

# ІНВЕСТИЦІЇ: ПРАКТИКА ТА ДОСВІД

ISSN 2306-6814



9 772306 681405

Науково-практичний журнал

№ 13-14 липень 2021

Головний редактор:

**Ємельянов В.М.,**  
доктор наук з державного управління,  
професор, заслужений діяч науки  
і техніки України

Заступники головного редактора:

**Антонова Л.В.,**  
кандидат економічних наук, доктор наук  
з державного управління, професор  
**Нора Г.А.,**  
доктор економічних наук, професор

Відповідальні секретарі:

**Штиршов О.М.,** кандидат наук з  
державного управління, доцент  
**Тимофеев С.П.,** кандидат наук з  
державного управління, доцент  
**Кучеренко Г.Б.**

Члени редакційної колегії:

**Abbas Mardani, Ph.D. in Philosophy Management**  
(USA)  
**Бартош Гордецьки,** доктор політичних наук, профе-  
сор факультету журналістики й політичних наук  
Університету імені Адама Міцкевича (м. Познань,  
Польща)  
**Беглиця В. П.,** кандидат економічних наук, доктор  
наук з державного управління, професор  
**Гармідер А. Д.,** доктор економічних наук, доцент  
**Гнатєва Т. М.,** кандидат економічних наук,  
доцент  
**Гришова І. Ю.,** доктор економічних наук  
**Дацій О. І.,** доктор економічних наук  
**Денисенко М. П.,** доктор економічних наук,  
професор  
**Козловський С. В.,** доктор економічних наук,  
професор  
**Кравчук А. О.,** кандидат економічних наук, доцент  
**Кушнір С. О.,** кандидат економічних наук,  
професор  
**Лазарева О. В.,** доктор економічних наук,  
професор  
**Ніколюк О. В.,** доктор економічних наук,  
професор  
**Плеханов Д. О.,** кандидат економічних  
наук, доктор наук з державного  
управління, професор  
**Резнікова Н. В.,** доктор економічних наук,  
професор  
**Сазонець І. А.,** доктор економічних наук,  
професор  
**Сазонець О. М.,** доктор економічних наук, професор  
**Сорока С. В.,** доктор наук з державного управління,  
професор  
**Стоян О. Ю.,** кандидат економічних наук,  
доктор наук з державного управління, доцент  
**Тарасова Т. О.,** доктор економічних наук,  
професор  
**Чвертко Л. А.,** кандидат економічних наук, доцент  
**Яременко Л. М.,** к. е. н., доцент, доцент кафедри  
фінансів, обліку і оподаткування  
**Ярошевська О. В.,** доктор економічних наук,  
професор

# ІНВЕСТИЦІЇ:

ПРАКТИКА ТА ДОСВІД

№ 13—14 липень 2021 р.

Журнал засновано у січні 2002 року.  
Виходить 2 рази на місяць

Журнал включено до переліку наукових фахових  
видань України з питань

ЕКОНОМІКИ ТА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Категорія «Б»

(Наказ Міністерства освіти і науки України від  
02.07.2020 № 886)

Спеціальності – 051, 071, 072, 073, 075, 076, 281, 292

ІНДЕКСАЦІЯ ВИДАННЯ В НАУКОМЕТРИЧНИХ БАЗАХ:

— Index Copernicus (IC);  
— SIS;  
— Google Scholar.

Свідоцтво КВ № 23727-13567ПП від 17.12.2018 року  
ISSN 2306-6814

Передплатний індекс: 23892

Адреса редакції:

04112, м. Київ, вул. Дорогожицька, 18, к. 29

Поштова адреса:

04112, м. Київ, вул. Дорогожицька, 18, к. 29

Телефон: (044) 223-26-28, 537-14-33

Тел./факс: (044) 458-10-73

E-mail: [economy\\_2008@ukr.net](mailto:economy_2008@ukr.net)

[www.investplan.com.ua](http://www.investplan.com.ua)

Засновники:

**Чорноморський національний університет  
імені Петра Могили,  
ТОВ "ДКС Центр"**

Видавець:

**ТОВ "ДКС Центр"**

Передрукування дозволяється лише за згодою  
редакції.

Відповідальність за добір і викладення фактів несуть  
автори. Редакція не завжди поділяє позицію авторів  
публікацій.

За зміст та достовірність реклами несе  
відповідальність рекламодавець.

Рекомендовано до друку Вченою Радою  
Чорноморського національного університету  
імені Петра Могили 22.07.21 р.

Підписано до друку 22.07.21 р.

Формат 60x84 1/8, Ум. друк. арк. 22.6.

Наклад — 1000 прим.

Папір крейдований, друк офсетний.

Замовлення № 2207/3.

Віддруковано у ТОВ «ДКС Центр»

м. Київ, пров. Куренівський, 17

Тел. (044) 537-14-34

© ІНВЕСТИЦІЇ: ПРАКТИКА ТА ДОСВІД, 2021

# РОЗМІЩЕННЯ СТАТТІ

## **1. Вимоги щодо змісту наукової статті.**

- 1.1. Високий науковий рівень статті.
- 1.2. Приймаються раніше не опубліковані наукові статті.
- 1.3. Автор несе відповідальність за оригінальність тексту статті (за плагіат відповідає автор).
- 1.4. Стаття повинна бути написана українською, російською або англійською мовою.
- 1.5. Автори опублікованих матеріалів несуть відповідальність за точність наведених фактів, цитат, статистичних даних, власних назв, географічних назв та інших відомостей, а також за те, що в матеріалах не містяться дані, що не підлягають відкритій публікації.
- 1.6. Остаточне рішення про публікацію ухвалюється Редакційною колегією, яка також залишає за собою право на додаткове рецензування, редагування і відхилення статей.

## **2. Вимоги щодо оформлення наукової статті.**

- 2.1. У статті з лівого боку має стояти індекс УДК (Регистр – «ВСЕ ПРОПИСНЫЕ»)
- 2.2. Ініціали та прізвище автора. Через кому після ПІБ зазначається науковий ступінь, вчене звання, посада, науковий заклад. (На мові статті, українською (якщо стаття не україномовна) та англійською мовою). ORCID ID.
- 2.3. Назва статті (Регистр – «Как в предложениях») мовою статті, українською (якщо стаття не україномовна) та англійською мовою.
- 2.4. Анотація.
  - 2.4.1. Мовою статті (обсяг не менш як 100 слів).
  - 2.4.2. Англійською мовою (обсяг не менш як 1800 знаків без пробілів).
  - 2.4.3. У статті не українською мовою обов'язкова анотація українською мовою (обсяг не менш як 1800 знаків без пробілів).
- 2.5. Ключові слова (5—8 слів) мовою статті, українською (якщо стаття не україномовна) та англійською мовою.
- 2.6. Текст статті.

У статті повинні міститись (із виділенням у тексті) такі елементи:

  - постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями;
  - аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття;
  - формулювання цілей статті (постановка завдання);
  - виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів;
  - висновки з проведеного дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі;
  - список літератури;
  - список літератури (References) в романському алфавіті.

Згідно з новими правилами, які враховують вимоги міжнародних систем цитування, автори статей повинні давати список літератури в двох варіантах: один мовою оригіналу і окремим блоком той же список літератури (References) в романському алфавіті (harvard reference system), повторюючи в ньому в тому ж порядку всі джерела літератури, незалежно від того, чи є серед них іноземні.

Для правильного оформлення, скористайтеся рекомендаціями <http://www.economy.in.ua/d/references.doc> або замовте цю послугу в редакції (див. анкету для автора).

## **3. Технічні вимоги до статті.**

- 3.1. Обсяг рукопису — 20—35 тис. знаків, включаючи рисунки, таблиці.
- 3.2. Стаття повинна бути виконана у форматі А-4 текстового редактора Microsoft Word for Windows (шрифт – Times New Roman). Якщо стаття зроблена в редакторі Microsoft Word (версія 2007) і має розширенням .docx, обов'язково потрібно відправити додатково файли статті Perezberezhneni u format .doc dla Microsoft Word (версія 97-2003) або .rtf. Назва файлу має відповідати прізвищу автора (наприклад: Іванов або Ivanov ).
- 3.3. Кількість табличного матеріалу та ілюстрацій повинна бути доречною. Цифровий матеріал подається у таблиці, що має порядковий номер (наприклад, Таблиця 1.) і назву (друкується над таблицею посередині жирним шрифтом). Ілюстрації також потрібно нумерувати і вони повинні мати назви, які вказуються під кожною ілюстрацією (наприклад, Рис. 2. Переваги ефективної структуризації попиту).
- 3.4. Рисунки, виконані у MS Word, потрібно згрупувати; вони повинні бути єдиним графічним об'єктом. Для рисунків, зроблених у програмі Excel, потрібно додатково до статті відправити файл Excel (2003).
- 3.5. Формули виконуються за допомогою вбудованого редактора формул MS Equation і нумеруються з правого боку.
- 3.6. Посилання на літературу в тексті необхідно подавати в квадратних дужках, наприклад, [3, с. 35; 8, с. 56–59], в яких перша цифра вказує порядковий номер джерела в списку літератури, а друга – відповідну сторінку в цьому джерелі; одне джерело (зі сторінкою) відокремлюється від іншого крапкою з комою.
- 3.7. У статті не повинно бути переносу слів та макросів При наборі слід вимкнути автоматичний «м'який» перенос (заборонені «примусові» переноси – за допомогою дефісу). Абзаци позначати тільки клавішею «Enter», не застосовувати пробіли або табуляцію (клавіша «Tab»).

## **4. Матеріали, які потрібно подати до редакції.**

- 4.1. Стаття, рисунки окремими файлами (якщо потрібно (див. пункт 3.4)).
- 4.2. Анкета (скачати на сайті).
- 4.3. Рецензія на статтю\* (з підписом рецензента та печаткою):
  - якщо автор або один із співавторів не має наукового ступеня (статті українською, російською або англійською мовами);
  - якщо в статті один автор, який не має наукового ступеня доктора наук (статті англійською мовою).

**Матеріали надсилати на електронну адресу [economy\\_2008@ukr.net](mailto:economy_2008@ukr.net)**

\* Рецензію та витяг редакція має право запросити у автора з науковим ступенем.

# ІНВЕСТИЦІЇ: ПРАКТИКА ТА ДОСВІД

№ 13—14 липень 2021 р.

## У НОМЕРІ:

### Економічна наука

Демчишак Н. Б., Хильченко М. О.

Стартап-екосистема: інституційні та фінансові аспекти стимулювання розвитку в Україні ..... 5

Ходаківський Є. І., Присяжнюк О. Ф., Плотнікова М. Ф., Суботенко О. О.

Інвестиційно-проектне управління розвитком первинної медичної допомоги:  
адміністративні та соціально-психологічні аспекти ..... 14

Залізнюк В. П., Ліхолет С. І.

Зарубіжний досвід формування системи статистичних показників для спостереження стану  
науково-технічної та інноваційної сфери (на прикладі ОЕСР та ЄС) ..... 20

Саленко А. С.

Визначення постіндустріального суспільства на основі еволюційного аналізу теорій  
технологічного детермінізму ..... 27

Олійник О. О.

Грошові і фінансові потоки в системі фінансового менеджменту підприємств ..... 32

Гамова О. В.

Зasadничі імперативи сутності економічної системи суспільства ..... 38

### Державне управління

Потеряйко С. П.

Використання органами державного управління безпекових організаційно-функціональних структур  
інтуїтивних методів прогнозування ..... 43

Архипова Є. О., Клевчук О. О.

Державне регулювання у сфері охорони культурної спадщини України ..... 51

Котух Є. В.

Розвиток публічно-приватного партнерства у сфері кібербезпеки ..... 58

Євтухова С. М., Кулініч Т. В., Стовба Т. А.

Бірюзові підходи до управління компаніями: зарубіжний досвід та національна практика ..... 64

Тодорова О. А., Лесик О. В.

Агенції регіонального розвитку як складова інституційного забезпечення реалізації  
державної регіональної політики ..... 72

Артамощенко В. С.

Розвиток системи військової освіти на основі методу DOTMLPFI. Правовий аспект ..... 79

Арабчук Я. І.

Політичні партії та їхня роль у державотворчих і соціально-економічних процесах в Україні ..... 85

Мохова Ю. А.

Інституційно-правовий механізм забезпечення електронного урядування в Україні ..... 93

Кризина О. В., Васильєва Н. В.

Порівняльний аналіз механізмів державного управління патологоанатомічною службою  
в Україні та світі ..... 98

Хоружий М. Є., Гбур З. В.

Соціальний захист державного службовця ..... 103

Кучеров С. І., Радич Я. Ф.

Теоретичні засади дослідження системи публічного управління  
у сфері громадського здоров'я України ..... 110

Попович О. М., Кошова С. П.

Інтелектуальна власність у медичній практиці ..... 117

Гришко С. М.

Інтереси держави та територіальних громад на місцевому рівні в Україні: теоретичне розуміння ..... 125

Курочка Л. М.

Реалізація принципу рівного доступу до державної служби в умовах пандемії, спричиненої коронавірусом  
SARS-CoV-2 в Україні: ретроспективний аналіз ..... 131



# INVESTYTSIYI: PRAKTYKA TA DOSVID

№ 13—14 / 2021

## CONTENTS:

### *Economy*

Demchyshak N., Hylchenko M.

STARTUP ECOSYSTEM: INSTITUTIONAL AND FINANCIAL ASPECTS OF PROMOTING DEVELOPMENT IN UKRAINE ..... 5

Khodakovsky Ye., Prysiazhniuk O., Plotnikova M., Subotenko O.

INVESTMENT AND PROJECT MANAGEMENT OF PRIMARY CARE DEVELOPMENT: ADMINISTRATIVE  
AND SOCIAL-PSYCHOLOGICAL ASPECTS ..... 14

Zalizniuk V., Lykholiet S.

FOREIGN EXPERIENCE IN DESIGNING THE SYSTEM OF STATISTICAL INDICATORS FOR MONITORING THE SCIENCE,  
TECHNOLOGY AND INNOVATION PROCESSES (ON THE EXAMPLE OF THE OECD AND THE EU) ..... 20

Salenko A.

DEFINITION OF POST-INDUSTRIAL SOCIETY ON THE BASIS OF EVOLUTIONARY ANALYSIS OF THEORIES  
OF TECHNOLOGICAL DETERMINISM ..... 27

Oliynik O.

CASH AND FINANCIAL FLOWS IN THE SYSTEM OF FINANCIAL MANAGEMENT OF ENTERPRISES ..... 32

Hamova O.

BASIC IMPERATIVES OF THE ESSENCE OF THE ECONOMIC SYSTEM OF SOCIETY ..... 38

### *Public administration*

Poteryaiko S.

USE OF INTUITIVE FORECASTING METHODS BY PUBLIC ADMINISTRATION BODIES IN THE FORMATION  
OF ORGANIZATIONAL AND FUNCTIONAL SECURITY STRUCTURES ..... 43

Arkhypova Ye., Klevchuk O.

STATE REGULATION IN THE FIELD OF PROTECTION OF CULTURAL HERITAGE OF UKRAINE ..... 51

Kotukh Ye.

DEVELOPMENT OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE FIELD OF CYBERSECURITY ..... 58

Yevtukhova S., Kulinich T., Stovba T.

TEAL APPROACHES TO COMPANY MANAGEMENT: FOREIGN EXPERIENCE AND NATIONAL PRACTICE ..... 64

Todorova O., Lesyk O.

AGENCIES OF REGIONAL DEVELOPMENT AS AN ELEMENT OF INSTITUTIONAL SUPPORT  
FOR THE IMPLEMENTATION OF STATE REGIONAL POLICY ..... 72

Artamoshchenko V.

DEVELOPMENT OF THE MILITARY EDUCATION SYSTEM BASED ON THE DOTMLPFI METHOD. LEGAL ASPECT ..... 79

Arabchuk Ya.

POLITICAL PARTIES AND THEIR ROLE IN THE STATE— BUILDING AND SOCIO-ECONOMIC PROCESSES IN UKRAINE ..... 85

Mokhova Y.

INSTITUTIONAL AND LEGAL MECHANISM FOR E-GOVERNANCE IN UKRAINE ..... 93

Kryzyna O., Wasyliewa N.

COMPARATIVE ANALYSIS OF THE MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION OF THE PATHOANATOMICAL  
SERVICE IN UKRAINE AND THE WORLD ..... 98

Khoruzhyi M., Hbur Z.

SOCIAL PROTECTION OF CIVIL SERVANTS ..... 103

Kuchеров S., Radysh Y.

THEORETICAL FUNDAMENTALS OF THE STUDY OF THE PUBLIC GOVERNANCE SYSTEM IN THE FIELD  
OF PUBLIC HEALTH OF UKRAINE ..... 110

Popovych O., Koshova S.

INTELLECTUAL PROPERTY IN MEDICAL PRACTICE ..... 117

Gryshko S.

INTERESTS OF THE STATE AND TERRITORIAL COMMUNITIES AT THE LOCAL LEVEL IN UKRAINE:  
THEORETICAL UNDERSTANDING ..... 125

Kurochka L.

THE EQUAL ACCESS TO PUBLIC SERVICE PRINCIPLE' REALIZATION UNDER THE COVID-19 PANDEMIC:  
RETROSPECTIVE ANALYSIS ..... 131

Н. Б. Демчишак,  
д. е. н., професор кафедри фінансів, грошового обігу і кредиту,  
Львівський національний університет імені Івана Франка, м. Львів  
ORCID ID: 0000-0001-6852-7405

М. О. Хильченко,  
студентка, спеціальність "Фінанси, банківська справа та страхування", Львівський  
національний університет імені Івана Франка, м. Львів  
ORCID ID: 0000-0005-2301-0101

DOI: 10.32702/2306-6814.2021.13—14.5

# СТАРТАП-ЕКОСИСТЕМА: ІНСТИТУЦІЙНІ ТА ФІНАНСОВІ АСПЕКТИ СТИМУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ

N. Demchyshak,  
Doctor of Economic Sciences, Professor of the Department of Finance,  
Money Circulation and Credit, Ivan Franko National University of Lviv  
M. Hylchenko,  
Student of the Department of Finance, Banking and Insurance, Ivan Franko National University of Lviv

STARTUP ECOSYSTEM: INSTITUTIONAL AND FINANCIAL ASPECTS OF PROMOTING  
DEVELOPMENT IN UKRAINE

**У статті розкрито сутність екосистеми та стартап-екосистеми в умовах розвитку цифрової економіки та суспільства. Розглянуто структуру національної стартап-екосистеми та стримуючі чинники її становлення. З'ясовано роль інституційних механізмів у стимулюванні реалізації інноваційних проєктів та ідей в Україні. Акцентовано увагу на заходах підтримки стартапів та креативних бізнес-ініціатив Міністерством цифрової трансформації та Українським фондом стартапів. Аргументовано необхідність врахування впливу формальних та неформальних інститутів у частині розвитку цифрової культури та стартап-ментальності серед громадян і бізнесу. Обґрунтовано доцільність активізації державного грантового фінансування стартапів в Україні, розширення програм акселерації та бізнес-інкубування для реалізації кращих ініціатив вітчизняних підприємців. Акцентовано на необхідності сприяння розвитку IT-галузі як основи стартап-екосистеми та загалом модернізації структури національної економіки.**

**The article reveals the essence of the ecosystem and startup ecosystem in the development of the digital economy and society. The structure of the national startup ecosystem and the restraining factors of its formation are considered. Structural reformatting of the national economy of Ukraine in the conditions of digital transformations in the society is a key precondition of economic growth and sustainable development of the country. This is especially true given the need for post-pandemic recovery, which requires new approaches to business organization based on the implementation of innovations within the startup ecosystem. The role of institutional mechanisms in stimulating the implementation of innovative projects and ideas in Ukraine is clarified. Emphasis is placed on measures to support startups and creative business initiatives by the Ministry of Digital Transformation and the Ukrainian Startup Fund. The need to take into account the influence of formal and informal institutions in terms of the development of digital culture and startup mentality among citizens and businesses is argued. The expediency of intensifying the state grant financing of startups in Ukraine, expansion of acceleration and business incubation programs for the implementation of**

***the best initiatives of domestic entrepreneurs is substantiated. Emphasis is placed on the need to promote the development of the IT industry as the basis of the startup ecosystem and in general the modernization of the national economy structure. Innovative entrepreneurship today is the basis of modernization of the economy and, as world experience shows, structural changes in the direction of developing high-tech industries that create high added value and high-paying jobs. Thus, the development of the startup ecosystem in Ukraine at the national level requires balanced and effective state support, both institutional and financial, of innovative initiatives and creative entrepreneurship. Prospects for further scientific research are related to the continuation of scientific research in terms of substantiating approaches to the integration of the domestic fintech and startup ecosystem into the global digital space.***

*Ключові слова: стартап, стартап-екосистема, інновації, фінансове стимулювання, інституційна підтримка.*

*Key words: startup, startup ecosystem, innovations, financial incentives, institutional support.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Структурне переформатування національної економіки України в умовах цифрових трансформацій у соціумі є ключовою передумовою забезпечення економічного зростання та сталого розвитку країни. Особливо це актуалізується з огляду на необхідність постпандемічного відновлення, що у свою чергу потребує нових підходів до організації бізнесу на основі імплементації інновацій й проривних ідей у межах національної стартап-екосистеми.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Дослідженню окремих аспектів становлення стартап-екосистеми в умовах вітчизняної економіки присвячені праці таких вчених: Р. Антонова, В. Біленька, Н. Борт, А. Бухтіарова, Т. Гавриленко, Я. Дропа, А. Касич, О. Підхонний, В. Радик, П. Рубанов, Л. Рудич, А. Семенов, В. Халіна, О. Шевченко та ін. Проте новизна цих проблем, особливо для української науки і практики, обумовлює необхідність продовження досліджень у зазначеному напрямі.

## МЕТА СТАТТІ

Метою статті є обґрунтування пріоритетів стимулювання розвитку стартап-екосистеми України в контексті інституційних та фінансових аспектів.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Інноваційне підприємництво сьогодні є основою модернізації економіки і, як показує світовий досвід, структурних зрушень у напрямі розбудови високотехнологічних виробництв, що створюють високу додану вартість і високооплачувані робочі місця. Як свідчать дані звіту "Глобальний рейтинг стартап-екосистеми 2020", завдяки появі та широкому доступу до інтернету багато інновацій почали продукуватися саме стартапами, засновники яких не бояться зруйнувати статус-кво, оскільки, існуючі корпоративні стратегії вже не відповідають вимогам економіки, що швидко змінюється. Легкість глобального доступу до клієнтів, а також стрімке освоєння технологій споживачами і бізнесом

дозволило стартапам зростати прискореними темпами. За даними дослідницької організації "Kauffman Foundation" протягом останніх 20 років 75% чистого зростання робочої сили було саме завдяки стартапам [15]. Тому сьогодні в умовах національної економіки важливо виявити резерви й ідентифікувати перспективи розвитку стартапів та їх екосистем на національному рівні на основі інституційної і фінансової підтримки, враховуючи світовий досвід, зокрема ті його елементи, які можуть бути імplementовані у вітчизняних реаліях.

Традиційно стартап розглядають як тимчасову організацію (малу компанію або команду засновників), яка намагається реалізувати певну бізнес-ідею і перебуває в постійному пошуку повторюваної, масштабованої та прибуткової бізнес-моделі. Стартап повинен мати інноваційні характеристики, щоб успішно конкурувати на ринку. Інновація може бути не обов'язково технологічною (йдеться про продукт чи процес), наприклад, у бізнес-моделі чи маркетингу, тобто маркетинговою або організаційною, що становить не меншу цінність для багатьох галузей. Саме останнім інноваціям у вітчизняній практиці приділяється недостатньо уваги, втім саме вони, як підтверджує світовий досвід, можуть дати змогу суттєво оптимізувати бізнес-процеси, систему управління на підприємстві й наростити обсяги збуту, чи кількість клієнтів. Відтак саме інноваційні характеристики дозволяють стартапу більш ефективно конкурувати на ринку.

Потрібно відзначити, що поняття екосистеми є відносно новим у науці й практиці. Векономічному контексті під ним розуміють сукупність певних елементів, що тісно пов'язані між собою, функціонування яких, враховуючи відповідні взаємозв'язки, дає змогу досягнути певних результатів. Враховуючи це виникли поняття фінтех-екосистеми та власне стартап-екосистеми, які використовуються в науковому обігу закордоном, а в останні роки й в Україні. Проведений аналіз дає змогу стверджувати про відсутність усталених дефініцій зазначених понять та диференціацію підходів до їх тлумачення, які, втім, концептуально зазвичай не суперечать один одному.

На наш погляд, стартап-екосистему можна розглядати як сукупність розробників, підприємців і інфра-

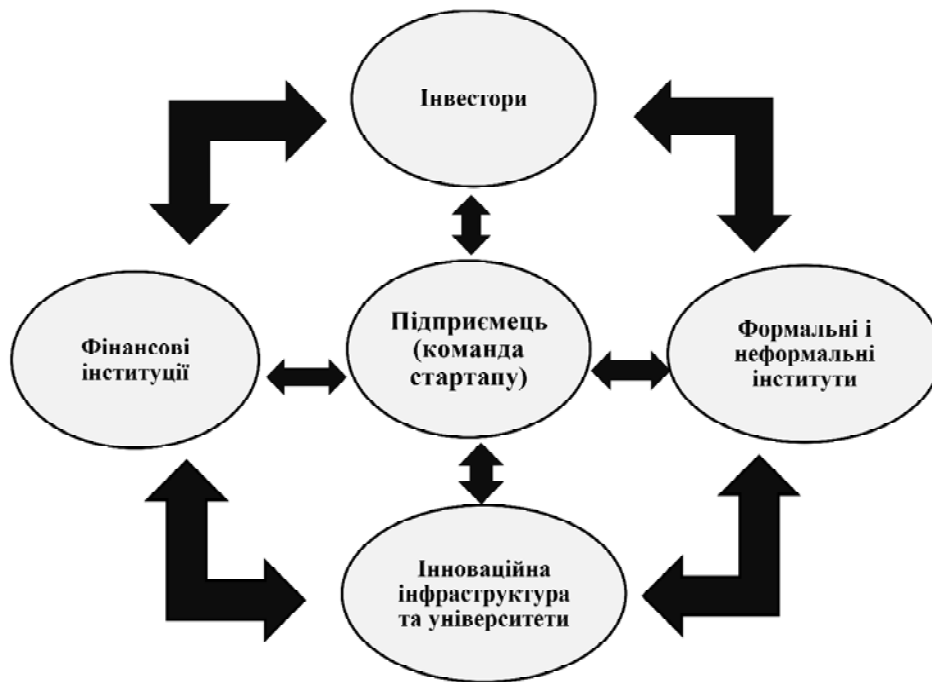


Рис. 1. Складові стартап-екосистеми країни

Джерело: запропоновано авторами.

структури, які діють і взаємодіють з метою створення нових стартапів, підтримки і розвитку існуючих, створення умов для збільшення їх кількості та якості за посередництва й підтримки держави й фінансових інституцій. Чим активніше і відкритіше взаємодіють між собою учасники екосистеми, тим ефективніше вона розвивається та швидше трансформується, відтак більше можливостей створює для стартапів. Здатність швидко реагувати на потреби ринку й запити клієнтів стає неодмінною характеристикою успішних підприємців й команд стартапів, що пов'язано із виникненням нових моделей ведення бізнесу в умовах цифрової економіки.

Це актуально для України з огляду на задекларований курс на формування цифрової економіки і суспільства та розвиток цифровий компетентностей у громадян і бізнесу. Вважаємо, це буде неможливо реалізувати без сприяння розбудови вітчизняної стартап-екоси-

стеми в частині удосконалення інституційних і власне фінансових механізмів впливу.

Зауважимо, що у межах екосистеми всі ключові учасники пов'язані між собою, щоб стимулювати швидкий прогрес стартапів:

— підприємці об'єднуються для обміну ідеями та взаємодії з університетами для залучення фахівців, зокрема науковців зі стажем й досвідом у сфері високих технологій тощо;

— інвестори намагаються ідентифікувати пріоритети вкладення коштів з урахуванням фактора ризику та з'ясувати, які типи підприємців, команд стартапів найімовірніше досягнуть успіху і можуть залучити інвестиції в стартапи на диверсифікованій основі;

— ланцюговою реакцією при цьому є "закачування" нового капіталу та знань в екосистему від підприємців-початківців та стартапів, які, ймовірно, повер-

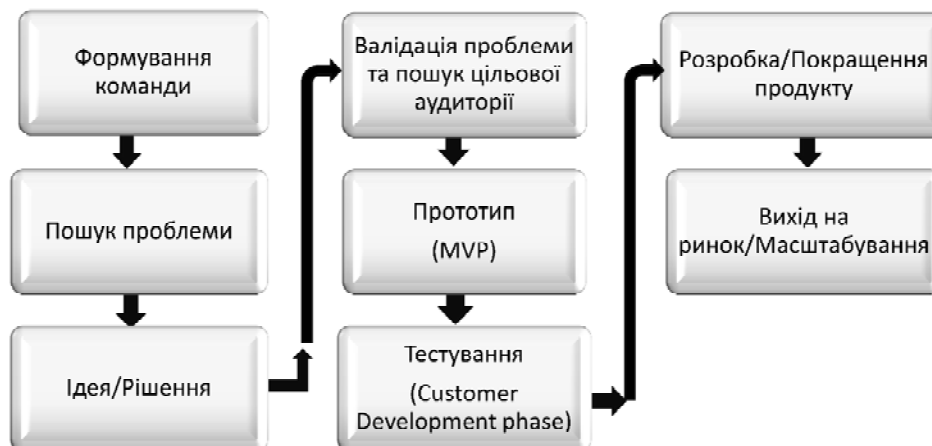
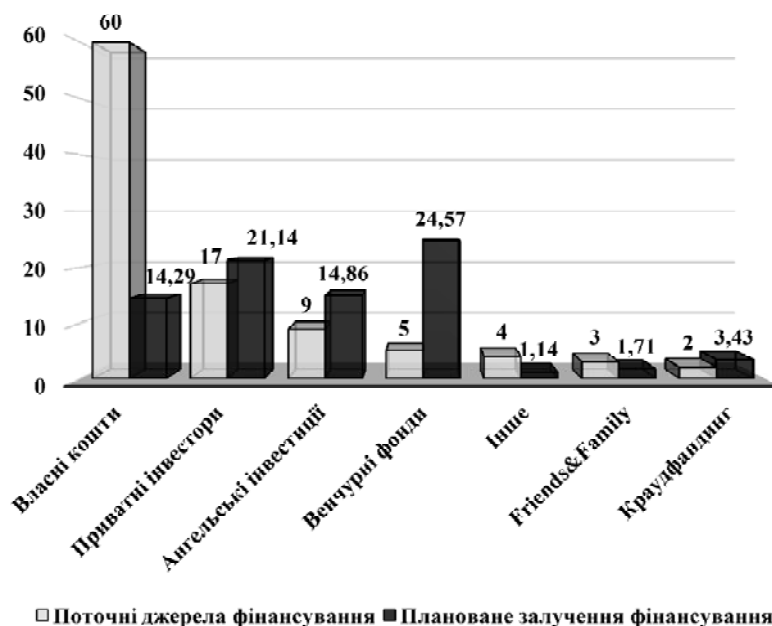


Рис. 2. Етапи розвитку стартапу

Джерело: сформовано на основі узагальнення існуючих підходів.





**Рис. 3. Порівняння джерел фінансування фінтех компаній з їх планами щодо залучення коштів у 2020 році, у %**

Джерело: складено на основі [4].

нуть гроші та знання назад в цю ж екосистему, або ж дадуть змогу згенерувати нові знання й досвід.

Стартап-екосистема, на наш погляд, складається з таких ключових елементів, які подано на рисунку 1.

Держава має відігравати ключову роль у формуванні екосистеми (особливо в частині інфраструктури та цифрової культури й свідомості), має підтримувати підприємців та впроваджувати відповідні законодавчі ініціативи. Тобто інституційний вплив, на наш погляд, є важливим з огляду на значення формальних інститутів (нормативно-правової бази та безпосередньо органів державної влади) та неформальних в частині впливу ментальної складової, бізнес-традицій, цифрової грамотності населення, з чим в Україні є суттєві проблеми.

Узагальнюючи поширені практики й підходи, можна виділити чотири характеристики стартапу:

1) тимчасовість (успішний стартап на якомусь етапі перетворюється у компанію, відтак перестає бути стартапом);

2) інноваційність (має інноваційний характер, щоб успішно конкурувати на ринку);

3) масштабованість, тобто здатність до розширення на певному ринку;

4) перманентна невизначеність, відсутність стабільності, великий ризик провалу уже на ранніх етапах.

Відповідно перед засновником стартапу зазначені вище характеристики ставлять низку завдань:

1) забезпечення візії концепту продукту з набором певних перевірених характеристик, які будуть вирішувати реальну проблему для конкретного сегменту клієнтів, тобто проект має бути потрібним й здатним задовільнити потреби споживачів, а не "відірваним" від ринкових реалій;

2) передбачення декількох сценаріїв бізнес-моделі стартапу, зокрема окреслення різних підходів до монетизації та потенційного масштабування;

3) концептуальне розуміння структури бізнес-моделі і її життєздатності на основі поведінки клієнтів, тобто команда стартапу має адаптуватися до поведінки ринку і приймати оперативні рішення на основі постійної переоцінки ціннісної пропозиції й бачення цільової аудиторії (етапи розвитку стартапу відображені на рис. 2).

Як уже зазначалось, обґрунтування інституційних й фінансових аспектів стимулювання розвитку стартап-екосистеми в Україні повинно відбуватись на основі врахування елементів іноземного досвіду, що може бути потенційно адаптований у вітчизняних умовах. Зокрема, становить науково-практичний інтерес Ізраїльська стартап-екосистема, яка почала розвиватися в 90-х роках минулого століття. Відколи держава взяла курс на розвиток інноваційних підприємств з 1993 року була запущена державна програма підтримки стартапів з бюджетом обсягом у 100 млн дол. США щорічно. Уряд стимулював створення спільних фондів із відомими міжнародними венчурними компаніями та до фінансував до 40% їхніх інвестицій у місцеві стартапи. Було ліквідовано подвійне оподаткування та спрощено багато інших бюрократичних перешкод для інвесторів. В Ізраїлі профільне міністерство підтримує нові стартапи та технології як прямими грантовими інвестиціями, так і через галузеві інкубатори, що фінансуються державою. Тільки 2017 року річний бюджет програм підтримки стартапів в Ізраїлі склав 400 млн дол. США. З 2500 нових стартапів, які подали заявку на фінансування від міністерства, 1800 отримали такі гранти, що свідчить про потужне фінансове стимулювання з боку держави.

У Польщі для сприяння розбудови інноваційних стартапів і розвитку існуючих інкубаторів було започатковано Державну програму розвитку підприємств до 2020 р., у рамках якої передбачається підтримка досліджень і розробок у розмірі до 0,25 млн євро для фірм, що працюють всередині інкубатора (максимум 85%), і за межами інкубатора (максимум 65%) протягом 3—4 років [5, с. 28—29].

Також кращі практики ЄС щодо розвитку інноваційних екосистем включають заходи з підтримки спільнот. Співтовариство знань та інновацій Європейського інституту інновацій та технологій (EIT) є найбільшою інноваційною мережею в Європі і однією з найбільших у світі. Інноваційні спільноти охоплюють весь інноваційний ланцюжок: програми навчання і освіти, які пришвидшують шлях від досліджень до ринку, інноваційні проекти, а також бізнес-інкубатори і акселератори. Одне із співтовариств — EIT Digital — складається з двох стратегічних частин. Перша фокусується на послугах, що передують інкубації (через створення підприємства) і підтримку цифрового перетворення (за допомогою запуску мінімально життєздатного продукту). Друга частина орієнтована на створення нового покоління домінуючих європейських гравців галузі стартапів. За межами ЄС оперативний механізм підтримки розвитку спільнот вдало розроблений у Канаді в стартап-екосистемі Startup Canada — флагманської програми Startup Canada, спрямованої на підтримку зв'язків, просування і дозрівання низових спільнот, очолюваних підприємцями [3].

Аналіз іноземного досвіду дає змогу стверджувати про важливу роль інституційної підтримки, яка в Україні починаючи із 2019 р. реалізується зусиллями Міністерства цифрової трансформації України, створеного у той же рік, та Українського фонду стартапів. При цьому має особливе значення грантове фінансування, що використовується як інструмент державою в межах згаданого фонду, а також програми інкубації й акселерації за державної підтримки. Власне цих програм, які довели свою ефективність за кордоном, в Україні дуже мало. Зазначену проблему однозначно необхідно вирішувати у найближчій перспективі, інакше не можна прогнозувати будь-які успіхи у формуванні вітчизняної стартап-екосистеми. Програми акселерації і інкубації, на наш погляд, особливо необхідні для команд стартапів, оскільки в умовах дефіциту ресурсів, будь-яке фінансування й менторська та консультативна підтримка є життєво важливими факторами для підприємців-початківців. Консультації можуть стати фактором виживання стартапів та доведення продуктів до етапу випуску на ринку, чи принаймні створення мінімально життєздатного продукту. Адже якщо немає кінцевого продукту, який характеризується інноваційністю, життєздатність й можливість конкурувати, ефективність стартап-екосистеми є незначною. Окремі акселератори й інкубатори створені при деяких українських закладах вищої освіти, зокрема технічного спрямування (наприклад у НУ "Львівська політехніка"), втім, їх можливості зазвичай є достатньо обмеженими як у частині наявних фінансових ресурсів, так і потенціалу консультативної підтримки.

На наш погляд, особливий інтерес для України становить розвиток фінтех-стартапів у межах ринку фінтех, розвиток якого декларується НБУ як пріоритет до 2025 р. Так, основним джерелом фінансування на ринку фінансових технологій в Україні залишаються власні кошти — 60%. Приблизно такі ж тенденції в світі, а деякі відмінності зумовлені невеликою кількістю фінтех-компаній. Як видно з рисунка 3, компанії готові і планують залучати кошти з інших джерел фінансування.

Водночас із даних рисунка 3 зрозуміло, що на вітчизняному ринку має місце суттєва проблема з вен-

чурними інвестиціями (їх частка склала лише 5%) та інвестиціями в цілому. Незначною є роль ангельських інвестицій (9%), які за кордоном інвестують значно активніше у перспективні стартапи, зокрема у сфері фінтех, адже потім одержують частку у власності компанії. З огляду на ці та інші стримуючі чинники власне в розрізі дефіциту інвестицій в Україні, вважаємо, кількість стартапів просто недостатня для того, щоб окремі з них могли стати успішними (так як багато стартапів "помирає" на початкових стадіях), їх розробникам не вистачає власних ресурсів для успішного старту, або для залучення фінансування на пізніших етапах життєвого циклу.

Відтак багато перспективних проєктів, які могли б розвиватися, не можуть знайти достатнього фінансування в Україні й зникають на ранніх стадіях. Водночас поки непопулярним залишається інструмент краудфандингу (2%), хоча усвідомлення потенціалу краудтехнологій в частині залучення фінансування серед українського бізнесу поступово формується, з'являються українські краудфандингові платформи. Однак обсяги фінансування, які можна на них залучити, є незначними, а орієнтація — головню на розвиток проєктів у сфері культури, соціальної сфері, тобто суто бізнесові ідеї зазвичай не можуть отримати підтримки, що є проблемою. Окремо необхідно акцентувати на тому, що компанії не в змозі залучити додаткові кошти, оскільки багато проєктів орієнтовані лише на український ринок. Водночас у останні роки стартапи у сфері фінтех та інших напрямів поступово переорієнтовуються на глобальний ринок, що спрощує процес пошуку інвесторів та розширює потенціал проєктів.

У перспективі вагоме значення в контексті посилення інституційної складової підтримки і власне фінансової може мати стимулювання розвитку стартап-екосистеми на основі зростання ролі Українського фонду стартапів, що є державним фондом, започаткованим за ініціатииви уряду України. Місія фонду — сприяти створенню та розвитку технологічних стартапів на ранніх стадіях з метою підвищення їх глобальної конкурентоспроможності. Станом на 2021 р. Фонд провів 13 Pitch Days, на яких сумарно виступили 126 стартапів, при цьому 58 з них вже отримали гранти на загальну суму 2,35 млн дол. США. Фонд, з-поміж інших можливостей, дає змогу переможцям одержати два типи грантів на суми 25 і 50 тис. дол. США, що є для стартапів досить вагомою сумою [8].

Водночас 2020 р. став, на думку фахівців, роком революційних змін, адже мала місце значна активність та гнучкість в українському технологічному секторі: було укладено інвестиційні угоди, зроблено важливі інституційні кроки, створено нові робочі місця. Державна служба статистики повідомила, що ІТ-технології за підсумками 2020 р. допомогли суттєво покращити ситуацію, оскільки баланс ринку України в цій галузі показав профіцит у розмірі 4,4 млрд дол. США. Зокрема, було здійснено такі ключові інвестиції:

— український стартап Restream залучив 5 млн дол. США;

— український стартап Mobalytics "підняв" другий раунд інвестицій на суму 11,25 млн дол. США;

— маркетплейс з вивчення мови Preply залучив 10 млн дол. США;



**Рис. 4. Члени Української асоціації фінтех та інноваційних компаній**

Джерело: [9].

- український стартап DMarket отримав 6,5 млн дол. США;
- служба доставки в Києві Zakaz залучила 5 млн євро від інвестиційної компанії Chernovetskyi Investment Group;
- стартап ClassTag, заснований українкою Владою Лоткіною, залучив 5 млн дол. США;
- українська платформа з пошуку та доставки ліків Liki24.com залучила 5 млн дол. США;
- український стартап AllRight, глобальна платформа для вивчення англійської, отримала 5 млн дол. США;
- заснована українцями платформа з прокату сервісів Rentberry залучила 4,5 млн дол. США;
- засновники монобанку запускають проєкт Koto у Великобританії, інвестуючи 3,5 млн дол. США;
- український adtech стартап Influ2 залучив 3,4 млн дол. США;
- видавець ігор TinyBuild із Сіетла інвестував 3 млн дол. США у львівську ігрову студію Holograph;
- Recognize Partners, глобальна технологічна інвестиційна платформа, зробила значну стратегічну інвестицію в Ciklu [6].

У свою чергу варто відзначити й ініціативи уряду та Міністерства цифрової трансформації, запропоновані у 2020 році:

- запуск Українського фонду стартапів (USF) (уже відбувся): уряд України розпочав нову програму фінансування українських технологічних підприємств на 18 мільйонів доларів. Протягом 2020 року USF провів 19 Pitch Days, отримав більш як 2500 заявок, 80 українських стартапів вже залучили інвестиції від 25 до 50 тис. дол. США, загальна сума грантів більше 70 млн грн;

- Міністерство цифрової трансформації оголосило 100 досягнень 2020 року. Ключові проєкти: програма та портал "Дія", широкий спектр електронних послуг, відкриті дані, загальнодержавна програма цифрової

освіти, електронна резиденція, Дія.City, програма IT-нації тощо;

- Міністерство цифрової трансформації запустило унікальну платформу 360 Tech Ecosystem Overview — онлайн-портал для пошуку бізнес-інформації про IT-компанії, людей, інвесторів та загалом всю технологічну екосистему України;

- Україна підвищує квоти на імміграцію для IT-спеціалістів до 5000. Після заворушень у Білорусі десятки білоруських IT-компаній та щонайменше 2000 білоруських робітників переїхали в Україну. Серед компаній, які організовують переїзд працівників, — PandaDoc, Viber та Gismart;

- запуск Дія.City та формування відповідної інституційної бази, зокрема зареєстровано законопроєкти щодо розвитку українського IT-сектору — № 4303 "Про стимулювання розвитку цифрової економіки в Україні" та № 4305 "Про внесення змін до кримінального законодавства щодо спеціальних Процедура розслідування кримінальних правопорушень для забезпечення належних умов для розвитку цифрової економіки". Згідно з прогнозами після запуску Дія.City до кінця 2025 р. кількість робочих місць в IT-галузі зросте до 450 тис.;

- GIG-співробітники — нові гравці на українському IT-полі. Відповідно до законопроєкту № 4303, нова форма зайнятості все більше інтегрується в українське законодавство, що дозволяє IT-компаніям одержати гнучкі умови праці [7].

Інституційні зусилля з боку держави, орієнтовані на формування стартап-екосистеми в Україні, що реалізовані упродовж 2019—2020 рр., безумовно є значними, однак недостатніми, зважаючи на зростання конкуренції на глобальних ринках розробників. Однак закладені інституційні основи, враховуючи очікувані зміни у законодавстві України, повинні дати змогу вирішити проблеми інституційної підтримки розвитку стартап-культури

й відповідної екосистеми в країні. При цьому у вітчизняних умовах, на наш погляд, важливою є робота над підвищенням рівня цифрової грамотності серед громадян і бізнесу, формуванням цифрових компетентностей, що актуально для молодих поколінь зокрема, щоб не допустити розривів й відставання в цьому контексті від провідних країн світу. Йдеться про те, що стартапи можуть бути успішні значною мірою у тому випадку, якщо їх розробники мають належний рівень цифрової, або навіть стартап-культури, інноваційне мислення тощо.

Незначна зацікавленість держави й українських інвесторів у сучасних інноваційних проєктах змушує молоді компанії співпрацювати з іноземними інвесторами, які допомагають реалізувати проєкти, втім часто претендують на частку у них, або ж взагалі викуповують, відповідно ці стартапи уже не є вітчизняними. При цьому суттєвим стримуючим чинником розвитку стартапів в Україні є відсутність замовників, які б хотіли купувати кінцевий продукт, або ж складність їх пошуку, тобто відповідний ринок ще формується. Саме це часто створює труднощі у залученні інвесторів, що уже згадувалось вище, відтак на ранніх етапах навіть дуже перспективні проєкти зникають через дефіцит фінансових ресурсів. Тому стартапи створюються в Україні з прицілом на клієнтів з інших ринків (США, Європи, Азії тощо), таким чином легше залучити інвестиції та довести свою ідею до серійного продукту, послуги чи IPO.

На наше переконання, в межах інноваційної інфраструктури та університетів як складової стартап-екосистеми, що була виділена нами вище, особливе значення у розвитку останньої у довготривалій перспективі має формування стартап-культури і мислення у закладах вищої освіти України, головню у провідних університетах. Це може бути реалізовано за рахунок нових освітніх програм, які орієнтуються на потреби ринку, зокрема галузі фінтех тощо, дуальної системи освіти, розвитку відповідних цифрових компетентностей у студентів шляхом залучення до викладання гостьових лекторів (провідних фахівців-практиків у певній галузі), закріплення менторів за студентами, якими можуть бути викладачі із досвідом практичної роботи чи безпосередньо фахівці-практики. Навчальні курси за можливості й наявності відповідних зв'язків можуть викладатись у співпраці з бізнес-інкубаторами й акселераторами, фінтех-компаніями тощо. Саме така інтеграція в межах так званого трикутника освіта-бізнес-держава дасть змогу готувати в університетах фахівців із відповідними знаннями й навичками в частині реалізації власних бізнес-ідей та проєктів на основі роботи у командах стартапів.

Попри те, що українські науковці мають перспективні розробки, ці переваги нівелюються через такі стримуючі чинники: 1) відсутні платформи та системні програми підтримки наукомістких стартапів; 2) немає механізмів ефективного фінансування фундаментальних досліджень, зокрема через гранти, або ж ця система є бюрократизованою; 3) відсутні навички ведення переговорів із бізнесом та розуміння реальних запитів ринку; 4) немає створеної дієвої бізнес-моделі взаємодії між науковцями — освітньо-науковими інституціями — бізнесом — державою; 5) відсутня система відбору креативних студентів, талановитих молодих науковців,

що можуть генерувати і реалізовувати проривні ідеї й проєкти.

У розрізі останньої проблеми варто відзначити ініціативу Президента України, анонсовану у травні 2021 р., щодо створення нового закладу вищої освіти так званого "Президентського університету", який власне й має стати еталоном високих стандартів навчання, співпраці науки з бізнесом, а також формування стартап-культури й загалом підготовки фахівців нової генерації, які б не поступались за компетентностями, зокрема цифровими, випускникам кращих університетів світу. Ця ідея безумовно може бути розцінена як вагомий крок держави на найвищому інституційному рівні у напрямі розвитку в тому числі й української стартап-екосистеми. Успіхи чи прорахунки цього проєкту можна буде оцінити лише через певний проміжок часу.

Водночас як позитивний аспект потрібно відзначити і те, що в Україні функціонує Українська асоціація фінтех та інноваційних компаній як об'єднання, що має на меті сприяти розбудові вітчизняного ринку фінансових технологій, створенню конкурентоспроможної фінтех-екосистеми та підвищенню фінансової інклюзії в Україні. Асоціація почала працювати у червні 2018 року та структурно включає наступних учасників (рис. 4).

Водночас, аналізуючи підходи вітчизняних фахівців, зокрема розробників відповідних загальнодержавних програм і концепцій, можна виділити такі чинники й інструменти розвитку ринку фінтех в Україні як основи формування стартап-екосистеми:

- впровадження технології блокчейн (для підвищення безпеки даних та операційної ефективності);
- спрощення системи (онлайн-сервіси стають максимально доступними та зручними для споживачів);
- цифровий банк (діджиталізація є основою для подальшої трансформації взаємодії з клієнтами всередині банку);
- скорочення готівкових розрахунків, переведення платежів на користь держави у цифрові канали;
- забезпечення фінансової інклюзії через підвищення фінансової грамотності населення, доступності фінансових послуг та захисту прав споживачів;
- доступність фінансових послуг через розширення покриття мобільного зв'язку та доступу до інтернету, особливо у віддалених від великих міст територіальних громадах (для максимального залучення населення до користування цифровими фінансовими послугами, у тому числі за рахунок зниження цін на них);
- удосконалення нормативного регулювання розвитку цифрових компетентностей, удосконалення професійних стандартів з урахуванням затверджених рамок професійних цифрових компетентностей;
- перехід на електронний документообіг (підписи, авторизація та всі операції у цифровому вигляді);
- розвиток системи стартапів за рахунок доступу до капіталу та інвестицій, масштабування фінтех-ринку і виведення за межі України;
- запровадження стандартів відкритого банкінгу, впровадження уніфікованих баз даних, правил захисту інформації, порядку обміну інформацією між базами даних;
- сприятливе правове та регуляторне середовище.

Продовження гармонізації правового поля України з

Директивами ЄС щодо електронних грошей, віддаленого відкриття рахунків, багаторівневої ідентифікації клієнтів, PSD2, відкритих API та використання третіх сторін як агентів, що може сприяти розвитку фінтех-індустрії в Україні [12].

Відтак підтримка стартапів є комплексним процесом, реалізація якого включає:

- збільшення інвестування з боку держави, зокрема грантового (через Український фонд стартапів тощо), та, як наслідок, забезпечення розвитку стартап-індустрії на території країни, а також оптимізація оподаткування працівників IT-галузі;

- підтримку соціальних проєктів, які водночас мають інноваційний характер;

- розвиток підприємницької культури й ділового мислення, адекватного вимогам формування цифрового суспільства;

- посилення захисту інтелектуальної власності, гармонізація законодавства у цій сфері з європейським у контексті інтеграції у ЄС;

- розробку законопроектів, які сприятимуть розвитку інноваційного підприємництва, впорядкуванню функціонування ринку віртуальних активів та фінтех-ринку в Україні;

- стимулювання інформаційно-консультаційної роботи в частині покращення можливостей участі українських новаторів в міжнародних програмах й проєктах, пітчах стартапів, програм акселерації та інкубації тощо.

## ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ НАУКОВИХ РОЗВІДОК

Отже, для розвитку стартап-екосистеми в Україні на національному рівні необхідна зважена та ефективна державна підтримка, як інституційна так і фінансова, інноваційних ініціатив та креативного підприємництва за такими напрямками:

- створення системи гарантій та страхування інвестицій;

- впорядкування діяльності та ведення державного реєстру структур, які працюють у сфері венчурного інвестування;

- організація системи підготовки фахівців нового зразка, здатних працювати у сучасному цифровізованому суспільстві (реалізація ініціативи Президентського університету тощо);

- забезпечення захисту прав інтелектуальної власності та створення сприятливих умов для того, щоб вітчизняні розробки патентувались в Україні, а не продавались іноземним компаніям;

- удосконалення нормативно-правової бази, яка б регламентувала відносини у сфері інвестування в інноваційні проєкти та стартапи;

- налагодження співпраці й інтеграції у межах трикутника освіта-бізнес-державна в частині сприяння комерціалізації науково-технічних розробок у межах реалізації стартапів;

- сприяння розвитку IT-галузі як основи фінтех-стартапів, формування обґрунтованих підходів до спрощення оподаткування у сфері IT, у тому числі в контексті реалізації задекларованих ініціатив щодо виділення окремої групи платників єдиного податку (обговорюєть-

ся в Україні) та інших заходів задля недопущення еміграції IT-фахівців, зокрема в Польщу;

- напрацювання інструментів державної фінансової підтримки стартапів в Україні (на основі досвіду Ізраїлю, Польщі, Канади) в частині грантового фінансування, менторства, програм акселерації та інкубації; розвиток цифрових компетентностей громадян як основи формування цифрової культури у суспільстві, стартап-ментальності та креативності у довготривалій перспективі.

Перспективи подальших наукових розвідок пов'язані із продовженням наукових пошуків в частині обґрунтування підходів до інтеграції вітчизняної фінтех-та стартап-екосистеми у глобальний цифровий простір.

## Література:

1. Демчишак Н., Радик В. Розвиток цифрової інфраструктури та блокчейн-технологій в Україні. Інноваційна економіка. 2020. № 3—4. С. 188—194.

2. Демчишак Н.Б., Біленька В.А. Розвиток технологічних платформ як інструмент реалізації інноваційного потенціалу в Україні. Економіка та суспільство. 2018. № 16. С. 731—738.

3. Касич А.О., Джура А.М. Стартапи як форма підприємницької діяльності: поняття, значення, зарубіжний досвід. Інвестиції: практика та досвід. 2019. № 2. С. 21—24.

4. Каталог фінтех-компаній України (2020). URL: [https://drive.google.com/file/d/1YxWMuhyGfxUIS8j7JOFRacM\\_VU41sw04/view](https://drive.google.com/file/d/1YxWMuhyGfxUIS8j7JOFRacM_VU41sw04/view)

5. Курченко О.О. Державна підтримка стартапів: досвід Польщі, уроки для України. Проблеми науки. 2015. № 12. С. 25—32.

6. Офіційний сайт державної служби статистики. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>

7. Офіційний сайт Міністерства та комітету цифрової трансформації України. URL: <https://thedigital.gov.ua/>

8. Офіційний сайт Українського фонду стартапів. URL: <https://usf.com.ua/oglyad-ukrainskoi-tehnologichnoi-ekosistemi-za-2020-rik/>

9. Офіційний сайт української асоціації фінтех та інноваційних компаній. URL: <https://fintechua.org/market-map>

10. Саліхова О.Б., Курченко О.О. Створення статистичного підґрунтя для оцінки особливостей інноваційних стартапів України. Статистика України. 2016. № 1. С. 18—21.

11. Смачило В.В., Халіна В.Ю. Диференціація методів управління кадровим потенціалом підприємства. Соціальна економіка. 2018. № 56. С. 225—233.

12. Становлення інноваційної екосистеми для стартапів: ключові складові успіху. URL: <https://eufordigital.eu/uk/innovation-ecosystems-for-start-ups-highlighting-the-key-ingredients-for-success/>

13. Стратегія розвитку фінтеху в Україні до 2025 року. URL: <https://bank.gov.ua/ua/about/development-strategy/fintech2025>

14. Global Startup Ecosystem Report 2018. Startupgenome. URL: <https://startupgenome.com/>

15. Kane T. The Importance of Startups in Job Creation and Job Destruction. — 2010. URL: <http://www.kauff->



man.org/~media/kauffman\_org/researchreportsandcovers/2010/07/firm\_formation\_importance\_of\_startups.pdf

16. 2020 Index of Economic Freedom. URL: <https://www.heritage.org/index/ranking>

17. Pidkhomnyi O., Demchyshak N., Dropa Ya. (2019). Population financial activity in the formation of indicators for public confidence level and shadow economy risks: the case of Ukraine. *Espacios*. 40 (38). P. 16—17. URL: <https://www.revistaespacios.com/a19v40n38/19403816.html>

18. Pidkhomnyi O., Demchyshak N., Dropa Ya. (2019). Confidence as the national economy pricing factor: the case of Ukraine. *Espacios*. 40 (20). P. 21—22. URL: <http://www.revistaespacios.com/a19v40n20/19402021.html>

19. Ranking of National Higher Education Systems 2019. URL: <https://universitas21.com/sites/default/files/201904/Full%20Report%20and%20Cover.pdf>

20. U21 Ranking of National Higher Education Systems-2019. URL: <https://universitas21.com/what-we-do/u21-rankings/u21-ranking-national-higher-education-systems-2019>

#### References:

1. Demchyshak, N. and Radyk, V. (2020), "Development of digital infrastructure and blockchain technologies in Ukraine", *Innovatsiina ekonomika*, vol. 3—4, pp. 188—194.

