зменшення останніх і вплинуло на докорінне переформатування просторової структури. Очевидно, що на тлі проведення антитерорис-



тичної операції на сході чимало іноземців відчувають побоювання за перебування у межах країни, що використовується і підігривається російськими засобами масової інформації.

Ситуація ускладнюється ліквідацією центрального органа управління у сфері туризму, функції якого нині покладено на новостворене управління туризму і курортів у складі Міністерства економічного розвитку і торгівлі. Доволі показово, що за роки незалежності центральний орган управління зазнавав принципових реорганізацій цілих 7 разів, що, звісно, не сприяло забезпеченню ефективності роботи. У процесі багатьох реформувань неодноразово виникало питання про створення національного туристичного офісу як визнаної світовим досвідом моделі просування і рекламування українського туристичного продукту. Варто згадати, що напередодні проведення “Євро-2012” було створено ДП “Національний туристичний офіс”, діяльність і доля якого сьогодні залишається невідомою [25, с. 38].

Тож, промоція України як туристичної держави здійснюється безсистемно, а у нинішніх умовах фактично відсутня. Причому це відбувається на фоні загострення міжнародної конкуренції за світові туристичні потоки, за які сьогодні активно борються не тільки країни, а й окремі регіони, великі мегаполіси та невеликі містечка.

Разом з тим, підтримка культурно-туристичних проектів у межах реалізації завдань публічної дипломатії, здатна надати туризму політичного значення як чинника фор-

мування громадянської активності і політичної свідомості українців. Вирішенню цих проблем сприятиме саме динамічний розвиток української туристичної дипломатії за наступними стратегіями:

- всеохоплюючий брендінг території як світового лідера серед унікальних туристичних атракцій, де безпека і процвітання забезпечуються у процесі дипломатичних переговорів [26, с. 40];

- вдосконалення міграційної та інвестиційної політики;

- підтримка внутрішнього дауншифтингу як засобу стимулювання аграрного туризму та збереження від занепаду сільської культури. Слід враховувати той факт, що важливим моментом для дауншифтера постає суб’єктивне волевиявлення зосередитися на житті заради себе і своєї родини, відмовившись від споживацького способу існування. При цьому, індивіди керуються економічними, ідейними і навіть географічними міркуваннями, котрі необхідно використовувати для популяризації проекту;

- поліпшення координації дій між урядовими установами та впровадження загального підходу до ділових поїздок і туризму на рівні уряду в цілому;

- розробка методики дослідження оцінки та ефективності туристичної дипломатії.

Фактично мова йде про моделювання території як самостійної іміджевої тактики через туристичні засоби, спрямовані на експорт ціннісних факторів територіальної спільноти як запоруки забезпечення її конкурентоспроможності та гло-

бального впливу. Означених результатів можна досягти, враховуючи репутаційний потенціал туризму, який, на відміну від спорту або політики, позбавлений персоніфікації.

Тож, туристична привабливість України ґрунтується саме на культурних у широкому розумінні характеристиках обраного простору. Проте варто пам'ятати, що розвиток туризму в регіоні а priori означає високий рівень безпеки, розвинену інфраструктуру та сервіс найкращого ґатунку, тобто втілює в собі певні гарантії необхідного рівня задоволення потреб споживачів української дестинації.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Petrella R. Une Machine Infernale / R. Petrella // *Le Monde Diplomatique*. — 1997. — Vol. 6. — P. 15–28.
2. Toffler A. Future Shock / A. Toffler. — Bantam, 1984. — 576 p.
3. Benedikt M. On Cyberspace and Virtual Reality / M. Benedikt // *Man and Information Technology*. Stockholm: IVA, 1995. — 365 p.
4. Toffler A. Future Shock / A. Toffler. — Bantam, 1984. — 576 p.
5. MacCannell D. The Tourist: A New Theory of the Leisure Class / D. MacCannell. — New York: Schocken, 1988. — 478 p.
6. Anholt S. Competitive Identity: The New Brand Management for Nations, Cities and Regions / S. Anholt. — 1-st ed. — Palgrave Macmillan, 2007. — P. 20–21.
7. Olins W. Making a National Brand / Olins W. // *The New Public Diplomacy Soft Power in International Relations* / Edited by Jan Melissen. — Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan, 2005. — P. 169–179.
8. Webster C., Ivanov, S. Tourism as a force for political stability / Webster C., Ivanov, S. // *International Handbook on Tourism and Peace* / Edited by Wohlmuther, C., Wintersteiner, W., Drava Verlag, Klagenfurt, Austria, 2014. — P. 167–180.
9. Cherevycho T. Tourism as a Tool of Public Diplomacy / T. Cherevycho // *Saratov National University. International Relations*. — 2014. — Vol. 14. — № 4. — P. 93–95.
10. Bauman Z. From pilgrim to tourist / Z. Bauman // *Sociological Journal*. — 1995. — № 4. — P. 133–154.
11. Welsch W. Postmodern. Genealogy and Meaning of One Controversial Concept / W. Welsch // *Put'*. — 1992. — № 1. — P. 109–136.
12. Baudrillard J. The System of Things / J. Baudrillard. — Online at: <http://yanko.lib.ru/books/philosoph/ baudrillard-le-systeme-des-objets.htm>
13. Sztompka P. Social Change as a Trauma / P. Sztompka // *Socis*. — 2001. — № 1. — P. 6–16.
14. Urry J. Tourist View and Globalization / J. Urry // *Kriticheskaya massa (Critical Mass)*. — 2003. — № 2. — P. 124–132.
15. Urry J. Tourist Contemplation and the Environment / J. Urry // *Voprosy sociologii (The Questions of Sociology)*. — 1996. — № 7. — P. 70–99.
16. Sztompka P. Social Change as a Trauma / P. Sztompka // *Socis*. — 2001. — № 1. — P. 6–16.
17. Schütz H. A Stranger: a Socio-Psychological Essay / H. Schütz // *Sociology*. — 1998. — № 3. — C. 177–193.
18. Necludova S., Cabrin V. Formation of a New Type of Person's Mobile Lifestyle in Transcultural Communication / S. Necludova, V. Cabrin // *Siberian Psychological Journal*. — 2017. — № 65. — P. 66–82.

19. Ibid\*
20. Couchsurfing Official Website: <http://couchsurfing.org>
21. Necludova S., Cabrin V. Formation of a New Type of Person's Mobile Lifestyle in Transcultural Communication / S. Necludova, V. Cabrin // *Siberian Psychological Journal*. — 2017. — № 65. — P. 66–82.
22. Fennell D. A. Evolution in Tourism: The Theory of Reciprocal Altruism and Tourist–Host Interactions / D. A. Fennell // *Current Issues in Tourism*. — 2006. — № 9. — Vol. 2. — P. 105–124.
23. Hellwing K. et al. Share Your Life and Get More of Yourself. Experience Sharing in Couchsurfing / K. Hellwing // *NA-Advances in Consumer Research*. — 2014. — Vol. 42. — P. 106–121.
24. Parfinenko A. International Tourism As a Tool of Public Diplomacy: New Motivation for the Strength of our own Political Power in Ukraine / A. Parfinenko // *The Actual Problems of International Relations*. — 2016. — № 127. — P. 27–41.
25. Ibid\*
26. Ibid\*

## REFERENCES

1. Petrella R. *Une Machine Infernale* / R. Petrella // *Le Monde Diplomatique*. — 1997. — Vol. 6. — P. 15–28.
2. Toffler A. *Future Shock* / A. Toffler. — Bantam, 1984. — 576 p.
3. Benedikt M. *On Cyberspace and Virtual Reality* / M. Benedikt // *Man and Information Technology*. Stockholm: IVA, 1995. — 365 p.
4. Toffler A. *Future Shock* / A. Toffler. — Bantam, 1984. — 576 p.
5. MacCannell D. *The Tourist: A New Theory of the Leisure Class* / D. MacCannell. — New York: Schocken, 1988. — 478 p.
6. Anholt S. *Competitive Identity: The New Brand Management for Nations, Cities and Regions* / S. Anholt. — 1-st ed. — Palgrave Macmillan, 2007. — P. 20–21.
7. Olins W. *Making a National Brand* / Olins W. // *The New Public Diplomacy Soft Power in International Relations* / Edited by Jan Melissen. — Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan, 2005. — P. 169–179.
8. Webster C., Ivanov, S. *Tourism as a force for political stability* / Webster C., Ivanov, S. // *International Handbook on Tourism and Peace* / Edited by Wohlmuther, C., Wintersteiner, W., Drava Verlag, Klagenfurt, Austria, 2014. — P. 167–180.
9. Cherevychko T. *Tourism as a Tool of Public Diplomacy* / T. Cherevychko // *Saratov National University. International Relations*. — 2014. — Vol. 14. — № 4. — P. 93–95.
10. Bauman Z. *From pilgrim to tourist* / Z. Bauman // *Sociological Journal*. — 1995. — № 4. — P. 133–154.
11. Welsch W. *Postmodern. Genealogy and Meaning of One Controversial Concept* / W. Welsch // *Put'*. — 1992. — № 1. — P. 109–136.
12. Baudrillard J. *The System of Things* / J. Baudrillard. — Online at: <http://yanko.lib.ru/books/philosoph/baudrillard-le-systeme-des-objets.htm>
13. Sztompka P. *Social Change as a Trauma* / P. Sztompka // *Socis*. — 2001. — № 1. — P. 6–16.
14. Urry J. *Tourist View and Globalization* / J. Urry // *Kriticheskaya massa (Critical Mass)*. — 2003. — № 2. — P. 124–132.
15. Urry J. *Tourist Contemplation and the Environment* / J. Urry // *Voprosy sociologii (The Questions of Sociology)*. — 1996. — № 7. — P. 70–99.
16. Sztompka P. *Social Change as a Trauma* / P. Sztompka // *Socis*. — 2001. — № 1. — P. 6–16.
17. Schütz H. *A Stranger: a Socio-Psychological Essay* / H. Schütz // *Sociology*

- gy. — 1998. — № 3. — С. 177–193.
18. Necludova S., Cabrin V. Formation of a New Type of Person's Mobile Lifestyle in Transcultural Communication / S. Necludova, V. Cabrin // *Siberian Psychological Journal*. — 2017. — № 65. — P. 66–82.
  19. Ibid\*
  20. Couchsurfing Official Website: <http://couchsurfing.org>
  21. Necludova S., Cabrin V. Formation of a New Type of Person's Mobile Lifestyle in Transcultural Communication / S. Necludova, V. Cabrin // *Siberian Psychological Journal*. — 2017. — № 65. — P. 66–82.
  22. Fennell D. A. Evolution in Tourism: The Theory of Reciprocal Altruism and Tourist–Host Interactions / D. A. Fennell // *Current Issues in Tourism*. — 2006. — № 9. — Vol. 2. — P. 105–124.
  23. Hellwing K. et al. Share Your Life and Get More of Yourself. Experience Sharing in Couchsurfing / K. Hellwing // *NA-Advances in Consumer Research*. — 2014. — Vol. 42. — P. 106–121.
  24. Parfinenko A. International Tourism As a Tool of Public Diplomacy: New Motivation for the Strength of our own Political Power in Ukraine / A. Parfinenko // *The Actual Problems of International Relations*. — 2016. — № 127. — P. 27–41.
  25. Ibid\*
  26. Ibid\*

**UDC: 351**

DOI: [https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-4\(19\)-285-302](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-4(19)-285-302)

**Федоренко Тетяна Анатоліївна,**  
аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики, Національна академія державного управління при Президентові України, 03057, м. Київ, вул. Антона Цедіка, 20, тел.: (044) 481 21 55; e-mail: tf-doctor@ukr.net

ORCID: 0000-0003-1175-6404

**Федоренко Тетяна Анатольевна,**  
аспірант кафедры социальной и гуманитарной политики, Национальная академия государственного управления при Президенте Украины, 03057, г. Киев, ул. Антона Цедика, 20, тел.: (044) 481 21 55; e-mail: tf-doctor@ukr.net

ORCID: 0000-0003-1175-6404

**Fedorenko Tatyana Anatolievna,**

postgraduate student of the Department of Social and Humanitarian Policy, National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, 03057, Kyiv, Str. Antona Tsedika, 20, tel. : (044) 481 21 55; e-mail: tf-doctor@ukr.net

ORCID: 0000-0003-1175-6404



---

## **МІНІСТЕРСТВО ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ У МЕХАНІЗМІ ВЗАЄМОДІЇ З ГРОМАДСЬКІСТЮ З ПИТАНЬ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ МЕДИЦИНИ**

**Анотація.** Досліджено проблеми теорії та практики функціонування Міністерства охорони здоров'я України у механізмі взаємодії з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики у сфері медицини у трансформаційний період. Проаналізовано функції та повноваження Міністерства охорони здоров'я України щодо залучення інститутів громадянського суспільства та соціально активних громадян (громадськості) до удосконалення законодавства та управлінської практики у сфері охорони здоров'я та проведення медичної реформи в Україні у 2016–2019 рр.

Досліджено основні суб'єкти, які забезпечують дієвість партисипаторної демократії у сфері охорони здоров'я в Україні. Зокрема, висвітлено проце-

си організаційно-управлінських трансформацій підрозділів Міністерства охорони здоров'я України, які забезпечують залучення громадськості до проведення медичної реформи. Обґрунтовано висновок, що в подальшому можливим і бажаним було б створення у структурі МОЗ України відділу (експертної групи) щодо взаємодії з громадськістю у сфері формування та реалізації галузевої державної політики в складі існуючих директоратів. Наприклад, в Директораті стратегічного планування та євроінтеграції.

Узагальнено та систематизовано основні методи і форми взаємодії Міністерства охорони здоров'я України у механізмі взаємодії з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики у сфері медицини. Наголошено, що організаційно-управлінський механізм залучення громадськості до формування та реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я в Україні буде неповним без диференціації інститутів громадянського суспільства в медичній сфері на лікарські організації (асоціації); пацієнтські організації; правозахисні організації, з чітким усвідомленням диференціації інтересів кожної з названих груп громадських організацій, а також без розуміння, що повноцінними акторами цієї системи в Україні, прямо чи опосередковано, виступають політичні еліти і представники фінансово-промислових груп і бізнесу у сфері надання медичних послуг, фармакології та медичного страхування.

**Ключові слова:** охорона здоров'я, державна політика у сфері охорони здоров'я, Міністерство охорони здоров'я України, громадськість, інститути громадянського суспільства, партисипаторна демократія.

## **МИНИСТЕРСТВО ОХРАНЫ ЗДОРОВЬЯ УКРАИНЫ В МЕХАНИЗМЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ С ОБЩЕСТВЕННОСТЬЮ В ВОПРОСАХ ФОРМИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ МЕДИЦИНЫ**

**Аннотация.** Исследованы проблемы теории и практики функционирования Министерства охраны здоровья Украины в механизме взаимодействия с общественностью по вопросам формирования и реализации государственной политики в сфере медицины в трансформационный период. Проанализированы функции и полномочия Министерства охраны здоровья Украины в сфере привлечения институтов гражданского общества и социально активных граждан (общественности) к процессам усовершенствования законодательства и управленческой практики по вопросам охраны здоровья и проведения медицинской реформы в Украине в 2016–2019 годах.

Исследованы основные субъекты, обеспечивающие действенность партисипаторной демократии в сфере охраны здоровья в Украине. В частности, освещены процессы организационно-управленческих трансформаций подразделений Министерства охраны здоровья Украины, которые обеспечивают привлечение общественности к проведению медицинской реформы. Обосновано вывод, что в дальнейшем возможным и желательным было бы создание в структуре МОЗ Украины отдела (экспертной группы) по взаи-

модействию с общественностью в сфере формирования и реализации отраслевой политики в составе существующих уже директоратов. К примеру, в Директорате стратегического планирования и евроинтеграции.

Обобщены и систематизированы основные методы и формы взаимодействия Министерства охраны здоровья Украины в механизме взаимодействия с общественностью по вопросам формирования и реализации государственной политики в сфере медицины. Акцентируется внимание на том, что организационно-управленческий механизм привлечения общественности к формированию и реализации государственной политики в сфере охраны здоровья в Украине будет неполным без дифференциации институтов гражданского общества в сфере медицины на врачебные организации (ассоциации); пациентские организации; правозащитные организации с четким определением интересов каждой из названных групп общественных организаций, а также без осознания, что полноценными акторами этого механизма в Украине, прямо или опосредовано, выступают политические элиты и представители промышленно-финансовых групп в сфере предоставления медицинских услуг, фармакологии и медицинского страхования.

**Ключевые слова:** охрана здоровья, государственная политика в сфере охраны здоровья, Министерство охраны здоровья Украины, общественность, институты гражданского общества, партисипаторная демократия.

## **MINISTRY OF HEALTH OF UKRAINE IN THE MECHANISM OF INTERACTION WITH THE PUBLIC ON ISSUES OF FORMATION AND IMPLEMENTATION OF STATE POLICY IN THE FIELD OF MEDICINE**

**Abstract.** The publication is devoted to the study of the problems of the theory and practice of functioning of the Ministry of Health of Ukraine in the mechanism of interaction with the public on issues of the formation and implementation of state policy in the field of medicine during the transformation period.

The functions and powers of the Ministry of Health of Ukraine regarding the involvement of civil society institutions and socially active citizens (the public) in improving legislation and management practices in the field of health care and conducting medical reform in Ukraine in 2016–2019 are analysed.

The main subjects that provide the effectiveness of party-side democracy in the healthcare sector in Ukraine are studied. In particular, the processes of organizational and managerial transformations of the subunits of the Ministry of Health of Ukraine are investigated, which ensure the involvement of the public in the implementation of medical reform. The conclusion is substantiated that in the future it would be possible and desirable to create in the structure of the Ministry of Health of Ukraine a department (expert group) on interaction with the public in the field of formation and implementation of sectorial state policy within the existing directorates. For example, in the Directorate of Strategic Planning and European Integration.

The main methods and forms of interaction between the Ministry of Health of Ukraine in the mechanism of interaction with the public on the issues of formation and implementation of state policy in the field of medicine are generalized and systematized. It is noted that the organizational and managerial mechanism of involving the public in the formation and implementation of state policy in the field of health care in Ukraine will be incomplete without differentiating civil society institutions in the medical sphere into medical organizations (associations); patient organizations; and human rights organizations with a clear understanding of the differentiation of the interests of each of these groups of civic organizations, as well as without understanding that the political actors and representatives of financial and industrial groups and business in the field of providing medical services, pharmacology and health insurance.

**Keywords:** health care, public health policy, the Ministry of Health of Ukraine, public, civil society institutions, participatory democracy.

---

**Постановка проблеми.** Загально-відомо, що здорова нація в ХХІ ст. є пріоритетною цінністю для успішного розвитку сучасної держави й суспільства. Адже, зовнішньополітичні, економічні, фінансові, військові і інші ресурси кожної з держав світу ефективно функціонують та примножуються лише за рахунок “людського капіталу”. Останній передбачає не лише демографічні, освітні та професійні показники, а й здоров’я нації, забезпечення якого не можливе без ефективної системи державного управління у цій сфері суспільних відносин.

Системи охорони здоров’я в усіх державах світу залишаються одними з найбільш динамічних і, одночасно, найбільш чутливих соціальних систем. Отже, на сьогодні складно виокремити якусь одну, зразкову систему державного управління у сфері охорони громадського здоров’я, що можна постати за вдалий приклад для інших країн і може бути безза-

стережно та вдало імплементованою в них.

Якщо в одних державах світу медичні реформи одноразово трансформували системи державного управління у сфері охорони громадського здоров’я у зразкові (Велика Британія в 1948 р. одномоментно започаткувала роботу Національної служби охорони здоров’я), то в інших — вони мають перманентний характер, коли кожен новий уряд змінює ціннісні орієнтири, стратегію та підходи до реформування державного управління у сфері охорони суспільного здоров’я. Подібна ситуація була характерною й для України, до започаткування в 2016 р., триваючої й сьогодні, масштабної медичної реформи, результатами якої уже є якісні трансформації первинної ланки надання медичних послуг і створення Національної служби охорони здоров’я в 2017 р.

Водночас, в усіх випадках державне управління у сфері охорони здо-



ров'я, а також проведення медичних реформ, буде ефективним лише за умови підтримки суспільством, взаємодії профільного міністерства з громадянським суспільством в особі його інститутів — громадських організацій, профспілок, соціальних мереж тощо. Так, Г. Мінцберг у своїй праці “Міфи про охорону здоров'я. Як не помилитися, реформуючи медичну систему” (2017), аналізуючи основних гравців надання послуг у сфері медицини, виводить чотири основні квадранти, що “... відповідають чотирьом геть різним світам лікарні й називаються лікування, піклування, контроль та спільнота” [1, с. 113]. На думку Г. Мінцберга, до останнього компоненту механізму охорони суспільного здоров'я слід віднести професійні асоціації медиків, які контролюють поведінку своїх членів, “.. залучену спільноту всіх штибів, разом із групами захисників (наприклад, із прав пацієнтів) та різноманітні асоціації, пов'язані зі здоров'ям” [1, с. 113].

Можемо в цілому погодитись із позицією Г. Мінцберга, що спільнота, в широкому сенсі цієї категорії, є важливим складником системи охорони здоров'я будь-якої держави світу, включно з Україною, і вона охоплює самі різноманітні інститути громадянського суспільства: від саморегульованих лікарських організацій (Асоціація стоматологів України та ін.) до пацієнтських організацій, а також профспілок, організацій роботодавців, профільних громадських організацій, які спеціалізуються як на правозахисній діяльності, так і на підтримці медичних реформ, ЗМІ тощо. Ці та інші асоціації громадян, як

лікарів, так і пацієнтів, а також інших соціально активних громадян, не байдужих до проблем медицини, впливають на стан і розвиток медицини. Їх взаємодія з міністерством, що формує й реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я та проводить медичні реформи, є надзвичайно важливою, що зумовлює необхідність наукового обґрунтування відповідних управлінських механізмів і акцентів їх функціонування. У нашому дослідженні це буде місія Міністерства охорони здоров'я України у механізмі взаємодії з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики у сфері медицини у трансформаційний період.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми теорії та практики публічного управління у сфері охорони здоров'я в Україні є традиційним предметом досліджень науки державного управління, й висвітлювалися такими дослідниками, як М. Банчук [2], М. Білинська [3], Н. Васюк [4], В. Григорович [5], В. Князевич [3], Т. Попченко [6], Н. Рингач [7], Л. Усаченко [8], О. Федько [9], Н. Ярош [3] та ін.

Не менш актуальною для науковців залишається й проблематика взаємодії органів державного управління з інститутами громадянського суспільства у процесі формування та реалізації різних секторів державної політики в Україні. Адже, як справедливо зазначає О. Пухкал, “Як дві складові єдиної суспільної системи громадянське суспільство і держава у своєму розвитку взаємообумовлюють одне одного” [10, с. 1].

Разом з тим, проблематика взаємодії Міністерства охорони здоров'я

України, як основного провайдера медичної реформи 2016–2019 рр., із громадськістю, досліджувалася в Україні лише фрагментарно. До того ж, в останні роки кількість публікацій в Україні на цю тематику зменшилась.

**Метою статті** є визначення місії та функціонування Міністерства охорони здоров'я України у механізмі взаємодії з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики у сфері медицини у трансформаційний період, а також обґрунтуванню пропозицій щодо удосконалення відповідної публічно-управлінської діяльності.

**Виклад основного матеріалу.** Охорона здоров'я людей є однією з найбільш важливих і чутливих сфер життєдіяльності суспільства та держави, предметом їх обоюдно вигідної співпраці. Адже здоров'я окремої людини і суспільства в цілому є визначальним параметром потенціалу людського капіталу кожної держави світу та важливим індикатором успішності її політичного, соціально-економічного та культурного розвитку [11, с. 113]. Як і в другій половині ХХ ст., на сьогодні вагома місія в забезпеченні збалансованої політики у сфері охорони здоров'я належить державі в особі її спеціально уповноважених органів, якими традиційно є міністерства охорони здоров'я. Не є винятком з цього правила й Україна.

Нині Міністерство охорони здоров'я України, на наш погляд, цілеспрямовано реалізує системні заходи щодо залучення громадськості до формування та реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я та проведення медичної реформи у 2016–2019 рр. Це зумовлюється тим,

що рельєфні зміни у сфері управління охороною здоров'я, які реалізуються в Україні, потребують, *по-перше*, роз'яснення їх мети, сутності, змісту та кінцевих результатів, а також їх індикативних показників для головних суб'єктів відповідних реформ — громадян-пацієнтів і громадян-лікарів; *по-друге*, забезпечення зворотного зв'язку між уже згаданими споживачами і авторами медичної реформи.

На користь наведеного висновку свідчать і матеріали, надані Міністерством охорони здоров'я України (Лист Міністерства охорони здоров'я України від 03.03.2018 р. № 16-20/Ф-2053/124/2887-зв) (*далі* — *Лист МОЗ*) на наше звернення від 07.02.2018 (№ Ф-2053) в частині запиту інформації про “досвід залучення Міністерством охорони здоров'я України громадськості, зокрема інститутів громадянського суспільства (громадські організації, волонтерські організації, лікарські та пацієнтські організації тощо), до формування та реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я та до проведення вкрай важливої для суспільства медичної реформи” [12].

У попередніх публікаціях ми неодноразово зупинялися на аналізі окремих положень цього Листа МОЗ, зокрема з питань повноважень Міністерства охорони здоров'я України, включаючи повноваження в сфері взаємодії з інститутами громадянського суспільства, організації роботи зі зверненнями громадян і взаємодії з профільними громадськими організаціями, профспілками тощо [11; 13–15]. Разом з тим, фрагментарність цих публікацій вима-

гає систематизації викладених у них висновків, положень і пропозицій з метою комплексного розв'язання питання про призначення Міністерства охорони здоров'я України у механізмі взаємодії з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики у сфері медицини у трансформаційний період.

Відповідно до частини першої ст. 6 Закону України "Про центральні органи виконавчої влади", будь-яке міністерство є:

*"... центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Кабінетом Міністрів України сферах, проведеною якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України"* [17].

При цьому, цитований Закон України "Про центральні органи виконавчої влади" лише двічі згадує громадськість: у ст. 12 покладає на патронатні служби міністерств організацію зв'язків з громадськістю, а у ст. 14 передбачає входження до складу колегій міністерств представників громадських об'єднань [17]. На практиці ж кожне міністерство організує сталу роботу з громадськістю, суб'єкти, методи і форми якої визначаються в положеннях про ці міністерства, затверджених постановами Уряду України.

Успіх взаємодії громадянського суспільства в особі як організаційно оформлених інститутів громадянського суспільства (громадські організації, включаючи лікарські, пацієнтські, правозахисні та ін.; профспілки, організації роботодавців, ЗМІ та ін.), так і соціально активних громадян, які ситуаційно

об'єднують свої зусилля для сприяння або ж протидії медичній реформі, з Міністерством охорони здоров'я України у сфері формування та реалізації галузевої державної політики значною мірою залежить від ефективності підрозділів міністерства, уповноважених реалізовувати відповідні завдання, функції та повноваження МОЗ України.

Відповідно до п. 5 Положення про Міністерство охорони здоров'я України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 р. № 267, МОЗ України, з метою організації своєї діяльності, забезпечує в межах повноважень, передбачених законом:

*"...залучення громадян до участі в управлінні державними справами, ефективну взаємодію з інститутами громадянського суспільства, здійснення громадського контролю за діяльністю МОЗ, урахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики у сферах, що належать до компетенції МОЗ"* [18].

Водночас, Міністерство охорони здоров'я України здійснює усталену взаємодію з громадянами і інститутами громадянського суспільства не в складі всього керівництва і всіх підрозділів МОЗ України одночасно (хоча у 2016–2019 рр. керівництво цього міністерства неодноразово безпосередньо спілкувалося з громадськістю, брало участь у різноманітних заходах, як до прикладу Марш рівності в Києві 23 червня 2019 р.), а через спеціально уповноважені підрозділи Міністерства охорони здоров'я України. Подібна публічно-управлінська практика проведення консультацій з громадськістю є характерною для

всіх органів державного управління в Україні та за кордоном, зокрема, у державах-учасниках і здійснюється в установленому порядку.

В Україні Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики затверджений Постановою Кабінету Міністрів України “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” від 3 листопада 2010 року № 996. Метою його регулятивного впливу на громадсько-державні партнерські відносини, як це встановлює п. 2 цього Положення, є:

*“Проведення консультацій з громадськістю має сприяти налагодженню системного діалогу органів виконавчої влади з громадськістю, підвищенню якості підготовки рішень з важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням громадської думки, створенню умов для участі громадян у розробленні проектів таких рішень”* [19].

Відповідні консультації з громадськістю можуть проводитися за обопільної ініціативи. З одного боку, міністерство, яке формує державну політику у визначеній сфері проводить: а) планові, передбачені орієнтовним планом проведення консультацій з громадськістю; б) позапланові, коли ініціативно розробляє проект нормативно-правового акта, який стосується соціально-економічного розвитку держави, утвердження та реалізації конституційних прав і свобод людини, задоволення її політичних, економічних, соціальних і культурних потреб. З іншого боку, відповідно до п. 7 Постанови Уряду України від 3 листопада 2010

р. № 996, інститути громадянського суспільства, а саме, — “... громадські об’єднання, релігійні, благодійні організації, творчі спілки, професійні спілки та їх об’єднання, асоціації, організації роботодавців та їх об’єднання, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації, інші невідприємницькі товариства та установи, легалізовані відповідно до законодавства ...” [19], — самостійно виходять на міністерство з пропозиціями щодо прийняття нормативно-правових актів, які відображують інтереси громадськості в певній сфері державної політики і є предметом громадських консультацій з міністерством, або ж питанням для розгляду громадської ради при міністерстві.

І в першому, і в другому випадках врахування громадської думки при формуванні державної політики у сфері охорони здоров’я та проведення медичної реформи в Україні це завжди спільний результат взаємодії: а) громадськості та інститутів громадянського суспільства, включно з лікарськими асоціаціями, пацієнтськими організаціями *etc*; б) керівництва Міністерства охорони здоров’я України та керівництва його підрозділів, у першу чергу генеральних директоратів, які і створювалися як основні провайдери медичної реформи в Україні; в) підрозділів Міністерства охорони здоров’я України, які забезпечують постійні комунікації з громадськістю та ін. Зокрема, можна згадати про політичні еліти і бізнес, які, стосовно громадянського суспільства та держави, за влучною оцінкою О. Пухкала, тривалий час “... розвивалися, по суті, паралельно” [10, с. 19].

За роки незалежності України підрозділи Міністерства охорони здоров'я України, які здійснюють комунікації з громадянами й інститутами громадянського суспільства пройшли тривалий і малодосліджений у науці публічного управління шлях становлення та розвитку. Так, лише за останні 15 років у складі МОЗ України створювались і функціонували наступні підрозділи для комунікацій з громадськістю:

- у 2003 р. — Відділ інформаційно-аналітичного забезпечення, взаємодії з Верховною Радою України та зв'язків з громадськістю;

- у 2005 р. — Відділ інформаційно-аналітичного забезпечення та зв'язків з громадськістю;

- у 2006 р. — Відділ інформаційно-аналітичного забезпечення та зв'язків з громадськістю;

- у 2007 р. — Відділ інформаційно-аналітичного забезпечення, зв'язків з Верховною Радою України та громадськістю;

- у 2008 р. — відділ забезпечення зв'язків з Верховною Радою України та громадськістю Управління програмного, інформаційно-аналітичного забезпечення та зв'язків з Верховною Радою України;

- у 2009–2010 рр. — відділ забезпечення зв'язків з Верховною Радою України та громадськістю Адміністративного департаменту;

- у 2011 р. — Управління стратегічного планування та аналітичного забезпечення взаємодії з Верховною Радою України та зв'язків з громадськістю;

- у 2012 р. — відділ забезпечення зв'язків з Верховною Радою України та громадськістю Департаменту

реформ та розвитку галузі охорони здоров'я;

- у 2013 р. — відділ забезпечення зв'язків з Верховною Радою України та громадськістю Департаменту інформаційно-організаційного та документального забезпечення;

- у 2014 р. — відділ комунікацій з державними органами і громадськістю та організації доступу до публічної інформації Департаменту організаційного та документального забезпечення;

- у 2015 р. — Управління комунікацій з державними органами і громадськістю;

- із червня 2016 р. і до сьогодні — Відділ забезпечення взаємодії з державними органами та громадськістю і соціального діалогу [11–14].

Узагальнення та аналіз досвіду трансформацій підрозділів Міністерства охорони здоров'я України у XXI ст., уповноважених забезпечувати комунікації з громадянами та інститутами громадянського суспільства при формуванні та реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я, дає змогу дійти висновків, що підрозділи комунікацій з громадськістю, навіть враховуючи їх завдання, функції та організаційно-правові форми (самостійні відділи і управління чи відділи у складі управлінь і департаментів МОЗ України) були і залишаються важливими структурними підрозділами Міністерства охорони здоров'я України.

Сформований у 2016 р. й діючий нині в Міністерстві охорони здоров'я України відділ забезпечення взаємодії з державними органами та громадськістю і соціального діалогу відображує увагу керівництва мініс-

терства до соціального діалогу під час проведення медичної реформи в Україні. Разом з тим, аналіз чинної структури Міністерства охорони здоров'я України, визначеної на його офіційному веб-сайті [20], дає змогу дійти висновку про певну предметно-функціональну роз'єднаність директоратів, які забезпечують проведення медичної реформи в Україні та відділу, що покликаний здійснювати забезпечення взаємодії МОЗ України з громадськістю. У подальшому, на наш погляд, можливим і бажаним було б створення у структурі МОЗ України відділу (експертної групи) щодо взаємодії з громадськістю у сфері формування та реалізації галузевої державної політики у складі існуючих директоратів. До прикладу, у складі Директорату стратегічного планування та євроінтеграції [16, с. 169–170].