2. Demchyshak, N.B. and Bilenska, V.A. (2018), "Development of technological platforms as a tool for realizing innovation potential in Ukraine", *Ekonomika ta suspilstvo*, vol. 16, pp. 731—738.

3. Kasych, A.O. and Dzhura, A.M. (2019), "Startups as a form of entrepreneurial activity: concept, meaning, foreign experience", *Investytsii: praktyka ta dosvid*, vol. 2, pp. 21—24.

4. UAFIC (2020), "Catalog of fintech companies of Ukraine 2020", available at: [https://drive.google.com/file/d/1YxWMuhyGfxUIS8j7JOFRacM\\_VU41sw04/view](https://drive.google.com/file/d/1YxWMuhyGfxUIS8j7JOFRacM_VU41sw04/view) (Accessed 4 June 2021).

5. Kurchenko, O.O. (2015), "State support for startups: the experience of Poland, lessons for Ukraine", *Problemy nauky*, vol. 12, pp. 25—32.

6. The official site of the State Statistics Service (2021), available at: <http://www.ukrstat.gov.ua>, (Accessed 4 June 2021).

7. The official site of the Ministry and the Committee for Digital Transformation of Ukraine (2021), available at: <https://thedigital.gov.ua>, (Accessed 16 June 2021).

8. The official site of the Ukrainian Foundation of Startups (2021), available at: <https://usf.com.ua/oglyad-ukrainskoi-tehnologichnoi-ekosistemi-za-2020-rik>, (Accessed 14 June 2021).

9. The official site of the Ukrainian Association of Fintech and Innovative Companies (2021), available at: <https://fintechua.org/market-map>, (Accessed 4 June 2021).

10. Salikhova, O.B. and Kurchenko, O.O. (2016), "Creating a statistical basis for assessing the characteristics of innovative startups in Ukraine", *Statystyka Ukrainy*, vol. 1, pp. 18—21.

11. Smachylo, V.V. and Khalina, V.Iu. (2018), "Differentiation of methods of personnel potential management of the enterprise", *Sotsialna ekonomika*, vol. 56, pp. 225—233.

12. EU4Digital (2020), "Innovative ecosystem for startups: key components of success", available at: <https://eufordigital.eu/uk/innovation-ecosystems-for-startups-highlighting-the-key-ingredients-for-success> (Accessed 4 June 2021).

13. Strategy for the development of fintech in Ukraine until 2025 (2021), available at: <https://bank.gov.ua/ua/about/develop-strategy/fintech2025>, (Accessed 4 June 2021).

14. Startup genome (2018), "Global Startup Ecosystem Report", available at: <https://startupgenome.com> (Accessed 4 June 2021).

15. Kane, T. (2010), "The Importance of Startups in Job Creation and Job Destruction", [Online], available at: [http://www.kauffman.org/~media/kauffman\\_org/researchreportsandcovers/2010/07/firm\\_formation\\_importance\\_of\\_startups.pdf](http://www.kauffman.org/~media/kauffman_org/researchreportsandcovers/2010/07/firm_formation_importance_of_startups.pdf)

16. Heritage Foundation (2021), "2020 Index of Economic Freedom", available at: <https://www.heritage.org/index/ranking> (Accessed 4 June 2021).

17. Pidkhomnyi, O. Demchyshak N. and Dropa Ya. (2019), "Population financial activity in the formation of indicators for public confidence level and shadow economy risks: the case of Ukraine", *Espacios*, vol. 40 (38), pp. 16—17.

18. Pidkhomnyi, O. Demchyshak N. and Dropa Ya. (2019), "Confidence as the national economy pricing factor: the case of Ukraine", *Espacios*, vol. 40 (20), pp. 21—22.

19. Universitas 21 (2021), "Ranking of National Higher Education Systems 2019", available at: <https://universitas21.com/sites/default/files/201904/Full%20Report%20and%20Cover.pdf> (Accessed 4 June 2021).

20. Universitas 21 (2021), "U21 Ranking of National Higher Education Systems-2019", available at: <https://universitas21.com/what-we-do/u21-rankings/u21-ranking-national-higher-education-systems-2019> (Accessed 4 June 2021).

*Стаття надійшла до редакції 29.06.2021 р.*

**www.economy.nayka.com.ua**

Електронне фахове видання

Ефективна  
**ЕКОНОМІКА**

**Виходить 12 разів на рік**

**Журнал включено до переліку наукових фахових видань України з ЕКОНОМІЧНИХ НАУК (Категорія «Б»)  
Спеціальності – 051, 071, 072, 073, 075, 076, 292**

e-mail: [economy\\_2008@ukr.net](mailto:economy_2008@ukr.net)

тел.: (044) 223-26-28

(044) 458-10-73

Є. І. Ходаківський,

д. е. н., професор, професор кафедри економічної теорії, інтелектуальної власності та публічного управління, Поліський національний університет, м. Житомир

ORCID ID: 0000-0001-9459-9816

О. Ф. Присяжнюк,

к. е. н., доцент кафедри менеджменту організацій і адміністрування імені М. П. Поліщука, Поліський національний університет, м. Житомир

ORCID ID: 0000-0003-0066-9065

М. Ф. Плотнікова,

к. е. н., доцент кафедри інноваційного підприємництва та інвестиційної діяльності, Поліський національний університет, м. Житомир

ORCID ID: 0000-0003-2852-3009

О. О. Суботенко,

магістр публічного управління, Поліський національний університет, м. Житомир

ORCID ID: 0000-0003-2861-2642

DOI: 10.32702/2306-6814.2021.13—14.14

## ІНВЕСТИЦІЙНО-ПРОЄКТНЕ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ПЕРВИННОЇ МЕДИЧНОЇ ДОПОМОГИ: АДМІНІСТРАТИВНІ ТА СОЦІАЛЬНО-ПСИХОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ

Ye. Khodakovsky,

Doctor of Economic Sciences, Professor, Professor of the Department of Economic Theory, Intellectual Property and Public Administration, Polissia National University, Zhytomyr

O. Prysiazhniuk,

PhD in Economics, Associate Professor of the Department of Organizations

and Administration Management (named after M. P. Polishchuk), Polissia National University, Zhytomyr

M. Plotnikova,

PhD in Economics, Associate Professor of the Department of Innovative Entrepreneurship and Investment Activities, Polissia National University, Zhytomyr

O. Subotenko,

Master of Public Administration, Polissia National University, Zhytomyr

### INVESTMENT AND PROJECT MANAGEMENT OF PRIMARY CARE DEVELOPMENT: ADMINISTRATIVE AND SOCIAL-PSYCHOLOGICAL ASPECTS

**Первина медико-санітарна допомога є однією з фундаментальних складових системи охорони здоров'я. Передумовою її ефективного функціонування є узгодженість державної політики, стратегічних орієнтирів розвитку територіальних громад у сфері охорони здоров'я та управлінських рішень і ресурсного потенціалу закладів охорони здоров'я. Соціально-психологічний аспект діяльності первинної медико-санітарної допомоги полягає у першочерговій орієнтації на людину, забезпечення її здоров'я та довголіття. Дослідження підтверджують наявність проблем, що є типовими майже для всіх закладів охорони здоров'я. Серед них: потреба в удосконаленні планово-фінансової, проєктно-інвестиційної діяльності та бізнес-планування. Проблемним залишаються питання матеріально-технічного та кадрового забезпечення закладів. Ефект діяльності первинної медико-санітарної допомоги може бути досягнуто традиційними методами, зокрема збільшенням цільового та спеціального фінансування за участю людей і спільнот, а також забезпечення їх участі у процесі отримання доступу до інформації про реалізовані державою проєкти. Локальна діяльність закладів охорони здоров'я та системна діяльність первин-**

ної медико-санітарної допомоги може бути досягнута завдяки розробці та впровадженню проєктів кільцевих маршрутів виїзду лікарів до сільських населених пунктів (СНП).

*Primary health care is one of the fundamental components of the health care system. It is based on the idea of socio-psychological approaches, adherence to the principles of justice and recognition of the fundamental right of everyone to the highest attainable standard of health. The prerequisite for its effective functioning is the coherence of state policy, strategic guidelines for the development of local communities in the field of health care and management decisions and resource potential of health care institutions. The socio-psychological aspect of the activity of primary health care is the primary focus on the person, ensuring his health and longevity. Research confirms problems that are common to almost all health care facilities. Among them: the need to improve planning and financial, project and investment activities and business planning.*

*Activities in the field of health care at the regional level include treatment, prevention practices and sanitary-epidemiological surveillance, which are financed from various sources (national, regional and municipal, as well as on a self-financing basis, such as paid services, pharmacy, sanitation services), prophylactic and pharmaceutical nature, etc.). Issues of logistical and staffing of institutions remain problematic. The effect of primary health care can be achieved by traditional methods, including increasing targeted and special funding with the participation of people and communities, as well as ensuring their participation in the process of gaining access to information about state-implemented projects. The local activities of health care facilities and the systemic activities of primary health care can be achieved through the development and implementation of projects of circular routes of doctors to rural settlements (SNP). If necessary, the village elders of territorial communities organize transportation of the doctor to the countryside. Additional financial income for the implementation of this project can be provided by inventorying the use of all categories of land and registration of tenants in the community and by formalizing relations for shares, the lease of which is not formalized in the contract.*

*Ключові слова: адміністрування, управлінські рішення, заклад охорони здоров'я, проєкт, інвестиції, соціально-психологічний підхід.*

*Key words: administration, management decisions, health care facility, project, investment, socio-psychological approach.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Первинна медико-санітарна допомога являє собою загальнонаціональний підхід до здоров'я і благополуччя, заснований на потребах і перевагах окремих людей, сімей і спільнот. Вона охоплює більш широкі детермінанти здоров'я і основну увагу приділяє цілісним і взаємопов'язаним аспектам фізичного, психічного і соціального здоров'я і благополуччя. Первинна медико-санітарна допомога передбачає комплексну турботу про здоров'я людини протягом усього її життя, а не лікування набору окремих захворювань. Вона забезпечує отримання людьми всебічного обслуговування — від заходів по зміцненню здоров'я і профілактики хвороб до лікування, реабілітації та паліативного догляду — якомога ближче до свого повсякденного середовища. Первинна медико-санітарна допомога заснована на ідеї соціальної справедливості та визнанні основного права на володіння найвищим досяжним рівнем здоров'я, задекларовані як основні права людини.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Потреба формування механізму системного управління охороною здоров'я досліджуються у працях М. Білинської, В. Грабовського, Н. Еккертма, П. Кли-

мента, В. Кучеренка, В. Лехан, Л. Мельника, І. Рожкової, Н. Солоненка, Р. Солтмана, Дж. Фігейроса й ін., в яких увагу приділено проблемам рівня державних гарантій та якості надання медичних послуг, забезпечення конкурентних відносин, маркетингу, фінансування медичної допомоги, проблемам становлення нових економічних відносин і ризик-менеджменту в умовах ринку, охорони здоров'я та медико-соціальним аспектам, забезпечення базису цінностей з орієнтацією на результати. Водночас недостатньо досліджені локальні особливості первинної медико-санітарної допомоги та можливості її удосконалення завдяки інвестиційно-проєктному управлінню.

## МЕТА СТАТТІ

Метою дослідження є визначення впливу фінансово-економічних механізмів функціонування первинної ланки закладів охорони здоров'я на локальному рівні та виявлення резервів підвищення ефективності їх функціонування на засадах проєктного управління з акцентом уваги на соціально-психологічні аспекти.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Первинна медико-санітарна допомога (ПМСД) є однією зі складних організаційних систем в охороні

здоров'я, внаслідок чого управління не може не бути однією з її інтегральних частин, без якої неможливе функціонування системи загалом. Управління включає планування, керівництво та контроль, організацію та прийняття рішень. Крім того, сюди входить порядок використання ресурсів, вивчення мотивації людей, які є суб'єктами практичної діяльності системи. Реформи і нововведення в охороні здоров'я є звичайним явищем, їх не слід побоюватися за умови, що вони проводяться з урахуванням можливості досягнення поставлених цілей за цього рівня наявних ресурсів. Концепція ПМСД неодноразово уточнювалася і переглядалася. У деяких контекстах вона трактується як надання амбулаторного індивідуального медичного обслуговування або першої допомоги. В інших контекстах Первинна медико-санітарна допомога розуміється як набір першочергових медико-санітарних заходів для груп населення з низьким рівнем доходу (їх ще називають "вибірковою первинною медико-санітарною допомогою"). Первинну допомогу також можна розглядати як необхідну складову людського розвитку з акцентом на економічні, соціальні та політичні аспекти [1, с. 35].

Попри помітне поліпшення показників рівня здоров'я населення в епоху Цілей сталого розвитку, як і раніше наявні серйозні і хронічні проблеми. Близько половина світового населення не має доступу до необхідних послуг; показники здоров'я непропорційно гірші у групах населення, схильних до впливу несприятливих соціальних та інших детермінант здоров'я, що посилює нерівність в галузі охорони здоров'я як всередині країн, так і між ними. Питання здоров'я займають центральне місце в порядку денному на період до 2030 р. [2], оскільки вони пов'язані із забезпеченням здорового способу життя, сприяння благополуччю для всіх у будь-якому віці, зобов'язанням дотримуватися принципу справедливості і не залишити нікого без уваги. Загальне охоплення послугами охорони здоров'я означає, що всі люди отримують необхідні медико-санітарні послуги достатньої якості, в тому числі у сфері зміцнення і охорони здоров'я, профілактики, лікування, реабілітації та паліативної допомоги, не відчуваючи у зв'язку з цим фінансових труднощів. Взаємозв'язок між ПМСД і поліпшенням показників здоров'я населення, зменшенням нерівності, підвищенням безпеки в галузі охорони здоров'я та економічної ефективності очевидний. Тому, на нашу думку, вона є базисом системи зміцнення та охорони здоров'я. Саме тому системі ПМСД приділяється пріоритетна увага (тридцята загальна програма роботи ВООЗ на 2019—2023 рр. трьома основними цілями передбачає зміцнення здоров'я, підтримання безпеки у світі та охоплення послугами вразливих груп населення [3]; пропонує глобальний план дій щодо забезпечення здорового способу життя і благополуччя для всіх. ПМСД відведено роль 1) активатора співпраці між партнерами для прискорення прогресу у досягненні цілей в галузі сталого розвитку на рівні країн; 2) комплексного механізму медико-санітарного обслуговування, орієнтованого на людину; 3) програми дій ВООЗ у сфері зміцнення систем охорони здоров'я та поліпшення його показників).

Важелі первинної медико-санітарної допомоги операційного механізму, необхідних для перетворення гло-

бальних зобов'язань у практичні дії і заходи, що є тісно взаємопов'язаними, доповнюють і підсилюють один одного. Як частина національної стратегії у галузі охорони здоров'я, ці принципи встановлюють пріоритетність загального охоплення населення послугами охорони здоров'я. Чотири ключові стратегічні важелі включають політичну волю та керівництво, основи стратегічного управління та політики, фінансування та розподіл ресурсів, а також залучення громад та інших зацікавлених сторін [4]. Без ключових стратегічних важелів дії та заходи, що здійснюються з використанням операційних важелів не призведуть до створення системи ефективної первинної медико-санітарної допомоги. Дії та заходи, пов'язані з усіма важелями, що стосуються стратегічного управління та фінансування, повинні розроблятися на основі широкого та безперервного політичного діалогу із залученням місцевих громад. Передбачається, що країни будуть вибирати ті важелі, які найбільшою мірою відповідають їх умовам, виходячи з потреб, можливостей систем і моделей управління охороною здоров'я, а конкретні дії, заходи і стратегії, використовувані для забезпечення помітного поліпшення ПМСД, будуть варіюватися залежно від конкретних умов, їх впливу на стан справ у сфері зміцнення здоров'я, профілактики захворювань і надання лікувальної, реабілітаційної та паліативної допомоги. Факторами успіху операційного механізму є підтримка первинної медико-санітарної допомоги через забезпечення "здоров'я для всіх" на основі міжсекторальних дій, розширення прав і можливостей людей і спільнот [6—10]. Особливі зусилля повинні бути спрямовані на охоплення і залучення до повноцінної участі вразливих і неблагополучних груп населення, які страждають від поганого стану здоров'я, не маючи можливості брати участь у традиційних механізмах взаємодії. Залученню спільнот сприятимуть заходи щодо посилення соціальної відповідальності. Актуальною залишається потреба технічної та / або фінансової підтримки поліпшення системи ПМСД з метою досягнення загального охоплення послугами охорони здоров'я, відповідальне керівництво і ведення інформаційно-роз'яснювальної роботи для узгодження дій донорів і технічних партнерів, політичної підтримки та діяльності органів влади, міжнародне партнерство в галузі охорони здоров'я в інтересах забезпечення загального охоплення послугами охорони здоров'я до 2030 р.

Наразі відчизняні лікувально-профілактичні заклади, маючи все більшу автономію, здійснюють стратегічне та оперативне планування своєї діяльності, визначають необхідні для цього ресурси та вирішують завдання фінансової стійкості й конкурентоспроможності. Тому все більш актуальними стають заходи впорядкування планово-фінансової та організаційно-технічної структури лікувально-профілактичних закладів та закладів надання первинної медико-санітарної допомоги, що пов'язане як з комплексом програми стратегічного розвитку, бізнес-плануванням та активізацією використання проєктно-інвестиційного підходу в управлінні.

Здоров'я населення, як пріоритетний напрям державної та регіональної політики та якісна характеристика ефективності соціально-економічного розвитку соціуму, передбачає діяльність закладів охорони здо-

Таблиця 1. SWOT-аналіз КНП "Попільнянський центр первинної медико-санітарної допомоги"

Сильні сторони організації	Слабкі сторони організації
Проходить процес впровадження інформаційних технологій, формування робочих місць лікаря, покращено якість роботи мережі Інтернет ПМСД має компактну і ефективну структуру управління, інформаційного забезпечення. Достатній рівень укомплектованості матеріально-технічної бази. Передбачено фінансування для забезпечення механізму фінансової мотивації. Наявність інформаційної сторінки закладу на національних медичних ресурсах	Рівень кваліфікації персоналу потребує подальшого підвищення. Амбулаторія потребує вдосконалення приміщень. Неукомплектованість штату. Недосконалий штатний розпис. Рівень сервісного обслуговування клієнтів має бути поліпшено. Недостатній рівень фінансової системи мотивації персоналу. Недостатній рівень знань щодо використання телемедичних технологій
Зовнішні можливості	Зовнішні загрози
Наявна інформаційна система обмежує можливість впровадження високошвидкісного обладнання для впровадження телемедицини. Висока частка літнього населення у сільській місцевості потребує системного підходу у діагностиці та наданні первинної невідкладної допомоги й пільговому забезпеченні медикаментами. Значна підтримка з боку органів влади та місцевого самоврядування. Великою є частка мешканців району, які живуть у сільській місцевості, а працюють у місті. Низький рівень конкуренції між закладами ПМСД на районному рівні	Ріст конкуренція за рахунок відкриття у районі приватних центрів ПМСД та лікувальних закладів. Недостатньо високою є частка населення, яка є активною до вибору лікаря. Наявна недовіра до первинної ланки медичної допомоги з боку частини населення району. Недостатньо ефективні відносини з департаментом ОЗ ОДА

ров'я соціально-економічної, громадської та медико-санітарної спрямованості. Орієнтація на такі індикатори, як рівень здоров'я населення, здатність забезпечити його працездатність та довголіття передбачає реалізацію таких принципів, як територіальний (забезпечує розміщення закладів охорони здоров'я на всіх територіях, де це є необхідним), галузевий (наявність власних медичних закладів у окремих відомств), рівності та доступності медичних послуг незалежно від вікової, гендерної, релігійної чи іншої відмінності. Діяльність у сфері охорони здоров'я на регіональному рівні включає лікування, профілактичну практику та санітарно-епідеміологічний нагляд, які фінансують з різних джерел (національного, регіонального та муніципальних, а також на засадах самофінансування, наприклад, внаслідок надання платних послуг, реалізації послуг аптечного, санітарно-профілактичного та фармацевтичного характеру тощо).

Управління системою охорони здоров'я, у тому числі закладами ПМСД здійснюється через механізми розробки політики нормативно-правового регулювання, організації питань медичної профілактики, організації допомоги та реабілітації, розробки та реалізації медичних технологій, контролю якості та ефективності лікарських препаратів, санітарно-епідеміологічного нагляду. Виявлені у ході дослідження невідповідності між потребою у профілактичній, лікувальній, реабілітаційній допомозі та фінансуванням галузі, зниження ефективності (співвідношення між витратами і результатами) робить вторинну (спеціалізовану) допомогу більш дорогою. Практична відсутність профілактичної роботи та система фінансування за надані послуги охороні здоров'я більш вигідним робить зростання кількості хворих, що збільшує грошові асигнування, які надходять до лікувального закладу. Водночас організація амбулаторно-поліклінічної допомоги майже не регулює потоки пацієнтів, дільнична служба недостатньо укомплектована лікарями, значна частина яких є пенсійного віку, недостатньою залишається забезпеченість закладів охорони здоров'я сучасною апаратурою та матеріально-технічною базою (до 70% застарілої медичної техніки, потреба в повсякденних витратних матеріалах задовольняється на 30—40 %). Не є оптимальною за фінансуванням співпраця у сфері спільних дій швидкої та невідкладної допомоги, росте дефіцит медичних кадрів. Через низьку оплату праці і зниження престижності з професії йдуть лікарі і середній медичний персонал. Система медичного страхування, особливо у період пандемії, не забезпечує захист пацієнтів і їх прав, а також контроль якості медичної допомоги. Базова програма страхування не гарантує населенню отримання всіх видів допомоги, а використовувати для їх оплати критерії не передбачають покриття реальних витрат. Тому реформа ПМСД більшою мірою необхідна на му-

ніципальному рівні охорони здоров'я (поліклініки, відновлення, реабілітація та ін.). Головний напрям цієї реформи — перенесення основної частини медичних послуг із стаціонарного сектора до амбулаторно-поліклінічного. Вирішальне значення в реформуванні ПМСД мають планування і управління, які ускладнюються в умовах децентралізації внаслідок неготовності місцевих адміністрацій самостійно планувати масштабні заходи та відсутністю фахівців з проєктного управління. Результатом нашого дослідження стала пропозиція щодо підготовки нормативно-правових документів на регіональному рівні, основні з них: розпорядчо-виконавчі акти органу управління охорони здоров'я та лікувально-профілактичних закладів Попільнянського району [5]. Маючи довіру з боку місцевих мешканців завдяки доброзичливому вмотивованому колективу, комфортним умовам та якісному наданню послуг 85% Попільнянської селищної ради обирають КНП "Попільнянський центр первинної медико-санітарної допомоги", як заклад надання невідкладної допомоги (табл. 1).

Подальшого дослідження потребують питання управління знаннями, включаючи поширення найкращої вітчизняної практики та зарубіжного досвіду, а також використання знань для прискореного розширення масштабів використання успішних стратегій по зміцненню систем, орієнтованих на ПМСД. Проведені дослідження засвідчили, що питання, пов'язані з ПМСД, мають вирішувати такі завдання як розробка стратегій, спрямованих на задоволення потреб населення і вирішення пріоритетних завдань у сфері охорони здоров'я; визначення оптимальних шляхів взаємодії з людьми, спільнотами та іншими зацікавленими сторонами різних секторів суспільно-економічного буття з метою поліпшення показників здоров'я населення; приділення більше уваги питанням рівності, у тому числі розриву між міськими та сільськими районами або гендерним аспек-



**Таблиця 2. Глобальний план дій із забезпечення здорового способу життя та добробуту для всіх: спільні дії у системі ПМСД**

Дії на рівні держави	Дії на рівні регіону
Надання підтримки регіонам за рахунок спільних колективних дій у таких сферах: - підтримки ПМСД на рівні закладів; - використання спільного підходу до оцінки системи охорони здоров'я; - надання цільової скоординованої підтримки з метою посилення системи ПМСД через визначення національних пріоритетів, планування та складання бюджету, мобілізації фінансування та розвитку кадрів системи охорони здоров'я з метою кращого охоплення ситуації як умови забезпечення соціальної справедливості, у тому числі в умовах нестабільності та вразливості; - надання допомоги у виявленні тих, хто залишився без уваги, а також визначення пріоритетів інтеграції з іншими суспільними секторами для надання впливу та детермінанти та результати щодо здоров'я	Забезпечення послідовної ефективної підтримки за рахунок активної діяльності у питаннях створення суспільних благ у сферах: - співпраця трьох компонентів ПМСД з використанням існуючих механізмів, включаючи фінансування; - удосконалення інформаційно-комунікаційної політики закладів, зміцнення потенціалу партнерів з метою їх ефективної участі, прискорення, узгодження звітності ПМСД з використанням загальних інструментів, механізмів та підходів; - розробка та розширення інструментів та підходів в межах принципу «нікого не залишити поза увагою»

там охорони здоров'я; забезпечення надання послуг в умовах надзвичайних ситуацій; визначення оптимальних способів ефективного реагування на загрози (як заходів у відповідь, так і профілактики); розуміння складових якості послуг охорони здоров'я (включаючи ефективність, орієнтованість на людину, своєчасність, інтеграцію, результативність і безпеку); проведення прикладних досліджень для оцінки впливу заходів щодо поліпшення цих складових; оцінка впливу та поширення найбільш ефективних форм надання послуг у сфері охорони здоров'я; розробка моделей передачі знань і надання їм підтримки з метою сприяння поширенню знань під час впровадження ПМСД.

До традиційних механізмів підвищення ефективності первинної медико-санітарної допомоги можна віднести такі заходи, як збільшення цільового та спеціального фінансування ПМСД за участю людей і спільнот, а також забезпечення їх участі у процесі отримання доступу до інформації про реалізовані державою проекти (співпраця громадськості та пацієнтів, наприклад, через громадські консультативні ради) (табл. 2).

Для активізації локальної діяльності закладу на місцях та системної роботи ПМСД на території ОТГ доцільною є розробка кільцевих маршрутів виїзду лікарів до сільських населених пунктів (СНП), як формату прийому хворих безпосередньо в селах. Цей напрям удосконалення роботи закладу охорони здоров'я доцільно впровадити використовуючи аспекти проєктного підходу, що передбачає поставлених цілей, робіт, виконавців, фінансових витрат. Для впровадження пропонуваного проєкту необхідно насамперед обладнати відповідним чином приміщення ФАПів, ФП. У СНП, де наразі немає таких приміщень, використати приміщення бувших сільрад, пристосовавши їх відповідним чином. Інші СНП бувших сільрад, розташовані по сусідству, будуть у межах досяжності для населення. Відомий заздалегідь графік дозволяє лікареві знаходитися у призначений час у відповідному населеному пункті, де організовано прийом відвідувачів. Протягом робочого дня слід передбачати таку роботу у межах 3—4 СНП з урахуванням часу на переїзд та обідню перерву. Кільцеві маршрути варто формувати з урахуванням наявних

об'єктів інфраструктури, зокрема дорожньо-транспортної мережі.

Старости округів ОТГ організовують, за необхідності, підвезення лікаря до місця прийом людей свого округу. Додаткові витрати на проєкт "кільцевий" режим роботи лікарів, у тому числі транспортні витрати, передбачати за рахунок інвентаризації використання усіх категорій земель та реєстрацію орендарів на території ОТГ (їх представництв або дочірніх підприємств), спрямовуючи додаткові кошти до місцевого бюджету. Також додатковим джерелом фінансування може бути за рахунок формалізації відносин щодо паїв, оренда яких не оформлена договором. У масштабах району інвентаризація використання усіх категорій земель спроможна сформувати грошовий потік розміром близько 2—3 млн грн щорічно. Наведемо приклад розрахунку надходжень за використання земельних ділянок в районі з кількістю людей 15 тис. осіб (середній район), які отримали земельні паї.

1. Близько 10% населення не оформило договори оренди (середні цифри за дослідженнями в різних регіонах країни).

2. Це становить 1500 осіб (земельних паїв).

3. Середній розмір земельного паю в Україні — 5 га.

4. Середній розмір орендної плати за 1 га — 3 тис. грн.

5. Розмір орендної плати за 1 пай (5 га\*3 тис. грн) — 15000 грн.

6. Розмір податку на дохід фізичних осіб (18%) від орендної плати — 15000 грн\*18% = 2700 грн.

7. Додаткове надходження до місцевого бюджету від інвентаризації використання тільки земельних паїв громадян може становити (1500 осіб \* 2700 грн) понад 4 млн грн. Цього буде достатньо для додаткового відшкодування транспортних витрат організованих кільцевих маршрутів лікарів за програмою забезпечення прийому хворих у старостинських округах.

## ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Попри помітне поліпшення показників рівня здоров'я населення світу, досягненню вищого рівня здоров'я відповідно до Цілей сталого розвитку перешкоджають серйозні і хронічні проблеми: а) близько половина світового населення не має доступу до необхідних послуг; б) показники здоров'я непропорційно гірші у групах населення, що мають несприятливі соціальні проблеми та інші детермінанти здоров'я. Це посилює нерівність можливостей у сфері охорони здоров'я у країні. Загальне охоплення означає, що всі люди отримують необхідні їм медико-санітарні послуги достатньої якості, в тому числі у сфері зміцнення і охорони здоров'я, профілактики, лікування, реабілітації та паліативної допомоги, не відчуваючи у зв'язку з цим фінансових труднощів.

2. Взаємозв'язок між ПМСД та поліпшенням медико-санітарних результатів, зменшенням нерівності, підвищенням безпеки у сфері охорони здоров'я та

економічної ефективності є базисом, який визначає перспективи зміцнення систем охорони здоров'я в країні. Тому метою подальшого розвитку системи охорони здоров'я є досягнення загального охоплення послугами охорони здоров'я та необхідної первинної медико-санітарної допомоги. Стратегія забезпечення здорового життя і благополуччя для всіх надає ПМСД роль каталізатора, який активізує співпрацю між партнерами з метою прискорення прогресу у досягненні цілей сталого розвитку.

Наразі позначилася тенденція до зростання фінансування системи охорони здоров'я, в тому числі амбулаторної допомоги, що обумовлене а) скороченням обсягів стаціонарної допомоги, б) тарифною політикою, спрямованою на фінансове зміцнення первинного сектора охорони здоров'я, що свідчить про деяке підвищення пріоритетності ПМСД у фінансовому забезпеченні. Водночас варто відмітити, що на амбулаторну допомогу витрачається приблизно третина державного фінансування, тоді як на стаціонарну — більше половини, визнає пріоритетність стаціонарної допомоги. Також має місце стійке скорочення частки лікарів, зайнятих в амбулаторному секторі (з 55% у 1995 р. до 51% у 2019 р.). Процес розширення складу первинної допомоги йде, головним чином, за рахунок збільшення числа середнього медичного персоналу і працівників соціальних служб, як наслідок, відбувається перевантаження лікарів дільничної служби і обмеженості їх клінічного функціоналу. Є підстави вважати, що сьогодні в Україні діє проміжна модель, що допускає пряме звернення пацієнтів до великого числа фахівців, причому всупереч встановленому порядку звернень. Відповідно, можливості сімейних лікарів впливати на обсяги спеціалізованої допомоги стають все більшими.

#### Література:

1. Bryndin E. G. Culture of a healthy lifestyle. Horizons of civilization. 2012. Vol. 1. P. 32—40.
2. Health at a Glance: OECD Indicators. P.: OECD Publishing, 2017. 216 p.
3. Recommendations to OECD ministers of health from the high level reflection group on the future of health statistics — Strengthening the international comparison of health system performance through patient-reported indicators. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development; 2017. URL: <https://www.oecd.org/els/health-systems/Recommendations-from-high-level-reflection-group-on-the-future-of-health-statistics.pdf> (дата звернення 10.06.2021).
4. Kruk M.E., Gage A., Arsenault C., Jordan K., Leslie H.H., Roder-DeWan S., et al. High-quality health systems in the Sustainable Development Goals era: time for a revolution. Lancet Global Health. 2018. Vol. 6 (11). P. 1196—1252. doi:10.1016/S2214-109X(18)30386-3
5. Попільнянський центр первинної медико-санітарної допомоги Попільнянської районної ради. URL: <https://www.c3n.info/registration/index.php?Id=1381> (дата звернення 20.12.2020).
6. Ткачук В.І., Кільницька О.С., Плотнікова М.Ф. Диверсифікація підприємництва як стратегія розвитку сільських територій. Сталый розвиток економіки: світовий досвід та перспективи України: монографія / за ред.

проф. В. І. Ткачука. Житомир: Поліський національний університет, 2021. С. 52—72.

7. Buluy O., Plotnikova M., Prysiazhniuk O., Ramanauskas J. Trends of asymmetries and imbalances in rural development. Scientific Horizons, 2020. № 02 (87). P. 66—74. doi: 10.33249/2663-2144-2020-87-02-66-74
8. Ходаківський Є.І., Іванюк О.В., Плотнікова М.Ф. Парадигма гештальтів управлінських систем. Інтелект XXI. 2018. № 1. С. 206—210.
9. Ходаківський Є.І., Якобчук В.П., Плотнікова М.Ф. Публічне управління у процесі децентралізації. Наукові горизонти. 2018. № 6. С. 28—35.
10. Ходаківський Є.І., Якобчук В.П., Захаріна О.В., Плотнікова М.Ф., Іванюк О.В. Формування європейської системи Q-менеджменту в децентралізованих громадах. Наукові горизонти. 2019. № 3. С. 10—18.

#### References:

1. Bryndin, E. G. (2012), "Culture of a healthy lifestyle", Horizons of civilization, Vol. 1, pp. 32—40.
  2. OECD (2017), Health at a Glance: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris, France.
  3. Organisation for Economic Cooperation and Development (2017), "Recommendations to OECD ministers of health from the high level reflection group on the future of health statistics — Strengthening the international comparison of health system performance through patient-reported indicators", available at: <https://www.oecd.org/els/health-systems/Recommendations-from-high-level-reflection-group-on-the-future-of-health-statistics.pdf> (Accessed 10 June 2021).
  4. Kruk, M. E. Gage, A. Arsenault, C. Jordan, K. Leslie, H. H. and Roder-DeWan, S. (2018), "High-quality health systems in the Sustainable Development Goals era: time for a revolution", Lancet Global Health, vol. 6 (11), pp. 1196-1252. doi:10.1016/S2214-109X(18)30386-3
  5. Popilnyansky primary health care center of Popilnyansky district council (2021), available at: <https://www.c3n.info/registration/index.php?Id=1381> (Accessed 10 June 2021).
  6. Tkachuk, V. Kilnitska, O. and Plotnikova, M. (2021), "Diversification of entrepreneurship as a strategy of rural development", Stalyj rozvytok ekonomiky: svitovyy dosvid ta perspektyvy Ukrainy [Sustainable development of the economy: world experience and prospects of Ukraine], Polissya National University, Zhytomyr, Ukraine, pp. 52—72.
  7. Buluy, O. Plotnikova, M. Prysiazhniuk, O. and Ramanauskas, J. (2020), "Trends of asymmetries and imbalances in rural development", Scientific Horizons. № 02(87), pp. 66—74. doi: 10.33249/2663-2144-2020-87-02-66-74
  8. Khodakivsky, Ye. Ivanyuk, O. and Plotnikova, M. (2018), "Gestalt paradigm of control systems", Intelligence XXI, vol. 1, pp. 206—210.
  9. Khodakivsky, Ye. Yakobchuk, V. and Plotnikova, M. (2018), "Public administration in the process of decentralization", Scientific Horizons, vol. 6, pp. 28—35.
  10. Khodakivsky, Ye. Yakobchuk, V. Zakharina O. Plotnikova, M. and Ivanyuk O. (2019), "Formation of the European system of Q-management in decentralized communities", Scientific Horizons, vol. 3, pp. 10—18.
- Стаття надійшла до редакції 12.07.2021 р.

В. П. Залізнюк,

д. держ. упр., доцент, професор кафедри світової економіки,

Київський національний торговельно-економічний університет, м. Київ, Україна

ORCID ID: 0000-0002-7014-0207

С. І. Ліхолет,

к. е. н., доцент кафедри міжнародної економіки, Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана, м. Київ, Україна

ORCID ID: 0000-0003-1480-8812

DOI: 10.32702/2306-6814.2021.13—14.20

## ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ СТАТИСТИЧНИХ ПОКАЗНИКІВ ДЛЯ СПОСТЕРЕЖЕННЯ СТАНУ НАУКОВО-ТЕХНІЧНОЇ ТА ІННОВАЦІЙНОЇ СФЕРИ (НА ПРИКЛАДІ ОЕСР ТА ЄС)

V. Zalizniuk,

Doctor of Sciences in Public Administration, Associate Professor, Professor of the Department of World Economics, Kyiv National University of Trade and Economics, Kyiv, Ukraine

S. Lykholet,

PhD in Economics, Associate Professor of the Department of International Economics, Kyiv National Economic University named after Vadym Hetman, Kyiv, Ukraine

FOREIGN EXPERIENCE IN DESIGNING THE SYSTEM OF STATISTICAL INDICATORS  
FOR MONITORING THE SCIENCE, TECHNOLOGY AND INNOVATION  
PROCESSES (ON THE EXAMPLE OF THE OECD AND THE EU)

**Важливою складовою процесів реформування є неупереджений аналіз ретроспективи та поточного стану справ в економічній сфері. Такий аналіз має базуватись на використанні сучасних статистичних інструментів, які дозволяють проводити порівняльний аналіз з іншими країнами та будувати комплексні індикатори, значення яких використовуються для узагальнень на макроекономічному рівні.**

**У роботі систематизується зарубіжний досвід формування системи статистичних показників для спостереження стану науково-технічної та інноваційної сфери, з можливістю подальшої адаптації вітчизняної системи аналітично-статистичного спостереження стану інноваційного розвитку економіки України до міжнародних стандартів.**

**Найбільше значення для аналізу інноваційної діяльності мають: (1) так званий Посібник Осло (спільна публікація ОЕСР і Eurostat), який представляє собою рекомендації зі збору й інтерпретації даних щодо інновацій та (2) різноманітні індекси, рейтинги та бальні оцінки, що стали доволі розповсюдженими у публікаціях міжнародних організацій. Найбільш відомими серед них є Європейське інноваційне табло та Глобальне інноваційне табло.**

**An important component for the reform process is an unbiased analysis of retrospective and current state of affairs in the economic sphere. Such analysis should be based on utilizing modern statistical tools that allow conducting comparative analysis with other countries and build comprehensive indicators, which can be used for generalizations at the macroeconomic level.**

**The paper systematizes foreign experience of forming a system of statistical indicators for monitoring scientific, technical and innovation spheres, with the possibility further adaptation of analytical and statistical monitoring in the national system for innovative development.**

**The most important for the analysis of innovations are: (1) the so-called Oslo Handbook (a joint publication of the OECD and Eurostat), which provides recommendations for data collection and interpretation, and (2) various indices, rankings and scores that have become quite common in**

*publications of international organizations. The most famous among them are the European Innovation Scoreboard and the Global Innovation Scoreboard.*

*The success of developed countries in the field of innovation is due to the fact that there is a regional environment which support enterprises with necessary knowledge sources in combination with wide access to the world's leading knowledge bases. In developing countries and countries with economies in transition, enterprises often do not have access to "higher level" knowledge.*

*The designing and planning of innovation surveys and analytical researches in developing countries and countries with economies in transition should take into account its relatively weak statistical systems. The links between surveys and data collection are usually weak or non-existent, which precludes the non-biased usage of information obtained from other studies both in the designing such surveys and in the analyzing results. The shortcomings, and sometimes lack, of official commercial registers, which are commonly used as a sample, are another example of the problems that may arise in developing countries to measure its local innovative activity.*

*Ключові слова: система статистичних показників, науково-технічна сфера, інноваційна діяльність, джерела статистичної інформації, вимірювання економічного розвитку.*

*Key words: system of statistical indicators, scientific and technical sphere, innovation activity, sources of statistical information, measurement of economic development.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Актуальність роботи викликана необхідністю для України переходу на інноваційний шлях розвитку економіки, оскільки екстенсивні резерви майже вичерпані, а демографічна ситуація в країні залишається складною. Тому можливості збільшення обсягів виробництва за рахунок "механічного" нарощування випуску продукції з низьким рівнем переробки на основі використання застарілих технологій є вкрай обмеженими. Реформування економіки, інтенсифікація процесів зростання є нагальним суспільним завданням. Важливою складовою процесів реформування є неупереджений аналіз ретроспективи та поточного стану справ в економічній сфері. Такий аналіз має базуватись на використанні сучасних статистичних інструментів, які дозволять проводити порівняльний аналіз з іншими країнами та будувати комплексні індикатори, значення яких використовуються для узагальнень на макроекономічному рівні.

Необхідність вивчення міжнародного досвіду у галузі створення гармонійної системи відповідних показників інноваційної діяльності, проведення порівнянь із існуючими в Україні підходами, розробки пропозицій щодо удосконалення вітчизняної системи показників та застосування цієї системи для запровадження і моніторингу використання відповідних методів підтримки інноваційної діяльності в Україні визначає актуальність представленої роботи.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Нормативно-правову базу формування ефективної системи статистичних показників для спостереження економічного розвитку на сьогодні складають Закони України: "Про інноваційну діяльність" [1], "Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні" [2], "Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків" [3], "Про загальнодержавну комплексну програму розвитку високих наукоємних технологій" [4], "Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій" [5], а також постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Державної ціло-

вої програми розвитку системи інформаційно-аналітичного забезпечення реалізації державної інноваційної політики та моніторингу стану інноваційного розвитку економіки" [6].

Аналітично-методологічне забезпечення спостереження економічного розвитку ґрунтується на дослідженнях низки міжнародних організацій, передусім таких: OECD, UNESCO, UNCTAD, World Bank, у численних директивах та рекомендаціях щодо формування системи статистичних показників вимірювання динаміки інноваційної діяльності на макrorівні. Серед найбільш важливих можна відмітити: OECD Manual for Measuring of Information and Communication Technologies [7], European Innovation Scoreboard 2020 [8], World development indicators [9] та інші.

## МЕТА СТАТТІ

Метою роботи є систематизація зарубіжного досвіду формування системи статистичних показників для спостереження стану науково-технічної та інноваційної сфери, з можливістю подальшої адаптації вітчизняної системи аналітично-статистичного спостереження стану інноваційного розвитку економіки України до міжнародних стандартів. Відповідно, об'єктом дослідження є показники аналітично-статистичного спостереження стану інноваційного розвитку економіки. Предметом дослідження є теоретичні та практичні питання аналітично-статистичного спостереження стану інноваційного розвитку економіки.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

У розвинених країнах система статистичної інформації щодо стану інноваційної діяльності формувалася протягом багатьох років. Наприкінці 1960-х років було запропоновано так званий Посібник Фраскаті, на основі якого проводився збір даних щодо науково-технічної та інноваційної діяльності у країнах ОЕСР. Цей Посібник постійно оновлюється. Зараз діє версія 2015 року [10]. Після цього було підготовлено ще декілька публікацій, які в сукупності утворили цілісну систему методичних матеріалів для збору та оцінки статистичної інформації у галузі науки, технологій та інновацій.

Найбільше значення для аналізу інноваційної діяльності має так званий Посібник Осло (спільна публікація ОЕСР і Eurostat), який представляє собою рекомендації зі збору й інтерпретації даних щодо інновацій [11]. Це основний довідковий документ для визначення інновацій з погляду статистики, він є в основі досліджень інноваційної діяльності в усьому світі.

Слід зазначити, що основним джерелом інформації для вивчення інноваційної діяльності є дані інноваційних обстежень, що проводяться регулярно у країнах ЄС та інших розвинених країнах.

У Посібнику Осло наведено узагальнену схему інноваційного обстеження в масштабі підприємства як об'єкту обстеження. Основні характеристики запропонованої схеми:

- розглядаються інновації на підприємстві;
- враховуються зв'язки з іншими підприємствами, державними дослідницькими інститутами;
- конкретизується інституціональна структура, у якій функціонує підприємство;
- враховується чинник попиту [11].

Інновації можуть мати місце у будь-якому секторі економіки, включаючи й сектори державних послуг (наприклад, охорона здоров'я або освіти). Однак рекомендації Посібника Осло розроблені головним чином для підприємницького сектора і включають обробні й первинні виробництва та сектор послуг. Інновації також важливі й для державного сектора. Однак про інноваційні процеси в секторах, не орієнтованих на ринок, у Посібниках ОЕСР, зокрема у Посібнику Осло, наведено мало рекомендацій. На думку експертів ОЕСР, потрібно ще багато чого зробити для вивчення інноваційної сфери і розробки системи збору даних щодо інновацій в державному секторі економіки.

Згідно з Посібником Осло, розрізняються чотири типи інновацій: продуктові, процесні, маркетингові й організаційні.

Нижче представлено визначення цих чотирьох типів інновацій:

- продуктова інновація — введення у вжиток нових або більш якісних товарів або послуг за їх властивостями або засобами використання. Це: значні вдосконалення технічних характеристик, компонент, матеріалів, стандартного забезпечення, зручність використання функціональних характеристик;
- процесна інновація — впровадження нового (значно поліпшеного) способу виробництва або доставки продукту. Сюди входять значні технологічні зміни, оновлення виробничого устаткування та програмного забезпечення;
- маркетингова інновація — впровадження нового методу маркетингу, включаючи значні зміни в дизайні продукту, його розміщенні, просуванні на ринок або в призначенні ціни;
- організаційна інновація — впровадження нового організаційного методу в діловій практиці підприємства, в організації робочих місць або зовнішніх зв'язках [11].

Інноваційна діяльність для продуктових і процесних інновацій передбачає використання результатів НДДКР, зокрема власних та придбаних. Власні НДДКР (внутрішні): сюди входять всі НДДКР, що здійснюються

підприємством, включаючи фундаментальні дослідження. Інноваційна діяльність у галузі маркетингових інновацій передбачає діяльність, пов'язану з розробкою і впровадженням нових методів маркетингу. Сюди входить придбання інших зовнішніх знань і капітальних товарів, які мають безпосереднє відношення до маркетингових інновацій. Підготовка організаційних інновацій — діяльність, що здійснюється для планування і впровадження нових методів організації. Сюди входить придбання інших зовнішніх знань і капітальних товарів, які безпосередньо пов'язані з організаційними інноваціями.

Всі інновації повинні містити певну новизну, для: підприємства, ринку, всього світу. Інновації для підприємства це продукт, процес, маркетинговий або організаційний метод можуть бути використані на інших підприємствах в тому випадку, якщо це є новим для цього підприємства (або удосконаленим). Інновації для ринку з'являються, коли підприємство першим серед конкурентів вивело інновацію на відповідний ринок. Географічний аспект визначається уявленням самого підприємства про ринок, і, відповідно, може включати як вітчизняні, так і міжнародні підприємства. Інновації для світу мають місце у тому випадку, коли підприємство першим вивело інновацію на ринки і в галузі як у національному, так і в міжнародному масштабі.

Підприємства можуть займатися інноваційною діяльністю через низку причин. Їх цілі можуть мати відношення до продуктів, ринків, ефективності, якості або здатності навчатися і впроваджувати зміни. Підприємства можуть мати або не мати успіху у досягненні своїх цілей шляхом впровадження інновацій. Інновації можуть мати інші або додаткові ефекти, крім тих, які спочатку слугували причиною для впровадження. Хоча цілі стосуються мотивів інноваційної діяльності підприємств, ефекти свідчать про фактичні результати інновацій. У таблиці 1 наведено фактори, які відносяться до цілей та ефектів чотирьох типів інновацій [11].

Інноваційна діяльність окремого підприємства частково залежить від різноманіття й структури зв'язків з джерелами інформації, знань, технологій, практичного досвіду, людських і фінансових ресурсів. Кожний зв'язок з'єднує інноваційне підприємство з іншими суб'єктами інноваційної системи: державними інститутами, університетами, політичними структурами, органами управління, конкурентами, постачальниками й споживачами. При інноваційних обстеженнях можна одержати інформацію про існування й важливість зв'язків різних типів, фактори, що впливають на використання конкретних зв'язків.

Типи зовнішніх зв'язків:

- відкриті джерела надають загальнодоступну інформацію, що не вимагає придбання технології або прав на інтелектуальну власність;
- придбання знань і технологій передбачає покупку зовнішніх знань, основних фондів (машини, устаткування, програмне забезпечення) і послуг, що надаються з новими знаннями або технологіями, які не взаємодіють з їх джерелом;
- інноваційне співробітництво, що передбачає активну спільну роботу з іншими підприємствами або державними дослідницькими організаціями для здійснен-



Таблиця 1. Фактори, які відносяться до цілей та ефектів інновацій

Фактори	Типи інновацій			
	продуктові	процесні	організаційні	маркетингові
<b>Конкуренція, попит і ринки:</b>				
заміщення товарів, що знімаються з виробництва	+	-/-	-/-	-/-
розширення асортименту товарів і послуг	+	-/-	-/-	-/-
розробка екологічно сприятливих продуктів	+	-/-	-/-	-/-
збільшення або збереження частки ринку	+	-/-	-/-	+
вихід на нові ринки	+	-/-	-	+
«помітність» продуктів	-/-	-/-	-/-	+
скорочення часу реагування на запити споживачів	-/-	+	+	-/-
<b>Виробництво і доставка:</b>				
збільшення якості товарів і послуг	+	+	+	-/-
підвищення гнучкості виробництва або надання послуг	-/-	+	+	-/-
підвищення потенціалу виробництва або надання послуг	-/-	+	+	-/-
зниження вартості одиниці праці	-/-	+	+	-/-
скорочення споживання матеріалів і енергії	+	+	+	-/-
зниження витрат на проєктування продукту	-/-	+	+	-/-
скорочення часу виробництва	-/-	+	+	-/-
досягнення відповідності технічним стандартам галузі	+	+	+	-/-
скорочення операційних витрат на надання послуг	-/-	+	+	-/-
підвищення ефективності або темпів постачання, доставки товарів або надання послуг	-/-	+	+	-/-
підвищення інформаційно-технічного потенціалу	-/-	+	+	-/-
<b>Організація робочого місця:</b>				
удосконалення зв'язку й взаємодії між різними видами комерційної діяльності	-/-	-/-	+	-/-
розширення обміну або передачі знань	-/-	-/-	+	-/-
пристосовування до потреб різних клієнтів	-/-	-/-	+	+
розвиток і зміцнення зв'язків зі споживачами	-/-	-/-	+	+
поліпшення умов праці	-/-	+	+	-/-
<b>Інше:</b>				
зниження негативного впливу на навколишнє середовище або підвищення рівня охорони здоров'я	+	+	+	-/-
задоволення регламентним вимогам	+	+	+	-/-

Джерело: складено за даними [11].

ня інноваційної діяльності, яка може включати придбання знань і технологій.

Потенційні джерела інформації для зв'язків всіх трьох типів однакові, але деякі мають відношення винятково до категорії джерел інформації й технології відкритого доступу. У таблиці 2 наведено джерела інформації для всіх трьох типів зв'язків і зазначено, до якого типу кожне джерело має відношення.

Існують два основних підходи до збору даних про інновації: "суб'єктний" та "об'єктний".

"Суб'єктний" підхід базується на інноваційній поведінці та інноваційній діяльності підприємства загалом. Ідея підходу полягає в тому, що досліджуються фактори, які впливають на інноваційну поведінку підприємства (стратегії, стимули й перешкоди для інновацій) і масштаб інноваційної діяльності. Такі дослідження призначені для одержання репрезентативних даних про всі галузі для того, щоб потім узагальнити результати і провести міжгалузеві порівняння. Цей підхід рекомендований для отримання надійних даних щодо інноваційних витрат. Рекомендації Посібника Осло орієнтовані саме на використання "суб'єктного підходу".

"Об'єктний" підхід передбачає збір даних про конкретні інновації, як правило, про "значну інновацію" будь-якого роду або про основну інновацію підприємства. В рамках підходу збирається певний обсяг описових, кількісних і якісних даних щодо конкретної інновації разом з інформацією про підприємство.

В останні роки різноманітні індекси, рейтинги та балні оцінки стали доволі розповсюдженими у публікаціях міжнародних організацій, зокрема таких: Світовий Банк, ЮНІДО, Давоський економічний форум та інші. Можна зазначити, що особливої популярності такі рейтинги набули після запровадження оцінок людського розвитку ООН, де на початковому етапі використовувалися три складові загального індексу: рівень ВВП на душу населення; рівень освіти; тривалість життя.

Широко використовуються подібні індекси і для оцінок в інноваційній сфері. Як правило, вони розраховуються на базі комплексних показників відповідних "табл". Найбільш відомими серед них є Європейське інноваційне табло та Глобальне інноваційне табло.

Еволюція показників Європейського інноваційного табло досить детально була проаналізована І.Ю. Єгоровим, І.А. Жукович, Ю.О. Рижковою. Європейське інноваційне табло (ЄІТ) дозволяє, на думку експертів ЄС, об'єктивно оцінювати рівень науково-технологічного розвитку країн-учасниць. Головна мета створення системи Європейського інноваційного табло полягає у тому, щоб на основі аналізу окремих країн відпрацювати раціональну стратегію ЄС з гармонізації розвитку в рамках "єдиної Європи". Така стратегія передбачає насамперед, подальшу міжнародну співпрацю в рамках ЄС і розробку нових форм і методів взаємодії між окремими вченими і науково-дослідними організаціями. На основі аналізу отриманої інформації розробляються за-

ходи практичної допомоги тим країнам, які мають відносно невисокі значення показників, прийнятих як контрольні. Ці заходи оформлені у вигляді спеціалізованих програм співпраці і надання цільової фінансової допомоги з бюджету ЄС (зокрема, зі Структурного фонду) [12].

Індикатори Європейського інноваційного табло представлені у п'ятьох блоках, які відображають різноманітні аспекти інноваційного розвитку:

1) "рушійні сили інновацій" — індикатори, які відображають стан та структуру інноваційного потенціалу;

2) "створення нових знань" — індикатори, які відображають рівні фінансування ДіР;

3) "інновації та підприємництво" — індикатори, які відображають рівні інноваційної активності на підприємствах (фірмах);

4) "застосування" — індикатори, які відображають зайнятість та комерційну діяльність в інноваційних секторах;

5) "інтелектуальна власність" — індикатори, які відображають патентну активність [12, 13].

Що стосується Глобального інноваційного табло (ГІТ), то воно спрямоване на забезпечення огляду основних тенденцій, результатів і факторів, що визначають ефективність інноваційної діяльності усіх країн світу.

ГІТ охоплює усі 27 країн ЄС, а також інші держави світу, які витрачають на НДДКР найбільше коштів (Аргентина, Австралія, Бразилія, Канада, Китай, Гонконг, Індія, Ізраїль, Японія, Нова Зеландія, Республіка Корея, Мексика, Росія, Сінгапур, Південна Африка та Сполучені Штати Америки).

Методологія побудови та показники. Методологія побудови Глобального інноваційного індексу (ГІІ) базується на аналізі 9 показників, що характеризують інноваційну діяльність та технологічний потенціал. Вони згруповані у три основні блоки:

1) діяльність фірм та їх результативність;

2) людські ресурси;

3) інфраструктура та можливості поглинання.

Для кожного з блоків розраховується свій композитний інноваційний індекс, який обчислюється як середнє арифметичне з часткових показників. Глобальний інноваційний індекс складається з трьох композитних індексів. Оскільки Глобальне інноваційне табло робить наголос на інноваційну діяльність бізнес-сектора, на перший блок (діяльність фірм та їх результативність) припадає 40% від загальної оцінки глобального інноваційного індексу, в той час як на два інших блоки (людські ресурси, інфраструктури та можливості поглинання) — по 30% (табл. 3).

**Таблиця 2. Джерела інформації під час передачі знань і технологій**

Показник	Джерела відритої інформації	Джерела для придбання знань і технологій	Партнери по співробітництву
<b>Внутрішні джерела підприємства:</b>			
НДДКР	+	-/-	-/-
виробництво	+	-/-	-/-
маркетинг	+	-/-	-/-
розподіл	+	-/-	-/-
інші підприємства зі складу групи підприємств	+	+	+
<b>Зовнішні ринкові й комерційні джерела:</b>			
конкуренти	+	+	+
інші підприємства галузі	+	+	+
замовники або споживачі	+	-/-	+
консультанти/консалтингові компанії	-/-	+	+
постачальники	+	+	+
комерційні лабораторії	+	+	+
<b>Державні джерела інформації:</b>			
університети, інші вищі навчальні заклади	+	+	+
державні / суспільні науково-дослідні інститути	+	+	+
приватні некомерційні інститути	+	+	+
спеціалізовані державні служби підтримки інновацій	+	+	+
<b>Загальнодоступні джерела інформації:</b>			
опис винаходів до патенту	+	-/-	-/-
професійні конференції, зустрічі, література і журнали	+	-/-	-/-
ярмарки й виставки	+	-/-	-/-
професійні об'єднання, профспілки	+	-/-	-/-
інші місцеві об'єднання	+	-/-	-/-

Джерело: складено за даними [11].

Як і Європейський інноваційний індекс, Глобальний інноваційний індекс 2020 є показником інтенсивності: всі значення є зваженими, що дає можливість врахувати розмір країн. Відповідно, індекс ГІІ вимірює відносну ефективність країн. Всі змінні нормуються за шкалою від 0 до 1, а країни ранжуються за звичайною шкалою.

**Таблиця 3. Структура Глобального інноваційного індексу**

Блок	Показник	Частка у ГІІ, %
Діяльність фірм та їх результативність	Триадні патенти на душу населення (середнє за три роки)	20
	Витрати бізнесу на НДДКР, % ВВП	20
Людські ресурси	Залучення студентів до науково-технічної діяльності	7,5
	Частка працівників з вищою освітою	7,5
	Кількість науково-технічних працівників на душу населення	7,5
	Кількість наукових статей на душу населення	7,5
	Витрати на інформаційно-комунікативні технології на душу населення	10
Інфраструктура та можливості поглинання	Кількість широкополосних ліній доступу до Інтернету на душу населення	10
	Державні витрати на НДДКР, % ВВП (HERD+GOVERD))	10

Джерело: складено за даними [14].

**Таблиця 4. Джерела даних для показників глобального інноваційного табло (ГІТ)**

Показник	Джерело
Триадні патенти на душу населення. Патент вважається триадним, якщо він поданий до Європейського патентного бюро, патентного відомства Японії, а також в патентний офіс США	Дані ОЕСР, основні показники науки і технологій
Витрати бізнесу на НДДКР, % ВВП	Дані ОЕСР та Eurostat
Залучення студентів до науково-технічної діяльності (частка студентів, що навчаються у галузі природничих та технічних наук)	Дані ЮНЕСКО
Частка працівників з вищою освітою	Дані Світового банку – Індикатори світового розвитку
Кількість науково-технічних працівників на душу населення	Дані Світового банку – Індикатори світового розвитку
Кількість наукових статей на душу населення	Дані Світового банку – Індикатори світового розвитку
Витрати на інформаційно-комунікативні технології на душу населення	Дані Світового банку – Індикатори світового розвитку, Eurostat та Всесвітній альянс інформаційних технологій та послуг
Кількість широкополосних ліній доступу до Інтернет на душу населення (кількість абонентів широкополосного доступу)	Дані Світового банку – Індикатори світового розвитку, Eurostat
Державні витрати на НДДКР, % ВВП	Дані ОЕСР, Основні показники науки і технологій

Джерело: [15].

**Таблиця 5. Групування країн на основі даних ГІТ**

Група	Країни
I	Фінляндія, Ізраїль, Японія, США, Швейцарія, Швеція
II	Сінгапур, Корея, Австрія, Австралія, Франція, Німеччина, Канада, Норвегія, Данія
III	Португалія, Іспанія, Італія, Ірландія, Словенія, Нова Зеландія, Угорщина, Росія, Чехія, Естонія, Греція
IV	Бразилія, Індія, Китай, Туреччина, Кіпр, Аргентина, Мексика, Польща, Латвія, Болгарія, Словаччина, Румунія

Джерело: складено за даними [15].

Процедура нормування відбувається за класичною формулою:

$$X_{norm} = \frac{X_i - X_{\min}}{X_{\max} - X_{\min}} \quad (1).$$

Отже, алгоритм проведення розрахунків є таким: формування бази даних часткових показників → нормування часткових показників → розрахунок композитних індексів за кожним блоком, як середньоарифметичне → розрахунок Глобального інноваційного індексу як сума зважених композитних індексів → ранжування країн. Джерела даних, які забезпечують проведення необхідних розрахунків за кожним показником, наведені у таблиці 4.

Результати розрахунків за показниками свідчать, що протягом останнього десятиліття є стабільна група країн, які твердо займають місце на вершині рейтингу: Швеція, Швейцарія, Фінляндія, Ізраїль та Японія. Ці країни забезпечують ефективність інновацій в основному шляхом інноваційної діяльності їх ділового сектора. Однак є велика група країн, яка суттєво скоротила розрив по відношенню до країн-лідерів і включає в себе Республіку Корея і Сінгапур. У нижній частині

рейтингу знаходяться країни, що розвиваються, такі як три з чотирьох країн БРІК (Бразилія, Китай та Індія). Причому всі вони реалізують процес наздоганяння шляхом значного покращання ефективності інноваційної діяльності (табл. 5).

Більш детальний аналіз базується на розгляді особливостей чотирьох груп країн, які були сформовані шляхом кластерного аналізу Глобального інноваційного табло.

## ВИСНОВКИ

Успіх розвинених країн в галузі інновацій пов'язаний з тим фактом, що в цих країнах існує регіональне середовище, у межах якого підприємства можуть отримувати доступ до джерел потрібних знань у поєднанні з широким доступом до провідних світових баз знань. У країнах, що розвиваються, та країнах із перехідною економікою підприємства найчастіше не мають доступу до знань "вищого рівня", і тут дуже важливо є наявність і властивості саме місцевого середовища.

Проектування й планування інноваційних обстежень у країнах, що розвиваються, та країнах з перехідною економікою повинно враховувати відносно слабкі системи статистики. Зв'язки між обстеженнями і збором даних звичайно слабкі або відсутні, що перешкоджає використанню інформації, отриманої в ході інших досліджень як під час проектування власних обстежень, так і при аналізі їх результатів. Недоліки, а іноді й відсутність, офіційних комерційних реєстрів, які зазвичай використовуються в якості вибірки, є ще одним прикладом проблем, що виникають у країнах, що розвиваються.

Важливо залучати національні статистичні відомства для участі в інноваційних обстеженнях, тому що це додає практичного досвіду проектування і використання даних інших обстежень і дозволяє вирішувати проблеми, пов'язані з реєстрами та іншою інформацією, а також допомагає збільшити частку відповідей, тим самим, переслідуючи перспективу зробити таке обстеження обов'язковим. Більше того, якщо використовується вибірка є тією ж самою, що і для інших економічних обстежень, то з'являється можливість для більш широкого аналізу результатів. Статистичні системи країн, що розвиваються, та країн з перехідною економікою часто не мають відомостей щодо результатів діяльності підприємств (обсяги продажу, інвестицій, експорту) або мають застарілу інформацію, та не можуть надати дані у зручній для статистичного аналізу формі.

## Література:

1. Закон України "Про інноваційну діяльність" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/40-15#Text>
2. Закон України "Про пріоритетні напрямки інноваційної діяльності в Україні" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3715-17#Text>

3. Закон України "Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/991-14#Text>

4. Закон України "Про загальнодержавну комплексну програму розвитку високих наукоємних технологій" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1676-15#Text>

5. Закон України "Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/143-16#Text>

6. "Про затвердження Державної цільової програми розвитку системи інформаційно-аналітичного забезпечення реалізації державної інноваційної політики та моніторингу стану інноваційного розвитку економіки" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/439-2008-%D0%BF#Text>

7. OECD Manual for Measuring of Information and Communication Technologies [Електронний ресурс] // OECD. — Режим доступу: <http://www.oecd.org/dataoecd/25/52/43281062.pdf>

8. European Innovation Scoreboard 2020 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA\\_20\\_1150](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA_20_1150)

9. World development indicators [Електронний ресурс]. — Світовий банк. — Режим доступу: <http://data.worldbank.org/indicator/>

10. OECD Frascati Manual. — Paris: OECD, 2015. — 249 p. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.oecd.org/sti/inno/frascati-manual.htm>

11. OECD Oslo Manual (2018). Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/oslo-manual-2018\\_9789-264304604-en](https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/oslo-manual-2018_9789-264304604-en)

12. Єгоров І.Ю. Наукова та інноваційна діяльність України у міжнародних порівняннях: [монографія] / Єгоров І.Ю., Жукович І.А., Рижкова Ю.О. — К.: ДЦ "Інформ.-аналіт. агентство", 2010. — 170 с.

13. Шелест В.С. Методичні положення аналізу використання нематеріальних активів інноваційно-орієнтованих підприємств. Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету. Економічні науки, 2015, вип. 27 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://economics.kntu.kr.ua/pdf/27/32.pdf>

14. Global innovation scoreboard 2020 [Електронний ресурс]. — Pro INNO Europe. — Режим доступу: <https://www.globalinnovationindex.org/Home>

15. World development indicators [Електронний ресурс]. — Світовий банк. — Режим доступу: <http://data.worldbank.org/indicator/>

#### References:

1. The Verkhovna Rada of Ukraine (2002), The Law of Ukraine "On innovative activity", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/40-15#Text> (Accessed 14 July 2021).

2. The Verkhovna Rada of Ukraine (2012), The Law of Ukraine "On priority directions of innovative activity in Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3715-17#Text> (Accessed 14 July 2021).

3. The Verkhovna Rada of Ukraine (1999), The Law of Ukraine "On special regime of innovative activity in technology parks", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/991-14#Text> (Accessed 14 July 2021).

4. The Verkhovna Rada of Ukraine (2004), The Law of Ukraine "On national complex program of development of high science-intensive technologies", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1676-15#Text> (Accessed 14 July 2021).

5. The Verkhovna Rada of Ukraine (2006), The Law of Ukraine "On the state regulation of activity in the field of technology transfer", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/143-16#Text> (Accessed 14 July 2021).

6. Cabinet of Ministers of Ukraine (2008), "On adoption State target program of development the system of information and analytical maintenance for realization state's innovation policy and monitoring conditions of innovative development in the economy", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/439-2008-%D0%BF#Text> (Accessed 14 July 2021).

7. The official site of The Organization for Economic Co-operation and Development (2021), "OECD Manual for Measuring of Information and Communication Technologies", available at: <http://www.oecd.org/dataoecd/25/52/43281062.pdf> (Accessed 14 July 2021).

8. The official site of European Commission (2020), "European Innovation Scoreboard (2020)", available at: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA\\_20\\_1150](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA_20_1150) (Accessed 14 July 2021).

9. The official site of World Bank (2021), "World development indicators", available at: <http://data.worldbank.org/indicator/> (Accessed 14 July 2021).

10. The official site of The Organization for Economic Co-operation and Development (2021), "Frascati Manual", available at: <https://www.oecd.org/sti/inno/frascati-manual.htm> (Accessed 14 July 2021).

11. The official site of The Organization for Economic Co-operation and Development (2021), "Oslo Manual (2018), Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data", available at: [https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/oslo-manual-2018\\_9789264304604-en](https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/oslo-manual-2018_9789264304604-en) (Accessed 14 July 2021).

12. Egorov, I.Ye. (2010), *Naukova ta innovatsiyna diyalnist' Ukrainy u mizhnarodnykh porivnyannyakh* [Scientific and innovative activity of Ukraine in international comparisons], Inform-analitychne agenstvo, Kyiv, Ukraine.

13. Shelest, V.S. (2015), "Methodical provisions for analysis of intangible assets of innovation-oriented enterprises", *Ekonomiczni nauky*, vol. 27, pp. 255—268, available at: <http://economics.kntu.kr.ua/pdf/27/32.pdf> (Accessed 14 July 2021).

14. The official site of Pro INNO Europe (2021), "Global innovation scoreboard 2020", available at: <https://www.globalinnovationindex.org/Home> (Accessed 14 July 2021).

15. The official site of World Bank (2021), "World development indicators", available at: <http://data.worldbank.org/indicator/> (Accessed 14 July 2021).

*Стаття надійшла до редакції 14.07.2021 р.*

А. С. Саленко,

к. е. н., заступник начальника управління — начальник відділу роботи з ризиками, моніторингу операцій та ризиків управління з питань виявлення та опрацювання податкових ризиків Головного управління ДПС в Одеській області  
ORCID ID: 0000-0002-4769-9301

DOI: 10.32702/2306-6814.2021.13—14.27

## ВИЗНАЧЕННЯ ПОСТІНДУСТРІАЛЬНОГО СУСПІЛЬСТВА НА ОСНОВІ ЕВОЛЮЦІЙНОГО АНАЛІЗУ ТЕОРІЙ ТЕХНОЛОГІЧНОГО ДЕТЕРМІНІЗМУ

A. Salenko,

PhD in Economics, Deputy Head of the Department - Head of the Department of working with risks, monitoring of transaction and risks, Department of tax risk identification and processing of Main Department of the State Tax Service in the Odessa region

### DEFINITION OF POST-INDUSTRIAL SOCIETY ON THE BASIS OF EVOLUTIONARY ANALYSIS OF THEORIES OF TECHNOLOGICAL DETERMINISM

**Виокремлено окремі теоретичні напрями, що недостатньо досліджено. Метою поданої статті є визначення постіндустріального суспільства на основі еволюційного аналізу теорій технологічного детермінізму та індустріального суспільства.**

**Проаналізовано внесок А. Сен-Сімона як науковця, що визначив пріоритети індустріалізації. Окремі положення його світоглядної концепції дозволяють ідентифікувати його як науковця, який зробив внесок у теорію економічного розвитку, був прибічником і представником технологічного детермінізму, відстоював необхідність індустріалізації.**

**Визначено, що постіндустріальне суспільство — нова форма організації соціуму, яка формується на основі запровадження нових постіндустріальних форм економіки, де сфера послуг домінує над сферою матеріального виробництва, інформація та знання стають основними факторами економічного зростання, творчість стає універсальною робочою діяльністю.**

**Based on the great achievements of scientists, it is necessary to single out some theoretical areas that, in our opinion, are still insufficiently studied. The purpose of this article is to define a post-industrial society based on the development of theories of technological determinism and industrial society.**

**It is determined that the formation of a modern system of research in the post-industrial economy must begin with the first attempts to analyze the formation of the industrial economy.**

**The development of theories of post-industrial society in the context of this area of economics should begin with an analysis of such a methodology as technological determinism.**

**It is determined that the modern economic literature on business practice displaces the concept of "post-industrial" economy, including more specialized categories: "knowledge economy", the main direction of which is "knowledge management"; "Service economy" in its definition emphasizes the change in the result of work in post-industrial society — most are not material products, but services; "Innovation economy", "innovation management" in which the innovative character of an intangible product is manifested, followed by innovative material products; "Information economy" — information is the main commodity.**

**The contribution of A. Saint-Simon as a scientist who determined the priorities of industrialization is analyzed. Some provisions of his worldview allow us to identify him as a scientist who contributed to the theory of economic development, was a supporter and representative of technological determinism, advocated the need for industrialization.**

***Industrial society or industrial society — a society formed in the process and as a result of industrialization, development of machine production. It is determined that post-industrial society is a new form of organization of society, which is formed on the basis of new post-industrial forms of economy where the sphere of services dominates the sphere of material production, information and knowledge become the main factors of economic growth, creativity becomes universal work.***

*Ключові слова: постіндустріальне, індустріальне, економіка, суспільство, технологічний детермінізм, інформація, знання, послуги.*

*Key words: post-industrial, industrial, economy, society, technological determinism, information, knowledge, services.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Сценарії розвитку майбутнього суспільства ґрунтуються на підходах, що містять у собі детермінанти соціального розвитку, визначають гуманістичні ідеали розвитку та виокремлюють підвищення значення окремої людини в житті суспільства. Серед підходів, що визначають такі сценарії домінуюча роль належить теорії розвитку постіндустріального суспільства. Історія становлення цього терміну та еволюція становлення підходів до визначення та формулювання чинників цього суспільства добре відома. Класики економічної та інших соціальних наук заклали основи такі доктрини.

Для загальної картини виявлення сутності класичного підходу до визначення сутності постіндустріального суспільства достатньо навести думку Д. Белла: "Постіндустріальне суспільство, — пише він, — це суспільство, в економіці якого пріоритет перейшов від переважного виробництва товарів до виробництва послуг, проведення досліджень, організації системи освіти та підвищення якості життя; в якому клас технічних спеціалістів став основною професійною групою і, що найголовніше, в якому впровадження нововведень більшою мірою залежить від досягнень теоретичного знання... Постіндустріальне суспільство... передбачає виникнення інтелектуального класу, представники якого на політичному рівні є консультантами, експертами або технократами" [1].

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І РЕЗУЛЬТАТІВ

Досить логічно подано опис еволюції теорії постіндустріального суспільства та його основну сутність в доповіді Горюхового В.М. Зокрема, автор зазначає: "Термінологічні характеристики постіндустріального суспільства" визначається, що нині за характеристикою виробничої діяльності цивілізаційний прогрес поділяється на три основні етапи: доіндустріальний — з розвитком добувних видів господарської діяльності, індустріальний — з розвитком технологій обробки і машинним виробництвом і постіндустріальний — зі зростаючим значенням обробки даних, використанням інформаційних ресурсів, з удосконаленням виробничої і соціальної організації суспільства. Такий поділ охоплює великі проміжки людської історії і є дуже загальним орієнтиром для сьогодення. Сучасний, постіндустріальний, етап розвитку людства потребує детальнішої градації з точки зору розуміння ієрархії змісту інформаційних процесів, які в ньому відбуваються [2]. В монографії "Детермінанти лібералізації високотехнологічного корпоративного підприємництва" Сазонець І.Л. визначає основні характеристики постіндустріального суспільства і критерії його ідентифікації [13]. В фундамен-

тальній праці М. Полякова "Економіка знань: сутність, детермінанти, глобальний ландшафт" постіндустріальне суспільство розглядається як таке суспільство, що засноване на знаннях [14].

## МЕТА ДОСЛІДЖЕННЯ

Спираючись на великий доробок вчених, який вже зроблено у напрямі дослідження проблем постіндустріального суспільства, слід виокремити окремі теоретичні напрями, що, на нашу думку, ще недостатньо досліджено. Тому метою поданої статті є визначення постіндустріального суспільства на основі розвитку теорій технологічного детермінізму та індустріального суспільства.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Становлення сучасної системи дослідження постіндустріальної економіки необхідно розпочати з перших спроб проаналізувати становлення індустріальної економіки. В.І. Штанько надає коротку характеристику наукової думки, що ґрунтувала становлення індустріального суспільства. Зокрема, він зазначає, що "у ХХ ст. були досить поширені концепції, які стверджували, що в основі суспільного розвитку лежить розвиток техніки і технології. Вперше усвідомлення значної ролі науки і технології в розвитку суспільства відбувається в епоху Нового часу і Просвітництва. В "Новій Атлантиді" (1627) Френсіса Бекона стверджується думка, що прогрес людства, джерело його постійного процвітання забезпечується шляхом розвитку науки і технології: "знання — сила". Саме в цей час, на думку багатьох дослідників, формується особлива концепція розуміння суспільного розвитку — технологічний детермінізм і особливий тип цивілізаційного й культурного розвитку — техногенна цивілізація" [3, с. 6—7].

Френсіс Бекон як один з перших науковців, який став на шлях імперизму та заклав основи матеріалістичного підходу до процесу пізнання в роботі "Нова Атлантида" висловив думки, що багато в чому співзвучні з ідеями Т. Мора та Т. Кампанелли, але ґрунтуються на конкретних прикладах, прогнозах та розумінні сучасних йому прийомів організації національного господарства, переваг нових технологій, важливості нових знань. Ця робота була однією з останніх в його науковій спадщині, тому вона увібрала в себе весь досвід його діяльності як політика, соціолога, державного управління.

Індустріальне суспільство або промислове суспільство — суспільство, що сформувалося в процесі і в результаті індустріалізації, розвитку машинного виробництва, виникнення адекватних йому форм організації праці, застосування досягнень науково-технічного прогресу. Характеризується поточним виробництвом, ме-



Таблиця 1. Визначення впливу інститутів на суспільно-економічний розвиток за А. де Сен-Симоном

№	Інститут	Визначення впливу інститутів на суспільно-економічний розвиток за А. де Сен-Симоном
1	Асоціації виробників в сфері економіки	Основними рисами «промислової системи» є процес перетворення суспільства в загальну асоціацію людей, введення обов'язкової для всіх продуктивної праці, відкриття рівних для всіх можливостей застосувати свої здібності і введення розподілу «за здібностями», державне планування промислового і сільськогосподарського виробництва, перетворення державної влади в знаряддя організації виробництва
2	Асоціація країн як політичний устрій Європи	Держава повинна стати знаряддям управління централізованим і плановим виробництвом, перетворити правління людьми на правління речами, а союз держав – на всесвітню асоціацію народів без кордонів в ім'я торжества загальної рівності та всезагального миру
3	Релігія – основний інститут державності	У «Нарисі науки про людину» Сен-Сімон указує на релігію як на головний політичний інститут і намагається виявити ту роль, яку вона грала протягом всієї європейської політичної історії
4	Парламентаризм як демократичний інститут в держуправлінні	Звичайно, форма парламентського уряду вельми краща перед усіма іншими, але це є тільки форма, а установка власності – суть; саме цей інститут служить підставою суспільної будови
5	Інститут власності	Інститут приватної власності, таким чином, повинен бути збережений, але формуватися власність буде не через існуючі несправедливі механізми – наприклад, через інститут спадкування, а виключно з праці кожного члена суспільства. Гармонійне узгодження приватних і громадських інтересів та розумна конкуренція забезпечать свободу, процвітання і політичну стабільність держави
6	Інститут королівської влади	Інститут королівської влади має загальний характер, який відрізняє його і ставить його вище всіх інших інститутів. Його існування не пов'язане ні з якою політичною системою взагалі. Цей інститут буде підходити однаково до всіх систем соціальної організації, встановлення яких може вимагати прогрес цивілізації
7	Конституційні інститути	Хартія їх навчила замислюватися про своє місце в системі конституційних інститутів. Уряд Ста Днів визнав міль комерції та індустрії, вважаючи навіть, що він і не міг би краще довести щирість своїх ліберальних позицій. З початку Другої Реставрації нова влада затверджується
8	Концепція «сервісної» держави	Уряди не будуть більше управляти людьми, їх обов'язок обмежиться лише усуненням всього того, що заважає корисним роботам. Вони будуть мати в своєму розпорядженні мало влади і мало грошей, так як трохи влади і трохи грошей досить для того, щоб досягти мети»

Джерело: [6].

ханізацією і автоматизацією праці, розвитком ринку товарів і послуг, гуманізацією економічних відносин, зростанням ролі управління, формуванням громадянського суспільства [4]. Термін був введений французьким філософом і соціологом Анрі де Сен-Симоном.

Д.В. Трубіцин визначає подальший розвиток теорій індустріального/постіндустріального суспільства в контексті такого напрямку економічної науки як технологіко-економічний детермінізм. Він визначає, що "напрямок технологіко-економічного детермінізму представлено теоріями індустріального / постіндустріального суспільства [Арон 1968; Белл 1999; Гідденс 1999; Гелбрейт 2004; Дракер 1999; Сакайя 1999; Стюарт 1999; Турен 1998]. Їх загальні положення про трансформацію аграрного суспільства в індустріальне, а потім в постіндустріальне, по суті, і складають основу теорії модернізації в цій методології. Починаючи з першої половини XIX ст., коли Сен-Сімон вперше ввів у науковий обіг поняття "індустріальне суспільство", ця теоретична лінія безперервно розвивалася" [5].

Слід особливо визначити постать А. Сен-Симона як науковця, що визначив пріоритети індустріалізації. Багато його співвітчизників того часу навіть вважали Сен-Симона англійським шпигуном за широку пропаганду ним переваг індустріального розвитку. Одною з головних тез Сен-Симона була індустріалізація французької економіки з метою забезпечення лідерства в міжнародній та економічній сфері на міжнародній арені. Сен-Сімон є відомою постаттю як науковець-суспільствознавець, який досліджував всі сфери соціального, політичного, економічного розвитку Франції, Європи та світу загалом. Однак окремі положення його світоглядної концепції, наприклад такі, як об'єднання виробників (у майбутньому — процес об'єднання капіталів та створення корпорацій), вплив інституту власності на ефективність управління в країні та розвитку економіки, місце держави в управлінні соціальними та економічними процесами (в сучасному трактуванні — концепція "сервісної" держави) дозволяють ідентифікувати А. Сен-Симона як науковця, який зробив вагомий внесок саме в тео-

рію економічного розвитку, зокрема був прибічником і представником технологічного детермінізму і відстоював необхідність індустріалізації.

Слід визначити великий внесок вітчизняних науковців Сазонця І.Л. та Вівсянника О.М. у дослідження наукової спадщини А. Сен-Сімона. З точки зору дослідження А. Сен-Сімоном процесів інституціоналізації автор визначав основні здобутки його світоглядної, наукової парадигми розвитку суспільства (табл. 1).

На думку В.І. Штанько "основні ідеї концепції індустріального суспільства сформульовані в роботах американського економіста Уолта Уінмена Ростоу "Стадії економічного росту. Некомуністичний маніфест" (1960) і в лекціях у Сорбонні французького філософа Раймона Арона (1956—1959). Так, Ростоу вважає, що в розвитку людства можна виділити п'ять стадій — "традиційне суспільство"; "період передумов", або "перехідне суспільство"; період "злету", або "зсуву"; період "зрілості" (індустріальне суспільство) і ера "високого рівня масового споживання", ідеальним типом якого Ростоу вважає "англо-американський зразок". У подальшому ідеї індустріального суспільства були розвинуті в роботах французьких соціологів Р. Арона і Ж. Фурастьє, американського економіста Д. Гелбрейта, американських соціологів З. Бжезинського, У. Фунса та інших [3].

В. Лях наголошує, що Д. Белл "навіть чітко визначає часову точку переходу до нової фази розвитку: 1956 рік, коли кількість "білих комірців" (тобто працівників вищої кваліфікації) почала переважати кількість "синіх комірців" (робітників нижчого рівня)" [8].

У сучасній інтерпретації тенденцій розвитку постіндустріального суспільства автори визначають пріоритетність розвитку інформаційно-комунікативної та інформаційно-технологічної складової. Широке трактування цих процесів знаходимо у проф. В.М. Гриньова. У своїй роботі "Знання як основний ресурс сучасної економіки" він визначає, що "у теорії постіндустріального суспільства технологічний прогрес та кодифікація теоретичного знання стали визначальними факторами формування нового суспільства, а еволюція людства розглядається через призму прогресу знань. Переважна більшість дослідників називали як головні ознаки постіндустріального суспільства радикальне прискорення технічного прогресу, зниження ролі матеріального виробництва, що виражалось, зокрема, у зменшенні його частки у сукупному суспільному продукті, розвитку сектора послуг та інформації, зміні мотивів і характеру людської діяльності, появі нового типу ресурсів, що залучаються у виробництво, суттєвій модифікації всієї соціальної структури" [9].

Спільно з терміном "постіндустріальне суспільство", науковцями застосовується термін "постіндустріальна економіка". Особливо це є притаманним для вчених-економістів. Слід погодитися з думкою Лебедевої Л.І., яка в статті "Про методологію дослідження постіндустріальної економіки" визначає, що у будь-якому випадку, використовуючи термін "суспільство майбутнього", мають на увазі таке суспільство, де сфера послуг домінує над сферою матеріального виробництва, інформація та знання стають основними факторами економічного зростання, творчість стає універсальною робочою діяльністю [10].

Вчена не визначає постіндустріальну економіку як частину постіндустріального суспільства, яка генерує додаткову вартість. Спираючись на її трактування, можна визначити, що постіндустріальне суспільство — нова форма організації соціуму, яка формується на основі запровадження нових постіндустріальних форм економіки де сфера послуг домінує над сферою матеріального виробництва, інформація та знання стають основними факторами економічного зростання, творчість стає універсальною робочою діяльністю. Так, на її думку, "під поняттям "постіндустріальне суспільство" можна також розуміти саме те суспільство з новими характеристиками, що виникає на базі постіндустріальної економіки. З цієї позиції, "постіндустріальне суспільство" — це та спільнота людей, що позитивно ставиться до творчої праці, інновацій, у структурі зайнятості якої переважає сфера послуг (що пов'язано зі зростаючою продуктивністю праці)" [10].

Подане авторське визначення узгоджується із думкою Загряя Г.В. Вчений у статті "Аналіз підходів щодо визначення поняття постіндустріальної економіки, її особливостей та причин виникнення" визначає, що сучасна економічна література, присвячена практиці бізнесу, витісняє поняття "постіндустріальна" економіка, включаючи в себе більш спеціалізовані категорії:

— "економіка знань", основним напрямом якої стає "управління знаннями",

— "сервісна економіка" в своєму визначенні підкреслює зміну результату праці в постіндустріальному суспільстві — більша частина не матеріальні продукти, а послуги;

— "інноваційна економіка", "інноваційний менеджмент" — проявляється інноваційний характер нематеріального продукту, слідом за яким з'являються інноваційні матеріальні продукти;

— "інформаційна економіка" — інформація виступає основним товаром [11]. З цих наукових позицій проводить свої дослідження та розкриває тенденції розвитку сучасної світової економіки проф. Сазонець О.М. [15].

Крушельницька Г.В. уточнює складові постіндустріальної економіки. "Постіндустріальна економіка цього суспільства заснована на наукоємних технологіях, інформації і знаннях, широкому використанні інновацій, що потребує підвищення кваліфікації й безперервної освіти і включає в себе інформаційну економіку та економіку знань" [12].

## ВИСНОВКИ

Слід особливо визначити постать А. Сен-Сімона як науковця, що визначив пріоритети індустріалізації. Багато його співвітчизників того часу навіть вважали Сен-Сімона англійським шпигуном за широку пропаганду ним переваг індустріального розвитку. Одною з головних тез Сен-Сімона була індустріалізація французької економіки з метою забезпечення лідерства в міжнародній та економічній сфері на міжнародній арені. Окремі положення його світоглядної концепції, наприклад такі, як об'єднання виробників (у майбутньому — процес об'єднання капіталів та створення корпорацій), вплив інституту власності на ефективність управління в країні та розвитку економіки, місце держави в управлінні соціальними та економічними процесами (в сучасному трактуванні — концепція "сервісної" держави) доз-

воляють ідентифікувати А. Сен-Сімона як науковця, який зробив вагомий внесок саме в теорію економічного розвитку, зокрема був прибічником і представником технологічного детермінізму і відстоював необхідність індустріалізації.

Можна визначити, що постіндустріальне суспільство — нова форма організації соціуму, яка формується на основі запровадження нових постіндустріальних форм економіки де сфера послуг домінує над сферою матеріального виробництва, інформація та знання стають основними факторами економічного зростання, творчість стає універсальною робочою діяльністю.

#### Література:

1. Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество. М.: Академия, 1999. 956 с.
2. Горовий В.М. Термінологічні характеристики постіндустріального суспільства. URL: [http://nbuvip.gov.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1910&Itemid=505](http://nbuvip.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1910&Itemid=505). (Дата звернення: 09.02.2020 р.)
3. Штанько В.І., Бордюгова Т.Г. Інформаційне суспільство: соціально-філософські проблеми становлення: навч. посібник — Харків: ХНУРЕ, 2012. — 172 с.
4. Экономический словарь / Под ред. А.Н. Азриляна. М.: Институт новой экономики, 2007. С. 318—319.
5. Трубицын Д.В. Индустриализм как технологический детерминизм в концепции модернизации: критический анализ. Вопросы философии. 2012. № 3. С. 59—71.
6. Сазонец І.Л., Вісвятник О.М. Наукова спадщина Анрі де Сен-Сімона на етапі становлення інституалізму як методологічного інструменту науки про державне управління. Стратегія і тактика державного управління: зб. наук. праць. Рівне: НУВГП, 2019. Вип. 3—4. С. 14—25.
7. Шмелев С.А. Формирование нового быта горожан в 1920-е гг. 07.00.02 — Отечественная история. Диссертация на соискание ученой степени кандидата исторических наук. Самара. 2019. 286 с.
8. Лях В. Інформаційне суспільство і пошуки нової освітньої парадигми. Філософія освіти. 2009. № 1—2 (8). С. 24—38.
9. Гриньов В.М. Знання як основний ресурс сучасної економіки. Академічний огляд. 2010. № 1 (32). С. 16—21.
10. Лебедева Л.І. Про методологію дослідження постіндустріальної економіки. Держава та економіка. 2013. № 2. С. 28—38.
11. Заграй Г.В. Аналіз підходів щодо визначення поняття постіндустріальної економіки, її особливостей та причин виникнення. Наукові записки ХЕПУ, Серія: Економіка. 2014. № 1 (16). С. 57—63.
12. Крушніцька Г.Б. Генеза концепції людського капіталу в постіндустріальному суспільстві. Бізнес Інформ. 2014. № 5. С. 25—30.
13. Сазонец І.Л., Саленко А.С. Детермінанти лібералізації високотехнологічного підприємництва в умовах постіндустріального переходу. Рівне. Волин. Обереги, 2019. 176 с.
14. Поляков М.В. Економіка знань: сутність, детермінанти, глобальний ландшафт. Дніпро, Нова ідеологія, 2018, 688 с.
15. Сазонец О.М. Розвиток світового господарства та глобальні інформаційні системи. Донецьк. Юго-Восток, 2010. 289 с.

#### References:

1. Bell, D. (1999), *Hriaduschee postyndustrial'noe obshchestvo* [The coming post-industrial society], Akademyia, Moscow, Russia.
2. Horovyj, V.M. (2016), "Terminological characteristics of post-industrial society", available at: [http://nbuvip.gov.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1910&Itemid=505](http://nbuvip.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1910&Itemid=505) (Accessed 05 July 2021).
3. Shtan'ko, V.I. and Bordiuhova, T.H. (2012), *Informatsijne suspil'stvo: sotsial'no-filosofs'ki problemy stanovlennia* [Information society: socio-philosophical problems of formation], KhNURE, Kharkiv, Ukraine.
4. Azrylian, A.N. (2007), *Ekonomicheskyj slovar'* [Dictionary of Economics], Ynstytut novoj ekonomyky, Moscow, Russia, pp. 318—319.
5. Trubytsyn, D.V. (2012), "Industrialism as Technological and Economic Determinism in the Concept of Modernization: A Critical Analysis", *Voprosy fylosofyy*, vol. 3, pp. 59—71.
6. Sazonets', I.L. and Vivsiannyk, O.M. (2019), "The scientific legacy of Henri de Saint-Simon at the stage of formation of institutionalism as a methodological tool of the science of public administration", *Stratehiia i taktyka derzhavnoho upravlinnia*, vol. 3—4, pp. 14—25.
7. Shmelev, S.A. (2019), "Formation of a new way of life for the townspeople in the 1920s", Ph.D. Thesis, History, Samara, Russia.
8. Liakh, V. (2009), "Information society and the search for a new educational paradigm", *Filosofii osvity*, vol. 1—2 (8), pp. 24—38.
9. Hryn'ov, V.M. (2010), "Knowledge as the main resource of the modern economy", *Akademichnyj ohliad*, vol. 1 (32), pp. 16—21.
10. Lebedeva, L.I. (2013), "On the methodology of research of post-industrial economy", *Derzhava ta ekonomika*, vol. 2, pp. 28—38.
11. Zahraj, H.V. (2014), "Analysis of approaches to defining the concept of post-industrial economy, its features and causes", *Naukovi zapysky KhEPU, Serii: Ekonomika*, vol. 1 (16), pp. 57—63.
12. Krushnits'ka, H.B. (2014), "The genesis of the concept of human capital in post-industrial society", *Biznes-inform*, vol. 5, pp. 25—30.
13. Sazonets', I.L. and Salenko, A.S. (2019), *Determinanty liberalizatsii vysokotekhnolohichnoho pidpriemnytstva v umovakh postindustrial'noho perekhodu* [Determinants of liberalization of high-tech entrepreneurship in the post-industrial transition], *Volyns'ki oberehy*, Rivne, Ukraine.
14. Poliakov, M.V. (2018), *Ekonomika znan': sutnist', determinanty, hlobal'nyj landshaft* [Knowledge economy: essence, determinants, global landscape], *Nova ideolohiia*, Dnipro, Ukraine.
15. Sazonets' O.M. (2010), *Rozvytok svitovoho hospodarstva ta hlobal'ni informatsijni systemy* [Development of the world economy and global information systems], *Yugo-Vostok, Donetsk*, Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 14.07.2021 р.

О. О. Олійник,  
к. е. н., доцент кафедри фінансів, банківської справи та страхування,  
Дніпровський державний аграрно-економічний університет, Україна  
ORCID ID: 0000-0001-5657-3105

DOI: 10.32702/2306-6814.2021.13—14.32

## ГРОШОВІ І ФІНАНСОВІ ПОТОКИ В СИСТЕМІ ФІНАНСОВОГО МЕНЕДЖМЕНТУ ПІДПРИЄМСТВ

О. Oliynik,  
PhD in Economics, Associate Professor of the Department of Finance,  
Banking and Insurance, Dnipro State University of Agrarian and Economics, Ukraine

### CASH AND FINANCIAL FLOWS IN THE SYSTEM OF FINANCIAL MANAGEMENT OF ENTERPRISES

**У статті визначено сутність грошового і фінансового потоків як економічної категорії з метою розмежування на цій основі поширених у фінансово-економічній термінології понять "грошовий" і "фінансовий" потік та правомірності їх застосування в теорії і практиці стосовно окремих фаз процесу розширеного відтворення в системі фінансового менеджменту підприємств.**

**Встановлено концепцію грошового та фінансового потоків як самостійний об'єкт фінансового менеджменту в розумінні природи фінансових і грошових потоків щодо фінансових інструментів підприємства зумовлених потребою у визначенні оптимальної структури та необхідного обсягу фінансових ресурсів із забезпечення відтворювальних процесів та генерації необхідної поточної платоспроможності підприємств і приросту маси їх авансованого капіталу.**

**Уточнено класифікацію "грошовий потік" і "фінансовий потік", де вони виступають самостійними категоріями, будучи подібними в уособленні руху вартостей, але різняться за суттю, оскільки репрезентують різні конкретності економічних відносин.**

**The article defines the essence of cash and financial flows as an economic category in order to distinguish on this basis common in financial and economic terminology the concepts of "cash" and "financial" flow and the legitimacy of their application in theory and practice phases of the process of expanded reproduction enterprises. This also applies to the assessment in monetary terms of the total mass of various production resources involved in production and reproduction processes, where the set of resources is allocated separately cash, the rest — non-monetary resources are perceived as the mass of financial resources.**

**The concept of cash and financial flows as an independent object of financial management in understanding the nature of financial and cash flows for financial instruments of the enterprise due to the need to determine the optimal structure and the required amount of financial resources to ensure reproduction processes and generate the necessary current solvency of enterprises capital.**

***It was found that for financial management the main system of managing the processes of financing the economic activity of the enterprise, the object of management is cash flow, which is a pragmatic approach that equalizes financial and cash flows. First, it reflects the leading role of money in a market economy. Second, cash flow as an indicator of the cash flow of the enterprise over a period reflects information about the actual solvency of the enterprise, needed by management, investors and creditors.***

***The classification of "cash flow" and "financial flow" has been clarified, where they act as independent categories, being similar in the personification of the movement of values, but differing in essence, as they represent different specifics of economic relations. Cash flow represents the financial and economic relations between individual economic entities in terms of their economic activities in connection with the sale of products, work performed or services rendered. Financial flows are divided into two types: internal — expresses internal turnover and does not affect the balance of cash; external — helps to change the balance of funds of the enterprise.***

*Ключові слова: грошовий потік, фінансовий потік, вхідні і вихідні грошові потоки, фінансові ресурси, фінансовий менеджмент.*

*Key words: cash flow, financial flow, incoming and outgoing cash flows, financial resources, financial management.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Формування ринкового фінансово-економічного механізму регулювання соціально-економічним розвитком суспільства, породжує необхідність використання дієвих ринкових важелів впливу на процеси фінансово-господарської діяльності підприємств, зокрема — управління їх грошовими і фінансовими потоками. Це зумовлено потребою у визначенні оптимальної структури та необхідного обсягу джерел залучення таких потоків щодо ефективного руху і трансформації фінансових ресурсів із забезпечення відтворювальних процесів та генерації необхідної поточної платоспроможності підприємств і приросту маси авансованого капіталу.

Концепція грошового та фінансового потоків визначається як самостійний об'єкт фінансового менеджменту, яка не досить широко отримала належний статус у вітчизняній літературі, і тим більш у практичній діяльності підприємств. Двоїстість розуміння природи фінансових і грошових потоків у теоретичному аспекті негативно відображається на практичному застосуванні і використанні цих фінансових інструментів. У теоретичній частині міститься труднощі в розумінні і поясненні таких потоків як економічної категорії у фінансовому менеджменті. Так, трактування терміну "фінансовий потік" у зарубіжних роботах привела до неоднозначності терміну, де автори використовують терміни "фінансовий потік" і "грошовий потік" в одному значенні. Це обумовлено багатоваріантністю перекладу з англо-саксонського терміну "cash flow". При перекладі на українську мову "cash flow" приймає значення "грошовий потік", "фінансовий потік", "потік грошових

коштів", "потік готівки". Основні варіації перекладу мають тільки одне основне, загальне — "потік", крім того, у зарубіжній науковій школі більшість авторів приймають за синоніми: "грошовий" і "фінансовий", "касова готівка" і "засоби".

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

У сучасних ринкових умовах питання сутності грошових і фінансових потоків в аспекті фінансового менеджменту підприємств набувають підвищеної актуальності і привертають увагу зарубіжних та вітчизняних науковців, як-от: Є. Брігхем, Дж. К. Ван-Хорн, А. Гропеллі, Є. Нікбахт, Т. Райс, І. Бланк, А. Поддєрьогін, К. Ігоніна, Т. Бутинець, І. Колесова, А. Желнін та багато інших. Їхні дослідження ґрунтуються на теоретико-практичному базисі щодо розгляду цих понять, знаходять своє відображення у багаточисельних наукових публікаціях та практичних наробках із включенням цього питання до професійних економічних і фінансових словників-довідників, що виходять друком останнім часом. Проте на сьогодні чітко не визначено межі між грошовим та фінансовим потоками.

## МЕТА СТАТТІ

Метою статті є визначення сутності грошового і фінансового потоків як економічної категорії з метою розмежування на цій основі поширених у фінансово-економічній термінології понять "грошовий" і "фінансовий" потік та правомірності їх застосування в теорії та практиці стосовно окремих фаз процесу розширеного

відтворення в системі фінансового менеджменту підприємств.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

У сучасних наукових працях як зарубіжних, так і вітчизняних авторів немає чіткого розмежування грошових та фінансових потоків, що зумовлено визначенням розмірності масштабів фінансово-економічних процесів, які інтегрують їх кількісні і якісні параметри здійснювані у грошовому виразі. Це стосується також і оцінки в грошових одиницях виміру всієї маси різноманітних виробничих ресурсів, задіяних у виробничому і відтворювальному процесах. Наслідком цього є те, що із усієї сукупності ресурсів виділяються окремо грошові кошти, решта ж негрошових ресурсів, виражених у грошових одиницях виміру, сприймається як маса фінансових ресурсів. Це призводить до таких ситуацій:

- 1) ототожнення понять грошових і фінансових потоків;
- 2) виділення окремо грошових і фінансових потоків із сприйняттям останніх як специфічних грошових.

Наявність зазначених підходів вносить розлад у розуміння конкретних об'єктів руху виробничих ресурсів, що викликає необхідність уточнення змісту кожного з них. Вирішення цього завдання можливе на основі методології категоріального аналізу. Вихідною умовою такого підходу є чітке виокремлення тих конкретних економічних відносин, що створюють цю категорію, яка і виражає їх сутність, отримує свою назву як ім'я цих відносин — мовний термін.

Саме конкретика певних економічних відносин, які становлять суть економічних категорій, зумовлює їх ідентифікацію і відмінність між собою. Такий підхід дозволяє апіорі стверджувати, що "грошовий потік" і "фінансовий потік" виступають самостійними категоріями. Будучи подібними у тому, що обидві вони уособлюють рух вартостей, проте відрізняються за суттю, оскільки репрезентують різні конкретності економічних відносин. Грошовий потік як економічна категорія уособлює фінансово-економічні відносини між окремими господарюючими суб'єктами у розрізі їх економічної діяльності з приводу реалізації створеної продукції, виконаних робіт чи наданих послуг. Оскільки в умовах ринку всі суб'єкти господарювання виступають одночасно виробниками своїх і споживачами чужої продукції, то грошові потоки, які можуть бути записані як Т-Г і Г-Т, розкривають відносини обміну, посередником яких виступають гроші.

Категорія "грошовий потік" також охоплює відносини суб'єктів господарювання і держави, які здійснюються з приводу покриття юридичними чи фізичними особами своїх зобов'язань перед державою у вигляді виплат податків, сплати коштів до централізованих фондів соціального призначення, а з боку держави — надання трансфертів, прямого фінансування діяльності бюджетних установ чи соціальних виплат. Ці відносини регламентуються чинним законодавством і відображають сутність держави у структурі суспільства як своєрідного суб'єкта соціально-економічних відносин з чітко визначеними функціями — рівнозначного партнера. При цьому, як суб'єкт відносин соціального партнерства,

держава є учасником грошових відносин з іншими суб'єктами суспільного устрою: одержує належні їй платежі коштів та використовує їх для виконання своїх правових функцій.

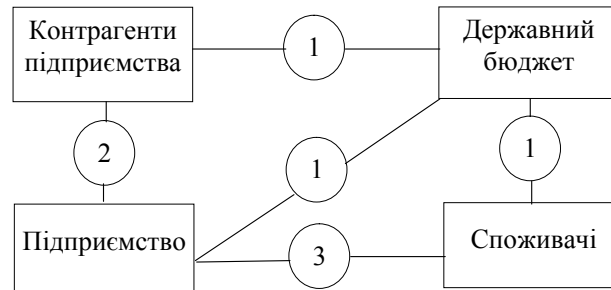
Змістовно грошові потоки у зазначеній сфері є розподільчими та перерозподільчими. За їх допомогою здійснюється первинний суспільний розподіл створеного національного доходу та формування на цій основі грошових фондів у розпорядженні держави для виконання нею своїх функцій, а також вторинний розподіл — уже як перерозподіл централізованих грошових фондів для безпосереднього виконання функцій, тобто функціонального використання.

В обох розглянутих випадках економічних відносин, що генерують категорію грошових потоків, товарно-грошових партнерських відносин суб'єктів господарювання між собою та суспільно-партнерських їх відносин з державою, гроші виступають як абстрагована вартість, засіб платежу. У частині зазначених відносин, які мають характер товарного обміну (купівлі — продажу), гроші, окрім функції засобу платежу проявляють і другу свою функцію — міру вартості товару (послуг) для забезпечення еквівалентності обміну. У цьому випадку функція грошей як міри вартості не є визначальною для категорії "грошовий потік", бо гроші, крім того, мають ще декілька різних функцій, важливих в інших, не пов'язаних безпосередньо з грошовими потоками процесах.

Чітке і однозначне визначення змістовності категорії "грошовий потік" дає формулювання операцій як фінансового об'єкта даного явища, це "...короткострокові високоліквідні інвестиції, які вільно конвертуються у відомі суми грошових коштів, і яким властивий незначний ризик вартості" [1, с. 46]. В цьому випадку такий підхід конкретизується сферами фінансово-господарською діяльністю підприємств: операційна, інвестиційна і фінансова, а також порядком відображення змін розміру коштів у звітному періоді з отриманням інформації про цей рух.

У ринкових умовах господарювання, грошові кошти виступають економічною могутністю, макроекономічним засобом регулювання соціально-економічних процесів розвитку в суспільстві, важелем державної монетарної політики. Водночас грошові кошти мають обмежений фінансовий ресурс, накопичення або зменшення якого в національному господарстві не може здійснюватися довільно. Тому для конкурентного підприємства грошові кошти встановлюють вимір продуктивності потенціалу, зумовлюючи потребу із посиленої раціональності їх використання, прискореної їх оборотності та підвищення заходів управлінського впливу на грошові потоки.

Як раніше було зазначено, рух грошових коштів проявляється у трьох сферах діяльності суб'єктів господарювання: операційна, фінансова та інвестиційна. Операційною діяльністю (основна) є така діяльність, яка тісно пов'язана з виробничою спеціалізацією підприємства щодо випуску і реалізації продукції, надання послуг чи виконання робіт. Фінансова діяльність зумовлює зміну розміру та структурного складу власного і позикового капіталу. Інвестиційна діяльність направлена на придбання та реалізацію необоротних активів,



1 — "зовнішній — бюджетний" фінансовий потік; 2 — "зовнішній — основний фінансовий потік; 3 — "зовнішній — другорядний" фінансовий потік.

**Рис. 1. Перерозподіл зовнішніх фінансових потоків**

фінансових інвестицій підприємства, які вважаються складовими елементів грошових коштів. Але такий розподіл сфер діяльності підприємства є досить умовний, і повинен враховувати специфіку виробничої його спеціалізації.

Залежність напрямку руху грошових коштів підприємства зумовлює утворенню вхідних і вихідних потоків. Виникнення вхідних грошових потоків відбувається внаслідок реалізаційних процесів (продаж), а вихідних — закупівля необхідних підприємству виробничих ресурсів (купівля). Власне чого, кожен грошовий потік виступає товарно-грошовим, а рух грошей і товарів є зустрічними. Порівнюючи за масою вхідного і вихідного грошового потоків як відповідний рух коштів, надає змогу зафіксувати їх нерівність на певну дату, де така нерівність між грошовими потоками утворює додатне чи від'ємне сальдо для підприємства: розмір грошового прибутку або збитку як результат його фінансово-господарської діяльності. В такому діапазоні грошові потоки виступають управлінським інструментарієм фінансово-господарської діяльності підприємства, що визначає і забезпечує його фінансову стабільність, і цілком зрозуміло: фінансова стійкість підприємства, як основа його стабільності, уможливорюється додатним сальдо грошових потоків [2].

Розробка ефективної організації управління грошовими потоками підприємства спонукає до створення адаптивної системи у прийнятті фінансових рішень на основі побудови комплексних і імітаційних оптимізаційних моделей, послідовність використання яких має реагувати на зміну вихідних умов впливу щодо темпів стратегічного розвитку і рівень фінансової стабільності. Концептуальна основа прийняття таких управлінських рішень в межах окресленого завдання, полягає у забезпеченні ефективності попиту підприємства на кошти. В даному разі це створить не лише сприятливі умови безперебійності по процесного здійснення фінансово-господарських операцій, а й виступить індикативним чинником підприємницької спроможності підприємства, симптомом його "фінансового зростання" та гарантією реалізації інтересів.

Фінансовий потік як економічна категорія в сучасних умовах, на відміну від грошового потоку, ще не має визначеності в частині тих економічних відносин, які визначають її суть. Використання в науковій літературі словосполучення "фінансовий потік" сприймається як синонім грошового потоку, бо в більшості випадків вживається такий вислів "грошовий (фінансовий) потік". За

нашим переконанням, доповнення до вислову "грошовий потік" терміну "фінансовий", повинно сприйматися як авторське уточнення використаного терміну для конкретизації сфери тих відносин, які автор тексту має на увазі, а саме — у сфері відносин суб'єкта господарювання з державою або держави із певними суб'єктами господарювання.

За цією логікою необхідно розглядати уточнення класифікації фінансових потоків, де фінансові потоки прийнято розділяти на два види: внутрішній і зовнішній. Внутрішній фінансовий потік виражає внутрішній оборот і не впливає на залишок грошових коштів. Характеризується як зміною місця знаходження, так і форми грошових коштів, що знаходяться в розпорядженні суб'єкта господарювання. Зовнішній фінансовий потік сприяє зміні (збільшення або зменшення) залишку грошових коштів господарюючого суб'єкта. Головною його характеристикою є надходження грошових коштів від юридичних і фізичних осіб, і відповідно встановлені суб'єктом господарювання виплати грошових коштів юридичним і фізичним особам. Тому вважаємо за необхідне доповнити класифікацію фінансових потоків за ознакою характеру виникнення, в залежності від сфери обігу (рис. 1).

Підставою для такого твердження є трактування поняття "фінанси", де у теорії фінансів послідовно відстоюється думка про те, що з огляду на витоки науки, її слід ідентифікувати із економічними відносинами між державою та іншими суб'єктами господарювання з приводу розподілу і перерозподілу національного доходу [3]. Згідно із цією логікою, правомірно сприймати як фінансові усі сфери розподільчих відносин, учасником яких виступає держава: державні фінанси, фінанси корпорацій, фінанси підприємств, фінанси домогосподарств тощо. Проте, як було розглянуто раніше, усі ці розподільчі відносини здійснюються у грошовій формі як грошові розрахунки і тому уособлюються однозначно у грошових потоках. Тут фігурують саме грошові потоки, а не фінансові у тому розумінні, як має сприйматися цей термін з позиції більш широкого трактування фінансів як науки і відповідно — фінансових відносин.

У фінансовій науці уже узвичаєним є використання терміну "фінансові ресурси" і виокремлення навчального предмета "фінансовий менеджмент", розгляд яких може виступати методологічною основою трактування терміну "фінансовий потік" із визначенням тих економічних відносин, які формують суть цієї категорії [4, с. 122].



В цьому випадку, виходячи із світового і вітчизняного досвіду розвитку фінансового менеджменту, як сфери управління фінансами різних господарюючих суб'єктів, переконливо свідчить про те, що їх фінансові відносини не обмежуються проблемами взаємозв'язку лише з державою, хоча і не виключає його. Тому фінансовий менеджмент виступає як наука "управління фінансами підприємства, спрямована на досягнення його стратегічних і тактичних цілей" [5]. Немає сумніву в тому, що стратегічні і тактичні цілі суб'єктів господарювання аж ніяк не полягають виключно у досконалій системі грошових платежів державі. Скоріше — це вимушена необхідність, а сама фінансова діяльність має зовсім іншу стратегію і тактику направлену на максимізацію прибутку та розширення капіталу таких суб'єктів.

Досить поширене ототожнення фінансових потоків (руху фінансових ресурсів) з грошовими потоками (рухом грошових коштів) можна пояснити концептуальними відмінностями у визначенні меж фінансових відносин і складу фінансових ресурсів. Крім того, цьому сприяє трактування фінансових потоків у сфері фінансового менеджменту. У вітчизняній літературі з фінансового менеджменту між фінансовими і грошовими потоками відмінності практично не проводяться, термін "фінансові потоки" застосовується щодо потоків грошових коштів (платежів) [6]. Для фінансового менеджменту, основною системою управління процесами фінансування господарської діяльності підприємства, об'єктом управління виступає грошовий оборот, що являє собою прагматичний підхід, який зрівнює фінансові та грошові потоки, і це цілком зрозуміло. По-перше, він відображає провідну роль грошей в умовах ринкової економіки. По-друге, грошовий потік (показник результату руху грошових коштів підприємства за певний період часу) відображає інформацію про фактичну платоспроможність підприємства, необхідну керівництву, інвесторам і кредиторам.

Водночас необхідно зазначити, що грошові кошти для здійснення розрахунків можуть бути відсутні навіть у формально прибуткового підприємства, підтримання платоспроможності якого, забезпечується грамотним управлінням його грошовими потоками. Якщо ж говорити про рух фінансових ресурсів підприємства як про рух коштів грошових фондів цільового призначення, то це швидше планові ("невидимі") процеси, на відміну від грошових потоків що виражаються в реальному русі грошових коштів на рахунках підприємства [7]. На наш погляд, це є третьою причиною ототожнення фінансових і грошових потоків в рамках фінансового менеджменту. Саме це виступає визначальною векторністю фінансового менеджменту в сучасному його уявленні, тобто гроші є не тільки економічним ресурсом, а й узагальненою сукупністю наявних коштів у грошовій та негрошовій їх формі, формі фінансових ресурсів.

Будучи різноманітними за складом, фінансові ресурси в кількісному вимірі фігурують як фонди. Безперечно, для кількісного виміру фондів використовується універсальний грошовий вимірник і тільки. Тут гроші проявляють свою функцію міри вартості фінансових

ресурсів, включаючись безперечно до їх складу як один із компонентів. Причому самі гроші, як фінансовий ресурс, набувають також грошової оцінки яка набуває своєї зміни під впливом змін вартості грошей у часі (курс валют, процентна ставка) [8].

Наведені аргументи свідчать про те, що крім грошей, як загально визнаного ресурсу, в економіці функціонує також і другий чинник — фінансові ресурси. Рух фінансових ресурсів, їх обіг, якраз і уособлюється у фінансових потоках. Тому є підстава вважати, що сферою фінансових відносин виступає вся сукупність суспільного відтворення: фаза виробництва, обміну, розподілу і споживання, а не лише розподілу з яким традиційно пов'язується існування фінансів [9]. А безпосередніми економічними відносинами, які визначають сутність категорії "фінансовий потік", є економічні відносини за всіма фазами їх прояву на мікро- та макроекономічному рівні, що пов'язано з рухом капіталів як фінансових ресурсів. Цей рух і проявляється у категорії "фінансовий потік".

З іншої сторони, фінансові ресурси підприємства формуються на основі вхідних та вихідних грошових потоків, які можна класифікувати основним елементом з отримання економічних вигід внаслідок його фінансово-господарської діяльності. Вхідні та вихідні грошові потоки становлять основні чинники створення вартості підприємства і відображають результат управління його діяльністю з точки зору сучасного вартісного підходу. Крім того, вищим критерієм при формуванні фінансових ресурсів та управлінні ними, відводиться фінансовому менеджменту — система послідовно-раціонального управління процесом фінансування, яка відображає керовану дію на інтенсифікацію руху фінансових ресурсів. Фінансовий менеджмент керується інтересами підприємства, де фінансова ціль визначає всю його політику у взаємодії з працівниками: від правової законності і захищеності процесів господарювання, до проведення аналізу фінансових результатів і фінансового стану.