Окрім проаналізованих суб'єктів, які забезпечують участь громадськості у формуванні та реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я та проведення медичної реформи, важливим аспектом досліджуваної проблематики є також методи і форми взаємодії Міністерства охорони здоров'я України із громадськістю.

Відповідно до пп. 3, 4, 6 Листа МОЗ, Міністерство охорони здоров'я України активно запроваджує такі інноваційні форми відкритого діалогу з громадянами і інститутами громадянського суспільства, як електронні консультації з громадськістю щодо проектів актів, прийняття яких ініціює Міністерство. Зокрема, згідно з Наказом МОЗ України “Про затвердження Орієнтовного плану

Міністерства охорони здоров'я України проведення консультацій з громадськістю у 2017 році” від 12 червня 2017 р. № 658 [21], на обговорення громадськості виносились питання щодо: 1) реформування системи охорони здоров'я (створення госпітальних округів, автономізація закладів охорони здоров'я, нових принципів фінансування спеціалізованої та високоспеціалізованої медичної допомоги); 2) закупівлі лікарських засобів, виробів медичного призначення та обладнання за кошти Державного бюджету України; 3) розвитку системи громадського здоров'я; 4) удосконалення системи екстреної медичної допомоги (закупівля автомобілів, обладнання, створення відділень екстреної медичної допомоги, створення оперативно-диспетчерських служб, оснащення автомобілів екстреної медичної допомоги системами GPS-моніторингу та радіозв'язку); 5) стану реалізації програми “Доступні ліки”; 6) виконання з 01.01.2018 р. закладами і установами охорони здоров'я, цілком або частково фінансуються з державного та місцевих бюджетів вимог, постанови Кабінету Міністрів України “Деякі питання державного регулювання цін на лікарські засоби і виробу медичного призначення” від 25.03.2017 р. № 333 в частині першочергової закупівлі та забезпечення потреби хворих в лікарських засобах за Національним переліком основних лікарських засобів.

Наказом МОЗ України від 14 лютого 2018 р. № 257 р. затверджено новий Орієнтовний план Міністерства охорони здоров'я України проведення консультацій з громадськістю у 2018 р. [22], реалізація якого сприя-

ла посиленню діалогу Міністерства з громадськістю, насамперед, у сфері розпочатої масштабної медичної реформи. Хоча, не в усіх випадках громадськість була зацікавлена у проєктах нормативно-правових актів, винесених Міністерством охорони здоров'я України на громадське обговорення. До прикладу, пропозиції щодо проєкту постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності з медичної практики і визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю) Міністерством охорони здоров'я України”, розміщеного на офіційному-веб сайті цього міністерства з 17 вересня 2018 р. не надходили [23].

Очікувано, що у поточному році Орієнтовний план Міністерства охорони здоров'я України проведення консультацій з громадськістю у 2019 р. також буде введено в дію. Хоча, станом на 01.06.2019 р. він відсутній на офіційному веб-сайті МОЗ України у традиційній рубриці “Орієнтовні плани та звіти про проведення консультацій з громадськістю”. Це, з поміж іншого, може бути і індикатором пошуку нових методів і форм залучення Міністерством охорони здоров'я України громадськості для консультацій щодо формування та реалізації державної політики у цій медичній сфері.

Усталеною та конструктивною залишається співпраця МОЗ України з інститутами громадянського суспільства у процесі формування та реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я та проведен-

ня медичної реформи. Відповідно до п. 7 Листа МОЗ, такими є такі громадські організації: Всеукраїнська молодіжна ГО “Студентське братство”; ГО “Українська демократія”; Антикорупційна Громадська Спілка “Совість”; Громадська Спілка “ДЖИ-ЕФ-ЕС-АЙ УКРАЇНА” [11, 12]. На запит цих громадських організацій і відповідно до “Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади”, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 [24], МОЗ України успішно провело громадські експертизи за їх запитом. Відповідно, ці партнери МОЗ України залишаються одночасно і партнерами, і “контролерами” ефективності проведення медичних реформ в Україні.

**Висновки.** Підсумовуючи результати цього дослідження, можна стверджувати, що Міністерство охорони здоров'я відіграє ключову роль у механізмі взаємодії з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики у сфері медицини. Ця співпраця, яка в цілому відображує рівень партисипаторної демократії в Україні, на сьогодні систематизовано і репрезентовано двома основними складниками єдиного механізму: 1) нормативно-правовим механізмом як системою нормативно-правових актів, що гарантують право участі громадян в управлінні державними справами, зокрема формування та реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я в Україні; 2) організаційно-управлінським механізмом, представленим системою основних акторів у медичній сфері: громадськістю та

організаційно оформленими інститутами громадянського суспільства, включно з лікарськими асоціаціями, пацієнтськими організаціями etc; керівництвом Міністерства охорони здоров'я України та його підрозділів, насамперед генеральних директоратів, а також підрозділів Міністерства охорони здоров'я України, які забезпечують постійні комунікації з громадськістю.

Очевидно, що організаційно-управлінський механізм залучення громадськості до формування та реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я в Україні буде неповним без: а) диференціації інститутів громадянського суспільства в медичній сфері на лікарські організації (асоціації); пацієнтські організації; правозахисні організації, з чітким усвідомленням диференціації інтересів кожної з названих груп громадських організацій; б) розуміння, що повноцінними акторами цієї системи в Україні, прямо чи опосередковано, виступають політичні еліти і представники фінансово-промислових груп, вмонтованих насамперед у фармакологічний бізнес і медично-страховий бізнес, а також бізнесмени, які цілком обґрунтовано вбачають у наданні медичних послуг перспективну підприємницьку діяльність.

## **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. *Мінцберг Г.* Міфи про охорону здоров'я. Як не помилитися, реформуючи медичну систему / Г. Мінцберг; пер. з англ. Д. Прокопик. К. : Наш формат, 2019. 232 с.
2. *Банчук М. В.* Основні проблеми державного управління реформуванням галузі охорони здоров'я в Україні : монографія / М. В. Банчук. К. : НАДУ, 2013. 440 с.
3. *Медико-соціальні засади публічного врядування у сфері охорони здоров'я : монографія / кол. авторів; за заг. ред. М. М. Білинської, Н. О. Власюк, О. Д. Фірсової.* К. : НАДУ, 2018. 416 с.
4. *Васюк Н. О.* Механізми державного управління підготовкою керівних кадрів для системи охорони здоров'я в Україні / Н. О. Васюк : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.; спец. 25.00.02 механізми держ. упр. К. : НАДУ, 2013. 20 с.
5. *Григорович В. Р.* Державне управління процесами підготовки та прийняття управлінських рішень у системі охорони здоров'я України / В. Р. Григорович : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.; спец. 25.00.02 механізми держ. упр. К. : НАДУ, 2011. 20 с.
6. *Попченко Т. П.* Розвиток державно-управлінських механізмів протидії виникненню корупції у сфері охорони здоров'я в Україні / Т. П. Попченко : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.; спец. 25.00.02 механізми держ. упр. К. : НАДУ, 2010. 20 с.
7. *Рингач Н. О.* Державне управління охороною здоров'я як складовою забезпечення національної безпеки / Н. О. Рингач : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр.; спец. 25.00.02 механізми держ. упр. К. : НАДУ, 2010. 36 с.
8. *Усаченко Л. М.* Теоретико-методологічні засади розвитку взаємовідносин органів державної влади з неурядовими організаціями / Л. М. Усаченко : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр.; спец. 25.00.01 теорія та істор. держ. упр. К. : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2009. 32 с.
9. *Федько О. А.* Формування системи суспільних цінностей з покращення



- індивідуального та популяційного здоров'я в Україні / О. А. Федько : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр.; спец. 25.00.02 механізми держ. упр. К. : НАДУ, 2012. 36 с.
10. *Пухкал О. Г.* Модернізація системи державного управління в контексті розвитку громадянського суспільства в Україні / О. Г. Пухкал : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр.; спец. 25.00.01 теорія та істор. держ. упр. К. : НАДУ, 2009. 36 с.
  11. *Федоренко Т. А.* Участь громадськості у формуванні державної політики у сфері охорони здоров'я в Україні та міжнародні стандарти партисипаторної демократії / Т. А. Федоренко // Медико-соціальні засади публічного врядування у сфері охорони здоров'я : монографія / кол. авт. ; за заг. ред. М. М. Білинської, Н. О. Власюк, О. Д. Фірсової. К. : НАДУ, 2018. С. 113.
  12. Лист МОЗ України від 03.03.2018 р. № 16-20/Ф-2053/124/2887-зв на звернення гр. Т. А. Федоренко від 07.02.2018 (№ Ф-2053).
  13. *Fedorenko T.* Prawo człowieka do uczestnictwa w kształtowaniu i realizacji państwowej polityki w zakresie ochrony zdrowia / T. Fedorenko // Ochrona praw człowieka w wymiarze uniwersalnym. Akcjologia — instytucje — nowe wyzwania — praktyka. Red. naukowa J. Jaskiernia, K. Sprzyszak. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, 2017. S. 418–421.
  14. *Федоренко Т. А.* Щодо взаємодії Міністерства охорони здоров'я України з громадськістю у сфері проведення медичної реформи / Т. А. Федоренко // Публічне врядування в Україні: стан, виклики та перспективи розвитку : Матеріали щорічної Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, присвяченої 100-річчю держ. служби в Україні (м. Київ, 25 трав. 2018 р.) : у 5 т. / за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петроє. К. : НАДУ, 2018. Т. 5. С. 117–118.
  15. *Федоренко Т. А.* Трансформація підрозділів Міністерства охорони здоров'я України, відповідальних за зв'язки з громадськістю у сфері формування та реалізації державної політики в галузі медицини / Т. А. Федоренко // Інституціоналізація публічного управління в Україні в умовах євроінтеграційних та глобалізаційних викликів : матеріали щорічної Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 24 трав. 2019 р.) : у 5 т. / за заг. ред. А. П. Савкова, М. М. Білинської, О. М. Петроє. К. : НАДУ, 2019. С. 95–97.
  16. *Федоренко Т. А.* Щодо розвитку підрозділів Міністерства охорони здоров'я України, уповноваженого забезпечувати комунікації з громадськістю у контексті проведення медичної реформи / Т. А. Федоренко // Актуальні проблеми державно-правового розвитку України в контексті інтеграційних процесів: матеріали IV-ї Міжнародної наук.-практ. конф. (Запоріжжя, 18 трав. 2019 р.) / редкол.: С. К. Бостан, Р. М. Максакова, Т. Є. Леоненко. Дніпро : ЛІРА ЛТД, 2019. С. 167–170.
  17. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 р. // Відомості Верховної Ради України. 2011. № 38. Ст. 385.
  18. Положення про Міністерство охорони здоров'я України: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 р. № 267 // Офіц. вісн. України. 2015. № 38. Ст. 1141.
  19. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листоп. 2010 р. № 996 // Офіц. вісн. України. — 2010. — № 84. — Ст. 2945.

20. Структура Міністерства охорони здоров'я України // Офіц. веб-сайт МОЗ України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://moz.gov.ua/struktura#!porup-70> (назва з екрана).
21. Про затвердження Орієнтовного плану Міністерства охорони здоров'я України проведення консультацій з громадськістю у 2017 році: Наказ МОЗ України від 12 червня 2017 р. № 658 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://old.moz.gov.ua/ua/portal/pk\\_20170612.html](http://old.moz.gov.ua/ua/portal/pk_20170612.html) (назва з екрану).
22. Про затвердження Орієнтовного плану Міністерства охорони здоров'я України проведення консультацій з громадськістю у 2017 році: Наказ МОЗ України від 14 лютого 2018 р. № 257 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://moz.gov.ua/orientovni-plani-ta-zviti-pro-provedennja-konsultacij-z-gromadskistju-1> (назва з екрану).
23. Звіт про громадське обговорення проекту постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності з медичної практики і визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю) Міністерством охорони здоров'я України” // Офіц. веб-сайт МОЗ України [Електронний ресурс]. Режим доступу: [http://moz.gov.ua/uploads/ckeditor/%D0%93%D1%80%D0%BE%D0%BC%D0%B0%D0%B4%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B5%20%D0%BE%D0%B1%D0%B3%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%80%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F/Zvit\\_pro\\_gromadske\\_obgovorennja\\_20181130-2.pdf](http://moz.gov.ua/uploads/ckeditor/%D0%93%D1%80%D0%BE%D0%BC%D0%B0%D0%B4%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B5%20%D0%BE%D0%B1%D0%B3%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%80%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F/Zvit_pro_gromadske_obgovorennja_20181130-2.pdf) (назва з екрану).
24. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експер-

тизи діяльності органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 // Офіц. вісн. України. 2008. № 86. Ст. 100.

## REFERENCES

1. Mintzberg H. (2019). *Mify pro okhoronu zdorovia. Yak ne pomyllytysia, reformuichy medychnu systemu* [Managing the Myths of Health Care: Bridging the Separations between Care, Cure, Control, and Community]. (D. Prokopyk, Trans). Kyiv: Nash format [in Ukrainian].
2. Banchuk M. V. (2013). *Osnovni problemy derzhavnogo upravlinnia reformuvanniam haluzi okhorony zdorovia v Ukraini* [The main problems of public administration reform in the healthcare sector in Ukraine]. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
3. Bilynska M. M., Vlasiuk N. O., Firsova O. D. (Eds.). (2018). *Medyko-sotsialni zasady publicnogo vriaduvannia u sferi okhorony zdorovia* [Medical social principles of public administration in the field of health]. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
4. Vasiuk N. O. (2013). *Mekhanizmy derzhavnogo upravlinnia pidhotovkoiu kerivnykh kadrov dlia systemy okhorony zdorovia v Ukraini* [Mechanisms of Public Administration for the Training of Managers for the Health Care System in Ukraine]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
5. Hryhorovych V. R. (2011). *Derzhavne upravlinnia protsesamy pidhotovky ta pryiniattia upravlinskykh rishen u systemi okhorony zdorovia Ukrainy* [Public administration of the processes of preparation and acceptance of managerial decisions in the system of public health in Ukraine]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Kyiv: NADU [in Ukrainian].

6. Popchenko T. P. (2010). Rozvytok derzhavno-upravlinskykh mekhanizmiv protydii vynyknenniu koruptsii u sferi okhorony zdorovia v Ukraini [Development of state-management mechanisms for combating corruption in the healthcare sector in Ukraine]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
7. Rynhach N. O. (2010). Derzhavne upravlinnia okhoronoiu zdorovia yak skladovoiu zabezpechennia natsionalnoi bezpeky [Public health management as a component of national security]. *Extended abstract of Doctor's thesis*. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
8. Usachenko L. M. (2009). Teoretyko-metodolohichni zasady rozvytku vzaiemovidnosyn orhaniv derzhavnoi vlady z neuriadovymy orhanizatsi-ami [Theoretical methodological principles of development of relations of state authorities with non-governmental organizations]. *Extended abstract of Doctor's thesis*. Kyiv: Inst. zak-va Verkhovnoi Rady Ukrainy [in Ukrainian].
9. Fedko O. A. (2012). Formuvannia systemy suspilnykh tsinnostei z pokrashchennia individualnoho ta populiatsi-inoho zdorovia v Ukraini [Formation of a system of public values for the improvement of individual and population health in Ukraine]. *Extended abstract of Doctor's thesis*. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
10. Pukhkal O. H. (2009). Modernizatsiia systemy derzhavnogo upravlinnia v konteksti rozvytku hromadianskoho suspilstva v Ukraini [Modernization of the public administration system in the context of the development of civil society in Ukraine]. *Extended abstract of Doctor's thesis*. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
11. Fedorenko T. A. (2018). Uchast hromadskosti u formuvanni derzhavnoi polityky u sferi okhorony zdorovia v Ukraini ta mizhnarodni standarty partysypatornoi demokracji [Public Participation in the Formation of Public Health Policy in Ukraine and International Standards for Participatory Democracy]. *Medyko-sotsialni zasady publichnoho vriaduvannia u sferi okhorony zdorovia – Medical social principles of public administration in the field of health*. M. M. Bilynska, N. O. Vlasiuk, O.D. Firsova (Eds.). (p. 113). Kyiv: NADU [in Ukrainian].
12. Lyst MOZ Ukrainy vid 03.03.2018 r. # 16-20/F-2053/124/2887-zv na zvernennia hr. T. A. Fedorenko vid 07.02.2018 (# F-2053) [Letter from the Ministry of Health of Ukraine dated March 3 2018, № 16-20 / F-2053/124/2887-zn on the treatment of T. A. Fedorenko from 02.07.2018 (№ F-2053)]. [in Ukrainian].
13. Fedorenko T. (2017). Prawo czlowieka do uczęstnictwa w ksztaltowaniu i realizacji państwowej polityki w zakresie ochrony zdrowia. *Ochrona praw człowieka w wymiarze uniwersalnym. Akcjologia – instytucje – nowe wyzwania – praktyka*. J. Jaskiernia, K. Sprzyszak (Eds.). (p. 418–421). Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek [in Polish].
14. Fedorenko T. A. (2018). Shchodo vzaiemodii Ministerstva okhorony zdorovia Ukrainy z hromadskistiu u sferi provedennia medychnoi reformy [Concerning the interaction of the Ministry of Health of Ukraine with the public in the field of medical reform]. *Publichne vriaduvannia v Ukraini: stan, vyklyky ta perspektyvy rozvytku – Public Governance in Ukraine: State, Challenges and Development Prospects*: Proceedings from annual All-Ukrainian scientific practical conference with international participation devoted to the 100<sup>th</sup> anniversary of the State Service in Ukraine. V. S. Kuibida, M. M. Bilynska,