## ВИСНОВКИ З ПРОВЕДЕНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

Розглянуті питання визначення сутності грошового і фінансового потоків як економічної категорії дозволяють зробити висновок про те, що це не тотожні, а самостійні категорії. Кожна з них породжується конкретними економічними відносинами в системі відтворення: грошовий потік — у фазі обміну і розподілу, а фінансовий потік, крім того, ще й у фазі виробництва та споживання. Грошовий потік означає рух безпосередньо грошових ресурсів внаслідок існуючих розрахункових відносин, а фінансовий потік — рух капіталу як уособлення коштів взагалі фінансових ресурсів. У зв'язку з цим, поняття "фінансовий потік" охоплює рух більш різноманітних ресурсів, включаючи і рух грошових коштів безпосередньо, що важливо з методологічних позицій застосування зазначених понять. Поняття "фінансовий потік" у широкому розумінні, включає рух будь-яких коштів (вартостей) — фінансових ресурсів, а поняття "грошовий потік" у більш вузькому розумінні як рух безпосередньо грошових коштів — грошей. Зазначені розбіжності у трактуванні понять "фінансовий"

та "грошовий" потоки дозволяють конкретизувати сфери їх застосування в економічній теорії та практиці фінансового менеджменту, а також визначити функції їх прояву.

Особливої актуальності це набуває для фінансового менеджменту, який зіткнувшись з об'єктивними економічними труднощами початкового етапу ринкової економіки, недосконалістю нормативно-правової бази та недостатньому рівню роботи спеціалістів в економічних умовах, і особливо в умовах кризи, на сьогодні набирає обертів у своєму становленні та розвитку в діяльності підприємств. Подальший рух країни шляхом ринкових реформ і подолання кризових економічних тенденцій, дозволить у повній мірі використовувати теоретичний базис і практичний досвід фінансового менеджменту.

#### Література:

1. Бутинець Т.А. Фінансовий менеджмент: Навчальний посібник. Київ. ЦУЛ, 2002. 210 с.
2. Олійник О.О. Грошові і фінансові потоки в системі бухгалтерського обліку та фінансового менеджменту. Вісник ДДФЕІ: Економічні науки. 2003. № 1 (9). С. 105—108.
3. Товстоноженко О.В. Фінанси в системі кругообігу капіталу підприємства: нові підходи. Актуальні проблеми економіки: економічна теорія. 2007. № 10. С. 14—17.
4. Бланк І.О. Основи фінансового менеджменту: навчальний посібник. Київ. Ника-Центр, Эльга, 1999. 420 с.
5. Давиденко Н.М. Фінансовий менеджмент підприємств. Фінанси України. 2010. № 6. С. 90—95.
6. Хачатурян С.В. Сутність фінансових ресурсів та їх класифікація. Фінанси України. 2003. № 4. С. 77—82.
7. Крилова О.В. Грошові потоки в системі забезпечення платоспроможності підприємства. Економіка та держава. 2019. № 7. С. 31—33.
8. Кошельок Г.В. Основні фінансові фактори впливу на грошові потоки підприємства. Науковий вісник Херсонського державного університету. 2016. № 19. С. 48—51.
9. Коцюрба О.Ю., Грешнікова М.О. Фінансові потоки підприємства: сутність, класифікація та шляхи оптимізації. Вісник Кіровоградського національного технічного університету. 2012. № 12. С. 88—92.

#### References:

1. Butynets', T.A. (2002), Finansovyj menedzhment [Financial management], TsUL, Kyiv, Ukraine.
2. Olijnyk, O.O. (2003), "Cash and financial flows in the system of accounting and financial management", Visnyk DDFEI: Ekonomichni nauky, vol. 1 (9), pp. 105—108.
3. Tovstonozhenko, O.V. (2007), "Finance in the system of capital turnover of the enterprise: new approaches", Aktual'ni problemy ekonomiky: ekonomichna teoriia, vol. 10, pp. 14—16.
4. Blank, I.O. (1999), Osnovy finansovoho menedzhmentu [Fundamentals of financial management], Nyka-Tsentr, El'ha, Kyiv, Ukraine.
5. Davydenko, N.M. (2010), "Financial management of enterprises", Finansy Ukrainy, vol. 6, pp. 90—95.

6. Khachatryan, S.V. (2003), "The essence of financial resources and their classification", Finansy Ukrainy, vol. 4, pp. 77—82.

7. Krylova, O.V. (2019), "Cash flows in the system of ensuring the solvency of the enterprise", Ekonomika ta derzhava, vol. 7, pp. 31—33.

8. Koshel'ok, H.V. (2016), "The main financial factors influencing the cash flow of the enterprise", Naukovyj visnyk Kherson's'koho derzhavnoho universytetu, vol. 19, pp. 48—51.

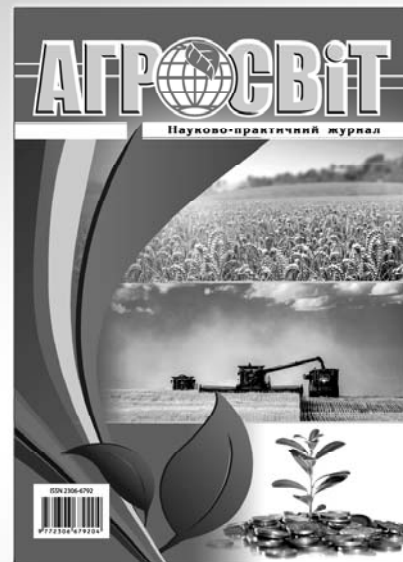
9. Kotsiurba, O.Yu. and Hreshnikova, M.O. (2012), "Financial flows of the enterprise: essence, classification and ways of optimization", Visnyk Kirovohrads'koho natsional'noho tekhnichnoho universytetu, vol. 12, pp. 88—92.

*Стаття надійшла до редакції 27.06.2021 р.*

# АГРОСВІТ

[www.agrosvit.info](http://www.agrosvit.info)

Передплатний індекс: 23847



**Виходить 24 рази на рік**

**Журнал включено до переліку  
наукових фахових видань України  
з ЕКОНОМІЧНИХ НАУК (Категорія «Б»)**

**Спеціальності – 051, 071, 072, 073, 075, 076, 292**

О. В. Гамова,

к. е. н., доцент, доцент кафедри міжнародної економіки, природних ресурсів і економіки міжнародного туризму, Запорізький національний університет, м. Запоріжжя, Україна  
ORCID ID: 0000-0002-9752-6900

DOI: 10.32702/2306-6814.2021.13—14.38

## ЗАСАДНИЧІ ІМПЕРАТИВИ СУТНОСТІ ЕКОНОМІЧНОЇ СИСТЕМИ СУСПІЛЬСТВА

O. Hamova,

PhD in Economics, Associate Professor, Associate Professor of the Department of International Economics, Natural Resources and Economics of International Tourism

### BASIC IMPERATIVES OF THE ESSENCE OF THE ECONOMIC SYSTEM OF SOCIETY

*У статті досліджено сутність економічної системи суспільства на засадах системного підходу та системного аналізу. економічна система — це складна, упорядкована сукупність елементів, взаємодія яких забезпечує матеріальні умови життєдіяльності суспільства. Доведено, що економічна система суспільства має низку характерних ознак або властивостей, притаманних складним динамічним системам. Економічна система — це не проста сума, що входять до її елементів, а створення нової інтегративної якості, що наочно проявляється через такі властивості економічної системи: цілісність, тобто здатність до самостійного і відокремленого існування; наявність мети (системи цілей або "дерева цілей"); наявність функцій, тобто узгоджених дій по досягненню мети або системи цілей; наявність структури, тобто стійких кількісних співвідношень між різними складовими частинами економічної системи; наявність інфраструктури — матеріальних об'єктів, що забезпечують функціонування сфери виробництва і соціальної сфери; наявність економічних інститутів, тобто установ і організацій, які встановлюють певні "правила гри" для суб'єктів господарювання у рамках економічної системи. Складність економічної системи зумовлює необхідність координації взаємодії її складових елементів або підсистем. Цей процес координації з часом виділився в самостійний вид діяльності і галузь економічної науки, яка може бути визначена складною соціально-економічною системою. Головне призначенням економічної системи суспільства полягає в створенні економічних умов, необхідних для забезпечення життєздатності суспільства і його членів. Застосування методології систем, системного аналізу та системного підходу дозволило дослідити проблему особливості сутності економічної системи суспільства всебічно та в динаміці. Доведено, що економічна система — це особливим чином упорядкована система зв'язків між виробниками і споживачами матеріальних благ і послуг. Функціонування економічної системи суспільства націлене на виконання таких найважливіших економічних завдань: формування та забезпечення працездатності економіки; координація всіх видів економічної діяльності; реалізація соціальних цілей.*

*The article examines the essence of the economic system of society on the basis of a systematic approach and systematic analysis. economic system is a complex, orderly set of elements, the interaction of which provides the material conditions of society. It is proved that the economic system of society has a number of characteristic features or properties inherent in complex dynamic systems.*

***The economic system is not a simple sum of its constituent elements, but the creation of a new integrative quality, which is clearly manifested through such properties of the economic system as: integrity, ie the ability to independent and separate existence; the presence of a goal (goal system or "goal tree"); availability of functions, ie coordinated actions to achieve a goal or system of goals; the presence of structure, ie stable quantitative relations between the various components of the economic system; availability of infrastructure — material objects that ensure the functioning of the sphere of production and social sphere; the presence of economic institutions, ie institutions and organizations that establish certain "rules of the game" for businesses within the economic system. The complexity of the economic system necessitates the coordination of the interaction of its constituent elements or subsystems. This process of coordination over time has become an independent activity and branch of economics, which can be defined by a complex socio-economic system. The main purpose of the economic system of society is to create the economic conditions necessary to ensure the viability of society and its members. The application of systems methodology, systems analysis and systems approach allowed us to explore the problem of the nature of the economic system of society comprehensively and in dynamics. it is proved that the economic system is a specially ordered system of relations between producers and consumers of material goods and services. The functioning of the economic system of society is aimed at fulfilling such important economic tasks as: the formation and maintenance of the economy; coordination of all types of economic activity; realization of social goals.***

*Ключові слова: система, економічна система, системний аналіз, системний підхід, принцип, процес.*  
*Key words: system, economic system, system analysis, system approach, principle, process.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

У процесі господарської діяльності економічні відносини між людьми функціонують завжди як певна система, що включає об'єкти і суб'єкти цих відносин, різні форми зв'язку між ними. Складність і багатогранність поняття економічна система суспільства обумовлює відмінність теоретико-методологічних підходів до аналізу її структури і динаміки. Системний підхід відіграє найважливішу роль не тільки при аналізі діючих складних систем, але й при реалізації суспільно значимих завдань. На практиці системний підхід — це системне охоплення, системне подання, системна орієнтація досліджень. Системне охоплення вимагає розгляду проблеми в різних аспектах з різних позицій. Системна організація дослідження означає неперервне планування й управління розробкою за допомогою методів і засобів координації робіт. Розв'язання складних проблем з позицій системного підходу підпорядковане певній послідовності дій. Системний аналіз надає можливість підготувати й обґрунтувати рішення стосовно складних проблем політичного, військового, соціального, економічного, наукового, технічного характеру. Системний аналіз, як сукупність методів дослідження складних об'єктів, шляхом подання їх у вигляді систем і подальшого аналізу забезпечує всебічність вивчення економічної системи. Відмінність системного аналізу від локального підходу полягає у вивченні структури й функціональних особливостей елементів економічної системи. Неможливість повністю охопити всі сторони, зв'язки й

"опосередкування" дозволяє в ході проведення системного аналізу, з одного боку, прагнути максимальної повноти опису, з другого — здійснювати розумне спрощення об'єкту — економічної системи суспільства. Дослідження економічної системи суспільства на засадах системного підходу та системного аналізу дозволяють всебічно вивчити особливості економічної системи суспільства.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Широкому спектру досліджень із розвитку теоретичних, методологічних засад економічної системи суспільства присвячено значна кількість наукових доробок. Природно, що теорія економічної системи суспільства має два напрямки: перший розглядає творчу діяльність суб'єктів, що лежить в основі соціально-економічних трансформацій. До вчених, які працюють у цій галузі, слід віднести Р. Флоріду [1], К. Робінсон [2]. Серед наукового доробку вітчизняних науковців слід відзначити роботи Г. Монастирської [3], О. Продан [4] та А. Дністрового [5]. У центрі вивчення другого напрямку знаходиться ряд секторів економіки, які виробляють культурні блага з високою доданою вартістю. У цій сфері працюють такі дослідники: Дж. Хокінс [6], Ч. Лендрі [7] та ін. Дослідження складної поведінки соціально-економічних систем представлено в роботах С.П. Капіци [8], К. Майнцера [9], Л.Г. Мельник [10], І. Пригожин, І. Стенгерс [11]. В роботах цих вчених показана доцільність

подання динамічної соціально-економічної системи як цілісної картини. Водночас питання розвитку соціально-економічних систем з урахуванням нових тенденцій вимагають проведення подальших наукових досліджень. Завдання вітчизняної економічної науки повинні визначатися потребами активної трансформації суспільства. Окрім цього, дуже важливого значення в успішній трансформації українського суспільства набувають інституційне, інформаційне і кадрове забезпечення наукових досліджень у сфері економіки.

## МЕТА СТАТТІ

Метою статті є дослідження засадничих імперативів сутності економічної системи суспільства щодо системного підходу та системного аналізу.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Економіка (економічна система) — це складна цілеспрямована керована динамічна система, яка здійснює виробництво, розподіл і споживання матеріальних благ з метою задоволення необмежених людських потреб [12].

Економіка фактично є функціональною підсистемою соціальної системи суспільства, виконуючи вимоги задоволення потреб суспільства і використовуючи людські ресурси — здійснюється виробництво, розподіл і споживання матеріальних благ.

Принцип необмеженості потреб суспільства треба розуміти так, що орієнтація економіки на максимальне задоволення людських потреб ніколи не досягає ідеальної мети — створення повного достатку через дію закону випереджаючого зростання потреб.

Економічні системи витримують безперервний вплив природних факторів і суспільства, причому ці впливи носять в основному не детермінований, а стохастичний характер [12; 13]. Так, розподіл природних ресурсів, стан погоди та інші фактори зовнішнього середовища підлягають прогнозуванню, у кожному разі за сучасного рівня знань стосовно цих факторів, лише з певним ступенем достовірності. У свою чергу і визначення потреб суспільства у матеріальних і духовних благах також піддається лише статистичним оцінкам. Обмежувальні особливості згаданих факторів обумовлені як складністю, так і мінливістю потреб і смаків окремих членів суспільства, впливом моди (не тільки на одяг, але й на їжу, предмети побуту, види транспорту, характер дозвілля тощо), а також статистичною природою демографічних прогнозів, що визначають кількісні потреби суспільства і розміри трудових ресурсів. Невизначений у значному ступені характер носять також прогнози розвитку науки, можливості появи тих чи інших винаходів і вдосконалень, ефективності впровадження нової техніки й технології у виробництво.

Зміни, що виникають в одних частинах системи, викликають зміни в інших її частинах. Так, поява нового продукту в одній із галузей промисловості призводить не тільки до змін у цій галузі, але й здійснює перетворюючий вплив на структуру попиту і споживання, що, в свою чергу, визначає нові зміни у виробничих галузях [14].

Економічна система знаходиться у безперервному русі: вона росте й розвивається. Поняття росту відбиває кількісний аспект динаміки: збільшення числа елементів, зв'язків, розмірів економічної системи. Принцип розвитку пов'язується із поняттям якості, удосконалення системи, зростанням її потенціалу. Зауважимо, що макроекономічна система нарощує потенціал для найшвидшого досягнення мети — поліпшення якості та рівня життя (розвиток) і характеризується реальними показниками підвищення рівня життя (зростання).

Середовище економічної системи також є складною системою й володіє всіма якостями такої. При виділенні системи виходять із наявності більш жорстких зв'язків всередині самої складної системи порівняно зі зв'язками між системою і зовнішнім середовищем. Система і середовище у загальному випадку характеризуються різними інтересами, цілями й критеріями. Сукупність факторів зовнішнього середовища характеризується:

- складністю — різноманітністю факторів, які впливають на систему;
- силою впливу факторів — серед яких виділяються більш суттєві і менш значимі;
- динамічністю — швидкістю змін, що відбуваються в оточенні системи;
- невизначеністю — кількістю апріорної інформації, якою володіє система стосовно конкретного фактору.

Дослідження економічних систем різного рівня загалом, та суспільства окремо, з використанням методу моделювання ґрунтується на припущенні, що економічна система володіє набором тих же характеристик, інваріантних відносно цілей дослідження, що й звичайні складні системи, серед яких основними є цілісність, складність, емерджентність, динамічність, причинність, адаптивність тощо.

Заслужують уваги й деякі специфічні питання стійкості економічних систем. Отримані серйозні наукові результати в теорії економічної рівноваги, яка стала одним із найважливіших розділів економічної системи суспільства. Основним питанням, що досліджується у теорії рівноваги, є проблема створення таких умов, за яких пропозиція товарів повністю задовольняла би попит на них, причому виробники й споживачі товарів не були б зацікавлені у зміні ситуації рівноваги, що склалася.

Стійкі рівноважні економічні системи суспільства, рівновага яких підтримується ринковим процесом регулювання цін, є типовим прикладом економічного гомеостазису.

Дослідження економічних систем суспільства будь-якого рівня проводиться з позицій системного підходу, який є науковою й прикладною методологією вирішення великих проблем.

Треба особливо підкреслити важливість і в той же час суттєві труднощі системного підходу при дослідженні економічних систем суспільства. В технічних системах (зокрема й у дуже складних стохастичних системах), як правило, порівняно неважко простежити відповідні зв'язки між окремими підсистемами та із більшою чи меншою ймовірністю передбачити взаємозв'язок подій у таких підсистемах.

Значно складнішими у цьому відношенні є соціально-економічні системи, де провідним компонентом виступають люди, які завдяки своїй цілеспрямованій діяльності реалізують як процеси виробництва, так і управління. При цьому виникає настільки складний і тісний конгломерат взаємодій окремих людей та їх колективів між собою і з матеріально-енергетичними потоками, що правильний результативний аналіз його можливий лише у цілому.

Вважаємо за доцільне виділити основні компоненти економічної системи суспільства:

а) комплекс законодавчих актів. Економічна система суспільства проявляється як сукупність принципів, правил господарювання, що визначають зміст основних економічних відносин на стадії виробництва, розподілу, обміну та споживання виробленого продукту, а також режим використання вільних благ;

б) інститути або організації. Інституційна структура економічної системи суспільства включає парламент країни, органи виконавчої влади, банківську систему, профспілки, асоціації, спілки підприємців;

в) спосіб функціонування економіки. Слід виділити і соціально-економічну структуру даної системи: наявність форм власності, способу з'єднання робочої сили і засобів виробництва і так далі;

г) способи ведення господарства. Способи ведення господарства відомі як господарський механізм — сукупність форм і методів господарювання, реальних економічних взаємозв'язків господарюючих суб'єктів;

д) механізм координації. Механізм координації — прийнятий порядок вироблення рішень та погодження інтересів господарюючих суб'єктів, сукупність принципів мобілізації та перерозподілу обмежених економічних ресурсів суспільства. Механізм координації робить сильний вплив на розвиток інших сфер життя.

Держава визначає цілі розвитку системи, виділяє ресурси для досягнення цих цілей; створює грошову систему; впливає на елементи і частини економічної системи з метою підтримки їх функціонування в заданих параметрах; здійснює перерозподіл доходів з метою соціального захисту населення від безробіття, інфляції та інших наслідків ринкової економіки.

В основі будь-якої економічної системи суспільства лежить виробництво, яке включає в себе процес праці і економічні відносини, що виникають у виробництві.

Особисті і речові фактори в сукупності і взаємодії утворюють продуктивні сили суспільства. Рівень розвитку продуктивних сил є найважливішим критерієм і найбільш загальним показником суспільного прогресу.

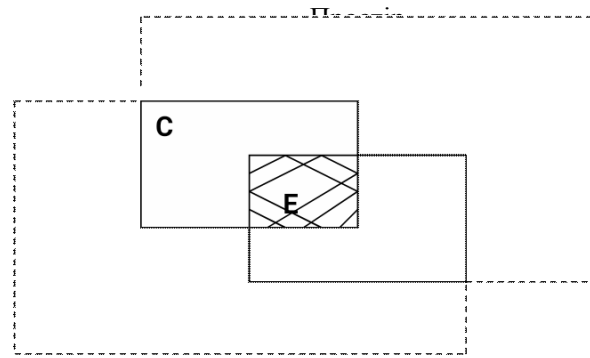
Економічна система суспільства складається з малих економічних систем:

— домогосподарств (споживачів) — власників ресурсів;

— підприємств, груп взаємопов'язаних підприємств, галузей і так далі.

Національні економіки системи інтегруються в міжнародні (локальні, світові) і таким чином формують єдиний економічний простір.

Економічні системи суспільства відрізняють певні особливості:



**Рис. 1. Економічна система суспільства (Е) та її середовища: суспільство (С), природа (П), простір і час**

1) їх велика складність, обумовлена наявністю численних і досить сильних матеріальних та інформаційних зв'язків між підсистемами й елементами системи;

2) неперервний, динамічний і такий, що у мікромасштабах не повторюється, характер розвитку порівняно, наприклад, із біологічними системами. Так, якщо види тварин або рослин у процесі еволюції змінюються за періоди у тисячі, десятки тисяч і більше років, то способи виробництва, економічні відносини можуть суттєво і багаторазово змінюватися протягом життя одного покоління людей.

Економічна система суспільства з точки зору системного підходу може бути подана таким чином (рис. 1).

Простір і час — найбільш загальні детермінанти економічної системи суспільства, що конкретизують її просторове й часове існування та обмеженість.

Сутність системного аналізу в економіці полягає у тому, що ті чи інші окремі сторони, які характеризують економічний процес, розглядаються як елементи системи, причому вивчаються зв'язки цих елементів та їх взаємовплив.

Системний аналіз не є самоціллю дослідження. На його основі розвивається системний підхід до вивчення економічних явищ, який є комплексним вивченням економіки як єдиного цілого. При цьому системний підхід забезпечує реалізацію наступної важливої стадії творення — синтезу систем, призначених для досягнення певних заданих цілей.

## ВИСНОВКИ

Використання системного підходу в економіці відкриває шляхи оптимізації структури й функціонування як окремих частин економічної системи суспільства, так і системи загалом. Системний підхід, котрий включає системний аналіз і синтез економіки, вимагає, щоб при прийнятті будь-якого часткового рішення тієї чи іншої господарської проблеми враховувались, за можливості, всі прямі й непрямі, сьогодині й віддалені наслідки даного рішення.

## Література:

1. Флорида Р. Креативный класс: люди, которые меняют будущее [Текст]. М.: Изд. дом "Классика-XXI", 2007. 421 с.
2. Робинсон К. Совершим же революцию в обучении. URL: [http://www.ted.com/talks/sir\\_ken\\_robinson\\_bring\\_on\\_the\\_revolution.html](http://www.ted.com/talks/sir_ken_robinson_bring_on_the_revolution.html)

3. Монастирська Г.В. Креативний клас і проблеми його становлення в Україні [Текст]. Формування ринкової економіки: зб. наук. праць. М-во освіти і науки, молоді та спорту України, ДВНЗ "Київський нац. екон. ун-т ім. Вадима Гетьмана"; Спец. вип.: Праця в XXI столітті: новітні тенденції, соціальний вимір, інноваційний розвиток: у 2 т. 2012. Т. 2. С. 200—210.

4. Продан О. Про економічне зростання, або чому Україні потрібен креативний клас. URL: [http://blogs.lb.ua/oksana\\_prodan/169221\\_pro\\_ekonomichne\\_zrostannya\\_abo\\_chomu.html](http://blogs.lb.ua/oksana_prodan/169221_pro_ekonomichne_zrostannya_abo_chomu.html)

5. Дністровий А. Креативний клас і його вороги. URL: <https://dnistrovy.wordpress.com/2015/05/07/креативний-клас-та-його-вороги/>

6. Хокинс Дж. Креативная экономика. М.: "Классика XXI", 2011. 256 с.

7. Лэндри Ч. Креативный город. М.: Классика — XXI, 2006. 399 с.

8. Капица С.П. Парадоксы роста. Законы развития человечества. М.: Альпина нонфикшн, 2010. 192 с.

9. Майнцер К. Сложносистемное мышление: материя, разум, человечество. Новый синтез. М.: URSS, 2009. 464 с.

10. Мельник Л.Г. Триалектические основы управления развитием экономических систем: монография. Сумы: Университетская книга, 2015. 447 с.

11. Пригожин И., Стенгерс И. Порядок из хаоса. Новый диалог человека с природой. М.: КомКнига, 2005. 296 с.

12. Сурмин Ю.П. Теория систем и системный анализ. К.: МАУП, 2003. С. 10.

13. Уемов А.И. Системный подход и общая теория систем. М.: Мысль, 1978. 272 с.

14. Блауберг И.В., Садовский В.Н., Юдин Э.Г. Системный подход: предпосылки, проблемы, трудности. М.: Знание. 1969. 48 с.

15. Чухно А.А. Економічна теорія. К. ДННУ АФУ. 2010. Т. 1. 512 с.

#### References:

1. Florida, R. (2007), Kreativnyj klass: ljudi, kotorye menjajut budushhee [Creative class: people who change the future], Ed. house "Classic-XXI", Moscow, Russia.

2. Robinson, K. (2010), "Let's revolutionize learning", available at: [http://www.ted.com/talks/sir\\_ken\\_robinson\\_bring\\_on\\_the\\_revolution.html](http://www.ted.com/talks/sir_ken_robinson_bring_on_the_revolution.html) (Accessed 25 June 2021).

3. Monastyrskaya, H.V. (2012). "Creative class and the problems of its formation in Ukraine". Formuvannia rynkovoї ekonomiky: zb. nauk. prats. Spets. vyp.: Pratsia v XXI stolitti: novitni tendentsii, sotsialnyi vymir, innovatsiyni rozvytok, vol. 2, pp. 200—210.

4. Prodan, O. (2012), "About economic growth, or why does Ukraine need the creative class", available at: [https://rus.lb.ua/blog/oksana\\_prodan/169221\\_pro\\_ekonomichne\\_zrostannya\\_abo\\_chomu.html](https://rus.lb.ua/blog/oksana_prodan/169221_pro_ekonomichne_zrostannya_abo_chomu.html) (Accessed 25 June 2021).

5. Dnistrovyi, A. (2015), "Creative class and its enemies", available at: <https://dnistrovy.wordpress.com/2015/05/07/креативний-клас-та-його-вороги/> (Accessed 25 June 2021).

6. Khokins, Dzh. (2011), Kreativnaya ekonomika [Creative Economics], Klassika — XXI, Moscow, Russia.

7. Lendri, CH. (2005), Kreativnyy gorod [Creative City], Klassika — XXI, Moscow, Russia.

8. Kapytsa, S.P. (2010), Paradoxy rosta. Zakony razvytiya chelovechestva [Growth paradoxes. The laws of human development], Alpina nonfiction, Moscow, Russia.

9. Majntser, K. (2009), Slozhnosystemnoe myshlenye: materyia, razum, chelovechestvo. Novyj sintez [Complex system thinking: matter, mind, humanity. New synthesis], URSS., Moscow, Russia.

10. Mel'nyk, L. H. (2015), Tryalektycheskye osnovy upravleniya razvytyem ekonomycheskykh system: monohrafiya [Trialectic foundations for managing the development of economic systems: monograph], University book, Sumy, Ukraine.

11. Pryhozhyn, Y. and Stenhers, Y. (2005), Poriadok yz khaosa. Novyj dyaloh cheloveka s pryrodoy. [Order out of chaos. A new dialogue between man and nature], KomKniga, Moscow, Russia.

12. Surmyn, Yu.P. (2003), Teoryya system y systemnyy analiz [Systems theory and systems analysis], MAUP, Kyiv, Ukraine.

13. Uemov, A.I. (1978), Sistemnyy podhod i obshchaya teoriya sistem [System approach and General systems theory], Myisl, Moscow, Russia.

14. Blauberger, I.V. Sadovskiy, V.N. and Yudin, E.G. (1969), Sistemnyy podhod: predposylki, problemy, trudnosti [Systems approach: backgrounds, problems, difficulties], Znanie, Moscow, Russia.

15. Chukhno, A.A. (2010), Ekonomichna teoriya [Economic theory], DNNU AFU, Kyiv, Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 29.06.2021 р.

[www.dy.nayka.com.ua](http://www.dy.nayka.com.ua)

Електронне фахове видання

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ  
удосконалення та розвитку**

**Виходить 12 разів на рік**

включено до переліку наукових фахових видань України  
з питань **ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**  
(Категорія «Б»)

Наказ Міністерства освіти і науки України  
від 28.12.2019 №1643

Спеціальність 281

e-mail: [economy\\_2008@ukr.net](mailto:economy_2008@ukr.net)

тел.: (044) 223-26-28, (044) 458-10-73



С. П. Потеряйко,  
к. військ. н., доцент, заступник начальника науково-організаційного відділу,  
Інститут державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту  
ORCID ID 0000-0002-3787-0929

DOI: 10.32702/2306-6814.2021.13—14.43

## ВИКОРИСТАННЯ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ БЕЗПЕКОВИХ ОРГАНІЗАЦІЙНО- ФУНКЦІОНАЛЬНИХ СТРУКТУР ІНТУЇТИВНИХ МЕТОДІВ ПРОГНОЗУВАННЯ

S. Poteryaiko,  
PhD in Military Science, Associate Professor, Deputy Chief of the Research Department,  
Institute of Public Administration and Research in Civil Protection

### USE OF INTUITIVE FORECASTING METHODS BY PUBLIC ADMINISTRATION BODIES IN THE FORMATION OF ORGANIZATIONAL AND FUNCTIONAL SECURITY STRUCTURES

*У науковій статті розглянуто особливості використання органами державного управління безпекових організаційно-функціональних структур інтуїтивних методів прогнозування. Окреслено актуальність завдання у сферах державної безпеки та цивільного захисту щодо забезпечення дієвого державного управління, вироблення прогнозного бачення перспектив розвитку безпекових організаційно-функціональних структур. Проведено аналіз наукових досліджень із зазначеної проблематики та встановлено, що проблемам розвитку прикладних методів прогнозування у безпековій сфері нині присвячено поодинокі, розрізнені роботи, що не утворюють єдиної наукової системи.*

*Визначено значущість використання органами державного управління інтуїтивних методів прогнозування дій безпекових структур як основи мистецтва управління в кризових умовах.*

*Запропоновано вважати якісним показником ефективності дій керівника структури сфери безпеки ступінь опанування ним мистецтва прогнозування шляхом реалізації особистісних та професійних якостей.*

*Розглянуто можливість використання в діяльності керівного складу органів державного управління інтуїтивних методів прогнозування дієвості структур сфери безпеки.*

*Виокремлено етапи прогнозної діяльності керівника органу управління, в процесі якої формуються способи дій. Водночас використовуються математичні методи та моделі, спеціальні методи прогнозування.*

*Розроблено інтегральний показник прогнозування дій у кризових умовах та приймати обґрунтовані рішення — комплекс якостей керівника. Критерієм дієвості керівника безпекової структури запропоновано вважати умову, коли обсяг виконаних функцій та завдань, що покладено на зазначену структуру в конкретних кризових умовах, дорівнює, або перевищує їх прогнозований обсяг.*

*Визначено вважати вагомим елементом прогнозування дій організаційно-функціональних структур сфери безпеки мистецтво керівника щодо організації взаємодії між ними, основним змістом якої є узгодженість дій всіх безпекових структур, що беруть участь у ліквідації кризової ситуації, а необхідною ланкою в процесі управління діями — контроль за точним та своєчасним виконанням структурами завдань.*

**Features of the use by public administration bodies of organizational and functional security structures of intuitive forecasting methods studies in this paper. Relevance of tasks in national security and civil protection to ensure effective public administration, the development of predictive vision of organizational and functional security structures are determined. On the basis of the recent research's analysis on this issue established that to problems of development of intuitive forecasting methods in the security sphere now dedicated a single, disparate works. This interferes with the formation uniform scientific system.**

**The significance of use by public administration bodies of intuitive forecasting methods of security structures' actions as the basis of the art of administration in crisis conditions is determined.**

**Consider as a qualitative indicator of the security sector's head effectiveness a degree of mastery of the art of forecasting through the implementation of personal and professional qualities is offered.**

**The possibility of using intuitive forecasting methods of security structures' effectiveness in the activities of public administration bodies are presents in the article.**

**The stages of head's forecast activity of public administration bodies is singled out, in the process of which the ways of action are formed. Mathematical methods and models, special forecasting methods used at the same time.**

**Integrated indicator of forecasting actions in crisis conditions and making informed decisions is developed — a set of head's qualities. The criterion for the head effectiveness of the security structure proposed to be the condition when the amount of functions and tasks assigned to the specified structure in concrete crisis conditions is equal to or exceeds their projected volume.**

**An important element of forecasting's actions of organizational and functional security structures is the head's art to organize interaction between them. The main content of interaction is the coordination of all security structures' actions, involved in the elimination of the consequences in crisis. The necessary link in the process of action administration is the control over the accurate and timely execution of task by structures.**

*Ключові слова: державне управління, організаційно-функціональні структури, надзвичайна ситуація, цивільний захист, інтуїтивні методи прогнозування.*

*Key words: public administration, organizational and functional structures, crisis, civil protection, intuitive forecasting methods.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

За останні роки система державного управління України перебуває в стані постійної трансформації, що вказує на внутрішню незбалансованість і суперечливість процесів, які відбуваються в державі. За таких умов зростає нагальна потреба у підвищенні ролі прогнозування як складової частини діяльності органів державної влади, адже від здатності формувати стратегічні завдання та приймати раціональні управлінські рішення залежить не лише ефективність їх діяльності, але й майбутнє України [1].

Прогнозування є основою стабільної організації життєдіяльності населення, цілеспрямованого розвитку суспільства тому що, зокрема його провадження передбачає комплексний аналіз всіх теперішніх підходів, врахування якого розкриває нові можливості ефективного державного управління. Забезпечення дієвого державного управління, вироблення прогнозного бачення перспектив розвитку суспільства є надзвичайно актуальними завданнями у сферах державної безпеки та ци-

вільного захисту (далі — ЦЗ). Отже, виявлення напрямів розвитку методів прогнозування державного управління у сферах державної безпеки та ЦЗ є наразі актуальним науковим завданням.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Науковим розвідкам щодо державного управління в умовах кризових явищ та надзвичайних ситуацій (далі — НС) приділено достатньо уваги з боку вітчизняних вчених.

П. Волянський сформулював базові методологічні підходи до управління ризиками в процесі ліквідації наслідків НС. Вчений зазначає, ризики та невизначеність є невіддільними рисами життєвої діяльності людини й процесів управління. Невизначеність автором розглядається як умова ситуації, в якій неможливо оцінити ймовірність потенційного результату. Частіше такі обставини виникають, коли фактори, що впливають на ситуацію, є новими та на них неможливо отримати віро-

гідну інформацію, тому наслідки прийняття управлінських рішень складно передбачити за швидкоплинних умов [2, с. 135].

Кризовий менеджмент та управління в умовах НС як динамічний процес, що починається заздалегідь до виникнення кризових подій та продовжується тривалий час після їх закінчення розглядає А. Терент'єва. Цей процес, вважає авторка, складається з упереджувальної, реактивної та рефлексивної компонентів коли кожна фаза розвитку кризи є специфічним викликом та загрозою для суб'єктів управління й передбачає різні підходи та засоби дій. Вчена подала процес кризового менеджменту та управління в кризових умовах у вигляді алгоритмічної схеми, де в логічній послідовності наведено комплекс взаємопов'язаних заходів, що виконуються органами державного управління до початку НС у процесі реагування на неї та після її ліквідації [3].

К. Белікова дослідила загальну структуру системи управління в ЦЗ, що містить систему інформаційно-аналітичного забезпечення ЦЗ та взаємозв'язки між її елементами, яка спрямована на прийняття аргументованого рішення в умовах НС і його реалізацію та забезпечує збалансованість структури єдиної державної системи цивільного захисту. Авторка удосконалила наявні та сформулювала нові визначення понять щодо системи управління загалом, і системи управління в ЦЗ — зокрема, що дозволило структурувати зміст процесу управління в умовах НС. Вчена визначила критерій якості виконання функцій системою управління в ЦЗ — умову, коли ступінь керованості системи забезпечує необхідний рівень безпечної життєдіяльності населення [4, с. 35].

Методику прогнозування наслідків хімічної аварії на потенційно-небезпечному об'єкті з використанням геоінформаційної системи в рамках підсистеми моніторингу системи техногенної безпеки регіону розробив В. Попов. Автор запропонував алгоритм розрахунку зони хімічного зараження з використанням геоінформаційної системи [5, с. 100—102].

Види прогнозів та принципи їх формування класифікувала Н. Дяченко. Вчена проаналізувала стан прогнозно-експертної діяльності в країні, запропонувала комплексний механізм сприяння ефективності прогнозування, що, зокрема включає політико-правовий, інституційно-організаційний механізми, обґрунтувала нагальну потребу в розробці загальнонаукової концепції державного прогнозування, обґрунтуванні її структури, функцій, напрямів розвитку [6, с. 99].

О. Задунай, С. Азаров розглянули сучасний стан розроблення аналізу системних ризиків, навели підходи, принципи та методи прогнозування ризиків, пов'язаних з виникненням НС природного та техногенного характеру, які використовуються для своєчасного прогнозування виникнення НС та виявлення їх на стадії зародження. Автори запропонували інструментарій для здійснення аналізу й оцінки прогнозованих параметрів антропогенних впливів [7, с. 13].

Комбінований метод та комплексну модель прогнозування збитків внаслідок НС в державі розробили Г. Іванець, І. Толкунов, який об'єднує методи регресійного аналізу та ймовірно-статистичний метод прогнозування й дозволяє компенсувати недоліки одних ме-

тодів за допомогою інших з метою підвищення точності прогнозування [8, с. 72].

Важливим питанням, вважаємо, є прогнозування можливих матеріальних збитків внаслідок НС. Зазначену проблематику дослідили О. Долженкова, А. Кисленкота, Г. Григоренко, які здійснили прогнозування економічного збитку від НС техногенного характеру на транспорті та визначили основні шляхи мінімізації подібних збитків у майбутньому [9, с. 76].

Отже, встановлено, що нині вчені досліджують питання, пов'язані із прогнозуванням виникнення кризових явищ, НС та можливих наслідків, детальну увагу приділено питанням кризового менеджменту в зазначених умовах. Однак дослідженням щодо визначення конкретних прикладних методів прогнозування нині виявлено поодинокі роботи, що потребують подальшого розвитку та окремого наукового дослідження.

## МЕТА СТАТТІ

Метою цієї наукової статті є визначення значущості використання інтуїтивних методів прогнозування дій органів державного управління безпекових організаційно-функціональних структур (далі — ОФС).

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Нині створено безліч методів, процедур, способів прогнозування, далеко не рівноцінних за своїм значенням. І. Бестужев, С. Саркисян та ін. класифікують методи прогнозування на трьох рівнях. Кожен рівень деталізації визначається своєю класифікаційною ознакою: ступенем формалізації, загальним принципом дії, способом отримання прогнозованої інформації. За ступенем формалізації всі методи прогнозування поділяються на інтуїтивні та формалізовані. Інтуїтивне прогнозування застосовується тоді, коли об'єкт прогнозування або занадто простий, або настільки складний, що аналітично врахувати вплив багатьох факторів практично неможливо. У цих випадках вдаються до опитування експертів. Отримані індивідуальні та колективні експертні оцінки використовують як кінцеві прогнози або в якості вихідних даних у комплексних системах прогнозування [10, с. 133].

Залежно від загальних принципів дії інтуїтивні методи прогнозування, наприклад, можна розділити на дві групи: індивідуальні експертні оцінки і колективні експертні оцінки. Методи колективних експертних оцінок вже можна віднести до комплексних систем прогнозування (зазвичай неповним), оскільки в останніх поєднуються методи індивідуальних експертних оцінок і статистичні методи обробки цих оцінок. Але тому, що статистичні методи застосовуються в допоміжних процесах вироблення прогнозованої інформації, на наш погляд, колективні експертні оцінки доцільніше віднести до сингулярних методів прогнозування. До групи індивідуальних експертних оцінок можна включити такі методи: метод "інтерв'ю", аналітичні доповідні записки, написання сценарію. До групи колективних експертних оцінок входять анкетування, методи "комісій", "мозкових атак" (колективної генерації ідей) [10, с. 134].

У науковій статті розглядаються інтуїтивні методи прогнозування дієвості ОФС сфери державної безпеки

та сфери ЦЗ (далі — безпекові сфери) щодо їх використання в діяльності керівного складу органів державного управління. Вважаємо, що прогнозування — основа мистецтва управління в кризових умовах та НС, в яких центральну вісь посідає керівник ОФС безпекової сфери.

Вагоме значення в опануванні мистецтвом прогнозування мають особистісні та професійні якості керівника. Найбільш повно професійні якості керівника в процесі управління ОФС безпекової сфери, зокрема — силами ЦЗ втілюються в його здатності прогнозувати розвиток подій під час загрози й виникнення кризових явищ та НС. На цьому базується весь процес управління — приймаються рішення, плануються дії, здійснюється управління зазначеними структурами у кризових умовах. Прогнозування можливо визначити основою мистецтва управління, адже успіх у діях ОФС безпекової сфери багато в чому закладається заздалегідь, ще до того, як органи управління та сили безпекових структур розпочнуть виконання завдань. Передумовою цього є реалістичний прогноз можливого розвитку НС. Зазначене надасть змогу керівнику ОФС безпекової сфери заздалегідь вжити необхідних заходів щодо виявлення ознак кризової ситуації, запобігання її виникненню та розвитку, унеможливлення настанню непередбачених подій, а у разі її виникнення — вміло використовувати наявні сили та засоби, та досягти мети дій.

Прогнозування можливих сценаріїв розвитку НС дозволяє успішно долати труднощі в управлінні ОФС безпекової сфери, обумовлених неповнотою даних про обставини та браком часу, заздалегідь визначати шляхи та способи досягнення мети дій. Нині керівник повинен прогнозувати можливі зміни обставин в умовах кризи на значно довший час та зі значним випередженням її можливого розвитку, ніж це було в минулому. Зазначене залежить, зокрема від ступеня підготовленості керівників ОФС безпекової сфери, вміння застосовувати ефективні способи виконання завдань, врахування чинників, що впливають на розвиток подій, ведення активної та цілеспрямованої розвідки в районі виникнення кризи, наявності надійного зв'язку, своєчасності обміну інформацією між органами управління ОФС безпекової сфери.

У роботі виокремлюємо кілька етапів прогнозової діяльності керівника органу управління, в процесі якої формуються способи дій. На першому прогноуються можливі зміни обставин в загальних рисах. На другому — конкретизуються загальні припущення щодо розвитку НС, уточнюються можливі способи дій безпекових структур в кризових умовах. Нарешті, на третьому етапі зіставляються прогнозовані варіанти розвитку подій, оцінюється ймовірність настання кожного з них, віддається перевага найбільш ймовірному та, виходячи з цього, окреслюються заходи, які слід вжити, задля ефективного виконання завдань. Водночас, за можливістю, використовуються математичні методи та моделі, спеціальні методи прогнозування.

На нашу думку, глибина та точність прогнозування можливого перебігу подій безпосередньо залежать від того, настільки творчо мислить керівник органу управління, в якій мірі та як він використовує власні знання й досвід попередніх дій. В умовах НС будь-яка одно-

манітність у планах, шаблонний підхід до дій понад все призведуть до втрат особового складу та населення, матеріальних збитків, порушення термінів та зниження якості виконання завдань. Керівник має володіти глибокою передбачливістю, інтуїцією, а приймаючи рішення — повинен мислити далекоглядно.

Отже, прогнозування можливо схарактеризувати як вищий рівень творчості керівника. Навчити пересічну людину прогнозувати події, подібно до того, як вчать водінню автомобіля, вишиванню тощо неможливо. Однак було б неправильно стверджувати, що здатність до прогнозування неможливо розвивати й удосконалювати. Це потрібно робити, оскільки в основі зазначеного складного психологічного процесу лежать не тільки природна здатність до прогнозу, інтуїція, але й придбані знання. Глибоке знання природи кризових явищ та НС можливостей ОФС безпекової сфери щодо їх дієвості в зазначених умовах, вміння аналізувати обставини, зіставляти факти, проводити розрахунки, моделювати їх дії в перспективі є підґрунтям процесу прогнозування. Природні задатки до прогнозу керівника можливо певною мірою розвинути та перетворити в його здатність глибоко аналізувати та прогнозувати хід подій у кризових умовах. Дається це шляхом постійного поглиблення професійних знань, вдосконалення практичних навичок та аналізу попереднього досвіду дій в умовах кризи та НС.

В умовах кризи вагоме значення має короткостроковий прогноз, який покликаний забезпечити виявлення напрямку та характеру розвитку НС, щоб на його основі обрати оптимальний, безпомилковий спосіб дій. Вважаємо, що для короткострокового прогнозування необхідно, принаймні, три умови: встановити об'єкт прогнозування — ОФС безпекової сфери, проаналізувати фактори, що впливають на їх дії та на основі зазначеного визначити головні прогнозні тенденції розвитку дій ОФС безпекової сфери в кризових умовах. Зазначаємо, що якість прогнозу прямо пропорційно залежить від повноти та вірогідності інформації про стан об'єкту прогнозування, характеру розвитку кризової ситуації. Звертаємо увагу на основоположні принципи здійснення прогнозу, а саме: важливо дотримуватися об'єктивності в оцінці справжнього стану справ, ні в якому разі не допускати упередженості, будувати прогнозування на основі вивіреної наукової методології, застосовувати системний аналіз, ретельно зіставляти суперечливі дані обставин в умовах кризи, формувати висновки на підставі вірогідних показників, розрахунків, переконливих логічних доказів.

Зазначені принципи, зокрема реалізуються під час підготовки керівного складу ОФС безпекової сфери, в процесі проведення якої доцільно розвивати їх творчий, інтелектуальний потенціал, здатність до прогнозування. Досягти цього можливо шляхом застосування інноваційних форм та методів навчання практичного спрямування. Командно-штабні навчання, штабні тренування, практичні заняття, як основа практичної складової частини навчання керівного складу ОФС безпекової сфери в кризових умовах, лише тоді будуть продуктивними, якщо вони стануть справжнім уроком творчості, у процесі яких створюватимуться обставини, що спонукатимуть у тих, хто навчається, високе розумове напру-

ження та активний пошук, пропонуватимуться не шаблонні, а нестандартні ситуації, що спонукатимуть від тих, хто навчається, глибокого аналізу, зіставлення та перевірки суперечливих даних, проведення оперативних розрахунків, проявляти елементи новизни та оригінальності в їх рішеннях. Загально визнано, що справжньою академією творчого вдосконалення керівника органу управління є практичні заняття. Але вони можуть стати такими, що сприятимуть розвитку прогнозування, лише за умови, якщо будуть проводитися не за шаблонними сценаріями, а містити нові, нестандартні та повчальні елементи.

Отже, в процесі реалізації системи підготовки керівного складу ОФС безпекової сфери кристалізується мистецтво організації дій та, зокрема — прийняття рішення в кризових умовах на основі прогнозу. Мистецтво управління керівника багатогранне. Передусім воно проявляється в прийнятті виваженого, далекоглядного рішення на дії в складних умовах обставин, забезпечує втілення в життя принципів ефективного використання сил і засобів та спрямовано на досягнення зосередження зусиль насамперед на виконання головних завдань. У сутності рішення понад усе зображено такі якості керівника, як прозорливість і розважливість, сміливість і самостійність, здатність взяти на себе відповідальність, вміння ефективно використовувати сили та засоби, враховувати підготовленість, морально-психологічні якості керівників нижчої ланки управління, мобілізувати їх на виконання завдань.

Вважаємо, що зазначені якості керівника у комплексі є інтегральним показником, який характеризує його здатність прогнозувати дії ОФС безпекової сфери у кризових умовах та приймати обґрунтовані рішення що забезпечують виконання ОФС безпекової сфери покладених на них функцій та завдань.

Пропонуємо критерієм дієвості керівника ОФС безпекової сфери вважати умову, коли обсяг виконаних функцій та завдань, що покладено на зазначену структуру в конкретних умовах НС, дорівнює, або перевищує їх прогнозований обсяг.

Слід зауважити, що прийняття рішення — складний творчий процес, своєрідна боротьба суперечностей, крок у невідоме. Керівник органу управління практично ніколи не має у своєму розпорядженні вичерпних перевірених даних про обставини, особливо можливий, прогнозований перебіг подій в умовах НС. Майбутнє завжди перебуває у стані невизначеності, і будь-хто не здатний гарантувати, що події будуть розвиватися саме так, а не інакше, що не відбудеться нічого непередбаченого і ніхто не припуститься помилки. Ідеальних варіантів розвитку подій в районі НС не буває, надто багато в ньому непередбачуваних випадковостей. Тому у керівника ОФС безпекової сфери, цілком природно, виникають сумніви: а чи всі фактори оцінено та прогнозовано їх вплив на дії безпекових структур, чи всі заходи з підготовки до дій виконано належним чином, адже на керівника покладено велику відповідальність за життя людей.

Впевненості керівнику ОФС безпекової сфери може надати, зокрема математична обґрунтованість, розважливість в поєднанні з логічною продуманістю дій в кризових умовах. Нині неухильно підвищується роль роз-

рахунків, моделювання при плануванні дій, що забезпечує, зокрема й прогнозування перебігу подій.

Вважаємо, що в нинішніх умовах ціна помилки керівника ОФС безпекової сфери щодо прийнятого рішення на дії в умовах НС багаторазово зростає. Керівнику необхідно прагнути до того, щоб звести до мінімуму вплив непрогнозованих явищ. Дії ОФС безпекової сфери в умовах кризи та НС мають бути керованими. Для цього треба домогтися особистого впливу керівника на характер перебігу подій шляхом здійснення ефективного управління та отримання об'єктивної, своєчасної, актуальної, корисної інформації. Спрогнозувати, передбачити та розрахувати все, звичайно, неможливо, навіть застосовуючи найдосконаліші методи математичного моделювання з використанням ПЕОМ. Але за сучасного рівня автоматизації можливо домогтися того, що співвідношення розрахунку і випадковості в прийнятому рішенні складатиме 1:6 або 1:7. За нинішніми мірками, таке рішення можливо вважати оптимальним, оскільки значна кількість елементів обставин (творчий потенціал, організаторсько-вольові якості керівного складу, професійна підготовка, рівень готовності до дій, морально-психологічний стан ОФС безпекової сфери, їх організованість) точному кількісному обліку не піддаються. В процесі прийняття рішення, планування дій керівнику важливо щоразу передбачати можливий перебіг подій, порівнювати обсяг завдань з наявними силами та засобами, не завищувати, але і не занижувати їх. Зазначене є найскладнішим завданням керівника в процесі оцінки обставин.

Вагому роль під час прийняття рішення відіграє адекватна оцінка фактора часу. Важливо опанувати "швидкісними", динамічними методами управління ОФС безпекової сфери, вміти ефективно розраховувати час, у короткі терміни приймати раціональні рішення, ставити завдання безпековим структурам, організовувати взаємодію, управління, всебічно забезпечувати їх дії. Але досягнення швидкості в управлінні — не самоціль, головними, однак, залишаються точність розрахунків, майстерність, організованість, чіткість, бездоганна старанність і узгодженість дій у всіх ланках управління. Фактор часу є визначний, а успіх боротьби за виграш часу ґрунтується на активних та ініціативних діях.

Аналіз досвіду діяльності ОФС безпекової сфери свідчить, що керівник неспроможний передбачити в рішенні всі обставини. Реалізація прийнятого рішення завжди пов'язана з ризиком. Ризик в кризових умовах загалом, та в умовах НС — зокрема неминучий. Однак керівник повинен чітко відчувати ту грань, яка відділяє розумний ризик від безрозсудного, тому що за цим стоять людські життя. Людські втрати не можуть бути нічим виправдані, тим більше нерозважливістю. Але є інша крайність, не менш небезпечна — нерішучість. Шкода від неї часом буває не менше, ніж від невиправданого ризику. Ризикувати, проявляючи при цьому розумну обережність, — значить вміти приймати сміливі рішення. В ризику є своя мудрість і навіть обережність, тільки вимірюється вона особливим масштабом.

Зазначаємо, що можливо і потрібно вжити всіх заходів для того, щоб зменшити ступінь ризику, але вважаємо, що керівник, який бажає повністю виключити

його, навряд чи буде мати успіх. Таке бажання та пов'язана з ним поведінка містить в собі небезпечний зародок нерішучості, розгубленості і як наслідок — втрату ініціативи. Керівник повинен розуміти та знати міру ризику. Безумовно, ризик повинен бути виправданим, обґрунтованим, побудованим на передбаченні розвитку подій, детальному знанні обставин і точних розрахунках. Говорячи іншими словами, ризик керівника повинен бути розумним. Талановитий керівник може вловити міру доцільності ризикованих дій. Він не надіється на щасливий збіг обставин без точного знання обставин, прогнозування наслідків, а завжди оцінює можливості безпекових структур.

Необхідно відзначити, що опанування наукою управління ОФС безпекової сфери в кризових умовах неможливо без пізнання психологічних основ управлінської діяльності. Особливо яскраво організаторсько-вольові, психологічні якості керівника проявляються в критичних обставинах, коли треба створити злам у своїй свідомості для досягнення рішучих дій в умовах небезпеки. Важливо враховувати, що досвід, майстерність, навички, вміння керівника — основа прогнозування. Впевненість у своїх можливостях робить керівника холоднокровним, і навпаки, невпевненість пригнічує активність. Виявляючи вольові якості керівник тим самим подає приклад керівникам нижчої ланки у виконанні посадових обов'язків.

Вважаємо, що вагомим елементом прогнозування щодо дій ОФС безпекової сфери є мистецтво керівника в організації взаємодії між ними.

Організація та здійснення взаємодії — складний, різносторонній, творчий процес, що вимагає від керівника ОФС безпекової сфери глибокого прогнозування розвитку подій, вміння ефективно використовувати можливості безпекових структур у кризових умовах, тісно узгоджувати їх дії між собою з тим щоб спільними зусиллями успішно виконати завдання. Основи взаємодії закладаються в рішенні керівника на дії в кризових умовах та НС. Основоположна сутність рішення керівника ОФС безпекової сфери — визначення мети дій, завдань та способів їх досягнення, а найвагоміше в організації взаємодії — намітити конкретні шляхи реалізації поставлених завдань з урахуванням можливих змін обставин на основі прогнозу, різних варіантів дій, розвитку кризових ситуацій.

Важливо відзначити, що організація взаємодії між ОФС безпекової сфери здійснюється не тільки в процесі їх підготовки до дій, але й у ході виконання завдань та уточнюється якщо внаслідок різких змін обставин раніше встановлений порядок взаємодії не відповідає реаліям розвитку НС. Взаємодія між ОФС безпекової сфери в ході дій в умовах НС повинна безперервно підтримуватися, а в разі порушення — негайно відновлюватися.

Основним змістом взаємодії між ОФС безпекової сфери є узгодженість дій всіх безпекових структур, що беруть участь у ліквідації кризової ситуації. Вона насамперед здійснюється в інтересах тих структур, які виконують в процесі дій найбільш важливі завдання. Узгодження зусиль всіх сил і засобів ОФС безпекової сфери здійснюється за завданнями, напрямками, районами, часом та способами їх виконання.

Організація взаємодії включає три етапи, які передбачають прогноз можливого розвитку обставин в районі виникнення кризи. На першому — визначаються (уточнюються) вихідні дані; на другому — здійснюється розробка проєктів документів з планування та підготовка до організації взаємодії; на третьому — завершується розробка проєктів документів з планування щодо організації взаємодії, які розробляються, зокрема й на основі прогнозу перебігу подій щодо реалізації рішення та безпосередня організація взаємодії.

В умовах обмеженого часу, що характерно до дій в умовах загрози та виникнення НС, керівник організовує взаємодію зазвичай шляхом віддачі керівникам нижчої ланки управління необхідних вказівок, в яких узгоджує їх зусилля за найбільш імовірним прогнозованим розвитком НС. За наявності достатнього часу організація взаємодії може здійснюватися шляхом розгляду основних сценаріїв майбутніх дій із заслуговуванням доповідей керівників про використання наявних у них сил і засобів в обставинах, що склалася. Питання взаємодії між ОФС сфери безпеки відпрацьовуються з урахуванням найбільш імовірною послідовністю розвитку обставин під час ліквідації наслідків НС на основі прогнозних розрахунків та прогнозування керівника щодо ускладнень, які можуть виникнути. Відпрацювання питань узгодженого застосування сил і засобів ОФС безпекової сфери у кожному з розглянутих сценаріїв починається, як правило, з тих структур, в інтересах яких здійснюється взаємодія.

До роботи з організації взаємодії між ОФС безпекової сфери залучаються керівники органів управління нижчої ланки, доданих, підрозділів, що взаємодіють, та структур, що залучаються до ліквідації кризової ситуації. За результатами роботи має бути досягнуто єдине розуміння у керівників ОФС безпекової сфери мети дій, завдань і способів їх виконання за різними прогнозованими сценаріями розвитку подій. В ОФС безпекової сфери детально розробляються питання взаємодії, узгоджуються спільні дії з усіма структурами, що залучаються до ліквідації наслідків кризи. Питання взаємодії зображаються в документах з планування.

Взаємодія між ОФС безпекової сфери підтримується керівниками всіх ланок управління. Для цього вони повинні не тільки правильно розуміти мету дій, завдань і способи їх виконання, а й постійно тримати під контролем обставини, мати між собою надійний зв'язок і систематично обмінюватися необхідною оперативною інформацією. Зазначене ґрунтується на основі прогнозування можливого перебігу подій.

Для своєчасного відновлення порушеної взаємодії між ОФС безпекової сфери необхідно контролювати дотримання підрозділами встановленого порядку дій, швидко з'ясовувати та усувати причини його порушення. Від керівника потрібне вміння в короткі терміни визначати заходи, що дозволяють відновити взаємодію і швидко довести до ОФС новий порядок їх спільних дій.

Непередбачуваність та масштабність виникнення та розвитку кризових явищ та НС за останні роки вимагає від керівників ОФС безпекової сфери пошуку нових шляхів вдосконалення взаємодії, врахування особливостей дій у зазначених умовах, що характеризуються висхідним просторовим розмахом, динамічністю, різкими змінами розвитку кризових явищ.

Для опанування майстерністю організації та здійснення взаємних узгоджених дій між ОФС безпекової сфери потрібно, щоб керівники безперервно поглиблювали свої знання щодо вивчення природи та характеру виникнення й розвитку кризових явищ та НС, можливостей сил безпекових структур, способів їх застосування в зазначених умовах, розвивали прогнозне мислення, вміли швидко збирати дані про обставини, відновлювати систему взаємодії. Вважаємо, що важливим питанням щодо розвитку прогнозної функції у керівного складу ОФС безпекової сфери є здійснення контролю за підготовкою до дій та виконанням ними завдань з метою уточнення завдань на основі прогнозу можливого розвитку кризових явищ.

Необхідною ланкою в процесі управління діями є контроль за точним та своєчасним виконанням підрозділами поставлених перед ними завдань. Контроль готовності органів управління та підрозділів до дій включає три етапи: перший — організація, другий — планування контролю, третій — безпосередня робота керівників в підрозділах щодо його здійснення. Контроль має бути постійним, цілеспрямованим на попередження неточного або несвоєчасного виконання поставлених безпековим структурам завдань. Особливе значення мають швидкість та дієвість контролю, що дозволяє негайно реагувати на виявлені недоліки. В процесі контролю головну увагу слід приділяти виконанню тих заходів, які відіграють вирішальну роль в досягненні мети дій.

Контроль дій ОФС безпекової сфери включає надання конкретної, дієвої допомоги керівникам нижчої ланки управління в усуненні виявлених недоліків щодо організації дій та керівництва підрозділами під час виконання завдань. Однак він не повинен зводитися до дріб'язкової опіки, а тим більше підміні керівників нижчої ланки управління з питань управління.

Методи контролю можуть бути різними, але кращим, як засвідчує практика, є особиста робота керівника безпосередньо в підпорядкованій структурі для вивчення діяльності керівника нижчої ланки управління з організації дій, а також дій структури в ході виконання завдань. Контроль може також здійснюватися шляхом спілкування з використанням технічних засобів зв'язку та вивчення документів. У ході контролю керівник ОФС безпекової сфери, який здійснює контроль, зобов'язаний виявляти високу вимогливість та об'єктивність, подавати приклад принципів. Він має володіти глибокими знаннями основ законодавства, керівних документів, практичної діяльності ОФС безпекової сфери в умовах загрози та виникнення НС, знати обставини та рішення керівника вищої ланки управління, вчасно помічати недоліки та вміти надавати допомогу керівникам нижчої ланки управління в їх усуненні, а за необхідності подавати приклад особистої мужності, витримки й рішучості під час дій в умовах НС, проявляти ініціативу, брати на себе відповідальність за віддані розпорядження.

## ВИСНОВКИ

Визначено актуальне наукове завдання у сферах державної безпеки та цивільного захисту щодо виявлення напрямів розвитку методів прогнозування державного управління у зазначених сферах.

Проведено аналіз наукових досліджень із зазначеної проблематики та встановлено, що проблемам розвитку прикладних методів прогнозування у безпековій сфері нині присвячено поодинокі, розрізнені роботи, що не утворюють єдиної наукової системи у безпековій сфері та потребують провадження окремого наукового дослідження з метою її подальшого розвитку.

Досягнуто поставлену мету дослідження — визначено значущість використання інтуїтивних методів прогнозування дій органів державного управління безпекових ОФС як основи мистецтва управління в кризових умовах та НС, в яких центральну вісь посідає керівник ОФС безпекової сфери.

Запропоновано визначити якісним показником ефективності дій керівника ОФС безпекової сфери ступінь опанування ним мистецтва прогнозування шляхом реалізації його особистісних та професійних якостей. Виявлено, що найбільш повно професійні якості керівника в процесі управління ОФС безпекової сфери втілюються в його здатності прогнозувати розвиток подій під час загрози й виникнення кризових явищ та НС.

Наголошено на дотриманні основоположних принципів здійснення прогнозу, що зокрема передбачає: об'єктивність оцінювання дійсного стану справ, прогнозування на основі апробованої наукової методології, застосування системного аналізу, ретельного зіставлення суперечливих цих обставин в умовах кризи, формулювання висновків на підставі вірогідних показників, розрахунків, переконливих логічних доказів.

Розглянуто інтуїтивні методи прогнозування дієвості ОФС безпекової сфери щодо їх використання в діяльності керівного складу органів державного управління, що виокремлено на основі аналізу масиву методів, процедур, способів прогнозування, які далеко не рівноцінні за своїм значенням та результатами.

Визначено, що прогнозування — основа мистецтва управління в кризових умовах та НС, де центральну вісь посідає керівник ОФС безпекової сфери, у якого вагоме значення в опануванні мистецтвом прогнозування мають особистісні та професійні якості керівника, ступеня його підготовленості, уміння застосовувати ефективні способи виконання завдань, враховувати чинники, що впливають на розвиток подій.

Виокремлено етапи прогнозної діяльності керівника органу управління, в процесі якої формуються способи дій, а саме: на першому прогнозуються можливі зміни обставин у загальних рисах; на другому — конкретизуються загальні припущення щодо розвитку НС, уточнюються можливі способи дій безпекових структур у кризових умовах; на третьому — зіставляються прогнозовані варіанти розвитку подій, оцінюється ймовірність настання кожного з них, віддається перевага найбільш ймовірному та, виходячи з цього, окреслюються заходи, які слід вжити, задля ефективного виконання завдань. Водночас використовуються математичні методи та моделі, спеціальні методи прогнозування.

Сформульовано висновок, що глибина та точність прогнозування можливого перебігу подій безпосередньо залежать від того, настільки творчо мислить керівник органу управління, в якій мірі та як він використовує власні знання й досвід попередніх дій. Керівник має



володіти глибокою передбачливістю, інтуїцією, а приймаючи рішення — повинен мислити далекоглядно. Отже, прогнозування можливо схарактеризувати як вищий рівень творчості керівника. Використання інтуїтивних методів прогнозування дій органів державного управління безпекових ОФС, як основи мистецтва управління в кризових умовах та НС, запропоновано одним зі шляхів досягнення дієвості зазначених структур.

Запропоновано вважати інтегральним показником щодо здатності керівника ОФС безпекової сфери прогнозувати дії у кризових умовах та приймати обґрунтовані рішення, що характеризує його якості у комплексі, а саме: прозорливість, розважливість, сміливість, самостійність, здатність взяти на себе відповідальність, вміння ефективно використовувати сили та засоби, враховувати підготовленість, морально-психологічні якості керівників нижчої ланки управління, мобілізувати їх на виконання завдань. Критерієм дієвості керівника ОФС безпекової сфери запропоновано вважати умову, коли обсяг виконаних функцій та завдань, що покладено на зазначену структуру в конкретних умовах НС, дорівнює, або перевищує їх прогнозований обсяг.

Визначено вагомим елементом прогнозування щодо дій ОФС безпекової сфери є мистецтво керівника в організації взаємодії між ними, основним змістом якої є узгодженість дій всіх безпекових структур, що беруть участь у ліквідації кризової ситуації, а необхідною ланкою в процесі управління діями — контроль за точним та своєчасним виконанням підрозділами поставлених перед ними завдань.

Подальшим напрямом наукових досліджень із розглянутої проблематики вбачається у дослідженні інших методів прогнозування щодо дієвості ОФС безпекової сфери.

## Література:

1. Деякі питання реформування державного управління України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 № 474-р // База даних "Законодавство України" / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80#Text> (дата звернення: 22.06.2021).

2. Волянський П.Б. Методологічні підходи до управління ризиками в процесі ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій. Інвестиції: практика та досвід: наук.-практ. журн. 2013. № 13. С. 134—136.

3. Терент'єва А.В. Управління надзвичайними ситуаціями з елементами кризового менеджменту. Державне управління: удосконалення та розвиток: електр. наук. фах. вид. / Дніпров. держ. аграрн.-економ. ун-т. 2015. № 9. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=881> (дата звернення: 22.06.2021).

4. Бєлікова К.Г. Теоретико-методологічні засади функціонування та розвитку системи інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту України: автореф. дис. ... д-ра наук держ. упр.: спец. 25.00.02. "Механізми державного управління" / МАУП. Київ, 2021. 40 с.

5. Попов В.М., Чуб А.І. Прогнозування наслідків можливої надзвичайної ситуації при формуванні програми розвитку територіальної системи техногенної безпеки. Проблеми надзвичайних ситуацій: зб. наук. праць. Харків: НУЦЗУ. 2015. Вип. 22. С. 99—105.

6. Дяченко Н.П. Прогнозування як складова аналітичної діяльності органів державної влади. Ефективність державного управління: зб. наук. праць. Львів: ЛРІДУ НАДУ. 2016. Вип. 4 (49). С. 92—100.

7. Задунай О.С., Азаров С.І. Прогнозування ризику виникнення надзвичайних ситуацій. Новітні технології: зб. наук. пр. Київ: Приватний вищий навчальний заклад "Університет новітніх технологій". 2018. Вип. 1 (5). С. 13—22.

8. Іванець Г.В., Толкунов І.О. Комплексна модель прогнозування збитків. Системи управління, навігації та зв'язку. Серія: Математичні моделі та методи: зб. наук. пр. Полтава: Нац. ун-т "Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка". 2018. Вип. 6 (52) С. 68—73.

9. Долженкова О.В., Кисленко А.Г., Григоренко Г.С. Прогнозування збитків від надзвичайних ситуацій техногенного характеру. Економіка та держава. Серія: Економічна наука: наук.-практ. журн. 2018. № 1. С. 76—78.

10. Бєстужев-Лада І.В., Саркісян С.А., Мельникова Е.Н. и др. Рабочая книга по прогнозированию / Изд. "Мысль". Москва, 1982. 430 с.

## References:

1. The Verkhovna Rada of Ukraine (2016), The Law of Ukraine "Some issues of reforming the public administration of Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80#Text> (Accessed 22 June 2021).

2. Volians'kyj, P.B. (2013), "Methodological approaches to risk management in the process of emergency response", *Investytsii: praktyka ta dosvid*, vol. 13, pp. 134—136.

3. Terent'ieva, A. V. (2015), "Emergency management with elements of crisis management", *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*, [Online], vol. 9, available at: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=881> (Accessed 22 June 2021).

4. Bielikova, K. H. (2021), "Theoretical and methodological foundations of functioning and development of the system of information and analytical provision of civil protection of Ukraine", Ph.D. Thesis, Mechanisms of public administration, Interregional Academy of Personnel Management, Kyiv, Ukraine.

5. Popov, V.M. and Chub, A.I. (2015), "Forecasting the consequences of a possible emergency when forming a program for the development of the territorial system of technogenic safety", *Problemy nadzvychajnykh sytuatsij*, vol. 22, pp. 99—105.

6. Diachenko, N.P. (2016), "Forecasting as a component of analytical activity of public authorities", *Efektivnist' derzhavnoho upravlinnia*, vol. 49, no. 4, pp. 92—100.

7. Zadunaj, O.S. and Azarov, S.I. (2018), "Forecasting the risk of emergencies", *Novitni tekhnolohii*, vol. 5, no. 1, pp. 13—22.

8. Ivanets', H.V. and Tolkunov, I.O. (2018), "Comprehensive loss forecasting model", *Systemy upravlinnia, navihatsii ta zv'iazku*, vol. 52, no. 6, pp. 68—73.

9. Dolzhenkova, O.V. Kyslenko, A.H. and Hryhorenko, H.S. (2018), "Forecasting damage from technogenic emergencies", *Ekonomika ta derzhava*, vol. 1, pp. 76—78.

10. Bestuzhev-Lada, I. V. Sarkisjan, S. A. and Mel'nikova, E. N. (1982), *Rabochaia knyha po prohozyrovanyiu* [Forecasting workbook], Mysl', Moscow, Russia.

Стаття надійшла до редакції 25.06.2021 р.

Є. О. Архипова,  
к. філос. н., доцент, доцент кафедри теорії та практики управління,  
КПІ імені Ігоря Сікорського  
ORCID ID: 0000-0002-1640-1488  
О. О. Клевчук,  
студентка, кафедра теорії та практики управління,  
факультет соціології і права, КПІ імені Ігоря Сікорського  
ORCID ID: 0000-0002-8050-6188

DOI: 10.32702/2306-6814.2021.13—14.51

# ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ УКРАЇНИ

Ye. Arkhypova,  
PhD in Philosophy, Associate Professor, Associate Professor of the Department  
of Theory and Practice of Management, Igor Sikorsky Kyiv Polytechnic Institute  
O. Klevchuk,  
Student, Department of Theory and Practice of Management,  
Sociology and Law Faculty, Igor Sikorsky Kyiv Polytechnic Institute

## STATE REGULATION IN THE FIELD OF PROTECTION OF CULTURAL HERITAGE OF UKRAINE

**Метою статті є аналіз та надання рекомендацій щодо удосконалення державного регулювання у сфері охорони культурної спадщини України. Охарактеризовано сучасний стан у сфері охорони культурної спадщини в Україні. На основі аналізу таких програм, орієнтованих на збереження та охорону культурної спадщини, визначено ряд типових для різних регіонів України проблем у цій сфері, зокрема: недостатність державного фінансування; розпорошеність правових норм, що стосуються сфери культурної спадщини, низька інформованість власників щодо їх обов'язків, недостатні санкції за порушення норм; відсутність або застарілість охоронної документації для великої частки об'єктів культурної спадщини; відсутність інформації про власників або балансоутримувачів частини пам'яток; несприятливий інвестиційний клімат. Визначено, що великим недоліком, який впливає на якість управління культурним спадком України, є відсутність повноцінного обліку культурних пам'яток. Виділено фактори, які сприятимуть покращенню державного регулювання у сфері охорони культурних надбань.**

**Improving of state regulation in the field of protection of cultural heritage of Ukraine in economic, cultural, social, historical and patriotic and other contexts is an urgent task of the state. The purpose of the article is to analyze and provide recommendations for improving state regulation in the field of cultural heritage protection of Ukraine.**

**The current state in the field of cultural heritage protection in Ukraine is described. Based on the analysis of existing city and regional programs focused on the preservation and protection of cultural heritage, a number of typical problems for different regions of Ukraine in this area have been identified, in particular: lack of public funding; scattering of legal norms related to the sphere of cultural heritage under various legal acts, non-compliance with current legislation due to low awareness of owners and insufficient level of legal culture, insufficient sanctions for violations; lack or obsolescence of protective documentation for some cultural heritage sites; lack of information about the owners or balance holders; unfavorable investment climate to attract private foundations, sponsors or patrons, etc.**

***It is determined that a major shortcoming that affects the quality of management of cultural heritage of Ukraine is the lack of full accounting of cultural monuments. The State Register of Cultural Heritage of Ukraine is being formed rather slowly and contains incomplete information, although the relevant ministry has rather ambitious plans for digitalization in the field of cultural heritage.***

***It is shown that the state needs to abandon the dispersion of management and control functions between several central executive bodies; establish a legal framework for the use of cultural heritage sites (protection, preservation, restoration, archeological excavations, documentation, etc.); stimulate public-private partnerships and patronage in the field of culture to actively involve the public, professional organizations and specialists in related fields in the dialogue, development and control over the implementation of state policy and local programs for the development and preservation of cultural heritage sites.***

*Ключові слова: культурна спадщина, збереження культурної спадщини, державне регулювання, охорона культурної спадщини.*

*Key words: cultural heritage, preservation of cultural heritage, state regulation, protection of cultural heritage.*

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Намагання України інтегруватися в європейський простір спонукає владні органи всіх рівнів та представників наукової спільноти до пошуку актуальних способів мобілізації всіх складових потенціалу держави та її регіонів, що потрібно для якісного розвитку економіки країни й підвищення рівня життя населення. Сьогодні здійснюється активне входження України до світового культурного простору, тому комплексне дослідження культурної спадщини України з метою її ефективного соціально-економічного використання, збереження та відновлення є важливим науково-практичним та стратегічним завданням загальнодержавного значення. Згідно з Конституцією та законами України, низкою ратифікованих чи підписаних Україною міжнародних конвенцій [1; 2], діяльність з охорони культурної спадщини є зобов'язанням нашої держави перед власними громадянами та світовим співтовариством.

Таким чином, удосконалення державного регулювання в сфері охорони культурної спадщини України в економічному, культурно-соціальному, історико-патріотичному та інших контекстах набуває надзвичайної актуальності.

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

До питання охорони культурної спадщини в Україні та закордоном, а також до нормативно-правових чинників її забезпечення звертались такі українські та зарубіжні науковці: В. Акуленко, М. Биков, Ю. Барабаш, Ю. Волошин, О. Гавриленко, В. Горбик, О. Єпіванов, С. Кот, Т. Курило, Т. Мазур, О. Малишева, Ю. Опалько, І. Пивовар, К. Поливач, В. Холодок, В. Шаповал тощо. Проблеми збереження та дослідження пам'яток аналізували також А. Бернат, Г. Боряк, Ж.-П. Валло, Г. Денисенко, О. Зараховський, Д. Лихачов, П. Нора, П. Скрипник, Ю. Опалько. Питання впливу об'єктів культурної спадщини на соціально-економічний розвиток вивчали такі дослідники: В.О. Ганський, А. Карвінська, І. Мартиненко, Я. Пурхля, Д. Ріпкем, А. Рубінштейн, Є. Хауснер та ін. Такі автори, як С. Бебко, А. Гаврилюк, В. Ганський,

О. Зараховський, С. Захарін, О. Рибчинський, Л. Черчик, І. Яковенко звертаються до дослідження державної політики, регіональних та місцевих програм, орієнтованих на збереження та розвиток різних об'єктів культурної спадщини.

### МЕТА СТАТТІ

Метою статті є аналіз та надання рекомендацій щодо удосконалення державного регулювання у сфері охорони культурної спадщини України.

### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Основним завданням держави у галузі культурної спадщини є забезпечення умов для збереження культурної спадщини для майбутніх поколінь. Як слідує з [2], в Україні знаходиться близько 130 тисяч об'єктів культурної спадщини, які обліковувалися державою за нормами, що діяли до набрання чинності Законом України "Про охорону культурної спадщини", тобто до 2000 року. В державному реєстрі нерухомих пам'яток України (далі — Реєстр) [3] на середину травня 2021 року налічується більше 16 тисяч пам'яток національного та місцевого значення, серед яких найбільше археологічних пам'яток та пам'яток історії. Таким чином, близько 114 тисяч пам'яток, які взято на державний облік відповідно до законодавства, що діяло до 2000 року, наразі не включено до Реєстру.

Статус щойно виявленого об'єкта культурної спадщини має близько 34 тисяч пам'яток [2], тобто ці пам'ятки включені до Переліку об'єктів культурної спадщини, але не занесені до Реєстру [4], причому процедура занесення до Реєстру може тривати більше трьох років.

Державний реєстр нерухомих пам'яток України має бути розміщений в мережі Інтернет у вільному доступі та включати, окрім іншого, геопросторові дані та сервіси. Проте наразі він являє собою два архіви з текстовими файлами по областях України, м. Києву та Севастополю, причому ці файли містять дуже обмежену інформацію (назви пам'яток, їх вид, адреса, датування, охоронний номер, номер та дата рішення про взяття під охорону) [3]. Формування повноцінного електронного

реєстру всіх об'єктів культурної спадщини є одним із головних завдань органів влади України.

Аналіз діючих міських та обласних програм, орієнтованих на збереження та охорону культурної спадщини [4—9], дозволяє визначити ряд типових для різних регіонів України проблем у цій сфері:

- недостатність державного фінансування, що спричиняє занепад та знищення пам'яток культури;
- недостатня сформованість та недотримання норм законодавства у сфері охорони та використання культурної спадщини;
- відсутність охоронної документації (взагалі або у сучасному форматі електронних паспортів) для великої частки об'єктів культурної спадщини, що готується, спираючись на відповідні науково-методичні засади, є підставою їх реєстрації в Реєстрі та визначає основні засади їх функціонування, збереження та охорони, в тому числі забезпечує своєчасне проведення реставраційних робіт. Зокрема, згідно з [8], в Полтавській області наразі лише 30% усіх об'єктів культурної спадщини мають облікову документацію;
- відсутність інформації про власників або балансоутримувачів частини пам'яток;
- недостатній рівень кваліфікації персоналу, в обов'язки якого входить формування окремих елементів електронних інформаційних ресурсів щодо пам'яток культури;
- несприятливий інвестиційний клімат для залучення приватних фондів, спонсорів чи благодійників для популяризації та відновлення культурної спадщини.

Великим недоліком, що впливає на якість управління культурним спадком України, є відсутність повноцінного обліку культурних пам'яток. Державний реєстр культурних надбань України формується досить повільно і містить неповну інформацію. Це перешкоджає презентації, розповсюдженню та популяризації культурної спадщини в Україні та за кордоном, а це б збільшувало туристичний потенціал держави [9; 10].

Процедура внесення об'єкта культурної спадщини до Реєстру передбачає складання науковими установами облікової документації на щойно виявлений об'єкт культурної спадщини. Уповноважений орган має забезпечити складання цієї документації у строк до трьох років після внесення об'єкту до Переліку, після чого ініціатором до Міністерства культури та інформаційної політики України (але в положенні досі фігурує Мінікультури) подається облікова картка та подання на внесення до Реєстру, документи перевіряються (до 10 днів) та розглядаються експертною комісією (до 14 днів), на основі висновку якої Міністерство приймає рішення про занесення об'єкта культурної спадщини до Реєстру за категорією місцевого значення або готує проект постанови КМУ про занесення об'єкта культурної спадщини до Реєстру за категорією національного значення або ж відмовляє у занесенні об'єкта до Реєстру в зв'язку із невідповідністю (до 10 днів) [4]. Як бачимо, процедура внесення об'єктів культурної спадщини до Реєстру може тривати більше 3 років, що є досить великим строком, особливо якщо взяти до уваги занедбаний стан великої частини культурної спадщини.

Слід зазначити, що окрім Державного реєстру нерухомих пам'яток, в Україні існує Державний реєстр на-

ціонального культурного надбання (ДРНКН), в який, згідно із Положенням про ДРНКН, затвердженим постановою КМУ № 466 від 12 серпня 1992 р., включаються пам'ятки історії, археології, містобудування та архітектури, мистецтва, а також документальні пам'ятки. Проте за даними [11], для ДРНКН створено тільки один набір даних — перелік унікальних предметів Музейного фонду України, в якому сьогодні перебуває 105 одиниць музейних експонатів (в основному це різноманітні артефакти скіфської доби та ікони).

На сайті Національної бібліотеки України імені В.І. Вернадського вказано [12], що у 2000 році було передбачено створення Державного реєстру "Книжкові пам'ятки України" як складової частини ДРНКН, а в 2016 р. затверджено "Порядок відбору рукописних книг, рідкісних і цінних видань до ДРНКН". Силами співробітників НБУВ для організації роботи з відбору книжкових пам'яток до ДРНКС створено та продовжує наповнюватися електронна база даних "Книжкові пам'ятки України", але інформації про включення до нього будь-яких інших підреєстрів, окрім музейних експонатів, нам знайти не вдалось. Окрім того, виникає питання доцільності створення і ведення двох окремих реєстрів, зміст яких частково перетинається, тому видається доцільним внести зміни в законодавчу базу та об'єднати ці реєстри в один, використовуючи сучасні методологічні підходи до створення подібних ресурсів та технології.

Сьогодні охорона культурної спадщини України є далекою від досконалості. Причинами цього є корупція, погане регулювання та управління з боку влади, недосконале законодавство в цій сфері та слабкі санкції за його порушення. Зокрема, досить поширені випадки нецільового використання земель історико-культурного призначення, несанкціонованого використання та руйнування пам'яток археології через низьку культуру та безвідповідальне ставлення окремих суб'єктів господарювання та/або відсутність охоронних дошок на об'єктах культурної спадщини. Також спостерігається недостатня координація діяльності правоохоронних органів та органів охорони культурної спадщини щодо припинення та попередження правопорушень в зонах охорони об'єктів культурної спадщини та в історичних ареалах населених місць [5; 13].

В Україні відсутній єдиний нормативно-правовий акт, який би регулював діяльність у сфері охорони та функціонування культурних надбань у державі, натомість є досить велика кількість законів, в яких розпо- рошені дані норми.

Так, є Закон України "Про охорону культурної спадщини", який відноситься тільки до матеріальної спадщини; Закон України "Про культуру", у якому фрагментами містяться положення щодо регулювання нематеріальної культурної спадщини. Крім того, існує окремий Закон України "Про охорону археологічної спадщини". Всі ці закони не включають достатньо ефективних, стимулюючих положень щодо використання потенціалу культурної спадщини [9; 13; 14].

Деякі способи управління спадщиною, як-от: приватизація чи оренда, регулюються законодавчими актами, але, як правило, не визначають будь-яких особливостей її правового режиму. Істотною проблемою є

нечіткість та непогодженість норм цих актів із базовими законами про спадщину. Брак актуальної систематизованої правової інформації про спадок (тематичних баз нормативно-правових актів) є також проблемою для культурної спадщини держави.

Наразі необхідне створення цілісної системи державного управління у сфері збереження культурної спадщини. Ефективно реалізовувати повноваження у цій сфері допоможе формування чіткої управлінської вертикалі від центрального органу виконавчої влади до районного рівня — з належним кадровим забезпеченням. Крім того, існуюча система розподілу функцій управління і контролю у сфері збереження культурної спадщини між кількома центральними органами виконавчої влади не може вважатися оптимальною з огляду на непрофільність, другорядність цих функцій для окремих інститутів влади [13].

Дуже важливим є законодавчо прописаний моніторинг та незалежні оцінки формування та виконання державної політики у сфері регулювання культурної спадщини, що, на жаль, в Україні зараз не передбачено. Наявна звітність не дає чіткого уявлення про реальний стан справ в державі, і це гальмує прийняття адекватних управлінських рішень.

Так, Мазур Т.В. у своєму дослідженні констатує той факт, що для положень окремих законів відсутні механізми реалізації, які мали б бути прописані у відповідних підзаконних актах, відсутній належний контроль за виконанням законодавчих норм у сфері охорони та захисту культурної спадщини; спостерігається низький рівень правової культури та компетентності фахівців у цій сфері; відсутня ефективна організаційно-управлінська організація, а також системність та координація діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування [14].

Охорона культурної спадщини Європи займає важливу роль у політиці Європейського Союзу. Спадщина розглядається як спільний ресурс і загальне благо, що сприятиме ширшому визнанню ЄС. Культурна спадщина в країнах Європейського Союзу охороняється законами, що корегуються після ретельного аналізу цієї сфери, а також у відповідності до сучасних потреб.

У роботі над вдосконаленням законодавства ЄС свої зусилля об'єднують експерти різних галузей, включаючи юристів, урядовців та істориків. Європейські держави, які є учасниками Європейської культурної конвенції, активно залучають усі рівні влади, регіональні та місцеві органи влади, громадянське суспільство, приватний сектор та тисячі волонтерів до спільних зусиль, задля сприяння спільному розумінню культурного різноманіття, місцевих навичок та традицій.

Державним органам влади, що відповідають за охорону культурної спадщини, необхідно прислуховуватись та реалізовувати рекомендації ЮНЕСКО та інших міжнародних організацій, враховуючи їх досвід щодо політики культурної спадщини.

Організації громадянського суспільства повинні залучати до сфери охорони культурної спадщини такі установи, які були б незалежними від державних джерел фінансування. На політику в сфері культури повинні впливати науковці, дослідники, громадські організації. Їх думка повинна мати не лише консультативний, але і

вирішальний голос щодо питань збереження культурних надбань. Крім того, ці незалежні вчені, дослідники та громадські організації повинні мати визнання в місцевій громаді, для яких збереження культурної спадщини є пріоритетним завданням [15].

Важливим і надзвичайно складним питанням сьогодення є охорона і захист культурної спадщини, яка знаходиться на територіях, де триває збройний конфлікт, причому у даному випадку об'єкти культурної спадщини треба захищати від фізичного знищення, розкрадання, і від можливого привласнення чи вивезення з території нашої країни.

Також важливим фактором є залученість до різних культурних заходів, прийняття норм щодо об'єднань власників об'єктів культурних надбань, координація волонтерських організацій та створення сприятливих умов для інвестування у збереження та охорону об'єктів культурної спадщини.

Аналізуючи світовий досвід збереження пам'яток культури та архітектури, Україна має велику потребу у необхідності створення некомерційної національної довірчої організації. Статус та правові основи роботи такої організації повинні бути закріплені в законодавчому рівні. Зокрема, слід передбачити створення системи мотивації для донорів (які дають пожертви на збереження об'єктів спадщини), заборону на розподіл прибутку, отриманого, через використання культурної спадщини своїми засновниками та членами; дотримання принципу не відчуження (гарантування того, щоб об'єкт спадщини повинен бути наданий для постійного використання в інтересах всієї громадськості) та звільнення від податку на майно (оскільки об'єкт спадщини перебуває у довірчому управлінні та використовується у інтересах суспільства з гарантією доступу до нього) [16].

Конкретизуючи окремі положення, викладені вище, зазначимо, що актуальною потребою в сфері культурної спадщини України є недостатній розвиток партнерства між державним та приватним сектором. Хоча нині основним джерелом підтримки культури залишається фінансування з державного і місцевого бюджетів, очевидно є його недостатність для повноцінного функціонування галузі культури, звідки випливає необхідність пошуку альтернативних джерел фінансування та формування інноваційного економічного механізму державного регулювання охороною культурної спадщини. Досвід різних країн свідчить, що об'єкти культурної спадщини — це важливий актив сучасних міст, який може приносити прибуток і істотно впливати на їх економічний розвиток [17; 18].

У разі збільшення інвестиційної привабливості сфери культури, ефективним допоміжним інструментом у реалізації культурної політики може стати державно-приватне партнерство, під яким слід розуміти укладання договорів про співпрацю органів державної влади та місцевого самоврядування з приватними інвесторами та реалізацію спільних проєктів у сфері надання культурних послуг. Слід зазначити, що особливістю державно-приватного партнерства у сфері культури є те, що велика увага в таких проєктах приділяється не стільки отриманню прибутку, скільки їх соціальній та культурній значущості, що ускладнює залучення інвестицій у цю

сферу. Виходячи зі сказаного вище, першочерговими завданнями у цьому напрямі є ідентифікація проблем, які перешкоджають створенню оптимального механізму державно-приватного партнерства та формування відповідної нормативно-правової бази, зокрема прийняття закону про меценатство, яким би були передбачені інструменти стимулювання приватних інвесторів, які вкладають кошти у розвиток та збереження культурної спадщини [18].

Україна рясніє предметами природи, історії та культури, які можуть залучити туристів з усього світу, тому великий потенціал має розвиток можливості для подорожей Україною, що передбачає, зокрема, розробку туристичних маршрутів, створення та відновлення туристичної інфраструктури, сприяння держави підготовці кадрів, спроможних організувати якісне туристичне обслуговування як для вітчизняних туристів, так і для іноземців. З цієї метою треба визначити роль України у глобальному туризмі, створити бренди туристичних прилад, розпочати внутрішні та зовнішні рекламні кампанії щодо них.

Ще одне важливе значення для просування України має її участь у нових європейських культурних маршрутах. Співпраця різних громад на основі історії, культурної спадщини та туристичних місць, сприятиме подальшій діловій співпраці і інвестиціям у громади. Це підвищить внесок культурних і творчих продуктів, спорту, туризму.

Одним із важливих аспектів національного збереження культурної спадщини є її популяризація, що матиме значний соціально-економічний ефект і формуватиме позитивний імідж України у всьому світі. Популяризація культурної спадщини передбачає низку заходів, зокрема інформаційно-просвітницькі, які сприятимуть збільшенню рівня інформованості українців та світової спільноти стосовно визначних історико-культурних та природних локацій України; розвиток вітчизняних туристичних маршрутів в сегменті етно- та екотуризму, а також рекреаційного відпочинку.

Великий потенціал для охорони та розвитку культурної спадщини мають сучасні інформаційні технології, зокрема заслуговує уваги використання відеоекспертів, онлайн- та відеоекспертів, створення онлайн-каталогів, веб-порталів, інтерактивних карт об'єктів культурної спадщини із використанням геоінформаційних технологій та відкритих даних тощо. Відзначимо, що Міністерство культури та інформаційної політики вже анонсувало реалізацію проєкта у сфері цифровізації охорони культурної спадщини (е-Спадщина), який передбачає 4 підпроєкта [19]:

1. Цифровізація інфраструктури музеїв задля оптимізації та прозорості процесів;
2. Електронний реєстр національних об'єктів нематеріальної спадщини, який міститиме їх облікові картки;
3. Реєстр культурної спадщини, який надаватиме інформацію про національні об'єкти матеріальної культурної спадщини та передбачає створення персональних кабінетів стейкхолдерів, зокрема органів охорони КС, органів державної влади, отримувачів адміністративних послуг, громадян тощо), інтеграцію з будівельними та просторовими геоінформаційними системами

для проєктно-планувальної та містобудівної документації;

4. Музейний фонд України: ресурс, що акумулюватиме інформацію про цінності, що зберігаються в музеях та бібліотеках та інтегруватиметься з прикордонними службами для перешкоджання незаконному перетину кордону культурними цінностями та забезпечуватиме можливість оформлення онлайн-дозволів на їх вивезення.

Реалізація перших двох проєктів запланована вже на кінець цього року, третього та четвертого — на грудень 2023 року [19].

Під час опрацювання регіональних стратегій розвитку слід більше уваги звернути на важливий економіко-географічний чинник і потребу врахування всього різноманіття існуючих у регіонах історико-культурних пам'яток.

Таким чином, можна виділити ряд факторів, які сприятимуть покращенню державного регулювання у сфері охорони культурних надбань [2; 6; 9; 17]:

- створення цілісної системи державного управління у сфері збереження культурної спадщини із чіткою управлінською вертикаллю, уникнення розпорошення функцій управління та контролю між кількома ЦОВВ;
- проведення державними органами та органами місцевого самоврядування регулярних консультацій з громадянами та профільними організаціями щодо проблем, потреб та побажань у сфері охорони культурного спадку держави;
- налагодження механізмів громадського контролю за використанням бюджетних коштів, виконанням цільових програм;
- сприяння приватним ініціативам у галузі збереження та розвитку культурної спадщини, створення умов для підвищення інвестиційної (меценатської) активності, поліпшення туристичної привабливості міста;
- укладання охоронних договорів на пам'ятки та об'єкти культурної спадщини міста з користувачами (власниками) і балансоутримувачами;
- забезпечення повноти й доступності інформації про пам'ятки та об'єкти культурної спадщини міста, запуск повноцінного електронного реєстру культурної спадщини;
- забезпечення безперервного моніторингу стану збереження пам'яток та об'єктів культурної спадщини;
- розробка системи заходів з інформування населення щодо важливості збереження об'єктів культурної спадщини загалом, і донесення конкретної інформації до користувачів (власників) і балансоутримувачів пам'яток та об'єктів культурної спадщини.

## ВИСНОВОК

Перед Україною стоїть важливе завдання — удосконалити роботу з охорони культурного спадку. Необхідно впорядкувати національне законодавство, яке повинне відповідати міжнародним зобов'язанням України, забезпечити ефективне застосування закону, а також сприяти виробленню стратегії гуманітарного розвитку сучасної України, яке потребує перегляду державного регулювання у сфері захисту культурних надбань.

Основними напрямками роботи із спадщиною в Україні можна визначити її охорону та збереження, чому

значною мірою сприятиме повноцінне функціонування електронного Державного реєстру нерухомих пам'яток України, популяризацію та розвиток туризму.

Враховуючи рекомендації міжнародних організацій та кращі зарубіжні практики, Україні необхідно встановити законодавчі рамки використання об'єктів культурної спадщини (охорони, збереження, реставрації, археологічних розкопок, документування тощо), створити умови для ведення господарської діяльності і забезпечення координації інтересів різних суспільно-політичних груп щодо спадщини, врегулювання конфліктів щодо культурної спадщини на міжнародній арені.

Діяльність у галузі охорони культурного спадку має ґрунтуватися на якісній комунікації представників різних професій. Позитивні зміни у сфері охорони культурної спадщини можна очікувати лише тоді, коли всі, хто бере участь у цьому процесі, будуть залучені до співпраці. Тому співробітництво між експертами різних сфер, державною та місцевою владою має бути пріоритетом державного регулювання у сфері культурної спадщини.

Під час вирішення проблем щодо недостатнього фінансування об'єктів культурної спадщини потрібно залучати механізми державно-приватного партнерства, для стимуляції якого доцільно розробити комплекс нормативно-законодавчих актів щодо активізації меценатства та інвестиційної діяльності у сфері культури.

## Література:

1. Поливач К.А. Культурна спадщина та її вплив на розвиток регіонів України. К.: Інститут географії НАН України, 2012. 208 с.
2. Концепція державної політики реформування сфери охорони нерухомих культурної спадщини. Міністерство культури України. 2018. URL: [http://mincult.kmu.gov.ua/control/publish/article?art\\_id=245358162](http://mincult.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=245358162) (Дата звернення: 20.05.2021).
3. Державний реєстр нерухомих пам'яток України. Міністерство культури та інформаційної політики України. URL: <https://mkip.gov.ua/content/derzhavniy-reestr-neruhomih-pamyatok-ukraini.html> (Дата звернення: 13.05.2021).
4. Порядок обліку об'єктів культурної спадщини. Затв. наказом Міністерства культури України 11.03.2013. В редакції від 27.06.2019 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0528-13#Text> (Дата звернення: 20.05.2021).
5. Комплексна програма збереження та використання пам'яток культурної спадщини Закарпатської області на 2016—2020 роки. URL: [https://kultura-zak.gov.ua/images/pdf/rish\\_91.pdf](https://kultura-zak.gov.ua/images/pdf/rish_91.pdf) (Дата звернення: 20.05.2021).
6. Міська цільова програма з охорони та збереження пам'яток культурної спадщини м. Чернігова на 2019—2021 роки. URL: <https://chernigiv-rada.gov.ua/miski-programy/id-35710/> (Дата звернення: 20.05.2021).
7. Міська цільова програма "Охорона та збереження культурної спадщини м. Києва на 2019—2021 роки". Київська міська рада. 2018. URL: <https://kmr.gov.ua/sites/default/files/463-6514.pdf> (Дата звернення: 20.05.2021).
8. Програма збереження культурної спадщини Полтавської області на 2021—2023 роки. URL: <https://oblrada-pl.gov.ua/ses/8/2/52.pdf> (Дата звернення: 20.05.2021).

9. Аналіз проблем у законодавчому регулюванні збереження та управління культурною та природною спадщиною в Україні. ГО "Агентство з розвитку приватної ініціативи", 2019. URL: [https://taif.org.ua/wp-content/uploads/2019/02/Heritage\\_Legislation\\_Analyses.pdf](https://taif.org.ua/wp-content/uploads/2019/02/Heritage_Legislation_Analyses.pdf) (Дата звернення: 20.05.2021).

10. Мещеряков В.В. Механізми державного регулювання у сфері охорони історико-культурної спадщини та пам'яток архітектури в регіонах: автореф. дис. ...канд. н.держ.упр.: 25.00.02 / НАДУ. Київ, 2016. 20 с.

11. Державний реєстр національного культурного надбання. Портал відкритих даних. Останнє оновлення набору даних: 06.11.2020 р. URL: <https://data.gov.ua/dataset/014aba3a-63ed-4edf-b6b1-b26f1ad29953/resource/38045038-2152-4769-8fd4-c0a59f3c333c>

12. Матеріали до Державного реєстру національного культурного надбання. Національна бібліотека імені В.І. Вернадського. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/node/610> (Дата звернення: 20.05.2021).

13. Литвиненко О.М. Напрями вдосконалення правових та інституційних механізмів збереження культурної спадщини. Національний інститут стратегічних досліджень, 15.04.2020. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/socialna-politika/napryami-vdoskonalennya-pravovikh-ta-instituciynikh-mekhanizmv> (Дата звернення: 20.05.2021).

14. Мазур Т.В. Охорона культурної спадщини в Україні: історико- й теоретико-правове дослідження: дис.... д-ра юр. наук: 12.00.01 / Національна академія внутрішніх справ Міністерства внутрішніх справ України. Київ, 2021. 423 с.

15. Cultural heritage. Copernicus Service in Support to EU External Action. URL: <https://sea.security.copernicus.eu/domains/cultural-heritage/> (Дата звернення: 20.05.2021).

16. Rybchynskyy O. Insights into the programmes of Ukraine's Cultural Heritage Conservation. CHOICE. Cultural Heritage: Opportunity for Improving Civic Engagement. URL: <http://choiceproject.eu/insights-into-the-programmes-of-ukraines-cultural-heritage-conservation/#10> (Дата звернення: 20.05.2021).

17. Мещеряков В. В. Сучасні підходи до вдосконалення механізмів державного регулювання зі збереження та популяризації історико-культурної спадщини та пам'яток архітектури. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2015. № 9. URL: [http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/9\\_2015/17.pdf](http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/9_2015/17.pdf) (Дата звернення: 20.05.2021).

18. Валевський О.Л. Актуальність розвитку державно-приватного партнерства у сфері культурної політики. Національний інститут стратегічних досліджень. 28.10.2020. <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/gumanitarniy-rozvitok/aktualnist-rozvitku-derzhavno-privatnogo-partnerstva-u-sferi> (Дата звернення: 20.05.2021).

19. Проєкти цифрової трансформації. Дія. Цифрова держава. URL: <https://plan2.dia.gov.ua/projects> (Дата звернення: 20.05.2021).

## References:

1. Polyvach, K.A. (2012), *Kulturna spadshchyna ta yii vplyv na rozvytok rehioniv Ukrainy* [Cultural heritage and

its impact on the development of the regions of Ukraine]. Instytut heohrafii NAN Ukrainy, Kyiv, Ukraine.

2. The official site of Ministry of Culture of Ukraine (2018), "The concept of state policy of reforming of the sphere of protection of immovable cultural heritage", available at: [http://mincult.kmu.gov.ua/control/publish/article?art\\_id=245358162](http://mincult.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=245358162) (Accessed 20 May 2021).

3. The official site of Ministry of Culture and Information Policy of Ukraine (2019), "State Register of Immovable Monuments of Ukraine", available at: <https://mkip.gov.ua/content/derzhavniy-reestr-neruhomih-pamyatok-ukraini.html> (Accessed: 13 May 2021).

4. The official site of Verkhovna Rada of Ukraine (2013), "Procedure for registration of cultural heritage sites", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0528-13#Text> (Accessed: 20 May 2021).

5. The official site of Transcarpathian Regional Council (2015), "Comprehensive program for the preservation and use of cultural heritage of the Transcarpathian region for 2016—2020", available at: [https://kultura-zak.gov.ua/images/pdf/rish\\_91.pdf](https://kultura-zak.gov.ua/images/pdf/rish_91.pdf) (Accessed: 20 May 2021).

6. The official site of Chernihiv City Council (2018), "City target program for the protection and preservation of cultural heritage of Chernihiv for 2019—2021", available at: <https://chernigiv-rada.gov.ua/miski-programy/id-35710/> (Accessed: 20 May 2021).

7. The official site of Kyiv City Council (2018), "City target program "Protection and preservation of cultural heritage of Kyiv for 2019—2021", available at: <https://kmr.gov.ua/sites/default/files/463-6514.pdf> (Accessed: 20 May 2021).

8. The official site of Poltava Regional Council (2020), "Program for the preservation of cultural heritage of Poltava region for 2021 — 2023", available at: [https://kultura-zak.gov.ua/images/pdf/rish\\_91.pdf](https://kultura-zak.gov.ua/images/pdf/rish_91.pdf) (Accessed: 20 May 2021).

9. The site of NCO "Agency for the Development of Private Initiative" (2019), "Analysis of problems in the legislative regulation of conservation and management of cultural and natural heritage in Ukraine", available at: [https://taif.org.ua/vp-tsontent/uploads/2019/02/Heritage\\_Legislation\\_Analyses.pdf](https://taif.org.ua/vp-tsontent/uploads/2019/02/Heritage_Legislation_Analyses.pdf) (Accessed: 20 May 2021).

10. Meshcheryakov, V.V. (2016), "Mechanisms of the state regulation in the sphere of protection of historical and cultural heritage and monuments of architecture in the regions", Abstract of Ph.D. dissertation, Public Administration, NADY, Kyiv, Ukraine.

11. Open data portal (2019), "State Register of National Cultural Heritage", available at: <https://data.gov.ua/dataset/014aba3a-63ed-4edf-b6b1-b26f1ad29953/resource/38045038-2152-4769-8fd4-c0a59f3c333c> (Accessed: 20 May 2021).

12. The site of the V.I. Vernadsky National Library (2021), "Materials to the State Register of National Cultural Heritage", available at: <http://www.nbuv.gov.ua/node/610> (Accessed: 20 May 2021).

13. Litvinenko, O.M. (2020), "Directions for improving legal and institutional mechanisms for preserving cultural heritage", The National Institute for Strategic Studies, available at: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/>

socialna-politika/napryami-vdoskonalennya-pravovikh-ta-instituciynikh-mekhanizmiv (Accessed: 20 May 2021).

14. Mazur, T. V. (2021), "Protection of cultural heritage in Ukraine: historical and theoretical legal research", Abstract of doctor of Science dissertation, Law, National Academy of Internal Affairs of Ukraine, Kyiv, Ukraine.

15. The site of Copernicus Service in Support to EU External Action (2021), "Cultural heritage", available at: <https://sea.security.copernicus.eu/domains/cultural-heritage/> (Accessed: 20 May 2021).

16. Rybchynskyy, O. (2017), "Insights into the programmes of Ukraine's Cultural Heritage Conservation", CHOICE. Cultural Heritage: Opportunity for Improving Civic Engagement, available at: <http://choiceproject.eu/insights-into-the-programmes-of-ukraines-cultural-heritage-conservation/#10> (Accessed: 20 May 2021).

17. Mescheryakov, V. (2015), "Modern approaches of improving mechanisms of state regulation with conservation and promotion the historical and cultural heritage and monuments", Derzhavne upravlinnya: udoskonalennya ta rozvytok, vol. 9, available at: [http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/9\\_2015/17.pdf](http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/9_2015/17.pdf) (Accessed: 20 May 2021).

18. Valevsky, O.L. (2020), "The relevance of the development of public-private partnership in the field of cultural policy", The National Institute for Strategic Studies, available at: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/gumanitarniy-rozvitok/aktualnist-rozvitku-derzhavno-privatnogo-partnerstva-u-sferi> (Accessed: 20 May 2021).

19. The site of Diia (2021), "Digital state. Digital transformation projects", available at: <https://plan2.diia.gov.ua/projects> (Accessed 29 May 2021).

*Стаття надійшла до редакції 23.06.2021 р.*

**www.economy.nayka.com.ua**

Електронне фахове видання

**Ефективна ЕКОНОМІКА**

**Виходить 12 разів на рік**

**Журнал включено до переліку наукових фахових видань України з ЕКОНОМІЧНИХ НАУК (Категорія «Б»)  
Спеціальності – 051, 071, 072, 073, 075, 076, 292**

e-mail: [economy\\_2008@ukr.net](mailto:economy_2008@ukr.net)

тел.: (044) 223-26-28

(044) 458-10-73



Є. В. Котух,  
к. т. н., доцент кафедри комп'ютерних наук, Сумський державний університет, м. Суми  
ORCID ID: 0000-0003-4997-620X

DOI: 10.32702/2306-6814.2021.13—14.58

# РОЗВИТОК ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА У СФЕРІ КІБЕРБЕЗПЕКИ

Ye. Kotukh,  
PhD in Technical Sciences, Associate Professor of the Department of Computer Science, Sumy State University, Sumy

## DEVELOPMENT OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE FIELD OF CYBERSECURITY

**Визначено, що для публічно-приватних партнерств, орієнтованих на кібербезпеку, саме ступінь спільних наслідків пов'язує його учасників. Таке призначення зумовлює для публічного сектора необхідність визначити кібербезпеку приватних організацій як проблему національної безпеки, а отже, визнати відповідальність уряду за її забезпечення. Приватний сектор у свою чергу створює, управляє та підтримує системи, технології та процеси, що складають критичну інфраструктуру, забезпечення кібербезпеки якої є складовою забезпечення національної безпеки. Доведено, що загрози в кіберпросторі вимірюються двома факторами: вони повинні мати намір заподіяти певної шкоди, і вони повинні мати здатність це зробити. Наявність можливостей, але відсутність наміру використовувати їх, по суті, усуває будь-які загрози. З'ясовано, що слід звертати особливу увагу на дві складові партнерства: обмеження ролей та обмін інформацією. Доведено, що проведене дослідження актуалізує питання вимірювання ефективності партнерства, для того щоб однозначно з'ясувати, чи демонструють члени партнерства взаємно вдосконалений кіберзахист у результаті своїх партнерських відносин.**

***It is determined that for public-private partnerships focused on cybersecurity, it is the degree of common consequences that connects its participants. This designation necessitates the need for the public sector to identify the cybersecurity of private organizations as a national security issue, and thus to recognize the government's responsibility for ensuring it. The private sector, in turn, creates, manages, and maintains the systems, technologies, and processes that make up critical infrastructure, cybersecurity of which is a part of national security. It is proven that threats in cyberspace are measured by two factors: they must intend to cause some harm, and they must have the ability to do so. The availability of opportunities, but the lack of intention to use them, essentially eliminates any threats. It was found that two components of the partnership should be given special attention: role limitation and information exchange.***

*It has been found that modern business constructions create whole environments where the public and private sectors actively and successfully cooperate: sometimes as a customer and supplier, sometimes through supervision and compliance, sometimes as partners. These arrangements usually pursue common goals of obtaining certain positive results, but in some cases partnerships are formed as a defensive response to common opponents. This is the main goal of the partnership in the field of cybersecurity.*

*It was found that the partnership should highlight the union of potential victims, the purpose of which should be clearly motivated by the benefits of full cooperation in the process of strengthening security. Using risk management approaches, it can be stated that enhanced security should be commensurate with the reduction of successful exploitation of known vulnerabilities, deterrence or apprehension of intruders identified as a result of information exchange, or implementation of enhanced security strategies to detect and protect or access critical information. It is identified that the implementation of a system of performance indicators can be beneficial to both public and private partners, as it can encourage additional participation and identify areas of partnership that need improvement. For the public sector, indicators can focus on participation in the industry, the number of unique malicious signatures submitted by member groups, or some calculation of the time and resources spent on partnership tasks, such as meetings or dissemination of information.*

*Ключові слова: кібербезпека, кіберпростір, публічно-приватне партнерство, публічний сектор, приватний сектор, органи влади, приватні організації.*

*Key words: cybersecurity, cyberspace, public-private partnership, public sector, private sector, authorities, private organizations.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Сучасні бізнес-конструкції створюють цілі середовища, де публічний і приватний сектор активно та успішно співпрацюють — іноді як клієнт і постачальник, іноді через нагляд і дотримання, іноді як партнери. Ці домовленості зазвичай переслідують спільні цілі отримання певних позитивних результатів, але в деяких випадках партнерські відносини формуються як захисна відповідь спільним противникам. Саме така мета партнерства є головною у сфері забезпечення кібербезпеки. На думку науковців, значення публічно-приватного партнерства (ППП) у сферах безпеки полягає в зменшенні дублювання зусиль, посиленні міжгалузевої комунікації, підвищенні ефективності та досягненні цілей захисту краще, ніж у ситуації, коли уряд або бізнес діють незалежно. Коли ці цілі досягнуті, інвестиції в PPP є цінними, життєздатними та змушують учасників продовжувати партнерство і надалі. Якщо ці цілі не досягнуті, учасники можуть втратити віру в домовленості, робити менший внесок, можливо, звинуватити один одного у неефективності та, ймовірно, шукатимуть альтернативні шляхи вирішення своїх потреб у кібербезпеці. На жаль, практика PPP у багатьох країнах, що демонструє негативне ставлення сторін до цих партнерських відносин, а також стабільно високі показники вразливості та експлуатації зловмисними організаціями операцій з комп'ютерними мережами (CNO) свідчать про те, що багато цілей PPP не досягаються повною мірою.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Кібербезпеці у цілому та публічно-приватному партнерству у цій сфері зокрема присвятили свої праці Е. Гівенс, В. Грейман, Е. Етціоні, С. Ліндер, Д. Льюїс, М. Карр, Т. Мур та ін. Проте невирішеність низки проблемних питань щодо створення та розвитку PPP у сфері кібербезпеки у практичній площині актуалізує доцільність проведення подальших досліджень у цьому напрямі.

## МЕТА СТАТТІ

Метою статті є визначення основних аспектів формування та забезпечення публічно-приватного партнерства у сфері кібербезпеки.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ З ПОВНИМ ОБГРУНТУВАННЯМ ОТРИМАНИХ НАУКОВИХ РЕЗУЛЬТАТІВ

ППП як захисна модель покладається на те, що кожен учасник вносить щось унікальне в партнерство, що може пом'якшити слабкі сторони та посилити сильні сторони. Але у той час як публічний сектор передусім мотивований питаннями національної безпеки, приватний сектор насамперед мотивується прибутком. Карр пише, що "саме ця диз'юнктура лежить в основі напруженості у цьому партнерстві" [1, с. 44]. Часто, і підживлюючись цими відмінностями, партнерство захмарюється уявленням про те, що одна сторона робить недостатній внесок або вносить більше, ніж інша. Це сприйняття дисба-

лансу у відносинах викликає подальшу напругу. Тому хоча велика увага науковців і практиків приділяється необхідності створення ППП для поліпшення кіберзахисту, необхідними є також дослідження, що стосуються того, чому ці партнерства є неефективними. Зокрема, слід постійно отримувати відповіді на наступні запитання, пов'язані зі зниженням ефективності ППП у кібердоменах:

1. Які існують проблеми в обміні інформацією між партнерами і яким чином це впливає на партнерство у цілому?

2. Чи демонструють члени ППП взаємно вдосконалений кіберзахист у результаті своїх партнерських відносин?

3. Які об'єктивні відмінності впливають на спонукання сторін рухатись до ефективного та взаємовигідного партнерства?

Загроза зловмисних СНО є динамічною та екзистенційною: вона завжди змінюється та постійно присутня. Протидія загрози в міру її розвитку вимагає від ключових лідерів та осіб, що приймають рішення в публічному та приватному секторі, запроваджувати ППП як життєздатну оборонну модель, робити адекватний та необхідний внесок у партнерство та постійно вимірювати й оцінювати зміни в кібербезпеці відповідних організацій в результаті ППП. Усі партнерські відносини прагнуть зменшити індивідуальні витрати на спільні завдання та використати загальні дії та заходи членів на свою користь. Однак, щоб досягти ці дві цілі, партнери також повинні справедливо враховувати внески іншої сторони.

Ймовірно, найбільш очевидний прояв ППП відбувається стосовно критичної інфраструктури: публічний сектор має вимоги до технологій чи можливостей і платить приватному сектору за створення, інтеграцію чи інше управління цією вимогою. Публічний сектор реінвестує себе в партнерство, коли потім включає готовий продукт або послугу в якісь національні можливості. Але оскільки це стосується кібербезпеки, використання та цілі впровадження моделей партнерства можуть бути дещо складнішими. Тим не менше, Грейман бачить у цих партнерствах великі можливості, зазначаючи, що дедалі більш розподілена та взаємопов'язана природа сучасних технологічних систем повинна створювати більш динамічні партнерські відносини, які швидко розвиваються та йдуть в ногу із загрозами та вразливими місцями [4].