- O. M. Petroie (Eds.). (Vols. 5). (p. 117–118). Kyiv: NADU [in Ukrainian].
15. Fedorenko T. A. (2019). Transformatsiia pidrozdiliv Ministerstva okhorony zdorovia Ukrainy, vidpovidalnykh za zviazky z hromadskistiu u sferi formuvannia ta realizatsii derzhavnoi polityky v haluzi medytsyny [Transformation of the units of the Ministry of Health of Ukraine, which are responsible for public relations in the field of the formation and implementation of state policy in the field of medicine]. *Institutsionalizatsiia publicnogo upravlinnia v Ukraini v umovakh yevrointehratsiinykh ta hlobalizatsiinykh vykdykiv — Institutionalization of public administration in Ukraine in the context of European integration and globalization challenges*: Proceedings from annual All-Ukrainian scientific practical conference with international participation. A. P. Savkov, M. M. Bilynska, O. M. Petroie (Eds.). (p. 95–97). Kyiv: NADU [in Ukrainian].
  16. Fedorenko T. A. (2019). Shchodo rozvytku pidrozdiliv Ministerstva okhorony zdorovia Ukrainy, upovnovazhenoho zabezpechuvaty komunikatsii z hromadskistiu v konteksti provedenia medychnoi reformy [Concerning development of units of the Ministry of Health of Ukraine authorized to provide public relations in the context of medical reform]. *Aktualni problemy derzhavno-pravovoho rozvytku Ukrainy v konteksti intehratsiinykh protsesiv — Actual Problems of State-Legal Development of Ukraine in the Context of Integration Processes*: Proceedings from the 4<sup>th</sup> International Scientific and Practical Conference. S. K. Bostan, R. M. Maksakov, T. Ye. Leonenko (Eds.). (p. 167–170). Dnipro: LIRA LTD [in Ukrainian].
  17. Zakon Ukrainy “Pro tsentralni orhany vykonavchoi vlady” : vid 17 bereznia 2011 r. [Law of Ukraine “On central executive authorities”: from March 17 2011]. (2011). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy — Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 38 [in Ukrainian].
  18. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy “Polozhennia pro Ministerstvo okhorony zdorovia Ukrainy” vid 25 bereznia 2015 r., № 267 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “Regulation on the Ministry of Health of Ukraine” from March 25 2015, № 267]. (2015). *Ofitsiinyi visnyk Ukrainy — Official Bulletin of Ukraine*, 38 [in Ukrainian].
  19. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy “Pro zabezpechennia uchasti hromadskosti u formuvanni ta realizatsii derzhavnoi polityky” : vid 3 lystopada 2010 roku, № 996 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On ensuring public participation in the formation and implementation of state policy” from November 3 2010, № 996]. (2010). *Ofitsiinyi visnyk Ukrainy — Official Bulletin of Ukraine*, 84 [in Ukrainian].
  20. Struktura Ministerstva okhorony zdorovia Ukrainy [Structure of the Ministry of Health of Ukraine]. *moz.gov.ua*. Retrieved from <http://moz.gov.ua/struktura#!popup-70> [in Ukrainian].
  21. Nakaz MOZ Ukrainy “Pro zatverdzhennia Oriientovnoho planu Ministerstva okhorony zdorovia Ukrainy provedennia konsultatsii z hromadskistiu u 2017 rotsi” vid 12 chervnia 2017 r., № 658 [Order of the Ministry of Health of Ukraine “On the approval of the Tentative Plan of the Ministry of Health of Ukraine for holding consultations with the public in 2017” from June 12 2017, № 658]. (n.d.). *old.moz.gov.ua*. Retrieved from [http://old.moz.gov.ua/ua/portal/pk\\_20170612.html](http://old.moz.gov.ua/ua/portal/pk_20170612.html) [in Ukrainian].
  22. Nakaz MOZ Ukrainy “Pro zatverdzhennia Oriientovnoho planu Minister-

- stva okhorony zdorovia Ukrainy provedennia konsultatsii z hromadskistiu u 2017 rotsi” : vid 14 liutoho 2018 r., № 257 [Order of the Ministry of Health of Ukraine “On Approval of the Tentative Plan of the Ministry of Health of Ukraine to hold consultations with the public in 2017” from February 14 2018, № 257]. (n.d.). *old.moz.gov.ua*. Retrieved from <http://moz.gov.ua/orientovni-plani-ta-zviti-pro-provedennja-konsultacij-z-gromadskistju-1> [in Ukrainian].
23. Zvit pro hromadske obhovorennia proektu postanovy Kabinetu Ministriv Ukrainy “Pro zatverdzhennia kryteriiv, za yakymy otsiniuietsia stupin ryzyku vid provadzhennia hospodarskoi diialnosti z medychnoi praktyky i vyznachaietsia periodychnist provedennia planovykh zakhodiv derzhavnoho nahliadu (kontroliu) Ministerstvom okhorony zdorovia Ukrainy” / ofitsiinyi veb-sait MOZ Ukrainy [Report on public discussion of the draft resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On Approval of the criteria for assessing the degree of risk from conducting business activities in medical practice and determining the frequency of planned state supervision (control) by the Ministry of Health of Ukraine”]. (n.d.). *moz.gov.ua*. Retrieved from [http://moz.gov.ua/uploads/ckeditor/%D0%93%D1%80%D0%BE%D0%BC%D0%B0%D0%B4%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B5%20%D0%BE%D0%B1%D0%B3%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%80%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F/Zvit\\_pro\\_gromadske\\_obgovorennja\\_20181130-2.pdf](http://moz.gov.ua/uploads/ckeditor/%D0%93%D1%80%D0%BE%D0%BC%D0%B0%D0%B4%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B5%20%D0%BE%D0%B1%D0%B3%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%80%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F/Zvit_pro_gromadske_obgovorennja_20181130-2.pdf) [in Ukrainian].
  24. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy “Pro zatverdzhennia Poriadku spryannia provedenniu hromadskoi ekspertyzy diialnosti orhaniv vykonavchoi vlady” : vid 5 lystopada 2008 roku, № 976 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On Approval of the Procedure for Facilitating the Public Examination of the Activities of Executive Bodies” from November 5 2008, № 976]. (2008). *Ofitsiinyi visnyk Ukrainy – Official Bulletin of Ukraine*, 86 [in Ukrainian].



**UDC: 35**

DOI: [https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-4\(19\)-302-310](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-4(19)-302-310)

**Воронін Віктор Миколайович,**  
доктор історичних наук, директор Центру організації наукової роботи, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: +38 (066) 269 78 30; e-mail: [m.a.u.p@ukr.net](mailto:m.a.u.p@ukr.net)

ORCID: 0000-0002-1467-9865

**Воронин Виктор Николаевич,**  
доктор исторических наук, директор Центра организации научной работы, Межрегиональная Академия управления персоналом, 03039, г. Киев, ул. Фрометовская, 2, тел.: +38 (066) 269 78 30; e-mail: [m.a.u.p@ukr.net](mailto:m.a.u.p@ukr.net)

ORCID: 0000-0002-1467-9865



**Voronin Victor Nikolaevich,**  
Doctor of Historical Sciences, Director of the Center for the Organization of Scientific Work, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Str. Frometivska, 2, tel.: +38 (066) 269 78 30; e-mail: [m.a.u.p@ukr.net](mailto:m.a.u.p@ukr.net)

ORCID: 0000-0002-1467-9865

**Фищук Аліна Геннадіївна,**  
студентка, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: +38 (068) 952 79 18; e-mail: [ali.fish@i.ua](mailto:ali.fish@i.ua)

ORCID: 0000-0002-9353-5623

**Фищук Алина Геннадиевна,**  
студентка, Межрегиональная Академия управления персоналом, 03039, г. Киев, ул. Фрометовская, 2, тел.: +38 (068) 952 79 18; e-mail: [ali.fish@i.ua](mailto:ali.fish@i.ua)

ORCID: 0000-0002-9353-5623

**Fishchuk Alina Hennadiivna,**  
Student, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Str. Frometivska, 2, tel.: +38 (068) 952 79 18, e-mail: [ali.fish@i.ua](mailto:ali.fish@i.ua)

ORCID: 0000-0002-9353-5623

# ІНСТРУМЕНТИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ТА РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ ПЕДАГОГІЧНОГО ЛІДЕРСТВА В МЕЖАХ ПРОГРАМИ ПОЧАТКОВИХ КЛАСІВ БРИТАНІЇ

**Анотація.** Відзначено, що виконання програми первинних років (РУР) постійно змінюється, тому інвестиції у підтримку цього підвищення професіоналізму як у керівників шкіл, так і вчителів дуже важливі з точки зору зобов'язань, часу та емоційної енергії. Кожна школа має вирішити, яка модель спільного педагогічного керівництва найкраще працює для них. Ця модель може бути простою і включати лише керівника основної частини школи та координатора РУР. З іншого боку, це також може бути матрична модель, включаючи керівника школи, директора первинної секції, координатора РУР і всіх викладачів різного ступеня. Доведено до розуміння, що пріоритет педагогічних обов'язків керівництва має бути належним чином розподілений між членами команди педагогічного керівництва. Тому, щоб зробити ці розбіжні робочі відносини ефективними, комунікація всередині групи має бути відкритою, поважною та зосередженою на викладанні та навчанні.

Схарактеризовано роль асистента вчителя (ТА), яка була прийнята до уваги майже 20 років тому, насамперед, щоб допомогти дітям з особливими потребами. Проте, в сучасному педагогічному світі ТАs мають багато різних обов'язків, які іноді можуть перевищувати робочі норми з точки зору системи управління персоналом. Визначено мету всіх програм міжнародного бакалаврату. Були надані моделі спільного педагогічного лідерства.

Зокрема, багато розмов в рамках ефективної шкільної спільноти орієнтовані на індивідуальні роздуми щодо навчання та викладання. Отже, для впровадження цієї системи в український навчальний процес, необхідно спочатку подумати про підтримку та заохочення як ТАs, так і дітей з особливими потребами з поважним ставленням та розумінням.

**Ключові слова:** педагогічне лідерство, програма первинних років, система управління персоналом, асистент вчителя, навчальний процес Британії.

## ИНСТРУМЕНТЫ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ И РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ПЕДАГОГИЧЕСКОГО ЛИДЕРСТВА В РАМКАХ ПРОГРАММЫ НАЧАЛЬНЫХ КЛАССОВ БРИТАНИИ

**Аннотация.** Отмечено, что выполнение программы первичных лет (РУР) постоянно меняется, поэтому инвестиции в поддержку этого повышения профессионализма как у руководителей школ, так и учителей очень важны с точки зрения обязательств, времени и эмоциональной энергии. Каждая школа должна решить, какая модель общего педагогического руководства лучше всего работает для них. Эта модель может быть простой и включать только руководителя основной части школы и координатора РУР. С другой сторо-

ны, это также может быть матричная модель, включая руководителя школы, директора первичной секции, координатора РҮР и всех преподавателей разной степени. Доведено до понимания, что приоритет педагогических обязанностей руководства должен быть надлежащим образом распределен между членами команды педагогического руководства. Поэтому, чтобы сделать эти расходящиеся рабочие отношения эффективными, коммуникация внутри группы должна быть открытой, уважительной и сосредоточенной на преподавании и обучении.

Охарактеризована роль ассистента учителя (ТА), которая была принята во внимание почти 20 лет назад, прежде всего, чтобы помочь детям с особыми потребностями. Однако в современном педагогическом мире ТАs имеют много различных обязанностей, которые иногда могут превышать рабочие нормы с точки зрения системы управления персоналом. Определены цели всех программ международного бакалаврата. Были предоставлены модели общего педагогического лидерства.

Кроме того, много разговоров в рамках эффективного школьного сообщества ориентированы на индивидуальные размышления об обучении и преподавании. Поэтому, чтобы внедрить эту систему в украинский учебный процесс, нам следует сначала подумать о поддержке и поощрении как ТАs, так и детей с особыми потребностями с уважительным отношением и пониманием.

**Ключевые слова:** педагогическое лидерство, программа первичных лет, система управления персоналом, ассистент учителя, учебный процесс Британии.

## **TOOLS FOR EFFICIENCY AND PERFORMANCE GROWTH OF PEDAGOGICAL LEADERSHIP WITHIN THE PRIMARY YEARS PROGRAMME IN BRITAIN**

**Abstract.** The article notes that the fulfillment of the Primary Years Programme (PYP) is constantly changing, so the investment in supporting this increase in professionalism, from both school leaders and teachers, is very important in terms of commitment, time and emotional energy. Each school must decide which model of shared pedagogical leadership works best for them. It may be straightforward and include only the principal of the primary section of the school and the PYP coordinator. On the other hand it may also be a matrix model including the head of the school, the principal of the primary section, the PYP coordinator, and all the teachers to various degrees. It is clearly understood that the distribution of pedagogical leadership responsibilities should be shared properly among the members of the pedagogical leadership team. Therefore, to make these divergent working relationships effective, communication within the group needs to be open, respectful, and focused on teaching and learning.

It has been characterized that the role of teaching assistant (TA) has been taken into consideration almost 20 years ago firstly to help the kids with special needs. Nevertheless in modern pedagogical world TA's have lots of



different responsibilities that sometimes can be overstated in terms of personnel management system. The aim of all International Baccalaureate (IB) programmes was determined. Models of shared pedagogical leadership were given.

In addition, many of the conversations within an effective school community are focused on individual reflections on learning and teaching. So to implement this system into Ukrainian educational process we need to think firstly about supporting and encouraging both TAs and kids with special needs with respectful treat and understanding.

**Keywords:** pedagogical leadership, the primary years programme, personnel management system, teaching assistant, educational process in Britain.

---

**Постановка проблеми.** Відомо, що всі школи, згідно з програмою первинних років, мають призначити координатора. Зазвичай координатор обирається з викладацького складу. Ця людина повинна мати можливість виступати як педагогічний керівника програми в школі. Здатність до спільного планування є центральною частиною філософії програми первинних років. Координатор програми первинних років відіграє невід'ємну роль для підвищення ефективності та підвищення продуктивності педагогічного лідерства. Разом з іншими членами педагогічної команди керівництва школи, координатор програми первинних років також відповідає за розробку програми та впровадження програми в цілому в школі. Команда педагогічного керівництва несе відповідальність за заохочення до навчання всіх у шкільній спільноті програми первинних років.

Однією з найбільш неминучих і важливих складових керівництва програми первинних років є роль асистентів вчителя, які є кваліфікованими співробітниками і зна-

ходяться в класі для навчання та підтримки. Особливо актуальним є вивчення цієї теми нині, оскільки кількість асистентів вчителя різко зросла з 2000 р. і продовжує зростати у початкових школах Британії [1]. Це призвело до певної переоцінки ролей вчителя-асистента вчителя, які могли б вплинути на динаміку відносин. Також доречно вивчити це зараз, оскільки професійні стандарти для асистентів вчителя були опубліковані лише кілька років тому [2], і вони підкреслюють роль асистентів вчителя у тісній співпраці з вчителем у класі.

Бальшоу [3] розділяє роль асистентів вчителя на чотири категорії: підтримка вчителів, навчальна програма, вся школа, і для певних учнів. Проте, діти можуть іноді мати великі труднощі з поясненням ролі асистента вчителя з точки зору класного менеджменту. Вони можуть бути легко збентежені, думаючи, що асистент вчителя існує тільки для перекладу слів або фраз, а також для спілкування з батьками, знання англійської мови яких недостатні для спілкування з носіями.

Кількість асистентів вчителя, які працюють в Англії, різко зросла за останні двадцять років, а це означає, що багато вчителів зараз співпрацюють у своїх класах з асистентами вчителя. Блатчфорд, Рассел і Вебстер [4] стверджують, що для цього є дві основні причини: 1) занепокоєння з приводу навантаження та утримання вчителів, що призвело до національної угоди, спрямованої на підвищення стандартів і вирішення проблеми навантаження вчителя, основним чинником якого було збільшення штату підтримки; 2) посилення ролі асистентів вчителя у підтримці включення учнів з особливими освітніми потребами (SEN) у загальні класи.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Протягом останніх років велика кількість публікацій і статей, враховуючи важливість перебування асистента вчителя під час уроку, з'явилася в більшій кількості в роботах МакДермотт, Бальшоу, Блатчфорда, Рассела і Вебстера. Найбільш узагальнені і фундаментальні роботи зарубіжних дослідників, які детально проаналізували і описали функції процесу спілкування викладачів і асистентів вчителя, є публікації Кремін, Томаса і Віннетт, Роуза, Дохерті. Уїлсон і Бедфорд досліджували різні моделі ефективної практики для вчителів і асистентів вчителя, які працюють разом у класах. Міжнародний бакалавріат (IB) також надає широкий спектр педагогічного керівництва програми первинних років, включаючи відносини між співробітниками.