Втім, не всі дослідники налаштовані оптимістично з цього питання. Наприклад, Карр називає ППП у сфері забезпечення кібербезпеки "однозначно проблематичним" і стверджує, що "небажання політиків претендувати на повноваження держави вводити жорсткіші заходи з кібербезпеки... поряд із неприязним ставленням приватного сектору до прийняття відповідальності або підзвітності за національну безпеку, залишає партнерство без чітких меж відповідальності та підзвітності" [1, с. 43]. Подібним чином Грейман стверджує про існування свого роду "кіберпарадоксу", де перетинання між публічним та приватним секторами призвело до переплутування операцій національної безпеки та розвідки з кібербезпекою та конкурентоспроможністю підприємств, викликаючи зіткнення цілей [4]. Звичайно,

парадокс полягає в тому, що цілі діяльності обох сторін вимагають отримання певних кіберданих, але жодна зі сторін не хоче, щоб її використовувала для цього інша. Цей парадокс суттєво сприяє виникненню проблем у партнерстві, тому питання "балансу" завжди має посідати у ньому важливе місце. Також важливо постійно наголошувати, що вплив зловмисного СНО є спільним знаменником, необхідним для об'єднання публічних та приватних організацій для забезпечення їхньої безпеки. До того ж, кожна ітерація з боку публічного сектору має заохочувати приватний сектор розробляти технології, необхідні для посилення кіберзахисту критичної інфраструктури країни, інвестувати в системи виявлення та запобігання і розробляти найкращі практики, необхідні для вимірювання ефективності ППП.

Для ППП, орієнтованих на кібербезпеку, саме ступінь спільних наслідків пов'язує його учасників. Таке призначення зумовлює для публічного сектора необхідність визначити кібербезпеку приватних організацій як проблему національної безпеки, а отже, визнати відповідальність уряду за її забезпечення. Приватний сектор у свою чергу створює, управляє та підтримує системи, технології та процеси, що складають критичну інфраструктуру, забезпечення кібербезпеки якої є складовою забезпечення національної безпеки.

Загрози в кіберпросторі вимірюються двома факторами: вони повинні мати намір заподіяти певної шкоди, і вони повинні мати здатність це зробити. Наявність можливостей, але відсутність наміру використовувати їх, по суті, усуває будь-які загрози. Звичайно, намір стосується мотивації зловмисників того, що рухає їх до якоїсь мети. Мотивація у цій сфері може варіюватися від простого хуліганства, до політичної активності та шпигунства, спрямованого на інші держави. Часто мотивація визначає, наскільки стійкою може бути певна загроза, і якщо її можна з'ясувати, то це може мати певний зв'язок із можливостями, які може використовувати загроза. У широкому розумінні можливості стосуються тактики, техніки та процедур, до яких загроза має доступ і буде використовувати їх для заподіяння шкоди у відповідності до визначеної мети. У суто технічному розумінні можливості щодо кіберзагроз конкретно стосуються експлоїтів та шкідливих програм, якими користується загроза. Можливості також можуть містити широкий спектр інструментів — від програм з відкритим кодом до спеціально розроблених шкідливих програм, що надають державними спецслужбами. Звичайно, мотивацію можна затуманити, оголошуючи незрозумілі цілі, і багато можливостей можна отримати в Інтернеті, що у сукупності ускладнює виявлення типу загрози. Проте впевненість у з'ясуванні як умислу, так і передбачуваних для використання можливостей може допомогти у визначенні категорії загрози.

У своєму дослідженні з економіки поліпшення кібербезпеки Мур визначив чотири основні проблеми в кіберпросторі: крадіжка інтернет-ідентифікаційних даних, промислове кібершпигунство, порушення захисту критичної інфраструктури та ботнети [7, с. 4]. Мур пропонує ці категорії не лише як основу для розгортання кібербезпеки, але і як цілі, що спрямовують усі зусилля з кібербезпеки. Накладання цих цілей на ППП ілюструє, що як публічний, так і приватний сектор чутливі до впли-

ву цих проблем, і це має бути достатньою причиною для стимулювання співпраці та більш підзвітного партнерства.

Однак Мур також визначає три бар'єри для покращення кібербезпеки, — невідповідні стимули, інформаційні асиметрії та зовнішні ефекти, — які, якщо їх не врахувати належним чином, закладають основу для неминучої неефективності кібербезпеки [7, с. 7]. У своїй роботі Мур описує "невідповідні стимули" як явища, що виникають в результаті компромісу між безпекою та ефективністю [7, с. 7]. Чим складнішою є система безпека або чим більше шарів безпеки вона має, тим менша ефективність буде відчуватися. Так, Мур зазначає, що якби банки не пропонували Інтернет-банкінг, вони були б значно менш схильні до злому. Однак їхні клієнти також мали б менший доступ до своїх грошей, а витрати на управління філіями були б для банку значними. Окремо вимоги до низьких витрат можуть вплинути на придбання дешевого, але менш безпечного програмного забезпечення, що потенційно може створити вразливі місця або можливості для зловмисників.

Як правило, "інформаційна асиметрія" — це нездатність знати правду про інформацію (наприклад, що є точним, що є перебільшеним) або які мотивації передують тому, якою інформацією обмінюються, і чому. По суті, інформаційні асиметрії вселяють сумнів у надійності даних, якими обмінюються сторони. Якщо розглядати їх як елементи ризику, стає зрозумілим, що цей бар'єр може суттєво вплинути на точні розрахунки поширеності загрози, масштабу вразливості, впливу шкідливого CNO чи ефективності контрзаходів. Це, звичайно, може вплинути на готовність, пріоритети безпеки чи інвестиції та може призвести до додаткових проблем.

Нарешті, Мур описує зовнішні ефекти, або ефекти "переливу" в кібербезпеці. У цьому разі зовнішні ефекти стосуються того, як взаємозв'язок речей може або надати користь, або бути вразливим для великих спільнот користувачів. По суті, оскільки технологічна галузь має тенденції до домінуючих фірм, їх потреба полягає в тому, щоб бути сумісними з більшістю сторонніх постачальників, а звернення до найширшої бази спонукає їх спочатку до зростання частки ринку, а лише потім — до впровадження безпеки [7, с. 8]. Така мотивація сприяє впровадженню незахищеного програмного забезпечення для користувачів з подальшим постійним його виправленням та удосконаленням. Тобто заохочується розповсюдження небезпечного програмного забезпечення на ринку, що перешкоджає розробці та впровадженню захищеної інфраструктури та стримує інвестиції в безпеку.

Поряд із зазначеними бар'єрами ще однією проблемою, яка негативно впливає на ППП, є те, що влучно висловила Карр: те, що відповідає найкращим інтересам суспільства щодо кібербезпеки не завжди відповідає найкращим інтересам приватного сектору; соціальні вигоди не є значущими з точки зору прибутковості, яким би бажаним не був результат [1, с. 57].

У своїй роботі над ідеологічною філософією ППП Ліндер описує партнерство як "акомодаційне" — вони стримують привид оптової продажу та в обмін обіцяють вигідну співпрацю з державою" [6, с. 39]. Цей опис

свідчить про те, що за певного моменту учасники очікують на більше, ніж дають самі, тобто утримуються від надто активних дій, покладаючись у цьому на інших. Але проблема полягає в тому, що якщо всі партнери підуть таким чином, виграш для всіх буде мінімальним, а партнерство взагалі стане марним зусиллям. Дві складові ППП демонструють цю ідею "стримування": обмеження ролей та обмін інформацією. Розглянемо їх.

1. Обмеження ролей. Ролі партнерства визначаються менше альтруїзмом, а більше унікальними обставинами, які визначають рівень прихильності сторін до цього партнерства. Наприклад, приватна організація може брати участь у партнерстві через певні, колись визначені, зобов'язання. Цей вид обов'язкової участі може не перетворитися на активну участь і, натомість, може бути пасивним, тобто сторона партнерства прийматиме інформацію, але не надаватиме її іншим партнерам. Таким чином, хоча спільне занепокоєння може бути обов'язковим, ролі та обов'язки для суб'єктів у партнерських відносинах повинні бути чітко визначені, або інакше партнерства стикаються з невдачею. Іншими словами, публічний партнер зобов'язаний виконувати свої обов'язки та юридичні повноваження, тоді як приватний партнер чимось заохочується. Хоча і дещо ненауково, але прихильність до ППП може вимірюватися загальним розподілом часу, ресурсів, грошей, впливом на суспільне сприйняття або навіть порогами, за якими ризик буде прийнятий, або проігнорований.

Центральні органи влади можуть встановити певні стандарти у сфері кібербезпеки і вони наділені повноваженнями забезпечувати дотримання цих стандартів. Однак, як показує практика інших країн, уряди останнім часом широко встановлюють операційні стандарти та стандарти безпеки у публічних організаціях, але неохоче роблять це для приватного сектору. І це ставить потенційні сторони партнерства у нерівні умови. Тобто подібний підхід зводить повноцінне двобічне партнерство лише до "залучення" приватного сектору до здійснення заходів з кібербезпеки. Втім, це не позбавлене певного сенсу, оскільки занадто велике втручання уряду може мати негативні наслідки для економічної потужності приватного сектору.

Таким чином, публічний сектор часто виявляє, що пропонує ті чи інші стимули приватному сектору для поліпшення співпраці та передачі даних, включаючи рішення та дії щодо пом'якшення негативних наслідків та винагороди за дотримання вимог і стандартів. Хоча з точки зору публічних осіб ці заохочення можна розглядати і як потенційні проблеми, чекаючи, що з часом заохочення трансформуватимуться у зростаючі витрати для публічного сектору. Тобто публічний сектор значною мірою покладається на таке собі "саморегулювання" приватного сектору стосовно забезпечення кібербезпеки. Але у такому разі публічний сектор повинен самостійно оцінити, чи саморегулювання в приватному секторі належним чином захищає інформаційні системи критичної інфраструктури від кіберзагроз і чи адекватно правила партнерства примушують приватний сектор ділитися з публічним партнером даними про кіберзагрози, вразливості та шкідливий вплив.

Приватні організації схильні зосереджуватися на короткотермінових витратах та вигодах на шкоду довгостроковим наслідкам [2]. Такий підхід до діяльності керує розумінням приватним сектором кіберзагроз, їх впливу та їхнього внеску в ППП. Наприклад, стався злам бази особистих даних працівників приватної компанії з вантажоперевезень. Хоча цей злам, ймовірно, вплине на осіб, які працюють у компанії, але вплив на безперервність ділових операцій буде майже відсутнім. І якщо цей тип порушення даних не призведе до передбачуваних перебоїв у роботі, витрати на поліпшення кібербезпеки навколо того, як, де і чому зберігаються ці дані, швидше за все, не будуть пріоритетними.

Зосередження уваги на короткотермінових витратах також сприяє зменшенню кількості повідомлень про зловмисні СНО з двох, здавалося б, протилежних причин: 1) це занадто шкідливо і може коштувати грошей, або 2) це не має значення і не варто витрат. У першому випадку існує думка, що обмін подібною інформацією може спричинити шкоду для публічності або призведе до судових процесів щодо відповідальності за шкоду приватним особам [2]. Це може також стосуватися витрат, що стосуються зовнішніх факторів — наслідків поширення порушень кібербезпеки на інші організації або на інших осіб. Наприклад, зловмисник може зламати приватну комп'ютерну мережу і зробити її частиною бот-мережі, що спричинить відмову в обслуговуванні екстреної служби, такої як швидка допомога. Тобто вразливість у першій, не критично важливій системі, сприяла віктимізації критично важливої системи. Подібному можна було б запобігти, якщо б власник першої мережі вкладав достатньо коштів у її кіберзахист.

2. Обмін інформацією. Обмін інформацією, як правило, є найбільш часто рекламованою перевагою ППП, однак цінність практики та даних, що передаються, зменшується за рахунок внутрішнього контролю як у публічному, так і в приватному секторах. Маркетинг цих партнерських відносин часто описує результат обміну інформацією як своєчасну, актуальну, точну та ефективну інформацію. Що стосується кібербезпеки, обмін даними, як очікується, має інформувати загальну базу знань про загрози, можливості, вразливості, які використовують зловмисники, і методи, за допомогою яких їх можна виявити, заперечити або порушити. Обмін інформацією може створити спільноту інтересів, покращити відносини між внутрішніми та зовнішніми партнерами і є основою для поліпшення кібербезпеки.

Проте Карр визначає кілька безпосередніх проблем у даному процесі: не завжди зрозуміло, що означають дані або яка їх цінність у більшому контексті або для партнерів; певна інформація може виявити слабкі місця, якими може скористатися конкуренти; існують проблеми з класифікацією інформації, що обмежують те, як дані можуть використовуватися і з ким можна ділитися тими чи іншими даними [1]. Додаткові бар'єри для ефективного обміну інформацією можуть також включати побоювання щодо розголошення наданої інформації з негативними наслідками від цього, а також певне по-

стійним потоком інформації, що представляє сумнівну цінність для сторони партнерства.

Цінність обміну інформацією як вигоди зменшується, коли партнери не розуміють, що від них очікується, якщо не передбачено заходів, які забезпечують відповідність внесків партнерів, а також коли партнери роблять припущення щодо недостатнього внеску свого партнера. Щодо останнього пункту, Гівенс описує це як причину, що дозволяє апатії просочуватися в партнерство [3]. Коли один учасник припускає, що він непропорційно порівняно з іншими виграє від партнерства, незалежно від якості поданих ним даних, він, як правило, інвестує у партнерство менше.

Обмін інформацією може спричинити нерозуміння інформаційних потреб партнерів. Одне з проведених досліджень щодо обміну інформацією в рамках ППП з питань кібербезпеки показало, що інформаційні потреби в публічному та приватному секторі дуже різняться передусім це стосувалося конфіденційності [5]. Так, дослідження виявило, що спільна інформація поділялась на дві категорії: технічні індикатори загроз та контекстна інформація. Технічні індикатори загроз — це специфічні, загальні та повторювані форми інформації, які піддаються анонімізації, стандартизації та швидким формам розповсюдження. Контекстна інформація, навпаки, стосується детальної інформації про учасників партнерства та можливі загрози і створює більший ризик для конфіденційності та несанкціонованого розкриття секретної інформації. Розмежування двох зазначених категорій мало на меті визначити те, як із цими даними слід поводитись: обробляти, передавати (і кому саме) чи ділитися (і з ким саме). Але на практиці далеко не завжди було присутнім розуміння, що ці дві категорії даних мають різну аудиторію, різні наслідки від їх використання і вимагають різних режимів розповсюдження та обробки, що призводило до різного роду інцидентів і негативно впливало на партнерство загалом.

## ВИСНОВКИ З ПРОВЕДЕНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ЦЬОМУ НАПРЯМІ

Наведені у статті матеріали безумовно актуалізують питання вимірювання ефективності партнерства, для того, щоб однозначно з'ясувати, чи демонструють члени ППП взаємно вдосконалений кіберзахист у результаті своїх партнерських відносин. Номінальні зміни в показниках вторгнення за рік, зібрані компаніями з кібербезпеки та реагування на інциденти, не дозволяють говорити про ППП як джерело вдосконалення, хоча не можна і вважати, що партнерства не мають певного впливу. Натомість можна обгрунтовано припустити, що навіть пасивне залучення до обміну інформацією повинно призвести до певного поліпшення, але без вбудованої системи показників, що вимірює вдосконалення, ці партнерські стосунки приречені на посередність.

Як ніщо інше, ці партнерські відносини повинні висувати на перший план союз потенційних жертв, мета яких повинна бути чітко мотивована перевагами повного співробітництва в процесі посилення безпеки. Використовуючи підходи управління ризиками, можна за-

значити, що посилена безпека повинна співвідноситися із зменшенням успішної експлуатації відомих вразливостей, стримуванням або затриманням зловмисників, виявлених у результаті обміну інформацією або впровадженням вдосконалених захисних стратегій для виявлення та захисту критичної інформації або доступу до неї. Крім того, впровадження системи показників ефективності може бути корисним як публічним, так і приватним партнерам, оскільки може заохотити додаткову участь та визначити сфери партнерства, які потребують вдосконалення. Для публічного сектора показники можуть бути зосереджені на показниках участі в галузі, кількості унікальних шкідливих підписів, внесених групами-членами, або на деякий розрахунок часу та ресурсів, що витрачаються на виконання завдань партнерства, таких як зустрічі чи розповсюдження інформації. Визначення таких показників має стати подальшим напрямом дослідження з розглянутої проблематики.

#### Література:

1. Carr M. (2016). Public Private Partnerships in National Security Strategies. *International Affairs*, pp. 43—62.
2. Etzioni A. (2014). The private sector: A reluctant partner in cybersecurity. *Georgetown Journal of International Affairs*, pp. 69—78.
3. Givens A.N.B. (2013). Realizing the promise of public private partnerships in U.S. critical infrastructure protection. *International Journal of Critical Infrastructure Protection*, pp. 39—50.
4. Greiman V. (2015). Public private partnerships in cyberspace: Building a sustainable collaboration. URL: <https://search.proquest.com/docview/1781336082?accountid=28902> (дата звернення 17.05.2021).
5. Lewis D.E. (2015). *Cyber Threat Information Sharing — Recommendations for Congress and the Administration*. Washington, DC: Center for Strategic and International Studies.
6. Linder S.H. Coming to Terms With the Public-Private Partnership: A Grammar of Multiple Meanings. *American Behavioral Scientist*. 1999. 43 (1). Pp. 35—51.
7. Moore T. (2010). *Introducing the Economics of Cybersecurity: Principles and Policy Options. Deterring Cyberattacks: Informing Strategies and Developing Options for U.S. Policy*. Washington, D.C.: National Academy of Sciences, pp. 3—23.

#### References:

1. Carr, M. (2016), "Public Private Partnerships in National Security Strategies", *International Affairs*, pp. 43—62.
2. Etzioni, A. (2014), "The private sector: A reluctant partner in cybersecurity", *Georgetown Journal of International Affairs*, pp. 69—78.
3. Givens, A. N. B. (2013), "Realizing the promise of public private partnerships in U.S. critical infrastructure protection", *International Journal of Critical Infrastructure Protection*, pp. 39—50.
4. Greiman, V. (2015), "Public private partnerships in cyberspace: Building a sustainable collaboration", available at: <https://search.proquest.com/docview/1781336082?accountid=28902>. (Accessed 17 May 2021).

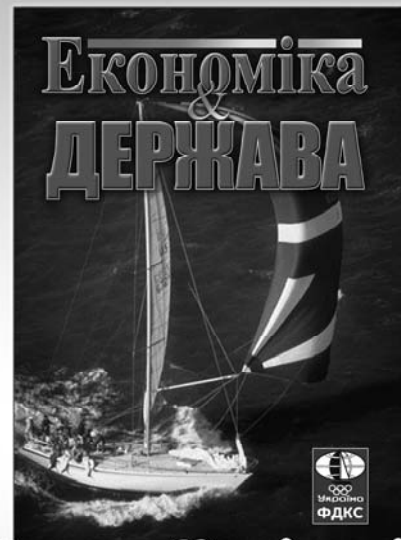
5. Lewis, D. E. (2015), *Cyber Threat Information Sharing — Recommendations for Congress and the Administration*, Center for Strategic and International Studies, Washington, DC.

6. Linder, Stephen H. (1999), "Coming to Terms with the Public-Private Partnership: A Grammar of Multiple Meanings", *American Behavioural Scientist*, vol. 43 (1), pp. 35—51.

7. Moore, T. (2010), *Introducing the Economics of Cybersecurity: Principles and Policy Options. Deterring Cyberattacks: Informing Strategies and Developing Options for U.S. Policy*, National Academy of Sciences, Washington, D.C., pp. 3—23.

*Стаття надійшла до редакції 23.06.2021 р.*

### Науково-практичний журнал «ЕКОНОМІКА ТА ДЕРЖАВА»



Передплатний індекс: 01751

**Виходить 12 разів на рік**

**наукове фахове видання України  
З ПИТАНЬ ЕКОНОМІКИ  
(Категорія «Б»)**

Наказ Міністерства освіти і науки України від 28.12.2019 №1643

Спеціальності — **051, 071, 072, 073, 075, 076, 292.**

**www.economy.in.ua**

e-mail: [economy\\_2008@ukr.net](mailto:economy_2008@ukr.net)

тел.: (044) 223-26-28

(044) 458-10-73

С. М. Євтухова,

к. е. н., доцент кафедри економіки, менеджменту та адміністрування,  
Херсонський державний університет, факультет бізнесу і права

ORCID ID: 0000-0001-7521-8459

Т. В. Кулініч,

к. е. н., доцент кафедри менеджменту організацій, Національний університет  
"Львівська політехніка", Інститут економіки і менеджменту

ORCID ID: 0000-0003-0110-7080

Т. А. Стовба,

к. е. н., доцент кафедри економіки та морського права,  
факультет судноводіння, Херсонська державна морська академія

ORCID ID: 0000-0003-2433-1122

DOI: 10.32702/2306-6814.2021.13—14.64

## БІРЮЗОВІ ПІДХОДИ ДО УПРАВЛІННЯ КОМПАНІЯМИ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА НАЦІОНАЛЬНА ПРАКТИКА

S. Yevtukhova,

PhD in Economics, Associate Professor of the Department of Economics, Management  
and Administration, Kherson State University, Faculty of Business and Law, Kherson, Ukraine

T. Kulnich,

PhD in Economics, Associate Professor of the Department of Organizational Management,  
Lviv Polytechnic National University, Institute of Economics and Management, Lviv, Ukraine

T. Stovba,

PhD in Economics, Associate Professor of the Department of Economics and Maritime Law,  
Faculty of Navigation, Kherson State Maritime Academy, Kherson, Ukraine

### TEAL APPROACHES TO COMPANY MANAGEMENT: FOREIGN EXPERIENCE AND NATIONAL PRACTICE

**У наш час традиційна модель управління організацією є настільки застарілою, що не відповідає сучасним викликам. Запровадження бірюзового управління дає працівникам більшу свободу, з одного боку, і робить працівників більш мотивованими — з іншого. В бірюзових компаніях стратегія виникає природним шляхом, а не насаджується керівництвом. В епоху пандемії бірюзовий підхід до управління застосовується дедалі частіше закордоном, оскільки майбутнє належить тим організаціям, які, попри труднощі, зможуть включати бірюзові елементи у свою модель управління. З одного боку, цей стиль вказує на креативність працівників та рівень розвитку обізнаності працівників, які відповідають за певну організацію, ототожнюються з нею та переслідують власні цілі, з іншого — бірюзовий підхід до управління спрямований на гармонію між працівниками та навколишнім світом. Встановлено, що сучасні умови господарювання вимагають зміни моделі управління від бюрократії та адхократії до самоорганізації (холакратії). У статті охарактеризовано особливості реалізації бірюзового підходу до управління закордонними та вітчизняними організаціями. Зокрема, визначено передумови застосування цього підходу та його принципи. Також порушується питання, чи стануть бірюзові організації звичною моделлю в майбутньому, чи це є утопічною ідеєю.**

**The article examines the turquoise approach to the management of organizations as determining determinants of the formation and development of management 3.0. Different views of scientists on the implementation of the turquoise approach in the new society are revealed.**

*The theory of holacracy is determined to be the most appropriate in today's pandemic and its differences from bureaucracy and adhocracy are analyzed. Holacracy divides processes into "work in the organization" and "work on the organization". Working in an organization is performing those activities that are described in roles and circles. Working on an organization is working to improve the existing structure. It is noted that the proposed turquoise approach is an ambiguous innovation for organizations and needs to be implemented first in a pilot form. Self-government, evolutionary purpose and integrity in the organization become the driving forces of organizational development. However, when implementing the turquoise approach in Ukraine, the absence of such organizations due to the crisis in both the economy and the culture of the population was noted. The introduction of the turquoise approach is also based on the use of Agile ideology tools.*

*Turquoise organizations have been shown to be more common in areas of creativity and innovation.*

*It is emphasized that the principles of turquoise foreign organizations are somewhat different from domestic ones.*

*The article proves that there are no purely turquoise organizations in Ukraine, but some components are already used, mainly in the IT sphere. The main examples of successful implementation of the turquoise approach to the management of organizations are given. The reasons for failures in the application of the turquoise approach are presented. These approaches once again prove the multidisciplinary and complexity of the process of studying this approach.*

*It is determined that the main problem of implementing the turquoise approach is also psychological problems.*

*Theoretical studies of the turquoise approach to management were based on the study of Lala successful organizations in various fields. However, organizations need to be prepared for coaching. Approaches to the leading role of employees as the driving force behind the transformation of organizations into living beings are changing.*

*Ключові слова: інновації, бірюзові організації, моделі управління, холакратія, людські стосунки, менеджмент 3.0.*

*Key words: innovations, turquoise organizations, management models, holacracy, human relations, management 3.0.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Технологічні виклики так званої четвертої промислової революції, інноваційні міжорганізаційні мережеві відносини, інтеграція в корпоративні стратегії викликів сталості, або незадовільний рівень прихильності персоналу, що виникає внаслідок складності та пов'язаної з цим невизначеності, є одними з основних ключових питань, з якими організації мають зіткнутися найближчим часом. У цьому контексті поява моделі "еволюційної організації" є важливою віхою з точки зору нової ідентифікації фундаментальних принципів для організацій задля оновлення або перегляду системного мислення. Ця модель дозволяє організаціям, які функціонують як живі істоти, бути більш спритними та гуманістичними, краще підготовленими до встановлення надійних міжорганізаційних відносин.

Ідея у контексті бірюзових компаній характеризується стилем людських стосунків, що є в організації. Цей стиль передбачає усунення фіксованої ієрархії, одночасно забезпечуючи повне залучення робітників до розвитку та діяльності компанії. Більше того, порушується питання, чи є це звичною моделлю в майбутньому, чи не є це утопічною ідеєю.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Бірюзові компанії — організації як живий організм або фірми майбутнього, в яких все не так, як у звичних вітчизняних організацій. У них практикують не жорсткий стиль керівництва, а коучинг і самоврядування, замість KPI виступають цінності і цілі. Теорія бірюзових організацій ґрунтується на законі спіральної динаміки, який в 1966 році опублікував американський доктор психології К. Грейвз. Згідно з ним, людина в своєму розвитку піднімається по "сходах", кожній з яких вчений встановив колір. У 2014 році Ф. Лалу "розфарбував" за аналогією етапи розвитку компаній — так і з'явилася концепція бірюзової організації — "червоний" (утримання підлеглих у страху); "жовтий" (тип управління — зверху до низу, висока формалізація обов'язків); "помаранчевий" (акцент на подоланні конкуренції, досягненні прибутку та зростанні на основі свободи у прийнятті рішень); "зелений" (багато уваги делегуванню завдань, мотивації працівників та створенню внутрішньої культури, орієнтуючись на загальні цінності); "бірюзова" (наявність спільних цінностей та цілей, відкритість, розподіл обов'язків між працівниками, які приймають



Таблиця 1. Порівняння моделей управління організацією

Характеристики	Бюрократія	Адхократія	Холакратія
Структура	Ієрархічна	Матриця	Плоска
Влада менеджера над підлеглими	Повна	Відповідає рівню відповідальності підлеглого	(Майже) не існує
Прийняття рішень	Ієрархічна	Вибіркова децентралізація	Радикальна децентралізація
Поділ праці	Топ-менеджмент визначає необхідні завдання, які потім поділяються на підзадачі та підзадачі за рівнями управління в процесі зверху вниз. Процес зверху вниз, де завдання та обов'язки розподіляються керівниками на своїх підлеглих	Процес зверху вниз. Але розподіл завдань у команді виконується більш автономно, менеджери зберігають право втручання та санкціонувати більші рішення. Розподіл у команді здійснюється автономно, але розподіл працівників по командах та інших основних ресурсів рішення, прийняті в процесі зверху вниз	Знизу вгору і зверху вниз з вищим керівництвом, а також індивідуальним працівники, що мають відповідальність та повноваження щодо створення нових завдань. Виходить з взаємодії між працівниками, які мають значні повноваження вирішувати, які ролі виконувати
Винагорода	Грошова компенсація, бонусні системи та варіанти просування	Грошова компенсація з іноді командним бонусом системи, виділені керівниками.	Грошова компенсація з рівнем зарплати часто визначаються бонуси за думкою колег
Бажана поведінка	Визначається органами нагляду	Шанс працювати в більш цікавих проєктах у майбутньому	Значний акцент робиться на корисності конкретного працівника при виконанні роботи
Забезпечення винагороди	Органи нагляду, відповідальні за моніторинг їхніх дій та / або результатів підлеглих	Керівники, відповідальні за моніторинг дій та / або результатів діяльності своїх підлеглих. У командах співробітники можуть нести відповідальність в першу чергу один за одного	Перш за все співробітники відповідальні і контролюються один одним з явним механізмами вирішення конфліктів
Надання інформації. Встановлення напрямку	Суворі межі завдань і точні інструкції, є необхідність розповсюдження широкої інформації	Команди зазвичай мають необхідні відповідні рішення. Інші рішення, що приймаються на вищих рівнях, де менеджерам загалом достатньо інформації для прийняття рішень	Прозорість усієї ключової інформації та активності розподілу інформації для забезпечення здатності кожного працівника приймати рішення, які приносять користь цілісності
Координація і взаємозалежність	Стандартизовані процедури та завдання зверху вниз, розподіл та моніторинг забезпечують необхідну координацію	Координація в команді, як правило, здійснюється через постійне спілкування. Координація всередині функцій здійснюється ієрархічно, а міжфункціональні групи допомагають координувати функції	Координація в команді здійснюється за допомогою постійного спілкування. Координація всередині команди та внутрішніх функцій здійснюється за допомогою координаційних ролей та широкого використання ІТ-систем

Джерело: складено автором за [1; 9; 10].

рішення самостійно або консультуючись з іншими членами колективу) [1].

Сутність останніх розкрита у наукових працях багатьох вчених, зокрема вітчизняних: В. Перерви та В. Лозової [2], Т. Приступи та В. Чорного [3], К. Смірної [4], Л. Птащенко, Т. Бережецької, А. Максименко [5], К. Нікітенко, Г., Т. Стукан [6], Г. Жосан, В. Кириченко [7], Ю. Білявської [8] тощо. Проте в зазначених роботах відсутні дослідження щодо практичного застосування бірюзового підходу в організаціях.

## МЕТА ДОСЛІДЖЕННЯ

Мета цієї статті — дати уявлення про те, як працюють бірюзові організації закордоном та в Україні на основі вивчення їх особливостей та проблем, пов'язаних із запровадженням новітньої концепції менеджменту організацій, що ґрунтується на холакратії.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Менеджмент організацій постійно розвивається, адже він має відповідати сучасним викликам часу. Відомими моделями управління організацією є бюрократія, адхократія [9]. Так, у сучасному світі бюрократична організаційна структура визнається й надалі все більш непридатною, а можливості адхократії теж значно обмежені. Нинішня криза, спричинена пандемією COVID-19, призвела до того, що багато компаній змінили спосіб роботи (в контексті ділових відносин). Змінилися структура та стиль управління. Робоче місце було перетворено в Інтернет-місце, і кожен працівник повинен був стати самостійним, самостійно організовувати свою роботу та часто приймати власні рішення. А отже, бірюзові організації, концепція яких з'явилася у другій половині 20 ст., набули все більшої актуальності.

У світі з'явилася низка організацій, які стверджують, що пропонують емансипацію та автономію співробітників шляхом самоуправління, самоорганізації або "холакратії". Останній, на думку вчених та на основі аналізу даних таблиці 1, претендує стати ідеальним типом організаційної форми.

Отже, ключовими компонентами створення сучасного, простого та ефективного бізнесу є такі: самовряду-

Таблиця 2. Традиційна ідеологія Agile, заснована на досвіді IT-галузі

Скрам (фреймворк)	Канбан	Холакратія
Шаблон, який дозволяє обирати способи досягнення поставлених цілей, змінювати правила, щоб випускати і покращувати продукти. У центрі уваги кросс-функціональність. У самоорганізованій скрам-команді зазвичай близько дев'яти рівноправних осіб	Орієнтований на обробку потоку завдань, а не на проєкту розробку. Основою його є візуалізація потоку обробки завдань на Kanban-дошці і обмеження числа незавершених завдань через WIP-ліміти. Розвиток канбану передбачає встановлення тимчасових рамок, ощадливе виробництво (lean), зменшення кількості завдань, а також візуалізацію	Замінює вертикальну ієрархію горизонтальною, з більш рівномірним розподілом відповідальності та керівництва в вигляді кіл, кожне з яких включає співробітників, які працюють над одним проєктом в самих різних ролях. Основні принципи сформовані у «Конституції холакратії»

Джерело: складено автором за [11].

вання, еволюційна мета та цілісність. Щоб їх впровадити, потрібно забезпечити або створити певні умови в організації. Передусім для мотивації самоврядування потрібно середовище, де немає чітких ієрархічних лідерів та команд, які працюють окремо один від одного, але мають спільну мету. Отже, між різними підрозділами організації повинен бути зв'язок для спілкування та отримання будь-якої внутрішньої інформації. Проте, необхідною передумовою цього є високоефективний персонал (який робить що може і потрібно й несе за це відповідальність) і мотивована команда.

В організації, яка функціонує без фіксованої системи ієрархії є належні відносини, що є між управлінським персоналом та працівниками, а також між самими менеджерами та між персоналом, повинні базуватися на взаємній довірі всіх людей, що працюють у ній. Такі характеристики описують цю довіру:

- усі працівники — це команда, яка фокусується на цілях існування організації;
- кожен працівник дуже свідомо вважає себе незамінною ланкою ланцюга, що пов'язує команду у досягненні мети;
- незалежно від виконуваного завдання, кожен працівник поважає працю інших, захищає гідність кожної людини, кожного працівника;
- коли кожен керує своїми завданнями самостійно, немає ієрархії, немає керівника в класичному розумінні цього поняття.

По суті, бірюзова організація — це організація, яка складається з самоврядних команд, члени яких приймають самостійні рішення і відповідають за них. Особливість таких структур полягає в тому, що вони повністю відмовляються від традиційних методів управління на користь самоорганізованої системи і філософії Agile, застосовуючи новітні методи управління (табл. 2).

Бірюзові організації дотримуються ідеології Agile. Відповідно до неї, чіткий регламент робіт від ідеї до результату менш ефективний, ніж можливість змінювати алгоритм і генерувати ідеї в процесі вирішення завдань. Підвищена гнучкість системи управління дозволяє звільнитися від непотрібної документації — люди більше працюють, ніж приділяють часу формальностям; прищепити бажання розвиватися — співробітники відчують свою значущість, тому намагаються зростати в професійному плані; посилити командний дух — все-

редині колективу формуються сильні команди, учасники яких можуть ділитися переживаннями, проблемами, ідеями; підібрати оптимальний обсяг роботи — ідеологія Agile не сприймає аврари, через це на співробітників не покладають більше завдань, ніж вони можуть виконати. Власники бірюзових організацій і керівники не намагаються написати алгоритм дій, а лише складають приблизний план, який кожен співробітник вільний розуміти по-своєму. При такому підході в організації формується культура довіри, лідерства, залучення та відповідальності.

Система Agile-методів розвивається й досі, серед яких й Lean, практики проєктного управління, теорії обмежень Голдратта, гібридні методи, такі як ScrumBan і різні фреймворки масштабування — Scrum of Scrum, Nexus, LeSS, Spotify, SAFe. А останнім словом є розроблений під керівництвом І. Якобсона OMG Essence — формалізм для опису гібридних методів, що дозволяє реалізувати підхід "Кожному проєкту — свій метод" Втім, завдання хорошого масштабування Agile на організацію значного масштабу (від 100 осіб) не вирішена [12].

У бірюзових організаціях змінюється абсолютно все — умови для співробітників, підтримання продуктивності праці і психологічний клімат. Нерідко в офісах панує домашня обстановка — співробітники можуть приходити на роботу з дітьми, спілкуватися з колегами про життя або обговорювати серйозні проєкти за обідом. У компаніях "майбутнього" немає місця ледачим і невиконавчим співробітникам, які звикли працювати виключно з-під палки. Як правило, в їх штат входять лише креативні і виконавчі фахівці, яких надихає не соцпакет і зарплата, а цікаві завдання і безмежні можливості для розвитку. Деякі HR-и вважають, що такий підхід до системи управління від небажання вникати в процеси і витрачати час на працівників, інші впевнені в утопічності ідеї, адже, на їх думку, співробітники в принципі не можуть працювати добре без належного контролю з боку керівництва. Наразі елементи бірюзових організацій реалізуються й в Україні.

Принципи роботи бірюзової організації можуть бути впроваджені в окремих сферах й традиційного "пома-ранчевого" бізнесу, зокрема тих, що займаються творчістю та інноваціями [13].

Аналіз наукових джерел з досліджуваної проблематики дозволив встановити основні принципи бірюзових закордонних та вітчизняних організацій. Зокрема, для закордонних це:

1. Самоврядування: відсутність менеджерів низового, середньої та вищої ланки. Звичайно, у всіх перерахованих організаціях є виконавчі директори, але вони виконують представницькі функції, делегуючи прийняття управлінських рішень самоврядним командам. Хоча коучі не мають ієрархічної влади, вони відіграють вирішальну роль, надаючи постійну підтримку командам. Вони найважливіше джерело інформації, але їх головне завдання — ставити правильні питання для прийняття самостійних рішень [1, с. 92].

2. Мінімум функцій центрального офісу. У бірюзових організаціях, на відміну від традиційних корпорацій, центральний апарат зведений до мінімуму. Це пов'язано з тим, що відсутність мотивації на місцях неможливо перекрити економією від централізації ряду функцій. Співробітники центрального офісу не мають владних повноважень, вони підтримують команди, втручаючись лише на їх прохання.

3. Мінімум нарад, відсутність консенсусу. У бірюзових організаціях необхідність у численних нарадах відпадає: ніхто більше не зустрічається на вищому і середньому рівнях управління. Всі питання вирішуються в кожній окремій команді.

4. Координація роботи команди. У традиційних організаційних структурах координацією дій співробітників займаються їх керівники або адміністрація головного офісу, а в бірюзових організаціях — самі команди.

5. Довіра замість контролю. За відсутності менеджерів низового, середнього та вищої ланки бірюзові організації обходяться без традиційних механізмів контролю, вони працюють на основі взаємодовіри.

6. Робочі групи формуються з добровольців, без примусу.

7. Без організаційної структури, посадових інструкцій і назв посад. Бурштинові і помаранчеві організації не можуть існувати без організаційних структур управління. Люди тут пристосовуються до своїх посад і інструкцій для збереження роботи і просування по службі. У бірюзових організаціях люди не повинні відповідати заздалегідь визначеним функціям. Їх діяльність пов'язана з вирішенням широкого кола завдань відповідно до їх бажань і талантів, а також потреб організації. Традиційні завдання менеджера (визначати напрям діяльності, складати бюджет, аналізувати, планувати, організовувати і вимірювати отримані результати, контролювати роботу співробітників і підтримувати комунікації) тепер розподілені серед всіх членів команди.

8. Зарплата і матеріальна винагорода. У бірюзових організаціях прагнуть нерівності у зарплатах звести до мінімуму. У бірюзових організаціях співробітники самі визначають собі заробітну плату за згодою своїх колег. Також тут встановлюється мінімальна зарплата, щоб всі могли задовольнити свої базові потреби.

Бірюзові організації набули поширення і в Україні. Загальним при цьому є те, що ініціатори їх створення — це власники і топ-менеджери компаній. Процес створення бірюзових організацій у нас розпочався з ІТ. Відзна-

чимо одразу, що в Україні не існує суто бірюзових організацій, а лише деякі з них упроваджують окремі елементи та вдосконалюють наявну організаційну культуру і стиль управління. Створення таких організацій на українському ринку відбувається у творчих сферах, оскільки свобода в діях є невід'ємною частиною будь-якої творчої діяльності. Маленькі фірми та стартапи, де всі учасники найбільше зацікавлені в успіху спільної ідеї та отримують пропорційні вигоди — це основа для розвитку нового етапу індивідуального бізнесу.

Перелічимо основні принципи роботи вітчизняних бірюзових організацій:

1. Принцип самоврядування, проте й вище рівень відповідальності у працівників.

2. Вільний графік не для всіх, корпоративні обіцянки і добровільне відвідування зборів/нарад. Співробітники центрального офісу працюють за вільним графіком — самі вибирають час приходу і відходу. Деякі працівники, наприклад продавці в магазинах, не можуть дозволити собі вільний графік — вони лише спільно складають робочі графіки. Головне для всіх працівників організації — виконання корпоративних обіцянок, які співробітники встановлюють спільно один з одним. Обіцянки кожен співробітник дає своєму замовнику всередині організації. В організації діє суворий принцип "природного відбору": ті, хто не виконує обіцянки, втрачає замовників, а разом з ними доходи і місце в організації.

3. Відсутність корпоративної культури. Якщо в помаранчевих організаціях намагаються згуртувати працівників за допомогою нав'язування зверху корпоративної культури, дрес-коду і тімблдингу, то в бірюзових співробітники самі обирають, як їм працювати і відпочивати.

4. Висока ймовірність шахрайства працівників.

Характеристики роботи бірюзових організацій узагальнено у таблиці 3.

Будь-яке управління, що запроваджується, має низку переваг і недоліків. Ідея бірюзової організації в децентралізації. Вертикальна ієрархічна організаційна структура (більшість сучасних компаній) просто дуже погано масштабується. Тому малоефективна. У тому ж сенсі, в якому неефективна планова економіка.

Проте не кожна організація може трансформуватися у бірюзову, причинами цього можуть бути:

1. Співробітники не поділяють цілі та цінності компанії. Вони працюють для отримання грошей, а про решту думають в останню чергу. Щоб виправити ситуацію, потрібно з'ясувати очікування підлеглих, що для них першочергово.

2. Зарплати розподіляє керівник на свій розсуд. Відносини рівноцінного партнерства неможливі доти, якщо розподіл винагород не буде залежати від загального вкладу в проєкт. Якщо один отримує більше, а інший менше, хоча обидва працювали нарівні, будуть конфлікти.

3. Співробітники побоюються керівника. Підлеглі не можуть активно працювати, оскільки знають, що будь-яка невдача призведе до покарань, депрем'ювання та інших проблем.

4. Керівник грубий з підлеглими. У бірюзових компаніях розмови про некомпетентність підлегло-го не сприймаються, проте керівник радить підвищи-

ти кваліфікацію, отримати досвід у колег тощо. У звичайних фірмах запобігають, а критикують, буває, що і в присутності інших людей. Це заважає соціаль-

ному партнерству. Співробітники відчувають себе напружено, намагаються вижити, відповідно, про допомогу колегам не може бути й мови.

**Таблиця 3. Приклади деяких бірюзових організацій**

Назва організації	Особливості роботи бірюзової організації
<i>Закордонні</i>	
Nokia (фінська компанія)	Було створено керований хаос, де співробітники почали виконувати невдастиві їм завдання. Технічним відділам надавали творчу роботу, а дизайнерам доручали технічний напрям. Те ж відбувалося з посадами: старші менеджери обмінювалися обов'язками з простими працівниками, тоді як останнім випадали керівні справи. За відсутність результатів у вирішенні поставлених завдань співробітників не карали
Next Jump (американська компанія, що займається електронною комерцією)	Мотивація співробітників складається не з «багата і прямика», а з бажання реалізуватися. Керівництво допомагає новачку засвоїти будь-яку роль, яку він забажає. Тут головне бажання, а знання та інструменти надаються. Next Jump забезпечує своїм співробітникам атмосферу розуміння і турботи. Тут не звільняють співробітників, а надають шанс реалізуватися в іншому напрямку. В Next Jump готують сніданки для працівників, мотивують та надають навчальні матеріали. Компанія заохочує тих співробітників, які допомагають колегам у вирішенні виробничих завдань
Patagonia (американський виробник одягу для активного відпочинку)	Виробник співпрацює тільки з постачальниками, які дотримуються високої відповідності екологічним стандартам. Це збігається з еволюційною метою організації. До працівників в даній організації особливе ставлення. В офісі є дитячий розвиваючий центр, створений для дітей співробітників. Сімейна атмосфера дозволила колегам побачити один в одному не лише бездушних працівників, а й простих людей з їх звичками і слабкостями. Це оживило колектив, додало мотивацію співробітникам
Buurtzorg (нідерландська компанія, що надає медичні послуги вдома для населення)	У компанії немає менеджерів, кожна невелика група (7–12 людей) організовується повністю сама. З 2011 року Buurtzorg регулярно потрапляє в топ найкращих компаній для роботи в Нідерландах
Sun Hydraulics (міжнародна компанія в США, провідний розробник і виробник високоефективних гвинтових гідравлічних картриджних клапанів і колекторів, які контролюють силу, швидкість і рух як невід'ємні компоненти в гідравлічних системах)	Немає організаційної структури або офіційних посадових інструкцій
Valve Corporation (американська корпорація, що розробляє комп'ютерні ігри)	Надають розумним і талановитим людям свободу творчості без страху невдачі
FAVI (автомобільний субпідрядник у Франції)	FAVI пропонує кожному співробітнику можливість бути відповідальним за його / її власний прогрес і успіх
<i>Вітчизняні</i>	
IPLAND (сервіс-провайдер IT-рішень для керування продажами в торговій мережі)	Структура компанії – це ієрархія призначень для надання цінності клієнту, і кожна команда бере на себе реалізацію частини цього призначення
UPTech (IT-компанія, що займається розробкою мобільних додатків та веб-сайтів)	У компанії відкрита уся інформація всередині, в тому числі фінансова. А розмір грошової компенсації за роботу кожен сам собі встановлює
Beetroot (IT-компанія, зі шведським корінням)	У компанії визначені ролі, хто за що відповідає. Отже, дивлячись на них, beetroot-івець може зрозуміти, на кого впливає рішення та в кого варто проконсультуватися. Також важливо навчати людей ефективного прийняттю рішень. Ключ до особистого розвитку та відповідальності – це культура зворотного зв'язку
EVO (одна із найбільших продуктових IT-компаній)	Скоріше «помаранчева» компанія, із практиками бірюзового підходу, яка, загалом, повільно рухається в цьому напрямі. В EVO можна приходити прямо до директора із будь-яким питанням, будь-коли, якщо це потрібно. Про це люди дізнаються на Welcome-сніданку (раз в 1–2 місяці засновники збирають усіх нових членів команди, розповідають про історію заснування, знайомляться)
4IRE labs (створення фінансових продуктів, пропонує експертний консалтинг та корпоративну інженерію)	Перехід влади повинен відбуватися від власників / менеджменту. Вони повинні підписати Конституцію холакратії, за якою вони знімають з себе деякі права і призначають формат подальшої роботи

Джерело: узагальнено автором за [14; 15].

5. Працівники конфліктують між собою. Якщо в організації справді воюють, а у війну залучена велика частина співробітників, страждає психологічний клімат. Навіть якщо створити команду, кожен учасник буде працювати відокремлено. Нормалізувати ситуацію можна, але на це потрібен час, перегляд правил поведінки, робота з агресорами.

Бірюзовий підхід неоднозначно сприймається науковцями: як позитивно (як сучасна концепція менеджменту, що відповідає стратегії "блукитного океану" у конкуренції), так й негативно ("колеги" замість "співробітники", "роль" замість "посади" та поєднання особистого розвитку на цьому етапі з духовними пошуками).

Загалом можна виділити 2 вирішальні чинники, які впливають на запровадження бірюзового підходу й обидва вони не залежать від тієї організації, яка планує його реалізувати в управлінні: економічний стан в країні та моральність населення. Слід розуміти, що якщо в країні затяжна економічна криза і процвітає корупція, то управління майбутнього запроваджувати небезпечно. Коли мова йде про банальне "виживання", то є небезпека, що якийсь із членів команди може взяти на себе багато зобов'язань, з якими він не впорається. Така поведінка пояснюється звичайними фінансовими труднощами. Це призведе до зриву робочого процесу, а надалі до збитків. З моральністю ситуація ще гірша. Якщо організація повністю працюватиме за бірюзовим підходом і в ній не буде системи безпеки, то у ній рано чи пізно заведуться різного роду шахраї та нероби. Для процвітання таких структур в країні необхідна потужна і стабільна економіка, а також високе моральне ви-



14. Список бирюзовых компаний в Украине. URL: <https://wiki.teal.org.ua/resources/spisok-biryuzovykh-organizacii-v-ukraine>

15. Бирюзовые организации: эволюция в управлении или ошибочная теория. URL: <https://www.gd.ru/articles/10331-biryuzovye-organizatsii>

16. Blikle, A. (2014). Kompendium turkusowej organizacji. URL: [http://www.moznainaczej.com.pl/Download/Turkus/A.Blikle\\_Kompendium\\_turkusowej\\_samoorganizacji.pdf](http://www.moznainaczej.com.pl/Download/Turkus/A.Blikle_Kompendium_turkusowej_samoorganizacji.pdf)

17. Kozina, A. and Pieczonka, A. (2017). Negocjacje w turkusowej organizacji. Zarzadzanie i Finanse. 15 (2), part 1, 163—176. URL: <https://doi.org/10.18276/miz.2018.51-20>.

#### References:

1. Lalu, F. (2016), Otkryvaja organizacii budushhego [Discovering Organizations of the Future] / Frederik Lalu; per. s angl. V. Kuljabinoj; [nauch. red. E. Golub], M.: Mann, Ivanov and Ferber.

2. Pererva, V. Lozova, V. (2018), "Turquoise organizations in Ukraine and the world", Aktual'ni pytannia rozvytku ekonomiky, kharchovykh tekhnolohij ta tovaroznavstva. Tezy dopovidej XIII Mizhnarodnoi naukovoї students'koi konferentsii za pidsumkamy naukovodoslidnykh robot studentiv za 2018 rik. [Current issues of economic development, food technology and commodity science. " Abstracts of the XIII International Scientific Student Conference on the results of research work of students for 2018] Ch. 2. pp.105—107 URL: <http://dspace.puet.edu.ua/bitstream/123456789/8809/1/14.%20%20%20a1.%20105-107.pdf>

3. Prystupa, T.V. Chorniy, V.V. (2019), "Turquoise organizations: the future or a fashion trend?" Pryazovs'kyj ekonomichnyj visnyk, Issue. 5 (16), pp. 175—178 <https://doi.org/10.32840/2522-4263/2019-5-29>

4. Smirnova, K.V. (2019), "Jade" and "turquoise" organizations: differences and future in the realities of Ukraine". Biznes-navihator, 1, pp. 100—104. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/bnav\\_2019\\_1\\_22](http://nbuv.gov.ua/UJRN/bnav_2019_1_22)

5. Ptashchenko, L. Berezhetska, T. Maksymenko, A. (2019), Small business simplification under digitalization and globalization challenges: teal organizations development. Ekonomika i rehion, № 4 (75) DOI 10.26906/eip.2019.4(75).1858

6. Nikitenko, K.S. (2019), System of criteria for compliance of a youth enterprise with a reference turquoise organization, K.S. Nikitenko, G.V. Zhosan, T.M. Stukan. Finansovyj prostir, № 3, pp. 113—126. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Fin\\_pr\\_2019\\_3\\_11](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Fin_pr_2019_3_11)

7. Josan, G.V., Kirichenko, N.V. (2019) Determining the place of formal organizations in the theory of turquoise organizations. Vcheni zapysky Universytetu "KROK", №2 (54) <https://doi.org/10.31732/2663-2209-2019-53-17-31>

8. Bilyavska, Y. (2018), Turquoise organizations: the future of management and marketing in the context of generational evolution. Marketynh y reclama, № 11/12, pp. 44—49.

9. Batsenko, L.M. (2018), Formation of modern theoretical provisions about the organization in the aspect of development of management science, L.M. Batsenko,

R.V. Galenin. Ekonomika ta suspil'stvo, № 18. <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2018-18-36>

10. Ulyanova, N. (2017), Turquoise revolution. Bizneszhurnal, № 6 (252). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/biryuzovaya-revolutsiya>

11. Stellman, Je. Grin, D. (2017), Postigaja Agile Cennosti, principy, metodologii [Postigaja Agile Cennosti, principy, metodologii], 448 p.

12. Cepkov, M. (2018), "Agile and Turquoise Organizations — Management's Response to the Challenges of the New Industrial Revolution", Praktiki razvitija 1.0.: vyzovy, koncepcii, instrumenty [Development Practices 1.0: Challenges, Concepts, Tools], Red.-sost. M. Kukushkin, M.: Smysl, 216 p., pp. 7—20.

13. Delo.ua, Lomiyuchuk, V. (15.10.2018), "Unseen colors of management: turquoise organizations", URL: <https://delo.ua/business/nebacheni-barvi-menedzhmentu-birjuzovi-organizac-347006/>

14. Spisok birjuzovyh kompanij v Ukraine [List of turquoise companies in Ukraine], URL: <https://wiki.teal.org.ua/resources/spisok-biryuzovykh-organizacii-v-ukraine>

15. Birjuzovye organizacii: jevoljucija v upravlenii ili oshibochnaja teorija [Turquoise organizations: evolution in management or a flawed theory ], URL: <https://www.gd.ru/articles/10331-biryuzovye-organizatsii>

16. Blikle, A. (2014), "Kompendium turkusowej organizacji" URL: [http://www.moznainaczej.com.pl/Download/Turkus/A.Blikle\\_Kompendium\\_turkusowej\\_samoorganizacji.pdf](http://www.moznainaczej.com.pl/Download/Turkus/A.Blikle_Kompendium_turkusowej_samoorganizacji.pdf)

17. Kozina, A. and Pieczonka, A. (2017), "Negocjacje w turkusowej organizacji". Zarzadzanie i Finanse, 15(2), part 1, pp.163—176, <https://doi.org/10.18276/miz.2018.51-20>.

*Стаття надійшла до редакції 01.07.2021 р.*

[www.economy.nayka.com.ua](http://www.economy.nayka.com.ua)

Електронне фахове видання

Ефективна  
ЕКОНОМІКА

**Виходить 12 разів на рік**

**Журнал включено до переліку наукових фахових видань України з ЕКОНОМІЧНИХ НАУК (Категорія «Б»)  
Спеціальності – 051, 071, 072, 073, 075, 076, 292**

e-mail: [economy\\_2008@ukr.net](mailto:economy_2008@ukr.net)

тел.: (044) 223-26-28

(044) 458-10-73

О. А. Тодорова,  
к. держ. упр., доцент кафедри публічного управління та регіоналістики,  
ОРИДУ НАДУ при Президенті України  
ORCID ID: 0000-0001-8065-9080

О. В. Лесик,  
к. держ. упр., доцент кафедри публічного управління та регіоналістики,  
ОРИДУ НАДУ при Президенті України  
ORCID ID: 0000-0003-1542-284X

DOI: 10.32702/2306-6814.2021.13—14.72

# АГЕНЦІЇ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ ЯК СКЛАДОВА ІНСТИТУЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

О. Todorova,  
PhD in Public Administration, Associate Professor of the Department of Public Administration and Regional Studies,  
ORIPA NAPA under the President of Ukraine  
О. Lesyk,  
PhD in Public Administration, Associate Professor of the Department of Public Administration and Regional Studies,  
ORIPA NAPA under the President of Ukraine

## AGENCIES OF REGIONAL DEVELOPMENT AS AN ELEMENT OF INSTITUTIONAL SUPPORT FOR THE IMPLEMENTATION OF STATE REGIONAL POLICY

**У статті представлено ретроспективний огляд інституціоналізації агенцій регіонального розвитку в Україні. Визначено, що до 2015 року спроби розбудови цієї інституції носили стохастичний та непослідовний характер. Зосереджено увагу, що враховуючи обраний Україною курс на євроінтеграцію, саме європейську модель було покладено в основу розбудови агенцій регіонального розвитку після 2015 року. Авторами узагальнено основні проблеми, виклики та перешкоди до повноцінного функціонування агенцій регіонального розвитку в регіонах країни, зосереджено увагу на необхідності розуміння шляхів підвищення конкурентоспроможності регіону та аспекти їх досягнення з орієнтацією на стейкхолдерів. Визначено ключові вектори розвитку зазначеної інституції на вітчизняних теренах задля того аби агенції регіонального розвитку могли стати центром управління стратегічним розвитком регіону, майданчиком, який дозволить прозоро і системно працювати над розкриттям у кожному регіоні власного соціально-економічного потенціалу і використання усіх наявних засобів для цього.**

**The problem of uneven development of Ukrainian regions and intra-regional disparities deepens the importance of finding special mechanisms and tools, development and implementation of policies that will ensure sustainable development of all regions of Ukraine. At the same time, the active adaptation of European practices is being actualized, which also affected the institutional support of regional development. That is why the purpose of the article is to study the features, highlight the problematic aspects of the formation of regional development agencies in Ukraine and the formation of proposals for further acquisition of RDA institutional capacity**

**The article presents a retrospective review of the evolution of the institute of regional development agencies in Ukraine. It is determined that until 2015 there were attempts to build this institution, however, due to a number of factors they were stochastic and inconsistent, which did not allow to talk about the existence of an effective institution of European regional development agencies. It**

*was also determined that taking into account the course chosen by Ukraine for European integration, it was the European model that was the basis for the development of regional development agencies after 2015. The functions and purpose of existence are clearly correlated with European practices, the same can be said about the approaches to stakeholders and founders. At the same time, agencies in Ukraine do not currently operate at full capacity; The report summarizes the main problems, challenges and obstacles to the full functioning of regional development agencies in the regions of the country, focuses on the need to understand ways to increase the competitiveness of the region and aspects of their achievement with a focus on stakeholders.*

*The key vectors of development of this institution in the country have been identified so that regional development agencies can become a center for managing the strategic development of the region, a platform that will allow transparent and systematic work to unlock each region's own socio-economic potential and use all available means. capital; financial instruments; domestic and foreign investments, etc.*

*Ключові слова: агенція регіонального розвитку, регіональний розвиток, інституційне забезпечення, державна регіональна політика, конкурентоспроможність регіону.*

*Key words: regional development agency, regional development, institutional support, state regional policy, competitiveness of the region.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

На сучасному етапі розвитку в Україні гостро стоїть проблема нерівномірності розвитку регіонів та внутрішньо регіональних диспропорцій. Державною стратегією регіонального розвитку на 2021—2027 роки ці проблеми визначені як ключові, що актуалізує проблему пошуку спеціальних механізмів і інструментів, розробки та впровадження політик, що забезпечать сталий розвиток усіх регіонів України, в тому числі і соціально-економічну та просторову інтеграцію проблемних територій.