**Мета статті** — надати короткий опис педагогічного лідерства з точ-

ки зору програми первинних років у Британії; схарактеризувати мету всіх програм міжнародного бакалавріату; диференціювати роль асистентів вчителя та відносини з іншими співробітниками.

**Виклад основного матеріалу.** Найсамперед міжнародний бакалавріат (IB) — це міжнародна освітня організація, яка пропонує чотири освітні програми: програма для здобуття диплому та програма для вибору кар'єри для студентів віком від 16 до 19 років, програма середніх років для студентів віком від 11 до 16 років, а також програма первинних років для дітей у віці від 3 до 12 років. Для навчання цих програм школи мають бути уповноважені керівництвом міжнародного бакалавріату.

Персональний внесок кожного вчителя та адміністратора програми первинних років змінюється з плином часу внаслідок своєї практики та роздумів. Ґрунтуючись на цьому, мета всіх програм міжнародного бакалавріату полягає в тому, щоб допомогти людям, які налаштовані на зміни в рамках міжнародної програми, створити кращий і мирний світ [5]. Учні, які навчаються за програмою міжнародного бакалавріату мають певні характеристики:

- дослідники (розвивають свою природну цікавість);
- знавці (вивчають поняття, ідеї та проблеми, що мають місцеве та глобальне значення);
- мислителі (ініціативні у застосуванні критичних та творчих навичок мислення, щоб розпізнавати та знаходити підхід до складних проблем);
- комунікатори (розуміють і висловлюють ідеї та інформацію впев-

нено і творчо більш ніж однією мовою);

- принципові (діють цілеспрямовано і чесно, з сильним почуттям об'єктивності, справедливості та поваги до гідності особистості, груп і спільнот);

- відкриті (розуміють та оцінюють власну культуру та особисту історію);

- дбайливі (проявляють співчуття, підтримку та повагу до потреб та почуттів інших);

- ризикові (мають власний мужній підхід до незнайомих ситуацій і їм притаманна незалежність духу, щоб опанувати нові ролі, ідеї та стратегії);

- врівноважені (розуміють важливість інтелектуального, фізичного та емоційного балансу для досягнення особистого добробуту для себе та інших осіб);

- уважні (приділяють належну увагу своєму навчанню та досвіду).

Програма первинних років спрямована на полегшення навчання кожного студента в їхній громаді, і студенти з особливими потребами отримують підтримку, щоб максимізувати своє навчання. Також вона надає всім студентам бачення себе як членів місцевої, національної та світової спільноти. Програма визнає, що всі студенти повинні мати можливість розвивати свою рідну мову та розуміння своєї культури, щоб підтримувати своє навчання. Це пояснюється тим, що багато шкіл програми первинних років налічують учнів з рідною мовою, відмінною від мови навчання у школах і з культурним фоном, відмінним від країни перебування, де знаходиться

школа. Будь-яким способом, за допомогою вивчення інших мов, студенти поглиблюють своє розуміння інших культур і можуть навчатися і спілкуватися в глобальній спільноті, в якій вони живуть. З точки зору цього важливість наявності у класі асистента вчителя, що знає якнайменш дві мови, неминуча для створення кращого розуміння відносин студенти-вчителі та батьки-вчителі. Працюючи над даним дослідженням, було виявлено низку факторів, що стосуються спільної роботи вчителя та його асистента. Спочатку наведемо приклади позитивного клімату у класі:

- підтримувати один одного, наприклад, вчителі, які підтримують асистентів вчителя з їхнім професійним розвитком, та асистенти вчителя, що надають вчителям емоційну підтримку, а також підтримку в класі;

- шкільний графік, який дозволяє вчителям і асистентам вчителя обговорити план подальшої роботи;

- позитивна шкільна атмосфера, в якій вчителі та асистенти вчителя співпрацюють разом та мають спільні зустрічі.

Ось деякі фактори, які можуть стати перешкодою для досягнення працюючої атмосфери в класі, як для вчителів, так і для асистентів вчителя, якщо не запобігти їм:

- недостатня кількість вказівок від вчителів;

- асистенти вчителя почувуються недооціненими;

- негативна шкільна атмосфера, наприклад, коли вчителі та асистенти вчителя розділені і не можуть співпрацювати разом.

На жаль, але навіть незважаючи на блискуче педагогічне лідерство, обов'язки асистентів вчителя іноді можуть бути переоцінені. Ставлення до асистентів вчителя у класі безпосередньо залежить від викладача. Асистент вчителя — це людина, яка має справу з усім, від проведення уроку до спілкування з батьками. Найбільш поширеною проблемою, з якою можуть зіткнутися асистенти вчителя, є повага. Для асистентів вчителя важливо знати і бачити, що вчителі ставляться до них однаково, розділяють відповідальність, в тому числі й у проведенні уроку і розмовляють з ними з повагою перед дітьми. З іншого боку, є вчителі, які забувають інформувати своїх асистентів про зміст або процес уроку, так що тоді вони, очевидно, відчувають себе зайвими. Але найгірше те, що діти також бачать це ставлення. Для того, щоб не мати труднощів у майбутній співпраці та у взаємовідносинах педагог-асистент і асистент-студент, ми склали список пропозицій:

- представити свого асистента за ім'ям на початку уроку;
- рівноправно ставитися до асистента вчителя;
- розвивати спільну відповідальність в межах класного менеджменту;
- регулярно зустрічатися для обговорення плану наступних уроків.

Для команди керівництва важливо, щоб кожен, включаючи студентів, знав і розумів сутність програми. Це потрібно для того, щоб учні, особливо старшокласники, розуміли важливість програми, за якою вони навчаються, і могли встановити зв'язок між тим, що вони вивчають,

як вони вивчають і чому вивчають її. Отже, кожна людина бере участь у процесі розвитку та вдосконалення педагогічного керівництва в рамках програми первинних років. Персонал і батьки школи РҮР також вважаються членами даної програми. З метою зміцнення спільноти учасників програми первинних років, школа повинна виконувати наступне:

- розширювати можливості в команді викладацького керівництва;
- розробляти посадові інструкції для координатора РҮР і для всіх вчителів, пов'язаних зі стандартами та практикою програми;
- визначити та навчити викладачів брати на себе відповідальність за педагогічне керівництво;
- розробити чіткий і довгостроковий стратегічний план;
- забезпечити поінформованість всього персоналу про все, що відбувається в рамках РҮР;
- регулярно організовувати загальні засідання щодо РҮР як для персоналу, так і для батьків;
- демонструвати рефлексивну практику лідерства, що цінує зворотний зв'язок;
- заохочувати вчителів бачити себе як дослідників і підтримувати їхній педагогічний інтерес.

Всі обов'язки, що стосуються відносин між кожним членом в рамках конкретної команди керівництва, покладаються на директора початкових класів:

- забезпечувати лідерство, розвиток і управлінською діяльністю всіх студентів з точки зору програми первинних років;
- мати провідну роль у моніторингу та оцінці стандартів у школі;

- вести та активно сприяти ефективному навчанню та викладанню в школі;

- працювати в партнерстві з керівником школи та персоналом для забезпечення постійного вдосконалення школи;

- служити професійним лідером для сприяння взаємному розумінню бачення та цінностей школи;

- сприяти самооцінці школи;

- працювати зі старшими керівниками, середніми керівниками та командою персоналу у впровадженні навчального плану;

- сприяти маркетингу та стратегіям утримання студентів у рамках програми первинних років;

- контролювати та оцінювати аудиторну практику;

- встановлювати високі очікування для виконання власної роботи та роботи інших;

- підтримувати керівника школи у досягненні цілей шкільної діяльності;

- заохочувати та моделювати добрі стосунки з батьками, які базуються на партнерстві для підтримки та покращення успішності студентів;

- підтримувати персонал у розумінні власної підзвітності та розробляти підходи для розгляду та оцінки.

Якщо говорити про вищі обов'язки в межах всієї школи, то треба згадати про вищій рівень керівництва командою. Директор є головним керуючим школи і існує для того, щоб брати на себе відповідальність за організацію, роботу, фізичне приладдя, освітню програму та всі питання, пов'язані з набором, призначенням, оцінкою та просуванням співробітників. В Україні існують кілька

міжнародних шкіл, які працюють за програмами ІВ. Програми заохочують як особисті, так і академічні досягнення, спонукаючи студентів до успіху у навчанні та особистому розвитку.

**Висновки і перспективи подальших досліджень.** Команда педагогічного керівництва повинна переконатися, що вона несе відповідальність за збереження стану програми в школі. Відповідальність у довгостроковій перспективі полягає в тому, щоб забезпечити глибоке, поширене розуміння програми, аби вона була реалізована і визнана всією спільнотою. Місія школи та бачення розвитку програми повинні вирішуватися на регулярній основі в межах школи, а не просто бути пов'язаними з вимогами до програмної оцінки ІВ [5].

На нашу думку, письмові обов'язки для асистентів вчителя потребують перегляду з точки зору зобов'язань та чітко визначених завдань. Таким чином, у Британії асистент вчителя грає важливу роль в освітньому процесі навчання. Проте в Україні, наприклад, асистенти працюють лише з дітьми з особливими потребами. Тому було б корисно в майбутньому порівняти британський освітній процес в межах поданих програм міжнародного бакалавріату з українським навчальним процесом.

## **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. McDermott, L. (2017). An exploration of a complex relationship: Teachers and Teaching Assistants working together in primary schools.

- Doctor's thesis*: University of Essex and Tavistock & Portman NHS Trust. Retrieved from [http://repository.essex.ac.uk/20276/1/LornaMcDermott\\_M4%20Thesis.pdf](http://repository.essex.ac.uk/20276/1/LornaMcDermott_M4%20Thesis.pdf) [in English].
2. Unison, NAHT, NET & Maximising Teaching Assistants (2016). *Professional standards for Teaching Assistants: Advice for headteachers, teachers, teaching assistants, governing boards and employers*. Retrieved from <http://maximisingtas.co.uk/assets/content/ta-standards-finaljune2016-1.pdf> [in English].
  3. Balshaw, M. (2010). Looking for some different answers about teaching assistants. *European Journal of Special Educational Needs*, 25 (4), 337–338 [in English].
  4. Blatchford, P., Russell, A., Webster, R. (2012). *Reassessing the impact of teaching assistants: How research challenges practice and policy*. Abingdon: Routledge [in English].
  5. *Making the PYP happen: Pedagogical leadership in a PYP school*. Primary Years Programme. International Baccalaureate. (2009). Cardiff, Wales: Peterson House, Malthouse Avenue, Cardiff Gate.
- ## REFERENCES
- 
1. McDermott, L. (2017). An exploration of a complex relationship: Teachers and Teaching Assistants working together in primary schools. *Doctor's thesis*: University of Essex and Tavistock & Portman NHS Trust. Retrieved from [http://repository.essex.ac.uk/20276/1/LornaMcDermott\\_M4%20Thesis.pdf](http://repository.essex.ac.uk/20276/1/LornaMcDermott_M4%20Thesis.pdf) [in English].
  2. Unison, NAHT, NET & Maximising Teaching Assistants (2016). *Professional standards for Teaching Assistants: Advice for headteachers, teachers, teaching assistants, governing boards and employers*. Retrieved from <http://maximisingtas.co.uk/assets/content/ta-standards-finaljune2016-1.pdf> [in English].
  3. Balshaw, M. (2010). Looking for some different answers about teaching assistants. *European Journal of Special Educational Needs*, 25 (4), 337–338 [in English].
  4. Blatchford, P., Russell, A., Webster, R. (2012). *Reassessing the impact of teaching assistants: How research challenges practice and policy*. Abingdon: Routledge [in English].
  5. *Making the PYP happen: Pedagogical leadership in a PYP school*. Primary Years Programme. International Baccalaureate. (2009). Cardiff, Wales: Peterson House, Malthouse Avenue, Cardiff Gate.

UDC:35

DOI: [https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-4\(19\)-312-319](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-4(19)-312-319)

**Жукова Ірина Віталіївна,**

кандидат наук з державного управління, доцент, виконавчий директор Президії Всеукраїнської асамблеї докторів наук з державного управління, завідувач кафедри професійної освіти та управління навчальним закладом, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: +38 (063) 951 78 55, e-mail: [irina\\_pravo@ukr.net](mailto:irina_pravo@ukr.net)

ORCID: 00000-0003-4927-0610

**Жукова Ірина Віталєвна,**

кандидат наук по государственному управлению, доцент, исполнительный директор Президиума Всеукраинской ассамблеи докторов наук по государственному управлению, заведующий кафедрой профессионального образования и управления учебным заведением, Межрегиональная Академия управления персоналом, 03039, г. Киев, ул. Фрометовская, 2, тел.: +38 (063) 951 78 55, e-mail: [irina\\_pravo@ukr.net](mailto:irina_pravo@ukr.net)

ORCID: 0000-0003-4927-0610

**Zhukova Iryna Vitaliivna,**

PhD in Public Administration, assistant professor, Executive Director of the Presidium of the civic scientific organization, "Ukrainian Assembly of doctors of science in public administration", Head of the Department of Vocational Education and School Management, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Str. Frometivska, 2, tel.: +38 (063) 951 78 55, e-mail: [irina\\_pravo@ukr.net](mailto:irina_pravo@ukr.net)

ORCID: 0000-0003-4927-0610

**Долгий Олександр Андрійович,**

доктор наук із державного управління, професор, т.в.о. провідного наукового співробітника відділу публічного управління цивільним захистом науково-дослідного центру заходів цивільного захисту, Український науково-дослідний інститут цивільного захисту, 01011, м. Київ, вул. Рибальська, 18, +38 (063) 951 78 55, e-mail: [dolgiy\\_2019@ukr.net](mailto:dolgiy_2019@ukr.net)

ORCID: 0000-0003-4433-454X



**Долгий Александр Андреевич,**

доктор наук по государственному управлению, профессор, в.и.о. ведущего научного сотрудника отдела публичного управления гражданской защитой научно-исследовательского центра мероприятий гражданской защиты, Украинский научно-исследовательский институт гражданской защиты, 01011, г. Киев, ул. Рыбальская, 18, +38 (063) 951 78 55, e-mail: dolgiy\_2019 @ ukr.net

ORCID: 0000-0003-4433-454X

**Dolgiy Oleksandr Andriyovych,**

Doctor of Science in Public Administration, Professor, temporarily acting of the Leading Researcher at the Department of Public Administration for Civil Protection of the research center of Civil Protection Measures, Ukrainian Civil Defense Research Institute, 01011, Kyiv, Rybalskaya Str., 18, +38 (063) 951 78 55, e-mail: dolgiy\_2019 @ ukr.net

ORCID: 0000-0003-4433-454X

---

## ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНА ТА СОЦІАЛЬНО-ПРАКТИЧНА АКТУАЛІЗАЦІЯ РОЛІ КОМУНІКАЦІЇ

**Анотація.** Встановлено, що значення феномену комунікацій на сучасному етапі розвитку суспільства важко недооцінити, адже комунікаційні зв'язки пронизують усі сфери життєдіяльності, комунікації досліджуються різними науками: державним управлінням, економікою, правом, соціологією, філософією, культурологією, політологією тощо.

Досліджуючи комунікації крізь призму взаємодії державних органів влади та громадськості на регіональному рівні, більшість дослідників тлумачать комунікацію як основу державного управління і важливий чинник демократизації суспільного життя. В загальному вигляді її можна визначити як процес обміну інформацією, що об'єднує в єдине ціле органи державного управління, органи місцевого самоврядування та групи громадськості; зміцнює необхідний зворотний зв'язок між адміністративним апаратом, управлінськими структурами, суспільством, окремими громадами й індивідами.

Як процес передачі, обміну політичною інформацією, який структурує політичну діяльність і надає їй нового значення, формує громадську думку і політичну соціалізацію громадян з урахуванням їх потреб та інтересів тлумачиться поняття “комунікація політична”.

Обґрунтовано, що комунікації в державному управлінні розглядають як інформаційну взаємодію, орієнтовану безпосередньо на визначену організацію, на методи і засоби побудови внутрішніх взаємозв'язків, тобто як інформаційні потоки; на розуміння побудови відносин між людьми всередині організації і в непомітному перенесенні особистих відносин на організаційні, у поєднанні вражень, заснованих на почутті симпатії або антипатії, і вражень від ділових



якостей, а “комунікацію управлінську як сукупність інформаційних зв’язків, процес взаємодії між суб’єктами управлінської діяльності по вертикалі, горизонталі із зовнішнім суспільним середовищем, шляхом безпосереднього спілкування і обміну інформацією з використанням відповідних засобів”.