Під впливом закріпленого в Конституції України курсу на євроінтеграцію проходить активна адаптація європейських практик, що також торкнулося інституційного забезпечення регіонального розвитку. Одним із значущих елементів інституційного забезпечення регіонального розвитку як в Європі, так і в інших країнах, є агенції регіонального розвитку (далі — АРР), відтак дослідження зарубіжних та вітчизняних практик їх функціонування та роль у регіональному розвитку видається актуальним.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

АРР є об'єктом наукового аналізу таких дослідників: А. Гінкул, А. Ткачук, Ю. Жуковська, Є. Удод, В. Мамонова, Н. Балдич та Н. Гринчук, інші. Аналіз наукових публікацій з питань регіонального та місцевого розвитку в Україні показав, що основна увага дослідників акцентується лише на ролях та моделях створення й функціонування агенцій регіонального розвитку. Зокрема, науковцями детально описано нормативну базу створення АРР в Україні [3], розглянуто агенції місцевого економічного розвитку в контексті становлення електронної демократії [5] та як форму співпраці органів влади місцевого та регіонального рівнів в рамках розвитку та

підтримки процесу децентралізації [14]; зацентовано увагу на ролі АРР у досягненні цілей Державної стратегії регіонального розвитку [13] та наведено кращі світові практики фінансування місцевого економічного розвитку за рахунок максимального числа стейкхолдерів, зокрема й агенцій регіонального та місцевого розвитку [4].

## ВИОКРЕМЛЕННЯ НЕ ВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ЧАСТИН ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ

Своєрідність АРР полягає в тому, що вони виконують функцію "посередника" між місцевими та регіональними "громадами" підприємців та стратегічними намірами влади цих рівнів щодо соціально-економічного розвитку території. Саме тому результати їх функціонування в світі найчастіше приносять позитивний ефект розвитку територій, за рахунок узгодження дій суб'єктів регіонального розвитку, узгодження їх інтересів на шляху до вироблення спільних цілей та дій. Водночас хоч історія становлення АРР в Україні і налічує 20 років, процес їх інституціоналізації досі триває, пройшовши в процесі еволюції апробацію різних підходів. Саме тому виникає необхідність дослідження проблемних аспектів у діяльності АРР, факторів успіху та викликів, що постають у процесі набуття АРР інституційної спроможності.

## МЕТА СТАТТІ

Метою статті є дослідження особливостей, виокремлення проблемних аспектів становлення агенцій регіонального розвитку в Україні та формування пропозицій щодо подальшого набуття АРР інституційної спроможності.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Процеси становлення АРР в Україні тісно пов'язані з особливостями їх інституціоналізації в світі. В зв'язку



з цим на особливу увагу заслуговує аналіз діяльності APP, як своєрідного інституційного феномену 80—90-х рр. XX ст., філософія якого була запозичена в Європі з досвіду Сполучених Штатів Америки. Бо, попри форми та моделі їх функціонування, як вказано в одному з документів Європейської Комісії, "чи не єдиною спільною рисою агенцій регіонального розвитку є зв'язок їх діяльності з використанням внутрішнього потенціалу певної географічної території" [16].

Європейська асоціація агентств розвитку (The European Association of Development Agencies, EURADA) — міжнародна громадська організація, що координує діяльність APP в Європі, пропонує їх дефініцію як "будь-якої організації, основною місією якої є узагальнення колективного інтересу до розвитку певної території. Саме тому APP повинна мати чіткі зв'язки з місцевими чи регіональними органами влади, зокрема у питаннях управління, фінансування чи визначення завдань розвитку території. Окрім того, APP повинно функціонувати на значній географічній території, однак меншій, ніж територія усієї країни" [15].

Багато спостерігачів відзначають потенційно позитивну роль APP, так само як й інших спеціалізованих інститутів, у процесах просторового розвитку як структур, що, на відміну від органів влади, не є політично заангажованими і водночас не визначають філософією свого існування отримання прибутку, що є природним для комерційних підприємств.

APP, окрім реалізації традиційної філософії фінансового посередника між національним урядом та підприємствами, розміщення їх виробництва на конкретній території, почали здійснювати нову роль — підтримки зростання конкурентоспроможності "місцевих" підприємств, пошуку інтегрованого підходу до розвитку території. З кінця 90-х років ці завдання були доповнені потребою залучення до цієї діяльності усіх соціальних прошарків регіону, тобто активізації так званого "соціального капіталу".

Для визначення сутності APP застосовують декілька підходів, що пояснюється різноманітністю ролей, які вони виконують у різних країнах. Перший з них стверджує, що за допомогою терміну "агенція регіонального розвитку" можна узагальнити всі структури, окрім органів влади та приватних підприємств, що залучені до процесу розвитку певної території (громади, місцевості, регіону), тобто цей термін використовується як відповідник термінів "спеціальні інститути просторового розвитку", "спеціальні інститути просторового розвитку". Інший, так званий "класичний" підхід, сприймає APP як структури, створені на засадах партнерства між приватним, державним і громадським секторами з метою комплексного вирішення проблем певної території.

У сучасних європейських країнах активно функціонують інституції регіонального розвитку (далі — IPP). Завдання, що вирішуються IPP визначаються метою їх функціонування, варіюються залежно від політико-економічних установок держави і особливостей того часу, в якому вони створювалися.

На цій основі виділяють три моделі IPP, що розрізняються за функціональною ознакою:

1) модель інституцій регіонального розвитку як інструменту забезпечення регіонального вирівнювання всередині країни;

2) модель інституцій регіонального розвитку як основи забезпечення економічного вирівнювання всередині міжнародного об'єднання країн;

3) модель інституцій регіонального розвитку як інструменту приєднання до провідних країн світу на основі інноваційної економіки.

Закордонний досвід пропонує агентства як відпрацьовану форму інституційної підтримки регіонального розвитку. Вони ефективно співпрацюють з місцевою та центральною владами як фокусні центри стратегічного планування та супроводження проєктів розвитку територій, забезпечують ефективну міжсекторну співпрацю влади-бізнесу-громадськості та створюють якісно нове економічне середовище.

Створення аналогічної мережі для підтримки процесів регіонального розвитку в Україні було заплановано Урядом на 2000 рік, але хибність підходу, що полягав у штучному продукуванні агенцій без урахування специфічних особливостей такого інституту як APP, і передбачав створення підзвітних облдержадміністраціям структур, а також брак значних ресурсів, потрібних для здійснення цього задуму, об'єктивно загальмував процес.

На початку 2001 року з'явилося реальне підґрунтя для створення мережі APP в Україні і 9 липня 2001 року цю ідею було реалізовано. Асоціація агенцій регіонального розвитку України об'єднала спочатку 17, на жовтень 2002 р. — 27 APP, а на червень 2004 р. — 38 APP [2].

Впродовж 2001—2015 рр., завдяки діяльності в Україні різних іноземних донорських організацій, що підтримували розвиток демократії в українському суспільстві, а також завдяки власним місцевим ініціативам, практично у всіх областях України виникли та діяли неприбуткові організації, що були аналогами (чи наближалися до таких) агенцій регіонального розвитку. Передумовою їхньої ефективної участі у процесах розвитку територій була активна співпраця з місцевими і центральними рівнями виконавчої влади (в багатьох випадках така співпраця була успішною, але нерозуміння владою ресурсу APP переважало), і насамперед з органами місцевого самоврядування, які за своєю природою та функціями є відповідальними за розвиток певних територій.

До особливостей того періоду варто віднести такі:

— організації, що діяли з метою сприяння регіональному і місцевому розвитку, майже не залучалися до розробки місцевих та регіональних програм і стратегій розвитку та процесу їх подальшої реалізації;

— діяльність існуючих в Україні APP і організацій, що сприяли регіональному та місцевому розвитку, здійснювалась переважно за рахунок фінансової підтримки з боку іноземних і міжнародних донорів; практична відсутність координації та узгодження діяльності організацій, що позиціонували себе як APP, на регіональному рівні.

Зазначені аспекти актуалізували необхідність трансформації APP в Україні відповідно до актуальних європейських стандартів. Водночас для регіонів України законодавчо підтверджена можливість створення агенцій з'явилася в 2015 році, коли Верховною Радою України був ухвалений Закон України "Про засади державної

**Таблиця 1. Динаміка утворення агенцій регіонального розвитку в Україні**

Рік заснування	Назва АРР
2016	Агенція регіонального розвитку Волинської області Агенція регіонального розвитку «Офіс Євроінтеграції» Дніпропетровської області* Агенція регіонального розвитку Чернівецької області Агенція регіонального розвитку Хмельницької області* Агенція регіонального розвитку Вінницької області Донецька агенція регіонального розвитку** Агенція регіонального розвитку Запорізької області Агенція регіонального розвитку Луганської області Черкаська Агенція регіонального розвитку
2017	Агенція регіонального розвитку Полтавської області «Офіс Євроінтеграції»* Агенція регіонального розвитку Закарпатської області Агенція регіонального розвитку Чернігівської області Агенція регіонального розвитку Житомирської області Агенція регіонального розвитку Івано-Франківської області Агенція регіонального розвитку в Тернопільській області Агенція регіонального розвитку Кіровоградської області
2018	Агенція регіонального розвитку Рівненської області Агенція регіонального розвитку Київської області
2019	Агенція регіонального розвитку Львівської області Агенція регіонального розвитку «Офіс Євроінтеграції» Херсонської області*
2020	Агенція регіонального розвитку Одеської області

Примітка: \*АРР беруть участь у реалізації експериментального проєкту щодо утворення та забезпечення функціонування установ "Агенція регіонального розвитку "Офіс євроінтеграції", затвердженого розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.10.2020. № 1300.

\*\* Агенція перебуває в процесі ліквідації.

Джерело: складено за даними [6].

регіональної політики" [8]. Прийняттям цього Закону були закладені підвалини для формування в Україні нової інституції — агенції регіонального розвитку та визначено основні принципи державної регіональної політики. Наступним кроком стало схвалення 11 лютого 2016 року Кабінетом Міністрів України Типового положення про агенцію регіонального розвитку [9], що остаточно врегулювало законодавче поле для створення та діяльності агенції. Відтепер визначена організаційно-правова форма для Агенції: "установа, засновниками якої будуть відповідна обласна рада та обласна державна адміністрація, а також регіональні громадські організації, об'єднання підприємств, вищі навчальні заклади тощо" [9].

Відповідно до законодавства [9], агенція регіонального розвитку є неприбутковою (отримання прибутку не є метою діяльності) та небуджетною (не фінансується з Державного бюджету України) установою, що утворюється на засадах партнерства між державним, приватним та громадським секторами, організаціями роботодавців та їх об'єднаннями.

Метою діяльності АРР є "...сприяння та організація регіонального розвитку, розвитку окремих територій області, громад та їх інфраструктури, і відповідного об'єднання для цього організаційних та фінансових ресурсів, які походять як з території області, так і з-поза її меж, сприяння залученню інвестицій та позик, формування позитивного іміджу регіону, надання консультативних послуг, покращення інвестиційного клімату у регіоні, збір та розповсюдження інформації, розробка та реалізація проєктів регіонального розвитку та отримання фінансування для їх реалізації" [9]. Відтак головна мета діяльності агенції —

ефективна реалізація державної регіональної політики.

За період 2016—2020 рр. у регіонах України сформувалась мережа АРР, дані про які представлені в окремому розділі на офіційному веб-сайті Міністерства розвитку громад та територій України [7], динаміку формування яких подано в таблиці 1.

Так, як видно з таблиці 1, утворення АРР розпочалось у 2016 році. На початок 2021 року, у 23 регіонах прийняті рішення про заснування АРР, у 21 регіоні АРР зареєстровані, вже працюють або знаходяться в процесі формування.

Варто відмітити, що у всіх утворених АРР засновником виступили відповідні обласні державні адміністрації. Також у більшості АРР засновником є відповідні обласні ради. Разом з тим, до заснування АРР не долучалися обласні ради у Волинській, Дніпропетровській, Донецькій, Луганській та Львівській областях [7]. Співзасновниками агенцій виступають регіональні торгово-промислові палати, асоціації органів місцевого самоврядування, вищі навчальні заклади та громадські організації. Так, наприклад, засновниками Агенції у Вінницькій області є Вінницька обласна рада, Вінницька обласна державна адміністрація, Асоціація органів місцевого самоврядування, Вінницький національний технічний університет та Вінницький національний медичний університет ім.

М.І. Пирогова [1].

Майже всі АРР утворені як недержавні установи, однак АРР Львівської області утворена у організаційно-правовій формі "державна організація (установа, заклад)". Зосередимо увагу, що відповідно до розпоряджень Кабінету Міністрів України від 20.11.2019 № 1100 [10] та від 21.10.2020 № 1300 [11], на базі АРР запроваджено реалізацію експериментального проєкту щодо утворення та забезпечення функціонування установ "Агенція регіонального розвитку "Офіс євроінтеграції". Такий експериментальний проєкт реалізується у Дніпропетровській, Полтавській, Хмельницькій та Херсонській областях до 31 грудня 2021 року. Діяльність АРР — "Офісів євроінтеграції" спрямовується на сприяння розвитку культурних та освітніх проєктів, бізнес-контактів, а також економіки та інфраструктури із залученням інвестицій та фінансової допомоги ЄС.

Втім, хоча процеси створення АРР і відзначалися певною активністю та цілепокладанням активізації заходів державної регіональної політики в областях України за їх сприяння, необхідно зазначити, що не всі зареєстровані АРР здійснюють повноцінну діяльність. За даними [6; 12] нині 10—12 АРР мають успішні приклади діяльності у певних сферах.

З однієї сторони, причиною такого стану справ є те, що регіональна влада на сьогодні, в масі своїй, не керується планувальними документами розвитку та спрямовує усі наявні для регіонального розвитку кошти на інвестування у заходи та проєкти, що не вимагають участі агенцій регіонального розвитку в їх підготовці та реалізації. З іншого боку, для того щоб АРР стали реальним дієвим суб'єктом впливу на регіональний розвиток, рушієм підготовки та реалізації розвиткових

проектів, необхідний гарантований мінімальний рівень забезпеченості агенцій фінансовими ресурсами, укомплектованість кадрами, які пройшли відповідну фахову підготовку, участь ключових стейкхолдерів регіонального розвитку в управлінні та діяльності APP.

Як результат, окремі успішні результати роботи APP відзначаються, зокрема до 2020 року це стосувалося, здебільшого, їх діяльності у Черкаській, Вінницькій та Донецькій областях. Водночас вже в 2020 році, APP взяли участь у підготовці проектів регіональних стратегій розвитку на 2021—2027 роки та проектів планів заходів із їх реалізації у 17 регіонах. Проте форма та ступінь участі APP у підготовці зазначених проектів документів суттєво відрізняється між регіонами [6]. Найбільш чітко визначена робота APP у процесі стратегічного планування регіонального розвитку у Вінницькій області, де агенція є виконавчим адміністратором з питань модерування/фасилітації процесу розробки проекту стратегії та відповідальна за напрямок смарт-спеціалізації. У Черкаській області APP координує процес розробки стратегії та плану заходів. У Чернівецькій області APP визначено співрозробником Стратегії та плану заходів з її реалізації. Водночас Київська ОДА відзначила формальну участь APP у засіданнях робочої групи з розробки проектів РСР та плану заходів. Отже в цілому ці установи ще не стали активними учасниками процесу реалізації державної регіональної політики на місцях.

Якщо зосередитися на діяльності APP у 2020 році (табл. 2), то можемо побачити, що в частині областей діяльність APP не здійснювалась. Крім того, не зважаючи на п'ятирічний процес становлення інституту APP в Україні, досі є регіони, що їх не створили.

Зважаючи на дані таблиці 2, можемо дійти висновку, що в цілому ці установи ще не стали активними учасниками процесу реалізації державної регіональної політики в областях. Також цю тезу підтверджують дані про джерела фінансування APP в 2020 році [6]. Так, у 2020 році APP залучали на забезпечення своєї діяльності кошти з інших джерел. Надходження від надання платних послуг у 2020 році отримали 9 APP — Вінницької, Житомирської, Закарпатської, Львівської, Рівненської, Тернопільської, Черкаської, Чернівецької, Чернігівської областей. Найбільші надходження від надання платних послуг отримали APP Львівської (196,0 тис. грн), Чернівецької (175,0 тис. грн), Черкаської (173,0 тис. грн) та Закарпатської (147,5 тис. грн). Також низка APP отримали надходження до своїх бюджетів за рахунок коштів міжнародної технічної допомоги: APP Хмельницької (735,2 тис. грн), Луганської (719,4 тис. грн), Тернопільської (302,7 тис. грн), Черкаської (364,1 тис. грн),

**Таблиця 2. Дані про функціонування агенцій регіонального розвитку в 2020 році**

<i>APP, що продемонстрували результати діяльності у 2020 році</i>	<i>APP, які у 2020 році не здійснювали діяльність</i>	<i>Області, в яких відсутні APP, станом на початок 2021 року</i>
Агенція регіонального розвитку Вінницької області; Агенція регіонального розвитку Житомирської області; Агенція регіонального розвитку Закарпатської області; Агенція регіонального розвитку Запорізької області; Агенція регіонального розвитку Івано-Франківської області; Агенція регіонального розвитку Київської області; Агенція регіонального розвитку Кіровоградської області; Агенція регіонального розвитку Луганської області; Агенція регіонального розвитку Львівської області; Агенція регіонального розвитку Рівненської області; Агенція регіонального розвитку Тернопільської області; Агенція регіонального розвитку «Офіс Євроінтеграції» Херсонської області; Агенція регіонального розвитку Хмельницької області; Агенція регіонального розвитку Черкаської області; Агенція регіонального розвитку Чернівецької області; Агенція регіонального розвитку Чернігівської області	Агенція регіонального розвитку Волинської області; Агенція регіонального розвитку «Офіс Євроінтеграції»; Дніпропетровської області; Донецька агенція регіонального розвитку (перебуває в процесі ліквідації); Агенція регіонального розвитку Одеської області (створена в кінці 2020 р.); Агенції регіонального розвитку Полтавської області «Офіс Євроінтеграції»	Сумська область; Миколаївська область; Харківська область

Джерело: складено за даними [6].

Чернігівської (85,0 тис. грн) та Житомирської (4,6 тис. грн) областей.

Все ж основним джерелом фінансування діяльності APP є кошти обласних бюджетів. Зокрема, у 2020 році найбільші обсяги фінансування з обласних бюджетів отримали APP Київської (3500,0 тис. грн), Чернівецької (1236,7 тис. грн), Черкаської (1229,0 тис. грн), Кіровоградської (1177,2 тис. грн), Житомирської (1068,8 тис. грн), Хмельницької (1000,0 тис. грн), Закарпатської (900,8 тис. грн) та Вінницької (830,0 тис. грн) областей. Водночас упродовж 4 років (2017—2020) фінансувалась з обласного бюджету діяльність APP тільки в Черкаській, Житомирській, Вінницькій та Чернігівській областях. Проте у 2020 році не виділялися з обласних бюджетів кошти на фінансування APP у Волинській, Дніпропетровській, Донецькій, Запорізькій, Івано-Франківській, Луганській, Львівській, Полтавській областях. APP Одеської області утворена у листопаді 2020 року, відтак кошти на її утримання з обласного бюджету не виділялися.

Зважаючи на вищевикладене, APP в Україні не зможуть бути повноцінно створені та ефективно реалізовувати свої місію та завдання, поки на обласному рівні не з'явиться розуміння, що підвищення конкурентоспроможності будь-якого регіону досягається через інвестування ресурсів місцевої влади та бізнесу у діяльність за напрямками, що їх найкраще можна впроваджувати, базуючись на платформі APP. А саме: мобілізація усіх

регіональних стейкхолдерів (органів влади, бізнесу, громадськості) навколо виконання усіх цілей та завдань визначених у регіональній стратегії розвитку та плані заходів з її реалізації; розвиток людських ресурсів шляхом розвитку підприємницьких навичок, формування і розвитку лідерських та комунікаційних навичок, інклюзивності соціальних груп, які традиційно не мають доступу до ринку праці або мають обмежений доступ, розвиток професійних кваліфікацій, орієнтованих на попит регіонального ринку праці та забезпечення процесу навчання та переорієнтації місцевого населення впродовж життя; створення інфраструктури підтримки малого та середнього бізнесу; надання технічної допомоги малому та середньому бізнесу; надання консультацій та допомоги в організації нових підприємств; створення привабливого бізнесового іміджу регіону; впровадження інновацій, нових технологій та підтримку прикладних технологічних досліджень; сприяння розвитку сільської місцевості, зокрема створення фінансових інструментів для фермерів та сільських підприємців; розвиток управлінської спроможності органів місцевого самоврядування [12].

### ВИСНОВКИ З ПРОВЕДЕНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

З метою створення в Україні гнучкої та стійкої системи інституційного забезпечення регіонального розвитку, враховуючи досвід європейських країн, необхідно реалізувати ряд заходів:

- окреслити чітку ієрархію та законодавчо визначити статус регіонів відповідно до норм європейського міжнародного права;
- завершити формування ієрархічної системи органів регіонального самоврядування відповідно до оновленої системи адміністративно-територіального устрою країни з урахуванням специфіки кожного окремого регіону країни. Адже, як випливає з аналізу закордонного досвіду, саме органи місцевого самоврядування, як повноцінні представники населення регіону, зазвичай виступають ініціатором, рушієм та координатором заходів регіонального розвитку, являючись їх кінцевим споживачем;
- виробити власні механізми функціонування публічно-владних інститутів на місцевому і регіональному рівнях;
- розробити дієві механізми контролю за їх діяльністю.

Вважаємо, що АРР повинні стати центром управління стратегічним розвитком регіону, майданчиком, який дозволить прозоро і системно працювати над розкриттям у кожному регіоні власного соціально-економічного потенціалу і використання усіх наявних засобів для цього — людського капіталу; фінансових інструментів (наприклад, кошти Державного фонду регіонального розвитку, обласного бюджету, донорів, кредитних ресурсів); внутрішніх та іноземних інвестицій тощо. Окрім того, діяльність агенцій регіонального розвитку має стати поштовхом до активізації міжрегіональної співпраці, економічної взаємодії, розроблення та реалізації спільних міжрегіональних проєктів. Для реалізації зазначеного доречно внести відповідні зміни до Закону

України "Про засади державної регіональної політики" та Типового положення про агенції регіонального розвитку (зокрема, щодо розширення можливостей агенцій регіонального розвитку з надання платних послуг для формування власних бюджетів розвитку).

З огляду на аналіз досвіду закордонних інституцій регіонального розвитку, більшість яких продемонстрували успішні результати лише за широкого залучення до процесу місцевого економічного розвитку ЄС та інших організацій-донорів, вважаємо за доцільне запровадити практику більш широкого залучення інституцій Європейського Союзу в процеси регіонального розвитку України, як у якості фінансових донорів, так і у якості носіїв кращих практик, вивчення та запровадження яких дозволить уникнути помилок країн, що вже пройшли аналогічні етапи розвитку. Це і складає основу для подальших досліджень.

#### Література:

1. Агенція регіонального розвитку у Вінницькій області: офіційна вебсторінка. URL: <https://ar-dvin.org.ua/> (дата звернення: 14.06.2021).
2. Асоціація агенцій регіонального розвитку України (National Association Of Regional Development Agencies): вебсайт. URL: <http://www.narda.org.ua/> (дата звернення: 14.06.2021).
3. Гінкул А. Створення Агенцій регіонального розвитку. Local Development and Reforms Center. URL: <https://www.slideshare.net/regionnetua/ss-61454239>
4. Джерела та механізми фінансування місцевого економічного розвитку: навч. посіб. / Мамонова Валентина та ін. Проєкт "Місцевий економічний розвиток міст України". Київ: Центр громад. експертизи, 2013. 176 с.
5. Жуковська Ю., Марковець О. Агенції місцевого економічного розвитку як елемент електронної демократії. Information, Communication, Society (ICS-2017): Матеріали 6-ої Міжнародної наукової конференції ІКС-2017, 18—20 травня 2017 року, Україна, Славське. 2017. С. 278 — 279. URL: [http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/38416/1/135\\_278-279.pdf](http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/38416/1/135_278-279.pdf)
6. Звіт про результати діяльності Агенцій регіонального розвитку у 2020 році. Міністерство розвитку територій та громад України: офіційний вебсайт. URL: <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/derzhavna-rehional-na-polityka/institutsiynе-zabezpechennya-regionalnogo-rozvytku/agentsiyi-regionalnogo-rozvytku-u-2020-roczy/> (дата звернення: 14.06.2021).
7. Міністерство розвитку громад та територій України: офіційний вебсайт. URL: <https://www.minregion.gov.ua/> (дата звернення: 14.06.2021).
8. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 5 лют. 2015 р. № 156. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19> (дата звернення: 14.06.2021).
9. Про затвердження Типового положення про агенцію регіонального розвитку: Постанова КМУ від 11 лютого 2016 р. № 258. URL: <https://www.kmu.gov.ua/pras/248941325> (дата звернення: 14.06.2021).
10. Про реалізацію експериментального проєкту щодо утворення та забезпечення функціонування ус-

танови "Агенція регіонального розвитку "Офіс євроінтеграції" Херсонської області": Розпорядження КМУ від 20 листопада 2019 р. № 1100 (втратило чинність на підставі Розпорядження КМУ № 1300-р від 21.10.2020). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1100-2019-%D1%80#Text> (дата звернення: 14.06.2021).

11. Про реалізацію експериментального проєкту щодо утворення та забезпечення функціонування установ "Агенція регіонального розвитку "Офіс євроінтеграції": Розпорядження КМУ від 21 жовтня 2020 р. № 1300-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1300-2020-%D1%80#n13> (дата звернення: 14.06.2021).

12. Проблеми становлення агенцій регіонального розвитку в Україні: Аналітична записка. 2018. URL: [http://rdpa.regionet.org.ua/images/129/Analytical\\_Note\\_on\\_RDAs\\_April\\_2018.docx](http://rdpa.regionet.org.ua/images/129/Analytical_Note_on_RDAs_April_2018.docx)

13. Ткачук А. Як уникнути помилок при створенні агенцій регіонального розвитку: коментар, відео. 13.05.2016. Інститут громадянського суспільства: вебсайт. URL: <https://www.csi.org.ua/news/7627-2/> (дата звернення: 14.06.2021).

14. Удод Є. Агенції місцевого розвитку як дієва форма співробітництва місцевої та регіональної влади задля розвитку та підтримки децентралізації Управління інноваційним розвитком території: матеріали наук.-практ. конф., м. Дніпропетровськ, 30 жовт. — 30 листоп. 2015 р. / за заг. ред. Ю. П. Шарова. — Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2015. С. 260 — 262. URL: [http://www.dbuapa.dp.ua/konf/konf\\_dridu/2015\\_11\\_30\\_mater\\_mup\\_.pdf](http://www.dbuapa.dp.ua/konf/konf_dridu/2015_11_30_mater_mup_.pdf)

15. Development Agency. EURADA: website. URL: <https://www.eurada.org/rdas-overview/awards> (Accessed: 15.06.2021).

16. Regional Policy. European Commission: official website. URL: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/index.cfm/en/](https://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/en/) (Accessed: 15.06.2021).

## References:

1. The official webpage of Agency for Regional Development in Vinnytsia oblast (2021), available at: <https://ardvin.org.ua/> (Accessed 14 June 2021).

2. The websait of National Association Of Regional Development Agencies (2004), available at: <http://www.narda.org.ua/> (Accessed 14 June 2021).

3. Hinkul, A. (2016), "Establishment of Regional Development Agencies", Local Development and Reforms Center, available at: <https://www.slideshare.net/regionnetua/ss-61454239> (Accessed 14 June 2021).

4. Mamonova, V. Baldych, N. and Hrynychuk, N. (2013), Dzherela ta mekhanizmy finansuvannia mistsevoho ekonomichnoho rozvytku [Sources and mechanisms of financing local economic development], Tsentr hromad. ekspertyzy, Kyiv, Ukraine.

5. Zhukovska, Yu. (2017), "Local economic development agencies as an element of e-democracy", Information, Communication, Society [ICS-2017], Slavske, Ukraine, pp. 278—279, available at: [http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/38416/1/135\\_278-279.pdf](http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/38416/1/135_278-279.pdf) / (Accessed 14 June 2021).

6. Ministry for Communities and Territories Development of Ukraine (2021), "Report on the results of the

Regional Development Agencies in 2020", available at: <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/derzhavna-rehional-na-polityka/institutsiynе-zabezpechennya-regionalnogo-rozvitku/agentsiyi-regionalnogo-rozvitku/zvit-pro-rezultaty-diyalnosti-agenczij-regionalnogo-rozvytku-u-2020-roczy/> (Accessed 14 June 2021).

7. The official site of Ministry for Communities and Territories Development of Ukraine (2021), available at: <https://www.minregion.gov.ua/> (Accessed 14 June 2021).

8. The Verkhovna Rada of Ukraine (2015), The Law of Ukraine "On the principles of state regional policy", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19?lang=uk#Text> (Accessed 14 June 2021).

9. Cabinet of Ministers of Ukraine (2016), Resolution "On approval of the Standard Regulations on the Regional Development Agency", available at: <https://www.kmu.gov.ua/npras/248941325> (Accessed 14 June 2021).

10. Cabinet of Ministers of Ukraine (2019), Order "About realization of the experimental project concerning formation and maintenance of functioning of establishment "Regional Development Agency "Office of European integration" of the Kherson oblast", available at <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1100-2019-%D1%80#Text> (Accessed 14 June 2021).

11. Cabinet of Ministers of Ukraine (2020), Order "About realization of the experimental project concerning formation and maintenance of functioning of establishment "Regional Development Agency "Office of European integration", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1300-2020-%D1%80#n13> (Accessed 14 June 2021).

12. Regional Development in Policy and Action in Ukraine Team, U-LEAD with Europe Programme (2018), "Analytical note "Problems of formation of regional development agencies in Ukraine", available at: [http://rdpa.regionet.org.ua/images/129/Analytical\\_Note\\_on\\_RDAs\\_April\\_2018.docx](http://rdpa.regionet.org.ua/images/129/Analytical_Note_on_RDAs_April_2018.docx) (Accessed 14 June 2021).

13. Tkachuk, A. (2016), "How to avoid mistakes when creating regional development agencies: koment, video", Civil Society Institute, available at: <https://www.csi.org.ua/news/7627-2/> (Accessed 14 June 2021).

14. Udod, Ye. (2015), "Local development agencies as an effective form of cooperation between local and regional authorities to develop and support decentralization", Materialy naukovo-praktychnoi konferentsii. Upravlinnia innovatsiynym rozvytkom terytorii [Materials of the scientific-practical conference. Management of innovative development of the territory], DRIPA NAPA, Dnipropetrovsk, Ukraine, pp. 260—262, available at: [http://www.dbuapa.dp.ua/konf/konf\\_dridu/2015\\_11\\_30\\_mater\\_mup\\_.pdf](http://www.dbuapa.dp.ua/konf/konf_dridu/2015_11_30_mater_mup_.pdf) (Accessed 14 June 2021).

15. The website of Development Agency. EURADA (2021), available at: <https://www.eurada.org/rdas-overview/awards> (Accessed 15 June 2021).

16. The official website of Regional Policy. European Commission (2021), available at: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/index.cfm/en/](https://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/en/) (Accessed 15 June 2021).  
*Стаття надійшла до редакції 08.07.2021 р.*

В. С. Артамощенко,  
к. військ. н., доцент, докторант науково-методичного центру організації наукової  
та науково-технічної діяльності, Національний університет оборони  
України імені Івана Черняховського, м. Київ  
ORCID ID 0000-0002-7734-4210

DOI: 10.32702/2306-6814.2021.13 — 14.79

## РОЗВИТОК СИСТЕМИ ВІЙСЬКОВОЇ ОСВІТИ НА ОСНОВІ МЕТОДУ DOTMLPFI. ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

V. Artamoshchenko,  
PhD in Military Science, Associate Professor, Doctoral researcher of the scientific-methodical center  
of organization of scientific and scientific-technical activity, National Defence University of Ukraine  
named after Ivan Cherniakhovskyi, Kyiv

### DEVELOPMENT OF THE MILITARY EDUCATION SYSTEM BASED ON THE DOTMLPFI METHOD. LEGAL ASPECT

*У статті окреслено метод оборонного планування на основі спроможностей для оцінювання системи військової освіти за складовими DOTMLPFI. Сформульовано поняття спроможності системи військової освіти — "доктрини" (Doctrine). Підкреслено, що розвиток системи військової освіти в інтересах підготовки кадрів сектору безпеки і оборони полягає у змінах складових системи та потребує державного регулювання.*

*Проведений аналіз та систематизовано результати реалізованих та запланованих змін у Законі України, Акти Президента України та Кабінету Міністрів України, які супроводжують розвиток системи військової освіти та є ключовою складовою спроможності "доктрини". Підкреслено, що поєднання змін у Законі України, Акти Президента України та Кабінету Міністрів України із змінами у нормативні акти державних органів, до сфери управління яких належать заклади освіти військового профілю, становитимуть основу правового механізму державного управління СВО.*

*The article states that the capability-based method of defence planning based on DOTMLPFI components was used to evaluate the military education system.*

*The author emphasized that development of the military education system in the interests of training in the security and defence sector requires changes in the components of the system and state regulation.*

*The capability of the "doctrine" military education system is the ability of the Laws of Ukraine, acts of the President of Ukraine, acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine and regulations of state bodies, to which educational institutions belong, to regulate relations between government agencies, educational institutions and participants.*

*The analysis is carried out and the results of the implemented and planned changes in the Laws of Ukraine, Acts of the President of Ukraine and the Cabinet of Ministers of Ukraine are systematized.*

*Amendments to the Law of Ukraine "On Education" have been elaborated, and new levels of military education of officers are defined such as tactical, operational, strategic.*

*Amendments to the Law of Ukraine "On Higher Education" separate the concepts of "higher military educational institution" and "higher education institution with specific conditions of study". Moreover, the powers of state bodies in the field of security and defense are expanding.*

*Amendments to the Law of Ukraine "On Higher Education" have come into force regarding special conditions of admission to higher education institutions for combatants, servicemen and other categories in the interests of military educational institutions.*

*The Law of Ukraine "On Professional Pre-Higher Education" regulated the activities of military colleges for sergeants.*

*The Decree of the President of Ukraine "On the Military Security Strategy of Ukraine" defined the tasks of developing the military education system and training for the defence forces according to the NATO principles and standards.*

*The Cabinet of Ministers of Ukraine approved a new Regulation on military lyceums, new licensing conditions for educational activities, a new "Regulation on higher military educational institutions". In the future, the "Concept for the development of the military education system" will be approved.*

*The author highlighted that further combination of amendments to the Laws of Ukraine, Acts of the President of Ukraine and the Cabinet of Ministers of Ukraine with changes in regulations of state bodies to which military educational institutions belong will form the basis of the legal mechanism of state management of military education.*

*Ключові слова: Військова освіта, система Військової освіти, сили оборони, державне управління.  
Key words: military education, military education system, defence forces, public administration.*

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ АБО ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Стратегією національної безпеки України пріоритетами національних інтересів України та забезпечення національної безпеки визначено відновлення територіальної цілісності у межах міжнародно визнаного державного кордону України та європейська і євроатлантична інтеграція [1].

Напрямами реалізації цих пріоритетів є посилення спроможностей Збройних Сил України, інших органів сектору безпеки і оборони та розвиток особливого партнерства з Організацією Північноатлантичного договору з метою набуття повноправного членства України в НАТО.

Міністерству оборони України визначено повноваження щодо організації в силах оборони заходів оборонного планування та визначення засад військової кадрової політики у сфері оборони [2].

Оборонне планування — складова частина системи державного стратегічного планування, що здійснюється з метою забезпечення обороноздатності держави шляхом визначення пріоритетів і напрямів розвитку сил оборони, їх спроможностей, озброєння та військової техніки, інфраструктури, підготовки військ (сил), а також розроблення відповідних концепцій, програм і планів з урахуванням реальних і потенційних загроз у воєнній сфері та фінансово-економічних можливостей держави [2].

Отже, оцінювання спільних спроможностей сил оборони є складовою оборонного планування.

У збройних силах держав-членів НАТО для оцінювання спільних (об'єднаних) спроможностей застосовується метод DOTMLPFI (Doctrine, Organization, Training, Materiel, Leadership and Education, Personnel, Facilities, Interoperability) [3; 4]. Оборонне планування на основі спроможностей впроваджується у діяльність сил оборони України [5; 6].

Підготовка кадрів для сил оборони здійснюється у системі військової освіти (СВО), яка є складовою державної системи освіти, тобто її діяльність регулюється державою [7].

Міністерством оборони України впроваджується низка проєктів розвитку окремих спроможностей військ (сил), у тому числі, щодо розвитку системи військової освіти [8; 9].

Проєкт розвитку СВО ґрунтується на методі DOTMLPFI суть якого полягає у послідовній оцінці елементів системи за її складовими із подальшим проєктним управлінням заходів розвитку елементів системи [8]. Так, опрацьовуються зміни до законодавства, розроб-

ляються нові стандарти, проводиться апробація нових освітніх програм військової підготовки, поступово змінюється система управління, удосконалюється інфраструктура та матеріально-технічне забезпечення, тощо. Все це потребує регулювання з боку держави на рівні Законів України, Актів Президента України та Кабінету Міністрів України, інших нормативно-правових актів та складає основу державного регулювання розвитку СВО.

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, У ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО РОЗВ'ЯЗАННЯ ЦІЄЇ ПРОБЛЕМИ

Питання змін у законодавство та інші нормативно-правові акти перебувають у полі зору науковців [8; 10—12], водночас більшість пропозицій надаються у загальному вигляді без конкретизації та систематизації результатів впровадження змін.

### МЕТА СТАТТІ

У статті автор ставить за ціль провести аналіз стану змін у нормативно-правові акти, що супроводжують розвиток СВО, систематизувати результати їх впровадження та намітити перспективи.

### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ З ПОВНИМ ОБґРУНТУВАННЯМ ОТРИМАНИХ НАУКОВИХ РЕЗУЛЬТАТІВ

Система освіти являє собою сукупність складників освіти, рівнів і ступенів освіти, кваліфікацій, освітніх програм, стандартів освіти, ліцензійних умов, закладів освіти та інших суб'єктів освітньої діяльності, учасників освітнього процесу, органів управління у сфері освіти, а також нормативно-правових актів, що регулюють відносини між ними [5].

До нормативно-правових актів, що регулюють відносини між органами управління, закладами освіти та учасниками освітнього процесу слід віднести: закони України, акти Президента України, акти Кабінету Міністрів України, нормативно-правові акти державних органів, до сфери управління яких належать заклади освіти, які здійснюють підготовку військових кадрів сектору безпеки і оборони.

Отже, поняття спроможності СВО — "доктрини" (Doctrine) можна сформулювати, як здатність Законів України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України та нормативно-правових актів державних органів до сфери управління яких належать заклади освіти регулювати відносини між органами управління, закладами освіти та учасниками освітнього процесу з метою системних змін СВО.



На сьогодні Міністерством оборони продовжується робота щодо внесення змін у законодавство та інші нормативно-правові акти. Розглянемо результати, що досягнуті та намітимо перспективи.

Проектом Закону України "Про внесення змін до деяких законів України щодо військової освіти і науки" опрацьовані зміни до Закону України "Про освіту" [13]. Так, у статті 21-й в абзаці восьмому частини четвертої слова "оперативно-тактичний або оперативно-стратегічний" замінюються словами "оперативний, стратегічний". Отже, новими рівнями військової освіти офіцерського складу є тактичний, оперативний, стратегічний.

Метою такої зміни є приведення рівнів військової освіти в Україні до рівнів військової освіти збройних сил держав — членів НАТО та подальша реалізація вимог положень ст. 15 Закону України "Про національну безпеку України" щодо визначення засад військової кадрової політики, підготовки кадрів для виконання заходів оборонного планування в силах оборони та підготовки до спільних дій в міжвідомчих органах військового управління за процедурами планування і прийняття військових рішень стандарту НАТО JOPP (Joint Operation Planning Process).

Проектом Закону також вносяться зміни у Закон України "Про вищу освіту", а саме частина перша статті першої пункту шостого розділяє поняття "вищий військовий навчальний заклад" та "заклад вищої освіти зі специфічними умовами навчання". Це обумовлено особливостями підготовки кадрів для сил оборони та сил безпеки, які мають відповідні завдання та функції [2], редакція, яка пропонується:

вищий військовий навчальний заклад (ВВНЗ) — заклад вищої освіти державної форми власності, який здійснює на певних рівнях вищої освіти підготовку курсантів (слухачів, студентів), ад'юнктів для подальшої служби на посадах офіцерського (сержантського і старшинського) складу з метою задоволення потреб Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, Служби безпеки України, Служби зовнішньої розвідки України, інших розвідувальних органів України, центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону;

заклад вищої освіти зі специфічними умовами навчання (ЗВО СУН) — заклад вищої освіти державної форми власності, який здійснює на певних рівнях вищої освіти підготовку курсантів (слухачів, студентів), ад'юнктів для подальшої служби на посадах начальницького складу з метою задоволення потреб Міністерства внутрішніх справ України, Національної поліції та центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань.

Також відпрацьовано зміни до статті 13 Закону України "Про вищу освіту", які розширюють повноваження державних органів, що забезпечують формування та реалізують державну політику у сфері безпеки та оборони, до сфери управління яких належать ВВНЗ, ЗВУ СУН, у частині встановлення особливого порядку та

вимог щодо управління закладом, діяльності та розмежування повноважень органів управління і громадського самоврядування, кандидатів на посади їх керівників (заступників керівників), призначення та звільнення з посад керівників (заступників керівників), змісту освітніх програм, формування переліку спеціалізацій підготовки здобувачів спеціалізованої освіти, вимог та конкурсного відбору кандидатів на посади педагогічних, науково-педагогічних та наукових працівників, порядку відрахування, переривання навчання, поновлення і переведення курсантів (студентів), слухачів, ад'юнктів (аспірантів), нормативів чисельності курсантів, слухачів, ад'юнктів (аспірантів), які навчаються на одну посаду науково-педагогічного працівника.

Новою редакцією статті 44 Закону України "Про вищу освіту" набули чинності зміни до умов прийому до закладів вищої освіти [14].

Так, визначено, що брати участь у конкурсі в межах установлених квот прийому до закладів вищої освіти (наукових установ) України за результатами вступних іспитів з конкурсних предметів мають право особи (за їхнім вибором) [14]:

особи, яких законом визнано учасниками бойових дій та які захищали незалежність, суверенітет і територіальну цілісність України, брали участь в антитерористичній операції (операції об'єднаних сил), забезпеченні її проведення, у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, забезпеченні їх здійснення;

військовослужбовці військової служби за контрактом — при вступі до вищих військових навчальних закладів та військових навчальних підрозділів закладів вищої освіти.

Отже, нова редакція цієї частини умов прийому до закладів вищої освіти розширила права вказаних категорій, які не мали фізичної можливості пройти зовнішнє незалежне оцінювання, коли в період його складання виконували завдання в о та фактично позбавлялись права вступу до закладів вищої освіти.

Також в умовах особливого періоду брати участь у конкурсі за результатами вступних іспитів з конкурсних предметів при вступі на навчання на освітні програми в галузі воєнних наук, національної безпеки, безпеки державного кордону до військових закладів вищої освіти та військових навчальних підрозділів закладів вищої освіти також мають право [14]:

громадяни України, звільнені зі строкової служби, — протягом року після звільнення;

студенти закладів вищої освіти, які виявили бажання вступити на навчання та в подальшому проходити службу за контрактом на посадах офіцерського складу;

вступники з числа випускників військових (військово-морських) ліцеїв та ліцеїв з посиленою військово-фізичною підготовкою, які закінчили навчання в рік вступу;

військовослужбовці військової служби за призовом під час мобілізації, на особливий період.

Вказані зміни є елементом мотиваційного механізму залучення найбільш вмотивованої та підготовленої категорії громадян України до проходження військової служби та складовою соціального захисту військовослужбовців.



Зміни призвели до зростання частки військовослужбовців військової служби за контрактом і випускників військових (військово-морських) ліцеїв та ліцеїв з посиленою військово-фізичною підготовкою серед кандидатів на навчання у ВВНЗ (ВНП ЗВО).

У сфері фахової передвищої освіти Законом України "Про фахову передвищу освіту" [15] врегульовано питання діяльності військових коледжів сержантського складу.

Так, визначено, що фахова передвища військова освіта є складником спеціалізованої фахової передвищої освіти та передбачає військово-професійну підготовку осіб рядового, сержантського (старшинського) складу військової служби за контрактом, яка здійснюється за освітньо-професійними програмами фахової передвищої освіти [15].

Також введені поняття "заклад фахової передвищої військової освіти" та "заклад фахової передвищої освіти із специфічними умовами навчання".

До першої категорії віднесені військові коледжі сержантського складу, які здійснюють підготовку осіб на військові посади сержантського (старшинського) складу.

Друга категорія це фахові коледжі із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку кадрів для потреб Міністерства внутрішніх справ України, Національної поліції України, інших центральних органів виконавчої влади, що реалізують державну політику у сферах охорони державного кордону, цивільного захисту, кримінально-виконавчої системи.

Державним органам, до сфери управління яких належать заклади фахової передвищої військової освіти, надано право своїми актами визначати перелік військових спеціалізацій, за якими здійснюється підготовка фахівців, та встановлювати особливі вимоги до управління закладом, діяльності та повноважень педагогічної ради, кандидатів та порядку призначення на посади їх керівників, порядку заміщення вакантних посад командування і педагогічних працівників, реалізації прав і обов'язків педагогічних працівників та осіб, які навчаються, порядку відрахування, переривання навчання, поновлення і переведення осіб, які навчаються.

Набуття чинності та імплементація закону дозволило організувати підготовку сержантського (старшинського) складу, зокрема з високотехнологічних спеціальностей у стислі терміни.

Питання розвитку СВО також регулюється Актами Президента України.

Так, Указом Президента України затверджено рішення Ради національної безпеки і оборони України "Про Стратегію воєнної безпеки України" [15]. Стратегія чітко формулює завдання розвитку систем військової освіти та підготовки особового складу для сил оборони, запровадження освітньо-професійних програм підготовки офіцерського, сержантського та старшинського складу з використанням досвіду бойових дій, методики підготовки, принципів і стандартів НАТО.

Указом Президента України затверджено "Річну національну програму під егідою Комісії Україна — НАТО на 2021 рік". Програма визначає стратегічну мету реформ у секторі оборони "професіоналізація сил оборони та створення необхідного військового резерву" та завдання "забезпечення централізованої підготовки особового складу сил оборони оперативного рівня (до 2025 року)" [17].

Розглянемо зміни у актах Кабінету Міністрів України.

Постановою Кабінету Міністрів України у 2019 році [18] ухвалені зміни у "Положення про військовий (військово-морський) ліцей". Визначено, що військовий (військово-морський) ліцей є закладом спеціалізованої освіти II—III або III ступенів військового профілю для дітей з 13 років. Отже, згадані заклади освіти набули статусу закладу спеціалізованої освіти військового профілю тобто включені до СВО.

Заміна слова "юнаків" на "дітей" надало право дівчатам навчатись у військовому (військово-морському) ліцеях, що є елементом реалізації політики гендерної рівності.

Постановою Кабінету Міністрів України у 2021 році затверджено єдине Положення про військовий (військово-морський, військово-спортивний) ліцей та ліцей із посиленою військово-фізичною підготовкою [19]. Отже, всі вказані заклади об'єднані єдиними вимогами, а дія положення поширюватиметься на ліцеї не лише Міністерства оборони, а й Міністерства внутрішніх справ, Міністерства освіти і науки, обласних рад.

Визначено, що вказані ліцеї є закладами спеціалізованої освіти, що забезпечує здобуття освіти військового профілю для юнаків і дівчат з 13 років одночасно зі здобуттям базової та/або профільної середньої освіти, проведення поглибленої допризовної та посиленої фізичної підготовки і виховання в ліцеїстів готовності до військової служби. Документ регулює організацію діяльності ліцеїв їхні завдання, структуру, склад учасників освітнього процесу, права та обов'язки особового складу.

Кабінетом Міністрів України затверджено нові Ліцензійні умови провадження освітньої діяльності [20]. Ряд вимог та положень внесені в інтересах розвитку СВО. Так, у вимогах до щодо педагогічних, науково-педагогічних, наукових працівників, які забезпечують реалізацію освітніх компонентів, передбачених освітньою програмою, з підготовки іноземців для ВВНЗ встановлено вимогу щодо володіння англійською мовою за мовним стандартом НАТО STANAG-6001 на рівні не нижче СМР-2.

Така вимога сприятиме досягненню рівня підготовленості науково-педагогічних (педагогічних) працівників потрібного для опанування та впровадження стандартів НАТО, у тому числі шляхом опрацювання документів англійською мовою.

Розширено перелік досягнень у професійній діяльності науково-педагогічних, педагогічних та наукових працівників для вищих військових навчальних закладів, військових навчальних підрозділів закладів вищої освіти такими параметрами [20]:

- наявність статусу учасника бойових дій;
- участь у міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки під егідою Організації Об'єднаних Націй;
- участь у міжнародних військових навчаннях (тренуваннях) за участю збройних сил країн-членів НАТО.

Впровадження рекомендацій дозволить залучити до освітнього процесу найбільш підготовлені та досвідчені кадри та підвищити якість реалізації освітніх програм у ВВНЗ.

Кабінетом Міністрів України ухвалено нове "Положення про вищі військові навчальні заклади" [21]. Цей документ формулює завдання ВВНЗ, регулює його

структуру, визначає питання управління закладом, регулює діяльність учасників освітнього процесу, фінансово-економічні відносини в діяльності навчального закладу, питання міжнародного співробітництва та контролю за діяльністю ВВНЗ. Прийняття нового Положення є елементом імплементації вимог сучасного законодавства у сфері освіти та національної безпеки в інтересах розвитку СВО.

Реалізацію Концепції військової освіти в Україні у редакції Постанови Кабінету Міністрів України від 15 грудня 1997 р. № 1410 "Про створення єдиної системи військової освіти" завершено у 2000 році [22]. Тому з набуттям чинності Закону України "Про внесення змін до деяких законів України щодо військової освіти і науки" буде ухвалено "Концепцію розвитку системи військової освіти". Документ затверджуватиметься розпорядженням Кабінету Міністрів України та формуватиме мету, завдання, шляхи і способи розвитку СВО в інтересах підготовки військових кадрів сектору безпеки і оборони.

### ВИСНОВКИ З ПРОВЕДЕНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ЦЬОМУ НАПРЯМІ

Таким чином, у статті сформульовано спроможність СВО "доктрини", як елементу методу DOTMLPFI, проведений аналіз та узагальнення запланованих та реалізованих змін у Законі України, Акті Президента України та Кабінету Міністрів України, що супроводжуватимуть розвиток системи військової освіти.

У подальшому поєднання змін у Законі України, Акті Президента України та Кабінету Міністрів України із змінами у нормативні акти державних органів, до сфери управління яких належать заклади освіти військового профілю становитимуть основу правового механізму державного управління СВО.

#### Література:

1. "Про Стратегію національної безпеки України". Указ Президента України № 392/2020 від 14 вересня 2020 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#n7>
2. "Про національну безпеку України". Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>
3. NATO Glossary of Abbreviations used in NATO Documents and Publications (AAP-15). URL: [https://nso.nato.int/nso/zPublic/ap/PROM/AAP-15%20\(2019\)%20EF.pdf](https://nso.nato.int/nso/zPublic/ap/PROM/AAP-15%20(2019)%20EF.pdf)
4. NATO Glossary of Terms and Definitions (AAP-06). URL: <https://nso.nato.int/nso/zPublic/ap/PROM/AAP-06%202020%20EF.pdf>
5. Сиротенко А. Оборонна реформа: системний підхід до оборонного менеджменту: монографія / А. Павліковський, В. Фролов, Ф. Саганюк та ін.; за заг. ред. А. Сиротенка. Київ: НУОУ, 2020. — 274 с. URL: <https://nuou.org.ua/assets/documents/mono-obo-ref-2020.pdf>
6. Щипанський П.В., Саганюк Ф.В., Мудрак Ю.М. Оборонний менеджмент: підходи до управління процесами оборонного планування // Збірник наукових праць Центру воєнно-стратегічних досліджень. — К.: НУОУ, 2020. — № 1 (71). — С. 52—58. URL: <http://znp-cvds.nuou.org.ua/article/view/233432/232181>

НУОУ, 2020. — № 1 (71). — С. 52—58. URL: <http://znp-cvds.nuou.org.ua/article/view/233432/232181>

7. Сальнікова О.Ф., Артамощенко В.С. Теоретичні аспекти державного управління системою військової освіти // Інвестиції: практика та досвід. — Київ, 2021. — № 12. С. 67—71. URL: <https://doi.org/10.32702/2306-6814.2021.12.67>

8. Артамощенко В.С., Фаворська О.Ю. Управління змінами щодо розвитку системи військової освіти на засадах програмно-проектного менеджменту // Наука і оборона. — К.: НУОУ, 2019. — № 3. — С. 40—44. URL: <https://doi.org/10.33099/2618-1614-2019-8-3-40-44>

9. Про організацію виконання окремих заходів оборонної реформи на середньострокову перспективу. Наказ Міністерства оборони України від 14 серпня 2020 року № 283. URL: [https://www.mil.gov.ua/content/mou\\_orders/mou\\_2020/nm\\_283.pdf](https://www.mil.gov.ua/content/mou_orders/mou_2020/nm_283.pdf)

10. Полторак С.Т. Трансформація системи військової освіти України на шляху до досягнення стандартів НАТО // Наука і оборона. — 2018. — № 2. — С. 3—10. URL: <https://doi.org/10.33099/2618-1614-2018-3-2-3-10>

11. Зельницький А., Заболотний О. Якість вищої військової освіти в контексті змін у законодавстві України // Військова освіта: Збірник наукових праць НУОУ: Київ, 2020. № 1 (41). С. 147—162. URL: <https://doi.org/10.33099/2617-1783/2020-1/147-162>

12. Вавілова Н.В. Законодавство та нормативно-правова база щодо формування галузевої рамки кваліфікацій у галузі знань "воєнні науки, національна безпека, безпека державного кордону": стан, проблеми, перспективи // Військова освіта: Збірник наукових праць НУОУ: Київ, 2020. № 2 (42). С. 18—26. URL: <https://doi.org/10.33099/2617-1775/2020-02/18-26>

13. "Про освіту". Закон України. // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text>

14. "Про вищу освіту". Закон України // База даних "Законодавство України" / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>

15. "Про фахову передвищу освіту". Закон України // База даних "Законодавство України" / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2745-19#Text>

16. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 березня 2021 року "Про Стратегію воєнної безпеки України". Указ Президента України № 121/2021 від 25 березня 2021 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/121/2021#n2>

17. "Про Річну національну програму під егідою Комісії Україна — НАТО на 2021 рік". Указ Президента України № 189/2020 від 11 травня 2021 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/189/2021#Text>

18. "Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 17 липня 2003 р. № 1087". Постанова Кабінету Міністрів України від 15 травня 2019 р. № 486. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/486-2019-%D0%BF#n2>

19. "Про затвердження Положення про військовий (військово-морський, військово-спортивний) ліцей та ліцей із посиленою військово-фізичною підготовкою".

Постанова Кабінету Міністрів України від 30 червня 2021 р. № 672. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/672-2021-%D0%BF#Text>

20. "Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2015 р. № 1187". Постанова Кабінету Міністрів України від 24 березня 2021 р. № 365. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/365-2021-%D0%BF#Text>

21. "Про затвердження Положення про вищі військові навчальні заклади". Постанова Кабінету Міністрів України від 12 травня 2021 р. № 467. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/467-2021-%D0%BF#Text>

22. "Про створення єдиної системи військової освіти". Постанова Кабінету Міністрів України від 15 грудня 1997 р. № 1410. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1410-97-%D0%BF#Text>

## References:

1. President of Ukraine (2020), Decree "On the national security strategy of Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#n7> (Accessed 5 July 2021).

2. The Verkhovna Rada of Ukraine (2018), The Law of Ukraine "On the national security of Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19> (Accessed 6 July 2021).

3. NATO (2019), "NATO Glossary of Abbreviations used in NATO Documents and Publications (AAP-15)", available at: [https://nso.nato.int/nso/zPublic/ap/PROM/AAP-15%20\(2019\)%20EF.pdf](https://nso.nato.int/nso/zPublic/ap/PROM/AAP-15%20(2019)%20EF.pdf) (Accessed 6 July 2021).