**Ключові слова:** комунікація державного управління, демократизація суспільного життя, комунікація управлінська, комунікативне середовище.

## **ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКАЯ И СОЦИАЛЬНО-ПРАКТИЧЕСКАЯ АКТУАЛИЗАЦИЯ РОЛИ КОММУНИКАЦИИ**

**Аннотация.** Установлено, что значение феномена коммуникаций на современном этапе развития общества трудно недооценить, ведь коммуникационные связи пронизывают все сферы жизнедеятельности, коммуникации исследуются различными науками: государственным управлением, экономикой, правом, социологией, философией, культурологией, политологией и др.

Исследуя коммуникации через призму взаимодействия государственных органов власти и общественности на региональном уровне большинство исследователей объясняют коммуникацию как основу государственного управления и важный фактор демократизации общественной жизни. В общем виде ее можно определить как процесс обмена информацией, который объединяет в единое целое органы государственного управления, органы местного самоуправления и группы общественности; укрепляет необходимую обратную связь между административным аппаратом, управленческими структурами, обществом, отдельными общинами и индивидами.

Как процесс передачи, обмена политической информацией, который структурирует политическую деятельность и придает ей новое значение, формирует общественное мнение и политическую социализацию граждан с учетом их потребностей и интересов толкуется понятие “коммуникация политическая”.

Обосновано, что коммуникации в государственном управлении рассматривают как информационное взаимодействие, ориентированное непосредственно на определенную организацию, на методы и средства построения внутренних взаимосвязей, то есть как информационные потоки; на понимание построения отношений между людьми внутри организации и в незаметном переносе личных отношений на организационные, в сочетании впечатлений, основанных на чувстве симпатии или антипатии, и впечатлений от деловых качеств, а “коммуникацию управленческую как совокупность информационных связей, процесс взаимодействия между субъектами управленческой деятельности по вертикали, горизонтали с внешней общественной средой, путем непосредственного общения и обмена информацией с использованием соответствующих средств”.

**Ключевые слова:** коммуникация государственного управления, демократизация общественной жизни, коммуникация управленческая, коммуникативная среда.

## THEORETICAL-METHODOLOGICAL AND SOCIO-PRACTICAL ACTUALIZATION OF THE COMMUNICATION ROLE

**Abstract.** It is determined that the value of the phenomenon of communication at the present stage of development of society can barely be underestimated, because communication links permeate all spheres of life, communication is studied by different sciences: public administration, economics, law, sociology, philosophy, cultural studies, political science, and the like.

While exploring communication through the prism of interaction between public authorities and the public at the regional level, most researchers interpret communication as the basis of public administration and an important factor in the democratization of public life. Generally, it can be defined as the process of information exchange, which brings together the bodies of state administration, local governments and public groups; strengthens the need for feedback between the administrative apparatus, management structures, society, individual communities and individuals.

The concept of “political communication” is interpreted as a process of transmission, exchange of political information, which structures political activity and gives it a new meaning, forms public opinion and political socialization of citizens, taking into account their needs and interests.

It is proved that communication in public administration is considered as information interaction, focused directly on a particular organization, methods and means of building internal relationships, that is, as information flows; on the understanding of building relationships between people within the organization and in the imperceptible transfer of personal relationships to organizational, combined impressions based on a sense of sympathy or antipathy, and impressions of business qualities, as well as “management communication as a set of information links, the process of interaction between the subjects of management activities vertically, horizontally with the external social environment, through direct communication and exchange of information using appropriate means”.

**Keywords:** communication of public administration, democratization of public life, communication management, communicative environment.

---

**Постановка проблеми.** У реаліях сьогодення на етапі соціально-економічного та політичного розвитку роль комунікації набуває величезної теоретико-методологічної та соціально-практичної актуалізації, зумовленої її повним проникненням у всі сфери суспільного життя. Це

призвело до затвердження нових комунікативних структур, процесів і форм, які забезпечили якісну зміну соціального та комунікативного середовища нашого світу. Значущість і необхідність ретельного наукового дослідження ролі комунікації полягає в тому, що використання різних

форм і методів спілкування, вільний доступ громадян до інформації на всіх етапах прийняття рішень і функціонування центральних і місцевих органів влади, участь Інституту громадянського суспільства в роботі експертних, консультаційних та дорадчих громадських рад з питань висвітлення та захисту прав і свобод громадян, громадського контролю, прямого електронного отримання державних послуг тощо є важливими факторами демократизації державного управління. Насамперед мова йде про свідому орієнтацію на нове сприйняття цінностей, а саме індивіда та групи людей (колективу), їх безпосередню участь у демократичній організації життя держави і суспільства. Головне в цьому контексті полягає в тому, що раціональний консенсус громадянського суспільства і держави є фактором загального суспільного дискурсу і стратегічним ресурсом демократичного розвитку. Таким чином, комунікація у світлі демократизації державного управління має особливе значення як для органів державної влади, так і для інститутів громадянського суспільства в Україні [1, с. 6, 8].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Варто зазначити, що поряд з категорією “комунікація”, експерти часто порівнюють поняття “інформація”, дослідники М. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедаури вважають категорію “комунікація” обміном інформацією на основі якої керівництво отримує інформацію, необхідну для прийняття ефективних рішень і приймає рішення щодо працівників організації (компанії) [2, с. 19].

**Мета статті** — дослідити теоретико-методологічну та соціально-практичну актуалізацію ролі комунікації.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Поняття комунікація постійно трансформується та поповнюється новими характеристиками та суттєвими ознаками, саме тому узагальнення за аналогією таких понять як, наприклад, політика, інформація тощо в принципі неможлива. Досить аргументовані докази з цього питання за аналогією з поняттям “масові комунікації” розглянула ще у 1999 р. О. Зернецька [3; 4, с. 18–19]. Більш чітко розмежування понять “комунікація” і “комунікації” знаходимо також у статті Д. Кіслова “Термінологія комунікацій: теоретичний дискурс та його практичне використання”. В ній зазначається: “Комунікація — це природно-соціальний феномен, явище глобально-космічного виміру, що є загальним відображенням симбіозу складних, багаторівневих процесів пересування будь-чого та будь-кого у часі й просторі, у тому числі, кодів і символів штучно-природного походження всіх форм буття, які містять в собі інформацію.

Комунікації — це природно-штучна сукупність конкретних систем, що своїми специфічними засобами реалізує всі відомі функції: переміщення, пересування, транспортування матеріальних об’єктів; передача інформаційних потоків; здійснення спілкування людей і живих організмів; зв’язок в локальному, планетарному і космічному вимірах” [5, с. 49].

Звичайно, як стверджує Д. Кіслов, визначення описаних понять може бути лише відносним і залежить від часу, предметної сфери, глибини на-

укового осмислення, рівня цивілізаційного розвитку та багатьох інших факторів. В цілому ж, на нашу думку, запропонований підхід до визначення понять “комунікація” і “комунікації” можна розглядати в контексті видового та родового аспектів. Складовими загальної системи комунікацій виступають галузеві, цільові, спеціальні, технологічні та інші види комунікацій в різних сферах людської життєдіяльності, у тому числі: політичній, соціальній, управлінській, науковій, маркетинговій тощо та їх комбінації й різновиди [6, с. 46].

Порівнюючи визначення понять “комунікація” багатьма зарубіжними авторами, Т. Науменко робить узагальнення, що вони можуть бути об’єднані за трьома ознаками: “по-перше, комунікація розглядається як зв’язок між різними об’єктами. Такі некатегоричні визначення характерні в основному для повсякденного розуміння комунікації. По-друге, комунікація розуміється як аналог спілкування. По-третє, комунікація розуміється як аналог впливу” [7, с. 42].

Дане порівняння свідчить, що перші два підходи передбачають комунікацію у вигляді двостороннього зв’язку. Така інтерпретація зв’язку ґрунтується на уявленні, що зв’язок між різними об’єктами, або як аналог зв’язку між суб’єктами, може відбуватися як двосторонній процес обміну повідомленнями (сигналами), який обумовлений змістом взаємозв’язку між комунікаторами і соціальним середовищем. Тобто, мова йде про те, що у процесі двостороннього зв’язку “і той, хто посилає, і той, хто отримує інформацію, діють в межах своїх взаємин, що склалися

між ними і соціальною ситуацією, що оточує їх” [8, с. 20].

З огляду на зазначене, можемо констатувати, що комунікація є процесом передачі інформації між суб’єктами соціальної сфери суспільства. Взагалі термін “комунікація” використовується багатьма соціальними, біологічними, технічними науками. Але у будь-якому випадку комунікація передбачає наявність як мінімум трьох учасників цього процесу: передавач – повідомлення – приймач. Таким чином вимальовується, що комунікація є різновидом взаємодії між певними суб’єктами (передавач, приймач) за посередництвом певного об’єкта (повідомлення).

Перегляд наукових розробок зарубіжних і вітчизняних учених показує, що, незважаючи на те, що поняття “комунікація” є предметом дослідження й використання досить широкого кола природничих і гуманітарних наук, питання про функціональні особливості комунікації та демократичного ресурсу системного впливу на ефективну взаємодію органів державної влади й громадськості ще не знайшли свого комплексного вирішення в науці державного управління. Крім того, проблема впливу громадянської комунікації на становлення та розвиток демократичного державного управління в Україні відповідно до європейських демократичних стандартів ще не стала особливим об’єктом наукових досліджень [9, с. 22]

Енциклопедичний словник з державного управління за ред. Ю. Ковбасюка, В. Трощинського, Ю. Сурміна, приділяє значну увагу

комунікативній проблематиці, розглядаючи дефініції “комунікації”, “комунікації організаційні”, “комунікація управлінська”, “комунікація в державному управлінні” та тлумачить “комунікації як передачу і прийом інформації, наказів, емоцій, джерело життєвої сили будь-якої організації, оскільки одна з найважливіших цілей комунікації полягає в тому, щоб здійснювати субординацію та координацію різноманітних елементів організації” [10, с. 330].

Досліджуючи сутність та функції комунікації в системі державного управління Є. В. Драчов, наголошує, що “при здійсненні основних управлінських функцій – планування, організації, мотивації, координації, аналізу та контролю, – комунікація виступає як інтегруючий фактор: використовуючи потоки інформації, вона спрямовує повідомлення від однієї ланки до іншої відповідно до встановлених цілей. Фактично, система обробки інформації виступає об’єднуючою функцією для всіх підсистем, або підрозділів державного управління”.

Розмежовуючи поняття “державно-управлінська комунікація” (налагодження інформаційно-комунікативних процесів у сфері державного управління) та “державно-урядова комунікація” (як її структурна складова, яка забезпечує безпосереднє комунікування між урядом, бізнесом та громадськістю) Є. О. Романенком було виокремлено її комунікативні рівні: внутрішній, що стосується структурної взаємодії органів державної влади і їх взаємодії з громадськістю, та зовнішній, який стосується взаємодії держави та її ін-

ституційних структур у напрямі реалізації зовнішньої політики.

Наголошуючи на тому, що процес комунікації може відбуватися незалежно від часових бар’єрів і технологічних особливостей поширення інформації, О. Радченко, Г. Головченко вважають, що “обмін інформацією між автором книги і читачем може здійснюватись через сторіччя. В цьому випадку книга є носієм (каналом) інформації, а здійснення соціальної комунікації між іншими членами суспільства забезпечує її поширення на невизначену аудиторію і її трансформацію у масову”.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

---

1. Державно-громадянська комунікація: шлях від кризи до взаємодії: монографія / [В. М. Козаков, О. В. Рашковська, В. А. Ребкало, Є. О. Романенко, І. В. Чаплай]. К.: ДП “ВД “Персонал”, 2017. 288 с.
2. *Бухтатий О.* Україна медійна: на порозі інформаційної революції / О. Бухтатий, О. Радченко, Г. Головченко. К.: Видавець СВС Панасенко, 2015. 208 с.
3. *Красин Ю. А.* Судьбы демократии в России // Демократия, управление, культура: проблемное измерение современной политики. Ежегодник. Полит. наука / Ю. А. Красин. М.: РОССПЕН, 2007. С. 40–60.
4. *Рашковська О. В.* Громадянські ініціативи в розвитку комунікацій між державою та суспільством в Україні / О. В. Рашковська // Зб. наук. пр. НАДУ. № 2. 2012. 285 с.
5. Енциклопедичний словник з державного управління: / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ков-

- басюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. К.: НАДУ, 2010. 820 с.
6. Мазур В. Г. Комунікації як механізм взаємодії державних органів влади та громадськості на регіональному рівні / В. Г. Мазур // Державне управління: удосконалення та розвиток. 2011. № 8.
  7. Політологічний енциклопедичний словник / уряд. В. П. Горбатенко; за ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка. 2-ге вид., допов. і переробл. К.: Генеза, 2004. 736 с.
  8. Енциклопедичний словник з державного управління: / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. К.: НАДУ, 2010. 820 с.
  9. Драчов Є. В. Сутність та функції комунікації в системі державного управління / Є. В. Драчов // Наук. вісн. Академії муніципального управління / Є. В. Драчов, 2014. (Управління; 3). С. 159–167.
  10. Романенко Є. О. Комунікативна політика держави: теоретико-методологічний аналіз : [монографія] / Є. О. Романенко ; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. К. : НАДУ, 2014. 399 с.
- на porozi informacijnoyi revolyuciyi [Ukraine media: on the threshold of the information revolution]. Kyiv: Publisher SVS Panasenko [in Ukrainian].
3. Krasin Yu. A. (2007). Sud'bi demokraty'y' v Rossy'y' [The fate of democracy in Russia]. *Demokraty'ya, upravleny'e, kul'tura: problemnoe y'zmereny'e sovremennoj poly'ty'ky'. Ezhegodny'k. Poly'ty'cheskaya nauka – Democracy, governance, culture: the problem dimension of modern politics.* Yearbook Political science, 40–60 [in Russian].
  4. Rashkovskaya O. V. (2012). Gromadyans'ki iniciaty'vy' v rozvy'tku komunikacij mizh derzhavoyu ta suspil'stvom v Ukrayini [Civic Initiatives in the Development of Communications between the State and Society in Ukraine]. *Zbirny'k naukovy'x prac' NADU – Collection of scientific works of NAPA*, 2, 285 [in Ukrainian].
  5. Surmin Yu. P., Bakumenko V. D., Mikhnenko A. (2010). Ency'klopedy'chny'j slovny'k z derzhavnogo upravlinnya [Encyclopedic Dictionary of Public Administration]. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
  6. Mazur V. G. (2011). Komunikaciyi yak mexanizm vzayemodiyi derzhavny'x organiv vlady' ta gromads'kosti na regional'nomu rivni [Communications as a mechanism of interaction between state authorities and the public at the regional level]. *Marketynh i menedzhment innovatsii Derzhavne upravlinnya: udoskonalennya ta rozvy'tok – State Administration: Improvement and Development*, 8. Retrieved from <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=313> [in Ukrainian].
  7. Gorbatenko V. P. (2004). Politologichny'j ency'klopedy'chny'j slovny'k [Political Science Encyclopedic Dictionary]. Kyiv: Geneza [in Ukrainian].

## REFERENCES

1. Kozakov V. M., Rashkovskaya O. V., Rebkalo V. A., Romanenko E. O., Chaplay I. V. (2017). Derzhavno-gromadyans'ka komunikaciya: shlyax vid kry'zy' do vzayemodiyi [Public-civil communication: the path from crisis to interaction]. Kiev: DP "Publishing House" Personnel" [in Ukrainian].
2. Bukhtatiy O., Radchenko O., Golovchenko G. (2009). Ukrayina medijna:

8. Surmin Yu. P., Bakumenko V. D., Michnenko A. (2010). Ency'klopedy'chny'j slovny'k z derzhavnogo upravlinnya [Encyclopedic Dictionary of Public Administration]. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
9. Drachov E. V. (2014). Sutnist' ta funkciyi komunikaciyi v sy'stemi derzhavnogo upravlinnya [The essence and functions of communication in the system of public administration]. *Naukovy'j visny'k Akademiyi munity-pal'nogo upravlinnya — Scientific Bulletin of the Academy of Municipal Administration*, 3, 159–167 [in Ukrainian].
10. Romanenko E. O. (2014). Komunika-ty'vna polity'ka derzhavy': teorety'ko-metodologichny'j analiz [Communicative Politics of the State: Theoretical and Methodological Analysis]. Kyiv: NADU [in Ukrainian].



**UDC: 330.341.1:351**

DOI: [https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-4\(19\)-320-331](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-4(19)-320-331)

**Юзькова Олена Іванівна,**

аспірантка, Таврійський національний університет за спеціальністю “Державне управління”, 02068, м. Київ, вул. Драгоманова, 31б, тел.: +38 (099) 079 46 80, e-mail: [e.yuzkova@gmail.com](mailto:e.yuzkova@gmail.com)

ORCID: 0000-0002-0344-9693

**Юзькова Елена Ивановна,**

аспірантка, Таврійський національний університет по спеціальності “Государственное управление”, 02068, г. Киев, ул. Драгоманова, 31б, тел.: +38 (099) 079 46 80, e-mail: [e.yuzkova@gmail.com](mailto:e.yuzkova@gmail.com)

ORCID: 0000-0002-0344-9693

**Yuzkova Olena Ivanivna,**

PhD Candidate, Tavriyskiy National University, specialization “Public Management”, 02068, Kyiv, Str. Dragomanova, 31B, tel.: +38 (099) 079 46 80, e-mail: [e.yuzkova@gmail.com](mailto:e.yuzkova@gmail.com)

ORCID: 0000-0002-0344-9693

---

## ІННОВАЦІЙНЕ ЛІДЕРСТВО ЯК ФОРМА ПРОФЕСІЙНОЇ ЕВОЛЮЦІЇ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

**Анотація.** Проблемні питання впровадження механізмів інноваційного лідерства в діяльність органів державної влади в Україні в умовах суспільних змін привертають все більше уваги дослідників різних наукових напрямів. Цей процес має кілька базисних детермінантів, які представлені за результатами дослідження поведінки інноваційного лідера в організації на засадах організаційного досвіду. Надано порівняльний аналіз бачення інноваційного лідера представниками органів державної влади та представниками бізнесу з точки зору особистісних характеристик та поведінкової моделі всередині організації з метою виявлення закономірностей до формування інноваційного лідерства як форми професійної еволюції у сфері державного управління та в бізнес-середовищі. Досліджено понятійний та методичний аспект інноваційного лідерства на основі виявлення когніцій щодо бачення інноваційного лідерства в управлінні організаціями, зокрема в державному управлінні. Дослідження орієнтоване на поглиблення розуміння такого явища як інноваційне лідерство, тобто детальним вивченням і розумінням



інноваційного лідерства в його цілісності і безпосередньому взаємозв'язку з іншими явищами.

Зазначено, що бізнес завжди першим впроваджує нові ідеї та концепції, а громадський сектор та державні організації переймають досвід. Наразі, у зв'язку з вимогами зовнішнього середовища, бізнес шукає нові відповіді на старі питання: що таке лідерство? Яка організація буде ефективною? І зараз ми бачимо, як компанії впроваджують нову культуру, що сприяє інноваціям, творчості, дає можливість експериментувати, і діляться напрацюваннями, стають прикладом для інших. Чи не найголовніший виклик сьогодення — створювати культуру відповідальності, у якій рішення та пропозиції надходять не від авторитетної особи, представника влади, а від людей на усіх рівнях.

**Ключові слова:** інноваційне лідерство, інноваційне лідерство в державному управлінні, державне управління, розвиток інноваційного лідерства.

### **ИННОВАЦИОННОЕ ЛИДЕРСТВО КАК ФОРМА ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ЭВОЛЮЦИИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ**

**Аннотация.** Проблемные вопросы внедрения механизмов инновационного лидерства в деятельность органов государственной власти в Украине в условиях социальных изменений привлекают все больше внимания исследователей различных научных направлений. Этот процесс имеет несколько базисных детерминантов, которые представлены в сравнении по результатам исследования поведения инновационного лидера в организации на основе организационного опыта. Представлен сравнительный анализ видения инновационного лидера представителями органов государственной власти и представителями бизнеса с точки зрения личностных характеристик и поведенческой модели внутри организации с целью выявления закономерностей к формированию инновационного лидерства как формы профессиональной эволюции в сфере государственного управления и в бизнес-среде. Исследованы понятийный и методический аспекты инновационного лидерства на основе выявления когнитивных касательно видения инновационного лидерства в управлении организациями, в частности в государственном управлении. Исследование ориентировано на глубину понимания такого явления, как инновационное лидерство, то есть детальным глубинным изучением и пониманием инновационного лидерства в его целостности и непосредственной взаимосвязи с другими явлениями.

Отмечено, что бизнес всегда первым внедряет новые идеи и концепции, а общественный сектор и государственные организации перенимают опыт. Сейчас в связи с требованиями внешней среды, бизнес ищет новые ответы на старые вопросы: что такое лидерство? Какая организация будет эффективной? И сейчас мы видим, как компании внедряют новую культуру, которая способствует инновациям, творчеству, позволяет экспериментировать, и делиться наработками, становятся примером для других. Не самый ли главный вызов нашего времени — создавать культуру ответственности, в которой ре-

шення и предложения поступают не от авторитетного лица, представителя власти, а от людей на всех уровнях.

**Ключевые слова:** инновационное лидерство, инновационное лидерство в государственном управлении, государственное управление, развитие инновационного лидерства.

## INNOVATION LEADERSHIP AS A FORM OF PROFESSIONAL EVOLUTION IN PUBLIC ADMINISTRATION

**Abstract.** Problematic issues of innovation leadership mechanisms implementation in government bodies in Ukraine during social changes attract more and more attention of researchers from different scientific fields. This process has several basic determinations which are represented in comparison built upon research results of innovative leader behaviour in organization based on organizational experience. The article provides comparative analysis of vision of an innovative leader made by representatives of public authorities as well as business representatives in relation with personal characteristics and behaviour model inside the organization in order to find out common factors as for innovation leadership forming as a professional evolution method in public administration and business environment. The article presents the research of conceptual construct as well as methodological aspects of innovation leadership based on cognitions discovery as for innovation leadership vision in organizational management, in particular in public management. The research is focused on depth of understanding such phenomenon as innovation leadership (not width as in quantitative/mass research) – i.e. detailed deep research and understanding of innovation leadership in its integrity and direct connection with other phenomena.

It is noted that that the business is always the first to introduce new ideas and concepts, and the public sector and government organizations take on the experience. Now, due to the requirements of the environment, the business is looking for new answers to the old questions: what is leadership? Which organization will be effective? And now we see how the companies introduce a new culture that promotes innovation, creativity, allows you to experiment, and share the groundwork, and become an example for the others. The most important challenge today is to create a culture of responsibility in which the decisions and proposals come not from an authoritative person, a representative of the power, but from people at all the levels.

**Keywords:** innovation leadership, innovation leadership in public administration, public management, innovation leadership development.

---

**Постановка проблеми.** Проблемність ситуації полягає в тому, що, незважаючи на те, що теоретично інтереси суспільства, організації і особистості у забезпеченні сприятливих умов для інноваційного лідерства збігаються, на практиці спостерігається очевидні протиріччя між їх за-

питами по відношенню до лідерства і можливостями організації в даних соціально-економічних і управлінських умовах реалізувати потенціал інноваційного лідерства своїх співробітників. В більшості організацій ця різниця досягає критичних значень і породжує серйозні передумови соціально-психологічних і економічних проблем. Вона буває як зі знаком “плюс”, так і зі знаком “мінус”, коли потенціал управління в умовах, що склалися, не може бути в принципі затребуваний. Протягом кількох останніх десятиліть уявлення про лідерство суттєво змінилися, як і очікування від самого лідера. З’явилися фактори, що значно ускладнили наше розуміння світу та його правил, а саме:

- розвиток технологій;
- розмивання кордонів, розвиток глобальної економіки;
- міграція населення;
- боротьба за ресурси.

Таким чином з’явилася необхідність в появі на державному рівні не просто лідерів, а саме інноваційних лідерів.

Сучасний інноваційний лідер — це агент змін на локальному та глобальному рівнях. Це не означає контроль процесів від початку до кінця, інколи достатньо показати шлях, залучити, а інші підхоплять та масштабують результати. Тому кожен може бути лідером — агентом змін — на своєму рівні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Серед науковців поки що відсутня єдина думка щодо визначення механізмів сталого розвитку лідерства та сприяння вдосконаленню результативності та

ефективності зазначених механізмів. Вивчення питань лідерства в системі державного управління займаються Є. Абашкіна, Б. Кухта, М. Логунова, В. Міщисин, Л. Пашко та ін. Значний внесок в дослідження ефективності державного управління зробили В. Авер’янов, В. Бакуменко, А. Мельник та ін.

**Метою статті** є дослідження понятійного та методичного аспектів інноваційного лідерства як форми професійної еволюції на основі виявлення когніцій щодо бачення інноваційного лідерства в управлінні організаціями, зокрема в державному управлінні.

**Виклад основного матеріалу.** Рівень інституційних змін у будь-якій сфері державного управління визначається ефективністю реалізації системи управління відповідними державними інститутами. Нині на перший план виходить необхідність вирішення проблем удосконалення системи управління в державних інститутах у напрямі забезпечення результативності та ефективності виконання відповідних функцій і надання послуг [1].

Розглянемо результати дослідження деяких параметрів інноваційного лідерства, індивідуальних і соціальних, що ототожнюється сьогодні з управлінськими. Перші — пов’язані з актуалізацією потреби людини в забезпеченні власної безпеки і благополуччя в умовах мінливого та такого, що швидко розвивається, середовища життєдіяльності; другі — зі зростанням значення у всіх громадських, в тому числі економічних процесах так званого людського фактора, в основі якого лежать ін-

дивідуальні лідерські потенції, мобілізовані і організовані в інтересах системи і окремої особистості [2]. Показником успіху інноваційного лідера є не те, наскільки він впливова та важлива людина, не рівень покірності та страху його послідовників. Такий лідер вчить людей відповідальності на своєму рівні: добре виконувати свою роботу, будувати стосунки, фокусуватися на потребах клієнта, вивчати та застосовувати нові технології. Окрім цього, справжній агент змін має бачити океан, а не хвилі у ньому, він має мислити більш системно та широко. Щоб зорієнтуватись у викликах сьогодення, варто розуміти глобальні причини, тренди, системну динаміку, розуміти вплив своїх дій на загальну картину. Потрібно відійти від режиму реагування, припинити “гасити пожежі”, підняти голову, більше аналізувати та спостерігати.

У 2010 р. вперше в Україні були проведені широкомасштабні дослідження, які реалізуються з року в рік (анкетування, фокус-групи та напівструктуровані інтерв'ю) українських посадовців, для врахування їхнього бачення при визначенні ключових груп професійних компетенцій лідерства, потреб у навчанні та розвитку. Вивчення потреб відбувалося з використанням методики оцінювання “360 градусів”. Сутність методу “360 градусів” полягає в тому, що співробітника оцінюють кілька осіб з його робочого оточення: керівник, колега, наставник, колега по проекту і т. п. Зазвичай кількість оцінювачів становить не менше 4-х осіб, що дає змогу уникнути суб'єктивного фактора в оцінці співробітника однією

людиною. При використанні цього методу оцінюються професійні та особистісні компетенції, необхідні для ефективної роботи співробітника на займаній посаді. Подібний метод оцінювання дозволяє не тільки оцінити співробітників на відповідність вимогам організації, але і визначити їхні слабкі сторони. Дана інформація є відправною точкою для розробки як загальної стратегії навчання і розвитку в організації, так і індивідуальних планів розвитку для кожного окремого співробітника. Часто метод 360 градусів, крім кругової оцінки ділового оточення, включає також самооцінку, що дозволяє оцінити ступінь відповідності думки співробітника про себе з думкою інших оцінювачів і, тим самим, дати більш повний і корисний зворотний зв'язок [3].

Сьогодні в Україні реалізується Програма розвитку лідерства 2014, яка закладає підвалини для вдосконалення управління людськими ресурсами, професіоналізації державної служби, сталого розвитку лідерства та сприяння вдосконаленню ефективності діяльності державного управління в цілому [3]. Важливо, що ця програма була розроблена на основі вивчення потреб у навчанні керівників на державній службі в Україні відповідно до проекту основних груп компетенцій лідерства.

Метою представленого дослідження було порівняти індивідуальні потенції інноваційних лідерів, мобілізовані і організовані в інтересах системи — державного управління та бізнес-середовища та зрозуміти, які відповіді представники органів державної влади та представники бізне-

су знаходять на питання “Що таке інноваційне лідерство та його ефективні механізми в управлінні процесами в умовах суспільних змін?”

Дослідження орієнтоване на глибину розуміння такого явища, як інноваційне лідерство (ІЛ), тобто детальним, глибинним вивченням і розумінням інноваційного лідерства в його цілісності і безпосередньому взаємозв'язку з іншими явищами, наприклад:

- ІЛ в державному управлінні / ІЛ в бізнес-середовищі;
- відносини (взаємодія);
- мотивація до розвитку своїх компетенцій та лідерських якостей.

Також було досліджено деякі параметри інноваційного лідерства, а саме: ідентичність інноваційного лідера (ідентифікація інноваційного лідера), інноваційне лідерство в системі організації (інноваційне лідерство в системі — бізнес та органи державної виконавчої влади — на основі досвіду респондентів); відносини (взаємодія) в колективі / в організації (інноваційне лідерство крізь призму відносин в колективі/організації); потреба у навчанні та розвитку лідерських якостей (інноваційне лідерство крізь призму мотивації та розвитку компетенцій “я-досвід”).

Дослідження здійснювалося в період з 4 лютого 2019 р. по 17 березня 2019 року. В рамках дослідження проведено 4 фокус-групи — 2 групи представників органів державної виконавчої влади та 2 групи представників бізнесу.

Цільовими містами було обрано м. Київ та м. Маріуполь.

Було опитано 48 респондентів, з яких 24 (12 чоловіків та 12 жінок, ві-

ком від 23 до 57 років, з досвідом роботи в органах державної виконавчої влади від 2 до 15 років) — представляють органи державної виконавчої влади, а 24 (16 чоловіків та 8 жінок, віком від 32 до 45 років, з управлінським досвідом в бізнесі від 5 до 14 років) — представники різних галузей бізнесу.

Достовірність дослідження забезпечується типовістю учасників.

Дослідження відбувалося за двома етапами.

1-й етап. Ідентифікація особистості інноваційного лідера через складання його портрета через особисті риси та поведінку.

Під час дослідження використовувалися “якісні методології соціологічного дослідження”. Основна перевага використання такого підходу полягає у виявленні нових смислів, які впливають на поведінку. Тому було обрано метод фокус-груп з тим, щоб на етапі теоретичного обґрунтування деяких положень в рамках дисертаційного дослідження автора уточнити дані щодо інтерпретації поняття інноваційного лідерства в двох різних сферах управління — державному управлінні та бізнес-середовищі.

Оцінка зовнішніх особистих рис і поведінки сприяла одержанню наступних результатів:

Усі групи респондентів зазначили важливість приємної зовнішності, привабливості інноваційного лідера, значущість того, щоб ця людина сприймалась як сильна особистість, яка творчо підходить до завдань та процесів, в яких знаходиться.

Але представники органів державної виконавчої влади наголошу-

вали на необхідності широкого світогляду, прогресивних поглядів та спрямованість на системний саморозвиток, у той час як представники бізнесу важливим вбачали сформовану систему цінностей, внутрішній етичний кодекс та високий емоційний інтелект (табл. 1).

Щодо поведінкових характеристик, то важливим для представників всіх категорій здалося вміння ризикуючи втілювати всіх нові ідеї. Для представників органів державної виконавчої влади необхідною є характеристика “брати відповідаль-

ність на себе”, в той час як представники бізнесу важливим вважають створення цінності та інший погляд на світ (табл. 2).

Наразі в державному управлінні в Україні поширена практика трансферу інноваційних лідерів з бізнесу в державне управління. Тому 2-й етап дослідження був пов’язаний з дослідженням компетенцій поза системою (трансфер компетенцій, при переміщенні лідерів з бізнесу в органи державної виконавчої влади). Учасники побачили певні чинники, які можуть призвести як до успіху,

Таблиця 1

**Портрет особистих рис інноваційного лідера**

<b>Представники органів державної виконавчої влади</b>	<b>Представники бізнесу</b>
Приємний на зовнішність	Приємна зовнішність
Сміливий	Сильний
Наполегливий	Відкритий
Сильний	Творчий
Мужній	Цілеспрямований
Харизматичний	Схильність до ризику
Ерудований	
Мудрий	
Освічений	Сформована система цінностей
Має широкий світогляд	Внутрішній етичний кодекс
Має широкі прогресивні погляди	Має мрію
	“Незручний для команди”
Спрямований на систематичний саморозвиток	Поєднує “молодість душі”
Організований	з професійним досвідом
Має чітку місію та бачення (бачить шлях)	Професіонал
Цілеспрямований	Постійно генерує нові ідеї
Конкретний	Вміє адаптувати те, що добре працює
Відповідальний	Вміє працювати з невдачею
	Вміє тримати удар
Мислить нестандартно	Вміє слухати
Стратег	
Креативний	
Інший за поглядами	
	Знання психології
Діє нестандартно	Емоційний інтелект
Нестандартні/нешаблонні підходи/інструменти	
Не зупиняється на досягнутому	
Прагне змін і втілює їх	

так і до поразки інноваційного лідера з бізнесу при переході його в державне управління. Так, представники органів державної виконавчої влади зазначили, що ресурси в бізнесі та на держслужбі використовуються під різні задачі. В бізнесі — отримати результат, в держслужбі — переобратися. Відповідно, лідерам, які звикли до спрямованості на результат може бути складно переорієнтуватися на більш процесну роботу. Представники органів державної виконавчої влади також зазначили, що в бізне-

сі лідер має більше важелів впливу, аніж в державному управлінні, відповідно, йому доведеться навчитися досягати цілей значно меншою кількістю інструментів.

Представники бізнесу зазначили, що оскільки в бізнесі більше свободи та грошей, може бути не зрозуміла мотивація переходу лідера з бізнесу в органи державної виконавчої влади. Також ними був відмічений ризик відсутності “драйву”, який, власне, і є основою створення інновацій, через велику бюрократизацію

Таблиця 2

**Портрет поведінкових рис інноваційного лідера**

<b>Представники органів державної виконавчої влади</b>	<b>Представники бізнесу</b>
<p>Веде за собою Бере відповідальність Привносить нові ідеї</p> <p>Надихає Ризикує Формує довіру</p> <p>Реалізує на практиці Приймає рішення</p>	<p>Розповідає про свої невдачі Намагається щось покращити та змінити Не боїться ризикувати</p> <p>Створює цінність</p> <p>Постійно саморозвивається та вчиться Працює інструментами, які ніхто не використовував раніше Дивиться на світ іншим поглядом</p>

Таблиця 3

**Характеристики, які сприяють успіху лідерів з бізнесу в державному управлінні**

<b>Представники органів державної виконавчої влади</b>	<b>Представники бізнесу</b>
<p>Свіжий погляд</p> <p>Орієнтація на результат Орієнтація на клієнта Орієнтація на ефективність</p> <p>Досвід управління інноваціями Чітке бачення цілей та завдань Оцінка ризиків та вміння прогнозувати</p>	<p>Інтелект Дипломатичність Комунікації</p> <p>Орієнтація на результат Орієнтація на клієнта</p> <p>Вміння “продавати” Вміння приймати виклики Вміння створювати команди Вміння управляти людьми Вміння відрізнати відоме для ринку від невідомого Вміння оцінювати ризики</p>

**Характеристики, які заважають успіху лідерів  
з бізнесу в державному управлінні**

<b>Представники органів державної виконавчої влади</b>	<b>Представники бізнесу</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Неможливість порушити закон</li> <li>- Важлива увага до соціального аспекту</li> <li>- Не все можна оцінити через економічний ефект</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Інший (більш повільний) темп роботи органів державної виконавчої влади</li> <li>- Процедури в бізнесі простіше за процедури на державній службі</li> <li>- Державна служба має більшу кількість операційних завдань ніж бізнес</li> <li>- В системі держслужби людина не може працювати самостійно</li> <li>- Всередині структури органів державної виконавчої влади важко створити команду</li> <li>- Робота органів державної виконавчої влади залежить від політичних циклів</li> </ul>

на державній службі. На думку лідерів з бізнесу, представники бізнесу мають займати в державному управлінні більш високі посади, які надають більшу свободу дій та сприяють розвитку інноваційного лідерства.

І навпаки, серед тих характеристик, які можуть **заважати** цьому успіху були названі:

Важливо зазначити, що як представники органів державної виконавчої влади, так і представники бізнесу визначили наявність місії в своїх організаціях, але при цьому ключові цінності цих категорій дуже різняться.

Ключові цінності, що панують на держслужбі, наразі — робити більше з меншими витратами; створювати сприятливу робочу атмосферу та ставитися один до одного з повагою, шукати нові підходи до роботи. Представники бізнесу основними цінностями визначили чесність, практичний підхід, прагнення росту та навчанню.

Відомо, що зворотньою стороною особистого інноваційного лідерства

має бути інноваційна корпоративна культура. Тут також спостерігаємо різницю: в органах державної виконавчої влади корпоративну культуру характеризують як авторитарно-демократичну, а в бізнесі — як демократичну.

Серед компетенцій інноваційного лідера називають у тому числі:

- управління змінами;
- управління людьми;
- орієнтація на результат;
- бізнес спроможності/хватка.

Ранжування компетенцій виявило найбільшу схожість між представниками обох груп. Як бачимо, представники органів державної виконавчої влади і бізнесу визначили найважливішими компетенціями — управління змінами і управління людьми (табл. 5).

Лідерство — феномен, який потребує постійної роботи з власною особистістю. Отже, наступним питанням ми спробували визначити, що саме може стати чинниками мотивації для подальшого розвитку



інноваційного лідерства. Як бачимо, представники органів державної виконавчої влади одноголосно назвали єдиний мотиваційний чинник, в той час як представники бізнесу мають їх цілу низку (табл. 6).

Оскільки ми передбачаємо необхідність впровадження механізмів розвитку інноваційного лідерства в державне управління, то було б дуже важливо дізнатись, які саме теми вважають необхідними для цього розвитку представники обох категорій (табл. 7).

**Висновки.** Проведене дослідження дозволило одержати наступні результати:

1. Інноваційний лідер є завжди креативним. Він харизматичний. В нього високий емоційний інтелект. Він не боїться щось робити по-новому. Його завжди поважають. Він вимогливий.

2. Необхідність розвитку інноваційного лідерства була визнана однією з ключових компетенцій для керівників як в органах державної виконавчої влади, так і в бізнесі.

3. Трансфер інноваційних лідерів з бізнесу до органів вищої виконавчої влади може бути дуже успішним за умови дотримання певних вимог.

4. Учасникам фокус-груп було найважче (складніше) пояснити моменти, пов'язані:

- з різницею в поняттях “лідер” та “інноваційний лідер”, часто ці поняття ототожнювались, оскільки саме поняття “лідер” для багатьох учасників вже включало поняття “інноваційність”;

- мотивацією переходу лідерів з бізнесу в органи державної виконавчої влади — вона не завжди зрозуміла представникам обох груп.

Таблиця 5

**Бачення необхідності компетенцій інноваційного лідерства**

<b>Представники органів державної виконавчої влади</b>	<b>Представники бізнесу</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Перша позиція в ранжуванні — найважливіша — управління змінами</li> <li>• Друга позиція — управління людьми</li> <li>• Третя позиція — бізнес- здібності/хватка</li> <li>• Четверта позиція — орієнтація на результат</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Перша позиція в ранжуванні — найважливіша — управління змінами</li> <li>• Друга позиція — управління людьми</li> <li>• Третя позиція — орієнтація на результат</li> <li>• Четверта позиція — бізнес-здібності/хватка</li> </ul>

Таблиця 6

**Чинники мотивації для подальшого розвитку інноваційного лідерства**

<b>Представники органів державної виконавчої влади</b>	<b>Представники бізнесу</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Бажання змінити існуючу ситуацію, але не вистачає знань</li> </ul>	<p>1. Розуміння того, що всі зміни починаються з себе.</p> <p>2. Подальші:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• готовність ділитися власним досвідом</li> <li>• бажання змінити ситуацію як є</li> <li>• бажання рухатися далі</li> <li>• наявність необхідних якостей для такого навчання</li> </ul>

**Пріоритети розвитку інноваційного лідерства в державному управлінні**

<b>Представники органів державної виконавчої влади</b>	<b>Представники бізнесу</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Стратегічне бачення, стратегічне управління</li> <li>• Використання сучасних технологій управління людьми та процесами</li> <li>- Навички креативного мислення</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Управління змінами</li> <li>• Інновації та інноваційність як феномен та її політичні виявлення</li> <li>• Психологія команди</li> </ul>

Більшість учасників дослідження розуміють, що розвиток інноваційного лідерства є необхідною складовою для подальшого кар'єрного росту як в органах вищої виконавчої влади, так і в бізнес-середовищі.

Практично всі також можуть назвати особистісні риси та поведінкові моделі, які сприяють успіху в розвитку інноваційного лідерства.

Більш складним виявилось питання, чим саме інноваційний лідер відрізняється від лідера.

Певна частина респондентів вагалася між варіантами, що інноваційний лідер — це лідер, який постійно генерує нові ідеї та нові шляхи вирішення складних ситуацій, а інша частина вважала інноваційним лідерством успішне втілення цих рішень та ідей на практиці як власне самим лідером, так і вмінням інноваційного лідера надихнути на це команду.

Незважаючи на те, що всі учасники дискусій погоджувалися, що переведення лідерів з бізнесу в органи вищої виконавчої влади може бути дуже успішним, певна частина з них висловлювали сумніви щодо їх можливості працювати в органах вищої виконавчої влади тривалий час у зв'язку з різницею в системі цінностей та особливостей організаційної культури в бізнесі та на держслужбі.

Такі респонденти зазначали, що підвищена бюрократизація в органах вищої виконавчої влади не сприяє гнучкості та орієнтації на результат, які є основними вимогами для лідерів в бізнес-середовищі. Але частина опитаних не виключають, що лідери з бізнесу можуть бути успішними за умов роботи на більш високих посадах, де вони матимуть більше необхідної для них свободи та повноважень та за умов розуміння ними політичних циклів в країні.

Проведене дослідження дає змогу виокремити особливості інноваційного лідерства як форми професійної еволюції в державному управлінні через визначення та аналіз поведінкових та особистісних складових, а також встановити закономірності до формування інноваційного лідерства у сфері державного управління та у бізнес-середовищі.

### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. *Ткачова О.* Ефективність державного управління: поняття та підходи до оцінювання / О. Ткачова // Вісн. Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. 2013. № 2. С. 30–37.
2. *Поспелова Т. В.* Механізми державного управління людським розвитком в Україні: монографія / Т. В. По-

спєлова. Донецьк: Норд-Прес, 2011. 350 с.

3. Розвиток лідерства / Л. Бізо, І. Ібрагімова, О. Кікоть, Є. Барань, Т. Федорів ; за заг. ред. І. Ібрагімової. К. : Проект “Реформа управління персоналом на державній службі в Україні”, 2012. 400 с.

## REFERENCES

---

1. Tkachova O. (2013). Efektyvnist derzhavnoho upravlinnia: poniattia ta pidkhody do otsiniuvannia [Efficiency of state administration: concept and evaluation approaches]. *Visnyk Natsionalnoi akademii derzhavnoho uprav-*

*linnia pry Prezydentovi Ukrainy – Bulletin of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine*, 2, 30–37 [in Ukrainian].

2. Pospelova T. V. (2011). *Mekhanizmy derzhavnoho upravlinnia liudskym rozvytkom v Ukraini: monohrafiia* [People Development Mechanisms in Public Administration in Ukraine: monograph]. Donetsk: Nord-Pres [in Ukrainian].
3. Bizo L., Ibrahimova I., Kikot O., Baran Ye., Fedoriv T. (2012). Rozvytok liderstva [Leadership Development]. *Proekt: “Reforma upravlinnia personalom na derzhavnii sluzhbi v Ukraini” – Project “HR Public Administration Reform in Ukraine”*. I. Ibrahimova (Ed.) [in Ukrainian].

## **Conditions of publication in the collection “PUBLIC MANAGEMENT”**

With the purpose of verification of the compliance with the requirements for the design of a scientific article of the Ministry of Education and Science of Ukraine and the scientific and metric database “Scopus”, it necessarily undergoes a preliminary review procedure that includes: procedures for internal, external peer review and verification of compliance with the rules of publishing ethics.

Article, Application, Information about the author, photo and receipt of payment for translation of the article into English are sent to the e-mail address: [irina\\_pravo@ukr.net](mailto:irina_pravo@ukr.net). Samples of the Statement and Information about the author(s) can be downloaded by links: Samples of the Statement, Information.

In order to include the collection “Public management” in such authoritative world science-based, bibliographic and reference databases as SciVerse Scopus and Web of Science, the collection is published in two languages (the original and in English). In print version in English, and in the electronic version – in Ukrainian (placed on the site of the public scientific organization “All-Ukrainian Assembly of Doctors of Sciences for Public Administration” <http://vadnd.org.ua/ua/collection/>). Under the condition that the article is submitted to the collection in two languages – the publication of the article is free, and in the absence of an English translation it will cost the author 85 UAH. – for 2000 characters, for the purpose of its professional translation into English. The editors reserve the right to edit the articles. The amount and requisites for payment for the translation of the article into English will be sent to the author (s), only after the article has been edited by the editorial board of the collection.

An indispensable condition for the publication of an article in the collection is the instructions, by each author, in Information about authors, personal numbers in the ORCID system (<https://orcid.org/register>) and Web of Science Reseracher ID (<http://www.researcherid.com/SelfRegistration.action>).

The file name with the electronic version of the article must necessarily contain the author's surname and name. The article is printed with the author's photo, which must be sent to the editorial office in a separate file in electronic format (in the image format.jpg), good quality, informal (preferably documentary, or office), not less than 800 Kb, 10 × 12 cm in size.

*The structure of the scientific article (according to the requirements of VAK):*

- UDC index in the upper left corner of the sheet (Times New Roman, 14 pt., Italic);
- an empty string (Times New Roman, 14 pt.);
- Full name of the author (co-authors, not more than three), academic degree, academic title, position, place of work, address of the place of work with indication of the postal code, e-mail of the author, contact phone, width, in the language of the article (Times New Roman, 14 Fri.);
- ORCID, in the lower right corner of the sheet (Times New Roman, 14 pt., Italics);
- an empty string (Times New Roman, 14 pt.);
- title of the article – in capital letters, centered, in the language of the article (Times New Roman, 14 pt., Bold). The title of the article is submitted without the use of highly specialized abbreviations, a dot at the end of the title is not put;
- an empty string (Times New Roman, 14 pt.);
- Abstract (1800–2000 characters), in the language of the article (Times New Roman, 14 pt.);
- an empty string (Times New Roman, 14 pt.);
- Keywords (3–10 words), in the language of the article (Times New Roman, 14 pt.).

**SPECIFIED INFORMATION IS PROVIDED BY THE SEPERAT BLOCKS  
IN UKRAINIAN, RUSSIAN AND ENGLISH LANGUAGES.**

- an empty string (Times New Roman, 14 pt., Bold);

- Statement of the problem (Times New Roman, 14 pt., Bold);
- Analysis of recent studies and publications (Times New Roman, 14 pt., Bold);
- Formulation of the purposes of the article (Times New Roman, 14 pt., Bold);
- Statement of the main material (Times New Roman, 14 pt., Bold);
- Conclusions and prospects for further research (Times New Roman, 14 pt., Bold);
- List of sources used (Times New Roman, 14 pt., Bold).

*Design of the scientific article:*

- all the statistical data must be backed up by the references on the source;
- all quotes must be ended by the references on the source;
- links on books and on non-fiction literature are undesirable;
- links on own posts are not desirable and allowed only in case of urgent needs;
- links on our magazine “with courtesy” is also undesirable and does not accelerate the adoption of articles in print in any way;
  - if in the review of the literature review or hereafter refer you recall on the name of scientist – his publication must be published in the general list of literature after the article;
  - second citation is not allowed! If you quote Kotler than the link must be exactly on Kotler, not on the author, who read Kotler;
  - in formulas only generally accepted characters are used;
  - table should be numbered, each should have a name;
  - in text generally accepted terms and terms that are often found should be given by the acronym (in the first time decoding is obligatory);
  - all pictures and graphics should be numbered and have a name;
  - format A4, font “Times New Roman”, font size – 14, line spacing – 1,5; Settings page (banks) – 2 cm on all sides;
  - minimum amount of articles – 8 th. characters with spaces, maximum – 34 thousand (Article optimal size – 20–24 thousand characters);
  - all text objects should be built with the use of Microsoft Word (Microsoft Excel Chart, Microsoft Equation etc.). In constructing graphs keep in mind that Design of the references:
    1. Literary sources that are cited should be numbered in the order with the reference to them in the text. Attribution is given in brackets, for example: “... we know from [4]. ... “or” ... considered in [4, p. 203] ... ”.
    2. References are given at the end of the article under the appeal procedure by the text in the original language and in accordance with GOST 7.1: 2006 “Система стандартів з інформації, бібліотечної та видавничої справи. Бібліографічний запис. Бібліографічний опис. Загальні вимоги та правила складання”.
    3. The List of Literature in English must be designed according to the international bibliographic standard APA (<http://www.bibme.org/citation-guide/apa/>). If scientific work is written in a language that uses the Cyrillic alphabet, its bibliographic description should be transliterated in Latin letters. After the work’s title in Latin letters indicate English translation in parentheses. In case of necessity it is possible to render services in writing the List of Literature in English. Service cost – UAH 8 per 1 source.

*Article is accepted for consideration and transmitted to the internal review only with full documentation and full copyright data. Editorial reserves the right to edit and slight reductions, while maintaining as main conclusions and the author’s style. Position of the redaction g may not necessarily reflect the opinion of the individual author expressed in the article. All articles are placed on a paid basis. The average waiting time of publication (from the date of filing to the date of publication) – an average of 3–6 months (depending on seasonal load). Article of the authors, that have arrears shall be taken only after the repayment of debt.*

**More information about the collection can be found at:** <http://vadnd.org.ua/ua/general-information/>

Наукове видання

# **ПУБЛІЧНЕ УРЯДУВАННЯ**

*№ 4 (19) – вересень 2019*

Підп. до друку 23.10.19. Формат 70×100<sup>1</sup>/<sub>16</sub>.  
Ум. друк. арк. 27,08. Обл.-вид. арк. 21,75.  
Наклад 300 пр.