4. NATO (2020), "NATO Glossary of Terms and Definitions (AAP-06)", available at: <https://nso.nato.int/nso/zPublic/ap/PROM/AAP-06%202020%20EF.pdf> (Accessed 6 July 2021).

5. Syrotenko, A. Pavlikovskyi, A. Frolov V. and Sahaniuk, F. (2020), *Oboronna reforma: systemnyi pidkhid do oboronnoho menedzhmentu* [Defence reform: a systematic approach to defence management], NDU, Kyiv, Ukraine, available at: <https://nuou.org.ua/assets/documents/mono-obo-ref-2020.pdf> (Accessed 6 July 2021).

6. Shchypanskyi, P. V. Sahaniuk, F. V. and Mudrak, Yu. M. (2020), "Defence management: approaches to managing defence planning processes", *Zbirnyk naukovykh prats Tsentru voienno-stratehichnykh doslidzhen*, vol. 1 (71), pp. 52—58, available at: <http://znp-cvds.nuou.org.ua/article/view/233432/232181> (Accessed 6 July 2021).

7. Salnikova, O. and Artamoshchenko, V. (2021), "Theoretical aspects of public administration of the military education system", *Investytsiyi: praktyka ta dosvid*, vol. 12, pp. 67—71. URL: <https://doi.org/10.32702/2306-6814.2021.12.67>

8. Artamoshchenko, V. S. and Favorska, O. U. (2019), "Management of changes in the development of the military education system based on program and project management", *Science and defense*, vol. 2, pp. 40—44.

9. Ministry of Defence of Ukraine (2020), "On the organization of the implementation of certain measures of defense reform in the medium term", available at: [https://www.mil.gov.ua/content/mou\\_orders/mou\\_2020/nm\\_283.pdf](https://www.mil.gov.ua/content/mou_orders/mou_2020/nm_283.pdf) (Accessed 5 July 2021).

10. Poltorak, S. T. (2018), "Transformation of Ukraine's military education system on the way to achieving NATO standards", *Science and defense*, vol. 2, pp. 3—10. <https://doi.org/10.33099/2618-1614-2018-3-2-3-10>

11. Zelnytskyi, A. and Zabolotnyi, O. (2020) "The quality of higher military education in the context of changes in the legislation of Ukraine", *Viiskova osvita: Zbirnyk naukovykh prats NUOU*, vol. 1 (41), pp. 147—162. <https://doi.org/10.33099/2617-1783/2020-1/147-162>

12. Vavilova, N. V. (2020), "Legislation and regulatory framework for the formation of the sectoral framework of qualifications in the field of knowledge "Military science, national security, state border security": status, problems, prospects", *Viiskova osvita: Zbirnyk naukovykh prats NUOU*, vol. 2 (42), pp. 18—26. <https://doi.org/10.33099/2617-1775/2020-02/18-26>

13. The Verkhovna Rada of Ukraine (2017), The Law of Ukraine "On the education", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text> (Accessed 5 July 2021).

14. The Verkhovna Rada of Ukraine (2014), The Law of Ukraine "On the higher education", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18> (Accessed 5 July 2021).

15. The Verkhovna Rada of Ukraine (2019), The Law of Ukraine "On the professional higher education", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2745-19#Text> (Accessed 5 July 2021).

16. President of Ukraine (2020), Decree "On the Military Security Strategy of Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/121/2021#n2> (Accessed 5 July 2021).

17. President of Ukraine (2021), Decree "On the Annual National Program under the leadership of the NATO-Ukraine Commission for 2021", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/189/2021#Text> (Accessed 5 July 2021).

18. Cabinet of Ministers of Ukraine (2019), Resolution "On Amendments to the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of July 17, 2003 № 1087", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/486-2019-%D0%BF#n2> (Accessed 5 July 2021).

19. Cabinet of Ministers of Ukraine (2021), Resolution "On approval of the Regulations on military (naval, military-sports) lyceum and lyceum with enhanced military-physical training", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/672-2021-%D0%BF#Text> (Accessed 7 July 2021).

20. Cabinet of Ministers of Ukraine (2021), Resolution "On Amendments to the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of December 30, 2015 № 1187", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/365-2021-%D0%BF#Text> (Accessed 5 July 2021).

21. Cabinet of Ministers of Ukraine (2021), Resolution "On approval of the Regulations on higher military educational institutions", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/467-2021-%D0%BF#Text> (Accessed 5 July 2021).

22. Cabinet of Ministers of Ukraine (1997), Resolution "About creation of uniform system of military education", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1410-97-%D0%BF#Text> (Accessed 5 July 2021).

*Стаття надійшла до редакції 08.07.2021 р.*

Я. І. Арабчук,  
к. філос. н., доцент кафедри публічного управління та адміністрування,  
Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу  
ORCID ID: 0000-0002-1338-9655

DOI: 10.32702/2306-6814.2021.13—14.85

# ПОЛІТИЧНІ ПАРТІЇ ТА ЇХНЯ РОЛЬ У ДЕРЖАВОТВОРЧИХ І СОЦІАЛЬНО- ЕКОНОМІЧНИХ ПРОЦЕСАХ В УКРАЇНІ

Ya. Arabchuk,  
PhD in Philosophy, Associate Professor of the Department of Public Administration  
and Management, Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas

POLITIKAL PARTIES AND THEIR ROLE IN THE STATE— BUILDING AND SOCIO-ECONOMIC  
PROCESSES IN UKRAINE

*У статті розглянуто та дано філософсько-економічний аналіз і оцінку історії створення політичних партій, розуміння їхньої сутності та ролі у суспільній трансформації, державотворчих та соціально-економічних процесах в Україні. Обґрунтовано роль громадянського суспільства в формуванні політичних партій. Проаналізовано періоди та динаміку створення політичних партій і встановлено відсутність в Україні кінцевого нормативно правового акту, який регулював би підходи до оцінки діяльності політичних партій. Доведено, що окремі політичні партії і їхні осередки, серед яких є і провладні, стали на шлях політичної корупції та політичного бізнесу. Акцентовано на брак толерантності і співробітництва з іншими політичними силами і соціумом, використання політичної й державної влади в суто популістських та власних інтересах, що призводить до втрати довіри до них та розшарування суспільства.*

*The article considers and gives a philosophical and economic analysis and assessment of the history of political parties, understanding of their essence and role in social transformation, state-building and socio-economic processes in Ukraine. The role of civil society in the formation of political parties is substantiated. The periods and dynamics of creation of political parties are analyzed and the absence of a final normative legal act in Ukraine, which would regulate the approaches to the evaluation of the activity of political parties, is established. It has been proven that certain political parties and their branches, including the pro-government ones, have embarked on the path of political corruption and political business. Emphasis is placed on the lack of tolerance and cooperation with other political forces and society, the use of political and state power in purely populist and self-interest, which leads to a loss of confidence in them and the stratification of society.*

*The relevance of the article is due not only to the problems of the transitional stage of Ukraine's development, but also to the need to significantly increase the role of politics and political parties in the life of Ukrainian society, which seeks to achieve harmony between it and the government. The*

*question of the place and role of the state in modern society is archivally important, because it is a subject of government that ensures the organization and functioning of the entire socio-economic system. Ukraine's permanent presence in the difficult socio-political and economic situation in which it is almost all the years of its independence, the complications caused by economic crises and Russia's aggression, makes us think about the factors that prevent all its citizens from living comfortably and take its rightful place in European and world community.*

*In a state where both political and economic systems have changed, an ideological vacuum has emerged, basic and socio-political values are being reconsidered, problems of social transformation are exacerbated, new mechanisms of socialization of the individual as a citizen are emerging, another — in the context of multiculturalism, globalization and the information revolution, which requires new approaches to the formation of public policy, the search for a mechanism for reforming the activities of public authorities.*

*Ключові слова: держава, публічне управління, політика, політична партія, політична еліта, соціально-економічна система, соціалізація, суспільна трансформація.*

*Key words: state, public administration, politics, political party, political elite, socio-economic system, socialization, social transformation.*

"Здатність вибирати є найкоштовнішою з властивостей розуму".

Т. Уайлдер

## АКТУАЛЬНІСТЬ

Взаємодія громадянського суспільства та влади є актуальною проблемою для молодих демократій, особливо для пострадянських держав. Адже без сильного громадянського суспільства подальша розбудова демократії, заснованої на загальнолюдських цінностях, діалогу з владою на паритетних засадах неможлива. Зазначена взаємодія сприяє становленню суспільства рівноправних громадян, які, не будучи залежними від держави, свідомо взаємодіють з нею заради спільного блага. Останнє передбачає взаємне пристосування державних, політичних і громадських структур, формування механізмів досягнення компромісів, домовленостей і угод, утвердження культури толерантності як необхідного елементу ефективно діючої соціальної організації та засобу гармонізації відносин між структурами громадянського суспільства і державою. Погоджуємося із висновками О.Г. Курбатова, який стверджує, що велике значення для гармонізації суспільного життя в Україні має реформування саме соціально-політичної сфери таким чином, щоб кращі представники народу були представлені в політичній еліті [9, с. 150]. Маємо на увазі еліти, що сповідує державотворчість, духовність і керованість не суто із особистих інтересів нехтуючи іншими, що як іржа в'їлися в суспільну свідомість і буття. Повноцінна нація повинна розбудовувати власну структуру через створення умов розвитку соціального ресурсу, соціального діалогу та соціально-трудова відносин.

Без сумніву основною ознакою політичних прав громадян є їхня участь в здійсненні народовладдя, участь у політичному житті і політичній діяльності, реально

впливати на визначення та реалізацію засад внутрішньої та зовнішньої політики держави. Це відповідає міжнародним стандартам, але, на жаль, в Україні воно носить більше декларативного характеру, бо немає правових важелів для їх реалізації. Науковець Д. Дзвінчук справедливо зазначає, що реформування політичного життя в Україні потребує підготовки і формування нового покоління широкого спектру фахівців як державного, так і партійного будівництва: "проведення політичної, адміністративної та інших реформ вимагають, щоб такі чинники, як компетентність, професіоналізм, інтелект, творчість відігравали провідну роль у діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування" [7, с. 9]. Звичайно цей процес є багатограним і не терпить шаблонності і кліше, а потребує як теоретичного, так і прикладного політичного їхнього аналізування та осмислення для обґрунтування управлінських рішень. Тут наскоком лише через владні структури не обійтись. На організацію і функціонування державної влади впливає політична влада. Проте державна політика може бути позитивною (влада дійсно робить для розв'язання проблем) або негативною (влада має намір і лише декларує робити). Визнаючи Україну за демократичну державу, ми опираємось на те, що демократія вимагає цілковитої належності влади народові, а це означає, що пересічні громадяни мають реальну владу і реально беруть участь в управлінні справами держави і суспільства. Європейська інтеграція як демократична відповідь на виклики глобалізаційної доби посилює активізацію діалогу суспільства і влади, структур громадянського суспільства. Водночас успіх діалогу безпосередньо зале-

жить від спільних дій органів державної влади й об'єднань громадян та їх готовності до співробітництва. Науковці зазначають, що "сьогодні діє потужна тенденція розчинення держави в глобальних надструктурах, які перетворюють державу на вторинний інститут політичної системи" [3, с. 22]. Отже, в умовах демократії конструктивна співпраця суспільства та влади дозволяє мобілізувати соціальні ресурси для розв'язання суспільно значущих проблем у загальнодержавному масштабі здійснювати реальний вплив на державну політику. Між тим український парадокс полягає в тому, що українці зневірилися, що держава спроможна забезпечити розвиток економіки та високу якість життя. Актуальність статті обумовлена не лише проблемами перехідного етапу розвитку України, а необхідністю суттєвого підвищення ролі політики і політичних партій в житті українського суспільства, яке прагне до досягнення гармонії взаємодії між ним і "владою".

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Дослідження формування, сутності та значимості партій і партійних еліт, їх боротьби за владу і роль у формуванні суспільства та управління соціально економічним розвитком держави присвятили відомі вчені і політики В. Андрущенко, К. Ващенко, О. Бабкіна, В. Кремень, О. Курбатов, В. Геєць, М. Михальченко, С. Телешун, В. Горбатенко, В. Пустовойтенко та інші науковці. Однак проблеми легалізації та діяльності партій залишаються і на сьогодні, що є підґрунтям для подальших наукових досліджень. Право на свободу об'єднань і вільне висловлювання думок має основоположне значення для належного функціонування демократичного суспільства. Політичні партії як колективні інструменти вираження політичної волі повинні мати можливість повною мірою користуватися такими правами.

## ВИДІЛЕННЯ НЕВИРІШЕНИХ ПРОБЛЕМ

Вектор розвитку політичних сил в Україні намагається набути принципово нового значення у порівнянні з першими роками становлення багатопартійності. Сьогодні постає питання: люди, які при владі — це випадково наймані працівники, клан, каста, прошарок чи, зрештою, клас. Ми спробуємо аналізувати лише сегмент, пов'язаний з партійним будівництвом, де партії розглядаються і як джерело походження, і як засіб легітимації політичних персонажів. Аналізу потребує і особливий феномен, адже жодна партія, як зазначає К. Ващенко, з першопочатків незалежності не стала фундаментом для нової стабільної політичної сили, в кращому разі вони виявилися "будівельним матеріалом" для нових партійних утворень [10, с. 5]. Проблемною ситуацією є необхідність аналізу процесу росту багаточисельних партій і партійних еліт, їхньої ролі в формуванні суспільної спільноти та соціально-економічному розвитку Української держави. Венеційська комісія у своєму висновку від 23 березня 2021 року загалом підтримала поточні ініціативи щодо внесення змін до законодавства про діяльність політичних партій України та зазначила, що ці ініціативи спрямовані на посилення ролі, статусу й значущості політичних партій та стимулювання розвитку демократичних політичних

партій як важливого інструмента демократичного врядування.

## МЕТА СТАТТІ

Метою статті є обґрунтування необхідності формування партій та партійних еліт, які відповідають атрибутивним характеристикам і сучасним вимогам суспільства для визначення основних шляхів подолання політичних та соціально-економічних криз, формування особистості і соціуму для забезпечення їхньої стійкості в подоланні криз, хаосу і абсурду, що існує у всіх сферах життя в Україні.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

В історії соціально-філософської думки накопичений чималий досвід осмислення проблеми формування найбільш дієвої політичної еліти: "адже й починалася соціальна філософія саме з обґрунтування найкращих методів правління (конфуціанство) та найкращої форми правління (антична філософія). О. Курбатов зазначає, що цей досвід може стати у великій нагоді для осмислення шляхів формування такої еліти в Україні. Усі ці вчення наголошують на необхідності приведення політичних еліт у відповідність до своєї онтологічної сутності" [9, с. 150]. У контексті сучасної української політики існує чимало принципових питань, вирішення яких пов'язане зі стратегічним вибором курсу держави. Йдеться про вступ до НАТО, ЄС та конфлікт з Росією, тощо. На внутрішньому порядку денному актуальними залишаються завершення політичної реформи, удосконалення механізмів здійснення місцевого самоврядування, судової системи, децентралізація і ін. Надзвичайно важливо аби відповідь на кожне з цих питань давалася не поспіхом, не під впливом ідеологічних штампів або кон'юнктурних уподобань, а на основі всебічного аналізу причин та наслідків, недоліків та переваг, можливих альтернатив, маючи на меті реалізацію національних інтересів України. Науковець К. Ващенко зазначає, що "власне кажучи, політична наука як основа політичної практики тим і відрізняється від "ідеологічної тріскотні" доморощених політиків, що має у своєму арсеналі в якості важливих засобів пізнання, його своєрідних інструментів політичний аналіз і прогноз". Майстерність володіння цими засобами відмежовує дійсних професійних політиків від "політиканів". На жаль, кількість останніх в українській політичній практиці не зменшується, а тих, хто бажає отримати більш — менш досконалу підготовку в царині політичної теорії та її практичного застосування — не збільшується [10, с. 6].

За даними Міністерства юстиції, в Україні зареєстровано 365 політичних партій. Майже половина з зареєстрованих партій з'явилася за останні роки. В контексті аналізу електоральної активності варто згадати статтю 24 Закону України "Про політичні партії", яка містить вимогу до політичної партії брати участь у виборах на загальнонаціональному рівні — народних депутатів і Президента протягом десяти років. Якщо вони не виконують цю вимогу, це є підставою для Мін'юсту звернутися до суду з поданням про анулювання. "На сьогоднішній день ми нарахували 64 партії, реєстрацію яких варто було б скасувати" — про це заявив директор департаменту внутрішньої політики Міжнародного цент-

ру перспективних досліджень Ігор Петренко на презентації в Укрінформі дослідження МПЦД "ТОП-20 активних та ефективних партій України". Він теж поінформував, що Україна посідає перше місце в Європі за кількістю зареєстрованих політичних партій. Для порівняння, він повідомив, що, приміром, у Словаччині зареєстровано 56 партій, Румунії — 124, Російській Федерації — 77, Молдові — 45, Латвії — 73, Литві — 38.

Водночас експерт акцентував, що довіра населення до політичних партій попри їх велику кількість перебуває на дуже низькому рівні. У цьому контексті він навіс дані соціологічного дослідження Центру Разумкова, проведеного у березня ц.р., згідно з яким 76% українців не довіряють політичним партіям, а близько 60% наших співгромадян вважають, що жодна з партій не захищає їхні інтереси.

Політичні партії нерідко повторюють помилки одної. Характерним є шлях НДП та СДПУ(о), які в різні часи сприймалися як "партія влади", а сьогодні знаходяться на "задвірках" політикуму. Відзначаючи десяту річницю НДП (22.02.2006 р.) її лідер В. Пустовойтенко відзначав, що в історії розвитку партії чимало славних і водночас непростих періодів — від розбудови, а в ній налічується понад 300 тис. членів, піднесення та великої відповідальності за долю України, коли її представники очолювали Верховну Раду, Кабінет Міністрів, центральні, регіональні та місцеві органи влади. Саме серед членів НДП були відомі політики й державні діячі: І. Плющ, В. Ющенко, Ю. Єхануров, О. Дьомін, Є. Кушнарков, А. Кінах, С. Куніцин, М. Сирота, Р. Безсмертний та інші. Саме проти цієї політичної партії був спрямований жорсткий адмінресурс та сформованих олігархічних груп. Адже саме СДПУ(о) з її лідером В. Медведчуком, який очолював на той час адміністрацію президента, стала "ліквідаторами" провідної ролі НДП.

Тотальне використання адміністративного ресурсу, масовий похід у партію чиновництва, приватизація партійного керівництва, нехтування виконанням задекларованих програм і обіцянок народу та популізм є типовим нашаруванням проблем "провладних" партій, адже майже подібна доля спіткала Партію регіонів, Батьківщину, Аграрну партію, Нашу Україну, Свободу і така доля чекає і теперішніх "слуг народу", якщо її лідери не скористаються ретельним аналізом попереднього досвіду партійного будівництва в Україні та відповідними прогностичними оцінками незалежних експертів.

Загалом за твердженням науковців в Україні становлення партій проходило в чотири етапи. Перший припав на 90-ті, у так званий період перебудови — створенням альтернативних КПРС партії УРП, УХДП, Селянсько-демократичної, Демократичної, Ліберальної партії, Партії зелених та Партії демократичного відродження України. Другий період розпочався у 1992 році і був спричинений прийняттям Закону "Про об'єднання громадян" і їх число досягло трьох десятків. Третій період розпочався у 1994 році, коли партіям було дозволено брати участь у виборах до Верховної Ради. До четвертого періоду можна віднести створення впливових партій у 2002—2006 роках. Саме тоді значно зросла роль партій у формуванні влади та пройшло їх зрощення з олігархічним капіталом, а процес партійного будівни-

тва перетворився на різновид бізнесу. Саме тоді формувались олігархічні проекти, що відтіснили на другий план партії, спричинили переродження політичної та економічної систем країни. Крім того, у період переходу від тоталітарної до демократичної системи, орієнтованої на ринкову економіку, з'явилися нові умови для розширення корупції, у тому числі — політичної. Усе це й успадкувала Україна з отриманням незалежності [10, с. 191]. Чимало нових партій виникли після Помаранчевої революції та Революції Гідності. З'явилося нове громадянське суспільство, яке намагалося об'єднатися і реалізувати свої ідеї та програми, що можна розглядати п'ятим періодом становлення партій.

Сьогодні ми переконаємося наочно, що як і у ті роки в Україні панує підклимна політика впливових і наближених до влади олігархічних політико-економічних угруповань. Нестійкими залишаються різного роду політичні і виборчі блоки. За таких умов, констатує науковець В. Андрущенко, проведення реальних політичних і економічних реформ чекати марно [1, с. 173].

На думку автора, поява великої кількості і, зокрема, штучних партій — це велика проблема, оскільки вона підриває довіру до них загалом і, як наслідок, довіру громадян до представницьких органів влади, що сформовані ними. Проблемою є і те, що окремі партії не працюють у виборчому форматі, а нерідко організовують масові заходи: фестивалі, концерти, спортивні змагання; вирішують питання благоустрою, облаштовують дитячі майданчики тощо. Натомість найменшу увагу приділяють розробці альтернативних проектів рішень для місцевої влади, зустрічам із виборцями та обговоренню нагальних проблем для розробки альтернативної політики. Більшість з них ігнорують поняттям, що політична партія — це свого роду недержавна структура-агент, що здійснює вплив на формування і прийняття управлінських рішень, є виконавцем інтересів певних соціальних груп і знаходить свій статус у ідеологічних і політичних позиціях через свої програми та позиції щодо соціальних, економічних і політичних проблем. З цього приводу О. Шестопал зазначає, що людина залучається до політики саме для того, щоб стати частиною соціальної спільноти, осмислити почуття спільноти. Політика позбавляє її самотності, дає відчуття сили й здібності впливати на хід політичних процесів. Політична потреба — це явище соціальне і не властиве всім людям, і не обов'язкове в системі цінностей кожного. Політолог Рассел відзначав, що людські пристрасті та індивідуальні здібності відігравали в політичній історії головну роль [11]. Автор статті солідарний із цим висновком і вважає, що формування політичних інтересів не, що інше як політична соціалізація індивідуума, адже особа, індивід є первинний суб'єкт політики. За сучасних умов цей процес має включати ще й самостійну оцінку особистістю традицій і переконань, усвідомлений вибір моделей поведінки [1, с. 175].

З іншого боку, багатопартійність виступає як форма управління суспільством, при якій боротьба кількох партій за владу є механізмом використання різних, іноді протилежних інтересів, інакомислення з метою суспільного прогресу. Якщо різні партії готові вступити у виборчу боротьбу за створення органів влади керуючись загальноприйнятими правилами, якщо народ — суве-

ренний носій влади і розглядає самі вибори як засіб вираження власної волі, то багатопартійність виступає важливим чинником соціалізації і легітимізації існуючих порядків [1]. Через певні обставини в Україні найбільш впливовими стають партії універсального типу, які є більш гнучкими, виникають навколо чітко окресленої групи лідерів чи одного загальнонаціонального лідера, здатного об'єднати різні верстви населення з їх частково неспівпадаючими, але близькими до чільних загальнонаціональних інтересами. Ці партії та їх лідери підкреслено прагматичні, особливо в ідеології, будь-яка догма для них-смерть, бо сковає ініціативу, гальмує рух вперед до прогресу в повному розумінні цього слова. Надання політичним партіям монопольного права на формування більшості представницьких органів влади зумовило проблему структурної розбудови партійних осередків та їхньої діяльності на місцевому рівні, яка має чітко виражену орієнтацію на партійну верхівку. Ротація партій при владі, перехід правлячої партії в опозицію і навпаки, а також механізм, що забезпечує такий перехід, є важливим чинником динамічного розвитку суспільства та особистості. Прагнучи до національної єдності, українці, попри кількостолітню колоніальну історію, довели і продовжують гідно та незламно доводити і відстоювати своє право національної самоідентифікації [1, с. 31]. Створення умов для динамічного, збалансованого розвитку України та її регіонів має стати насущною метою державницьких політиків. Реформи і державна політика зобов'язані впровадити найважливішу мету — розвиток людського потенціалу. Головна стратегічна мета реформ — створення комфортного та безпечного середовища для життя людини в Україні, і вона може бути досягнута шляхом побудови ефективної системи влади на всіх рівнях (громада — район — регіон), передачею максимально можливої кількості повноважень на найближчий до громадянина рівень громадам. Саме на цьому поприщі повинні працювати політичні сили. Саме це є наріжним каменем у становленні України як суверенної, незалежної, демократичної та соціальної держави, а вибраний нею курс на європейську інтеграцію зумовлюють необхідність суттєво підвищити його дієвість. Тут доречними будуть висновки науковців Т. Бутирської та Д. Дзвінчука про те, що "найважливіша для цілісності держави категорія соціальної зв'язаності характеризує єдність устремління соціуму під час колективної діяльності, що є по — суті, основним процесом державного будівництва" [2, с. 7]. Позитивний потенціал (у т.ч. для розвитку) спільноти виникає як результат наявності довіри між її членами. Саме соціальний капітал — норми, неформальні норми або цінності, які роблять можливими колективні дії у групах людей, — дозволяє соціальним групам, неурядовим організаціям власними ресурсами вирішувати значну кількість локальних проблем, без звертання до урядових структур. Це повинно стати аксіомою в діяльності політиків і партій.

Ми відзначали, що основи діяльності людини — особистості в політичному житті визначені необхідністю задоволення політичних потреб: участі у формуванні та вдосконаленні політичних структур, політичної системи суспільства, в діяльності політичних партій, різних суспільних формувань тощо. Особа, індивід є первинний

суб'єкт політики, а мірою політики, рушійним початком політичної активності політичних партій, політичних рухів, класів, націй тощо є сама особа, її інтереси, ціннісні орієнтації й мета. Але одні люди у більшому ступені виявляють політичну активність, інші — у меншому, а треті взагалі намагаються "утекти" від політики. Це мене не стосується. Почекаю, подивлюся. Чому це я маю робити? А що я казав! Одні прагнуть до утвердження існуючого політичного ладу і виявляють конструктивну політичну поведінку, інші, навпроти, уживають заходів, що спрямовані на його повалення, і демонструють деструктивну позицію. Є і такі, які легко пристосовуються до будь-якого політичного режиму і влади. Така розмаїтість видів політичної поведінки багато у чому обумовлена характером політичної соціалізації особистості не лише в Україні. Соціологічні дослідження показують, що незначна більшість (до 60 відсотків) населення цікавиться політикою, але лише третина з них дуже цікавиться нею. Добра половина не довіряють ні політикам, ні владі.

"Політика" за Аристотелем є узагальнення проблем розвитку давньогрецьких держав, правлінь і урядів. В античну добу її розглядали як одну з домінуючих сфер діяльності, що визначає статус індивіда, можливість утвердити свої сили та розум і ґрунтується переважно на двох принципах: волі та традиції. У середні віки політику трактували як вияв волі і дії Бога, а з початком епохи Відродження її починають трактувати як категорію, що пов'язана з діями людини, боротьбу між силою і законом. Якщо недостатньо дії закону, їх може замінити або доповнити сила. В Новий час Т. Гоббс, Д. Локк, Шарль Луї де Монтеск'є визначають політику як стосунки з утвердження людської свободи за рахунок права, розуму, моралі. В XIX ст. політику визначають як мистецтво використання можливостей. майстерність самоуправління полісу (міста), а подальше — "мистецтво управління" державою і суспільством. Політика — це цілеспрямована діяльність у галузі взаємовідносин між різними суспільними групами, державами й народами, пов'язана із боротьбою за здобуття або утримання державної влади, як знаряддя регулювання і формування цих стосунків. Політика — це специфічний спосіб взаємодії держави і суспільства. Саме з'єднуючою ланкою між ними виступають політичні партії і суспільно-політичні рухи. Політична партія — це зареєстроване згідно із законом добровільне об'єднання громадян-прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має своєю метою сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, бере участь у виборах та інших політичних заходах. Право громадян на свободу об'єднання у політичні партії для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів визначається і гарантується Конституцією України. Зміст і характер діяльності політичних партій визначається не тільки інтересами соціальних верств, представниками яких вони виступають, але й рівнем культури, духовності і моралі, що в свою чергу пов'язане з цінностями, які закладаються в основи створюваного ними суспільства. Не останню роль у цьому відіграють національні цінності та національні інтереси.



Зрозуміло, що значущість партій для політичного життя розкривається у функціях, які вони виконують стосовно суспільства і держави. В їх числі: активізація і інтеграція великих суспільних верств; політична соціалізація і формування суспільної думки; розробка політичної ідеології і програм розвитку суспільства; рекрутування у політичну еліту і висування лідерів; (у багатьох державах уряди і представницькі органи формуються з членів великих політичних партій, а президенти і прем'єр-міністри, як правило, з правлячих партій); мобілізація виборців на виборах; участь у боротьбі за державну владу через вибори; здійснення державного управління з приходом до влади або контроль за діяльністю влади; рекрутування нових членів партії. При цьому навіть опозиційні партії не вилучаються з процесу прийняття державних рішень. Адже висуваючи програми економічних і соціально-політичних дій, критикуючи політику тих, хто стоїть при владі, опозиційні партії забезпечують прозорість політики, контроль за правлячою партією. Завдяки політичній конкуренції зводяться до мінімуму некваліфіковані дії влади. Задача опозиції робити те, що влада не уміє, не може або не хоче. Це в демократичних суспільствах. А що маємо в Україні? А наша опозиція пробує робити те, що сама не може, не хоче і не уміє. Тут варто відзначити, що навіть ведучи військові дії, в основі економічної програми ОУН УПА лежали загальнонаціональні інтереси українського народу "пов'язання в цілому житті вільної творчої ініціативи праці й власності громадян — з ініціативою, власністю, організованістю й контролем держави — в одну нерозривну цілість". У цьому зв'язку була поставлена вимога ліквідації всяких соціальних привілеїв, загального і повного забезпечення стариків, інвалідів, безплатної лікарської опіки для цілого народу; допомоги багатодітним родинам, підвищення якості харчування народу й життєвого рівня загалом.

Багатопартійність в Україні є особливою формою політичної соціалізації та відродження громадянського суспільства. Більшість політичних партій — це ще не інструмент політики, а школа становлення громадянина незалежної держави. Частина з них, навіть тих, що проходили бар'єр і ставали парламентськими партіями, зникають, частина об'єднується. Деякі залишаються на рівні політичних клубів. Але всі вони, і це потрібно зрозуміти, народжені потребами часу, щоб виконати неозцінену роль і роботу — створити нову, здатну до самостійних дій особистість. Україна, мабуть, не зможе минути загальної тенденції: поступового згуртування партій — і це триватиме до того часу, поки не сформується зріле громадянське соціально — структуроване суспільство, в якому домінуватимуть дві — три основні партії або блоки партій. Іншими словами, поки не складеться могутній середній клас, а місце нинішньої конфронтаційної свідомості не займе консенсус і плюралізм на кшталт Народної Ради у Верховній Раді України, яку утворили Партія Демократичного відродження України спільно з Народним Рухом і, яка стала фундатором і гарантом демократичних перетворень, стабілізуючим чинником законотворчих та державотворчих процесів.

Як зазначає К. Ващенко, з чим погоджується автор, зміна умов політичного життя приводить до зміни політичної культури, тому після проголошення незалеж-

ності України відбувається більш активне залучення громадян у сферу політичного життя суспільства. Важливу роль можуть виконувати й інші чинники, зокрема: 1) менталітет населення, який визначається культурною спадщиною або релігією; 2) рівень економічного розвитку країни, що залежно від розвиненості ринкових відносин і приватного сектора, що обумовлює потребу в більшому або меншому державному втручанні; 3) ступінь відкритості економіки; 4) рівень технологічного розвитку, що визначається наявністю або відсутністю природних монополій, а також необхідністю у регулюванні деяких нових видів діяльності (наприклад, фінансових ринків, зв'язку, транспорту); 5) і, нарешті, якість апарату державного управління (якість обумовлює межі ефективного втручання урядів в економіку) [10, с. 192].

Зрозумілим є і те, що система суспільних цінностей базується на історичному досвіді та ментальності народу. Стосовно України, то варто взяти до уваги той факт, що впродовж останнього століття (а це чотири покоління активних громадян) домінуючою ідеєю була ідея національного визволення, ідея націоналізму у різноманітних її проявах. На жаль, багатий досвід діяльності перших українських партій маловідомий навіть тоді, коли в нових умовах існування української незалежної держави гостро стоїть питання формування нової історичної свідомості, політичної освіти та культури. Тепер при наявності величезного числа конкуруючих і маловпливових політичних партій й організацій політична соціалізація здійснюється стихійно і суперечливо. Основним її типом є конфліктний. При цьому особистість усе більше втрачає зміст і цінність політичного життя, знаходиться в постійному протиріччі з політичною реальністю. Проте вихід зі сформованої ситуації залежить від успіхів в економіці. Поки не почне ефективно працювати виробництво, поки не буде вчасно виплачуватися гідна заробітна плата, поки не покращиться добробут народу і не сформується на цій основі могутній середній клас, доти ні про яку гармонійну модель політичної соціалізації не може бути і мови. Перехід до такої моделі вимагає спільності чи хоча б збігу основних інтересів, а цього не можна досягти, не ліквідувавши провалля між багатством і бідністю. Доти, поки в країні не будуть позитивно зважуватися соціально економічні проблеми, люди, у тому числі ті, що знаходяться на початкових етапах політичної соціалізації, будуть зовсім по-різному сприймати політичних лідерів, владу, уряд і саму державу. Одні будуть говорити "цей наш уряд", інші — "це їхній уряд". С. Бандера вважав, що "першою і головною передумовою участі в політичній консолідації є те, щоб політичні угруповання керувалися одним основним політичним імперативом змагання за здійснення головної мети: Самостійної держави і з тією метою підпорядковувати всі свої вужчі партійні інтереси" [2]. Звернення політичних діячів до "ручного" управління державними справами замість дотримання законів, внаслідок цього часте балансування на межі проблем, що виникають спонтанно, неповнота програмно політичного забезпечення діяльності, слабкий політичний аналіз, а нерідко взагалі брак концептуального підґрунтя політичних рішень, зокрема вищих правових актів, які сприяють нерівності процесу становлення української

державності, спричиняють масову невдоволеність результатами діяльності політичного корпусу країни.

Основним політичним пріоритетом інститутів державної влади і громадянського суспільства має стати подолання соціального безладу, узгодження свободи кожного зі свободою всіх і забезпечення найвищої ефективності в соціальному регулюванні державної влади та встановленні демократичного політичного порядку в суспільстві задля гарантування права, свободи, волевиявлення, справедливості, кваліфікованого управління, урахування інтересів меншості і свободи соціальної діяльності людей.

На жаль, сьогодні немає такої політичної сили, щоб запропонувала загальну картину майбутнього розвитку, яка б об'єднала нас усіх і стала основою для примирення і спільних дій, щоб стати національною державою і суб'єктом глобального розвитку, стати країною миру й соціальної гармонії і водночас мостом і брамою між східною і західною цивілізаціями.

На думку більшості експертів (54,9%), Україна не мала і не має чіткої стратегії реформування економіки, що значно ускладнювало аналіз політичних процесів та політичне прогнозування. Чверть експертів (23,7%) визнає, що стратегію було сформульовано, але не реалізовано на практиці. Майже шоста частина експертів (13,8%) стверджує, що стратегію реформування економіки реалізовано з помилками. Тобто проголошені цілі (а вони такі проголошувалися, втілюючись у різних документах — Постановах Верховної Ради, Указах Президента, програмах діяльності уряду тощо), однак, не становили того, що можна назвати стратегією [10, с. 199].

Оголошення Л. Кучмою, після його обрання Президентом України, боротьби з організованою злочинністю і корупцією було своєчасним і вкрай необхідним. На той момент тіньовий сектор економіки за оцінками експертів охоплював до 40%. Рекетирські угруповання взяли під контроль більшість нових суб'єктів господарювання і значну частину державних підприємств. Щорічно з України нелегально вивозилося до 3 млрд доларів США. Фактично, в Україні "сформувався не тільки "тіньовий сектор" в економіці, але і паралельна нелегальна влада, яка починала дублювати найважливіші функції держави" [10, с. 199]. Все це лягло в основу програмної діяльності уряду під орудою В. Пустовойтенка, котрий вперше сформував таку програму. На жаль, плани Л. Кучми і уряду не було реалізовано належним чином і в повному обсязі.

Прикро, що політичним силам в Україні і до нині так і не вдалося досягти консенсусу щодо бачення головного вектору реформування, а тому за відсутності домінуючої стратегії кожний наступний уряд, а вони змінювалися майже щороку, багато в чому ігнорував здобутки і напрацювання попередника, змішуючи акценти у шляхах та засобах реформування. Тут характерним є приклад діяльності політичної сили яку очолювала і очолює "вічний опозиціонер" Ю. Тимошенко. Перше її призначення керівником уряду проходило у гострій політичній боротьбі і протистоянні як в самій коаліції, так і у Парламенті. Основними моментами, які характеризували внутрішню економічну діяльність кабінету міністрів Юлії Тимошенко, стали: (виконуючи передвиборчі обі-

цянки Президента В. Ющенка) популістські і економічні не обгрунтовані підвищення зарплат, пенсій, стипендій — в півтора-два рази, в 12 разів розміру "одноразової допомоги при народженні дитини", пенсії дітям війни та інше. Була кампанія "Контрабанда — стоп", та виведення з тіні "олігархічного бізнесу", що зачепили і частину середнього бізнесу. В День Незалежності України у виступі на Майдані президент Ющенко назвав уряд Тимошенко "найкращим". Однак через два тижні 8 вересня 2005 р. він відправив цей уряд у відставку у зв'язку із конфліктами всередині виконавчої влади та зрадою ідеалів Майдану і інші гріхи.

Другий прихід у владу теж супроводжувався політичними баталіями і припав на період світової фінансово-економічної кризи 2008—2009 років. Своїми пріоритетами на посаді Прем'єр-міністра Тимошенко зробила енергетичну безпеку та незалежність України, запровадження бізнес — стимулів для розвитку альтернативних джерел енергії, покращення інвестиційного клімату та економічний розвиток держави, активну соціальну політику, набуття Україною членства в найважливіших світових організаціях і союзах та розвиток демократії. З її боку була спроба взяти управління державою у свої руки, але через політичну і економічну кризи в Україні і у світі, цьому не судилось збутись. Будучи у владі впродовж багатьох років, Ю. Тимошенко була і є в постійній опозиції "до влади". Наведене яскраво засвідчує, що кожна політична сила прийшовши до влади ігнорує попередні домовленостями і діє виключно в своїх вузько партійних інтересах. Там, де політики беруться виконувати функції держави і управляти соціально економічним розвитком, відзначає К. Ващенко — немає ні політики, ні її розвитку [10, с. 198]. Підтвердженням зазначеного є економічний стан України керований сьогоднішнім Урядом провладної більшості, який працює без програми своєї діяльності, "досяг" спаду виробництва, росту безробіття, державних боргів та дефіциту бюджету, характеризується численними непродуманими кроками в ціноутворенні та соціальній сфері тощо.

Головний урок виборних кампаній усіх років очевидний, оскільки проведені вибори не раз продемонстрували, що політична еліта помітно відстає в своєму розвитку від суспільства, яке стрімко дорослішає. Саме цим можна пояснити якщо не сенсаційні, то вже кожного разу досить несподівані результати чергового волеви явлення. Але й після парламентських виборів стан справ в Україні не набагато покращувався [10, с. 205]. Постійна проблема формування парламенту, коаліції, уряду. Інтриги у відносинах Президент — ВР. Уряд існують і до нині. Додаймо перехоплення корумпованими структурами державної ініціативи щодо контролю над найбільш прибутковими і життєво важливими галузями економіки, що особливо спостерігається в останні десять років, то стає зрозумілою роль партій у процесі державотворення, їхньої ефективності в галузі економіки, аналізуванні політичних процесів та тенденцій.

Слід урахувати і те, що в умовах перехідного суспільства корупція перебирає на себе функцію консолідації політичних і господарських еліт, а також регламентації їх діяльності, оскільки інші регулятори (ідеологія, закон, релігія, мораль) або втрачають свою дієвість, або взагалі не в змозі ефективно впливати на поведінку

людей. Корупція проникає у вищі ешелони влади під час виборів через незаконне фінансування виборчих кампаній. У результаті політики, які перемагають на виборах, члени їхніх команд, що "одержують у винагороду високі посади, виявляються "під ковпаком" у тих, хто фінансував виборчі кампанії" [10, с. 203]. На жаль, корумпованість законодавчих органів в Україні стала звичним явищем. Постійно розростаючись, вона руйнівно впливає на все суспільство. Корупція перешкоджає переходу до фази економічного зростання: поширюється тіньова економіка, різко знижується ефективність використання бюджетних коштів. Втрачається керованість економікою й державною машиною і, як наслідок, зростання соціальної напруженості. У політичній сфері корупція знижує політичну конкуренцію, призводить до розчарування громадян у цінностях демократії. За умов корумпованого суспільства в очах населення, з одного боку, різко занепадає рівень легітимності державної влади, а з іншого — посилюється вплив на економічну і політичну сфери життя сублегальних владних структур.

## ВИСНОВКИ

Політичні відносини і політична діяльність перебувають у постійній системній взаємозалежності, хоча вона також виявляється надто ускладненою у зв'язку з особливостями кожного з її елементів, який є не просто одиницею зовнішніх функціональних, просторових і змістових зв'язків, але й сам являє собою відносно автономну систему, що є підґрунтям для подальших наукових досліджень.

Джерелом законності політичної влади в Україні є її роль і функція як суттєвого інструмента у встановленні нового соціально-політичного порядку, що має виступати ефективним засобом підтримання демократії, захисту гідності, честі, свободи громадян. Державна влада має спрямовуватись на демократизацію і гуманізацію суспільного життя, реалізацію соціальної рівності і свободи народу, а не бути їх запереченням чи протилежністю.

Звідсіля основним політичним пріоритетом інститутів державної влади і громадянського суспільства має стати подолання соціального безладу, узгодження свободи кожного зі свободою всіх і забезпечення найвищої ефективності в соціальному регулюванні державної влади та встановленні демократичного політичного порядку в суспільстві задля гарантування права, свободи волевиявлення, справедливості, кваліфікованого управління, урахування інтересів меншості і свободи соціальної діяльності людей.

Людина виступатиме за утвердження в Україні демократичних цінностей, свободи, справедливості та рівності громадянських можливостей, адже ефективність регулятивної функції цих цінностей визначається, зрештою, тим, носії яких соціальних відносин виступають суб'єктами цієї діяльності. Саме тому політичні цінності — влада, свобода, права людини, справедливість, солідарність, консолідація названі в партійній термінології основними цінностями. Вони складають ідеологічний базис політичних програм багатьох провідних партій світу, в тому числі і в Україні. Тут важливо знати чи будуть зазначені політичні цінності єдиною консолідуючою, соборною основою українського суспільства, щоб перетворити його на чесну, солідарну,

заможну націю, чи спрацює "найважливіша для цілісності держави категорія соціальної зв'язаності, що характеризує єдність устремлінь соціуму під час колективної діяльності, що є по-суті, основним процесом державного будівництва".

## Література:

1. Андрущенко В.П. Філософія політики; Хрестоматія; У 4-х т. / Авт. упор.: В.П. Андрущенко (кер.) та ін. — К.: Знання України, 2003.
2. Бандера С. Перспективи управління революцією. — К.: Інститут національного державотворення, 1999.
3. Бутирська Т., Дзвінчук І. Теоретико-методологічні основи державного будівництва: монографія. Івано-Франківськ: Місто НВ, 2017.
4. Вебер Н. Избранные произведения. М.: Просвещение, 1999.
5. Видрін Д. О політике бесспорно Д. Видрін. — К.: Саммит-книга, 2011.
6. Державне управління: курс лекцій / В.Д. Бакуменко, Д.І. Дзвінчук, О.С. Поважний. — Івано-Франківськ: Місто НВ, 2011. — 536 с.
7. Закон України "Про політичні партії в Україні" від 05.04.2001. №2365-111. зі змінами від 13.04.2012.
8. Курбатов О.Г. Проблеми відповідності політичних еліт своїм атрибутивним характеристикам у контексті стародавньої та середньовічної філософії. Гуманітарний вісник ЗДІА, 2012. № 48.
9. Політичний аналіз і прогноз у сучасній Україні / К.О. Ващенко. — К.: Логос, 2008. — 288 с.
10. Рассел Б. Історія західної філософії. — К., 1995.

## References:

1. Andruschenko, V.P. (2003), *Filosofiiia polityky* [Philosophy of politics], Znannia Ukrainy, Kyiv, Ukraine.
2. Bandera, S. (1999), *Perspektyvy upravlinnia revoliutsiiei* [Prospects for the management of the revolution], Instytut natsional'noho derzhavotvorennia, Kyiv, Ukraine.
3. Butyrs'ka, T. and Dzvinchuk, I. (2017), *Teoretyko-metodolohichni osnovy derzhavnoho budivnytstva* [Theoretical and methodological foundations of state building], Misto NV, Ivano-Frankivs'k, Ukraine.
4. Veber, N. (1999), *Yzbrannyye proyzvedeniya* [Selected works], Prosveschenye, Moscow, Russia.
5. Vydrin, D. (2011), *O polityke bessporno* [About politics undeniablely], Sammyt-knyha, Kyiv, Ukraine.
6. Bakumenko, V.D. Dzvinchuk, D.I. and Povazhnyj, O.S. (2011), *Derzhavne upravlinnia* [Public administration], Misto NV, Ivano-Frankivs'k, Ukraine.
7. Verkhovna Rada of Ukraine (2001), The Law of Ukraine "On Political Parties in Ukraine", available at: (Accessed 05 July 2021).
8. Kurbatov, O.H. (2012), "Problems of compliance of political elites with their attributive characteristics in the context of ancient and medieval philosophy", *Humanitarnyj visnyk ZDIA*, vol. 48.
9. Vaschenko, K.O. (2008), *Politychnyj analiz i prohnaz u suchasnij Ukraini* [Political analysis and forecast in modern Ukraine], Lohos, Kyiv, Ukraine.
10. Rassel, B. (1995), *Istoriia zakhidnoi filosofii* [History of Western philosophy], Kyiv, Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 12.07.2021 р.

Ю. А. Мохова,  
к. держ. упр., доцент магістратури державного управління Центру післядипломної освіти,  
Донецький національний технічний університет, м. Покровськ  
ORCID ID: 0000-0002-0093-2620

DOI: 10.32702/2306-6814.2021.13—14.93

## ІНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Y. Mokhova,  
PhD in Public Administration, Associate Professor of Master of Public Administration  
of the Center for Postgraduate Education, Donetsk National Technical University, Pokrovsk

### INSTITUTIONAL AND LEGAL MECHANISM FOR E-GOVERNANCE IN UKRAINE

*У статті обгрунтовано, що розвиток електронного урядування є ефективним лише за наявності відповідної організаційної структури з чіткою системою суб'єктів (інститутів), що реалізують політику в даному напрямі. Метою роботи є формування інституційно-правового механізму забезпечення електронного урядування для підвищення ефективності державних управлінських рішень в Україні в умовах цифровізації. Визначено головних суб'єктів у системі формування е-урядування (Міністерство освіти і науки України, Міністерство економіки України, Міністерство юстиції України, Міністерства інформаційної політики України, Міністерство цифрової трансформації України та ін.). Визначено переваги діяльності для органів державної влади та місцевого самоврядування, що успішно впроваджують електронне урядування (відкритість, широке охоплення; орієнтація на потреби громадян як споживачів державних послуг). На основі узагальнення нормативно-функціональних повноважень суб'єктів державного управління запропоновано організаційний механізм забезпечення електронного урядування в Україні, який дозволить спростити адміністративні процеси в державному управлінні, мінімізувати корупційні ризики, провести адміністративну реформу державного управління на засадах широкого впровадження ІКТ та відповідного реінжинірингу державних функцій.*

*The article substantiates that the development of e-government is effective only in the presence of an appropriate organizational structure with a clear system of entities (institutions) that implement policies in this area. The aim of the work is to form an institutional and legal mechanism for e-government to increase the effectiveness of public administration decisions in Ukraine in the context of digitalization. The legislative basis for the formation and development of e-government in Ukraine is the regulations of the Verkhovna Rada of Ukraine, the President of Ukraine, and the Cabinet of Ministers of Ukraine. The main actors in the system of e-government formation have been identified (Ministry of Education and Science of Ukraine, Ministry of Economy of Ukraine, Ministry of Justice of Ukraine, Ministry of Information Policy of Ukraine, Ministry of Digital Transformation of Ukraine, etc.). In fact, in the regulations of the central executive bodies, only the Ministry of Digital Transformation of Ukraine has a clearly defined function regarding e-government, other provisions only fix certain functions related to e-government. It has been proven that none of the existing central executive bodies is able to solve the problems of building the information society and implementing e-government on its own. The existing mechanism of the National Informatization Program does not fully meet the needs of developing the information society in Ukraine and the introduction of e-government. The advantages of activities for public authorities and local governments that successfully implement e-government (openness, wide coverage; focus on the needs of citizens as consumers of public services) are identified. Based on the generalization of regulatory and functional powers of public administration, an organizational mechanism for e-government in Ukraine is*

***proposed, which will simplify administrative processes in public administration, minimize corruption risks, carry out administrative reform of public administration based on widespread ICT implementation and appropriate reengineering of public functions.***

*Ключові слова: інформатизація, електронне урядування, суб'єкт управління, функціональні повноваження, реформування.*

*Key words: informatization, e-government, subject of management, functional powers, reforming.*

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Електронне урядування є інструментом розвитку та демократизації інформаційного суспільства, впровадження якого сприяє створенню умов для прозорого та відкритого державного управління. В основні цієї новітньої інтерактивної системи державного управління закладено принципи підзвітності, прозорості, відкритості. Електронне урядування забезпечує ефективну взаємодію неурядових організацій, громадян з органами державної влади за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій.

Забезпечення модернізації національної політики щодо розвитку електронного урядування є ефективним лише за наявності відповідної організаційної структури з чіткою системою суб'єктів (інститутів), що реалізують політику в даному напрямі. Перехід до електронного урядування означає трансформацію усіх форм діяльності органів влади, зміну їх структури, завдань та функцій. Успіх реалізації цього переходу залежить від правильної стратегії і тактики, координації та ефективної взаємодії усіх суб'єктів цього процесу: уряду, бізнесу та громадськості.

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Питанням дослідження інститутів електронного урядування в Україні приділялось достатньо уваги різними науковцями: Барегамян С.Х. [1], Горбулін В.П. [2], Грицяк Н.В. [2], Загвойська О.В. [3], Орлова Н.С. [4; 5], Семенченко А.І. [6], Ткачова Н.М. [7], Чукут С.А. [3] та ін. Розвиток електронного урядування в Україні передбачає цілеспрямовану узгоджену діяльність всіх органів державної влади та органів місцевого самоврядування. У зазначених дослідженнях недостатньо уваги приділялось проблемі формування інституційно-правового механізму забезпечення електронного урядування з урахуванням функціональних повноважень органів державного управління та особливостей вітчизняної державної політики.

### МЕТА РОБОТИ

Метою роботи є формування інституційно-правового механізму забезпечення електронного урядування для підвищення ефективності державних управлінських рішень в Україні в умовах цифровізації.

### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Електронне урядування — це форма взаємодії органів державної влади з суспільством, бізнесом за допомогою інформаційно-комунікативних технологій з метою підвищення ефективності такої взаємодії.

Діяльність у сфері інформатизації притаманна усім організаціям, установам, органам місцевого самоврядування, державної влади незалежно від особливостей функціонування та їх повноважень. В останні роки по-

силилась конкуренція між органами державної влади за повноваження в сфері електронного урядування, наслідком якої стала розпорошеність серед інших органів державної влади функцій головного суб'єкта управління та децентралізація управління. Законодавчу основу формування та розвитку електронного урядування в Україні складають нормативно-правові акти Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України. Головними суб'єктами в системі формування е-урядування є Міністерство освіти і науки України, Міністерство економіки України, Міністерство юстиції України, Міністерства інформаційної політики України, Міністерство цифрової трансформації України та ін.

Міністерство освіти і науки України є головним органом з забезпечення реалізації та формування державної політики у сфері науки, освіти, інформатизації, інновацій, інтелектуальної власності. Відповідно до покладених на нього завдань Міністерство освіти і науки України визначає пріоритетні напрями та перспективи розвитку з питань науки, освіти, інформатизації, інновацій, інтелектуальної власності; забезпечує розвиток інформаційного потенціалу України; забезпечує інтеграцію інформаційних ресурсів, сфер інформатизації відповідно до принципів захисту та збереження національних інтересів; затверджує технічні регламенти, стандарти, норми у сфері електронного документообігу, програмного забезпечення, структуру інформаційних ресурсів та обміну інформацією (єдині формати обміну даними) для органів органів місцевого самоврядування та державної влади; забезпечує функціонування та ведення державних електронних реєстрів, баз даних та ін.

Міністерство економіки України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з забезпечення та формування реалізації державної політики соціального та економічного розвитку. Міністерство економіки України розробляє пропозиції щодо визначення основних напрямів розвитку системи надання адміністративних послуг, бере участь у реалізації та формуванні державної політики у сфері розвитку електронного урядування, інформатизації, побудови сучасного інформаційного суспільства в державі, забезпечує створення системи національних інформаційних ресурсів, впровадження сучасних ІКТ у межах своїх повноважень.

Міністерство юстиції України є головним органом з забезпечення та формування, реалізації державної політики з використання електронного цифрового підпису, правової політики, забезпечує здійснення технічного регулювання у сфері електронного цифрового підпису відповідно до законодавства.

Міністерство інформаційної політики є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у сфері забезпечення інформаційного суверенітету Украї-

ни, зокрема, з питань забезпечення функціонування державних інформаційних ресурсів, поширення суспільно важливої інформації в Україні та за її межами. Головними напрямками державної інформаційної політики є: створення національних мереж та систем інформації; забезпечення доступу громадян до інформації; зміцнення фінансових, матеріально-технічних, наукових, правових, організаційних основ інформаційної діяльності; створення загальної системи охорони інформації; забезпечення ефективного використання інформації.

Державне агентство з питань електронного урядування України є відповідальним за впровадження політики Уряду щодо інформатизації, електронного урядування, розвитку інформаційного суспільства, цифровізації органів державної влади, використання та формування національних електронних інформаційних ресурсів. Державне агентство з питань електронного урядування України разом з іншими органами державної влади та міжнародними партнерами сприяють впровадженню електронних послуг у багатьох сферах економіки — земельні послуги, будівництво, реєстрація бізнесу, екологія, оформлення державної допомоги, субсидій, тощо.

2 вересня 2019 року Постановою Кабінету Міністрів Державне агентство з питань електронного урядування України реорганізовано в Міністерство цифрової трансформації України, яке забезпечує:

реалізацію та формування державної політики у сфері цифрової економіки, цифровізації, цифрових інновацій, електронної демократії та електронного урядування, розвитку інформаційного суспільства;

реалізацію та формування державної політики у сфері розвитку цифрових прав та цифрових навичок громадян;

реалізацію та формування державної політики у сфері інтероперабельності та розвитку національних електронних інформаційних ресурсів, відкритих даних, розвитку телекомунікацій, інфраструктури широкосмугового доступу до Інтернету, бізнесу та електронної комерції;

формування та реалізацію державної політики у сфері надання електронних довірчих послуг, адміністративних та електронних послуг, розвитку IT-індустрії;

виконання функцій центрального засвідчувального органу шляхом забезпечення створення у сфері електронних довірчих послуг умов для функціонування суб'єктів правових відносин [8].

Державний комітет телебачення і радіомовлення України є головним органом з реалізації та формування державної політики у сфері радіомовлення, телебачення і в видавничій та інформаційній сферах приймає участь у сприянні розвитку інформаційного суспільства, формуванні єдиного інформаційного простору. Відповідно до покладених на нього завдань проводить моніторинг інформаційного наповнення веб-сайтів органів виконавчої влади та надає пропозиції зазначеним органам; реалізує завдання щодо забезпечення інформаційної безпеки разом з іншими державними органами; сприяє розвитку інформаційного суспільства.

Державне агентство з питань науки, інновацій та інформатизації України, створене для реалізації державної політики у сфері науково-технічної, наукової, та інноваційної діяльності, використання та формування національних електронних інформаційних ресурсів,

інформатизації, для розвитку інформаційного суспільства. Агентство організовує прогностично-аналітичні дослідження тенденцій розвитку сфери інформатизації та інформаційного суспільства.

Державна архівна служба України забезпечує реалізацію державної політики у сфері діловодства, архівної справи, функціонування та створення державної системи страхового фонду документації, затверджує та розробляє вимоги до організації документообігу, оформлення організаційно-розпорядчих документів, у тому числі передачі та підготовки документів поточного діловодства до архівних підрозділів, електронного документообігу.

Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації — орган державного регулювання у сфері інформатизації, телекомунікацій, надання послуг поштового зв'язку та користування радіочастотним ресурсом, що здійснює повноваження дозвільного органу, органу ліцензування, органу державного нагляду та регуляторного органу (контролю).

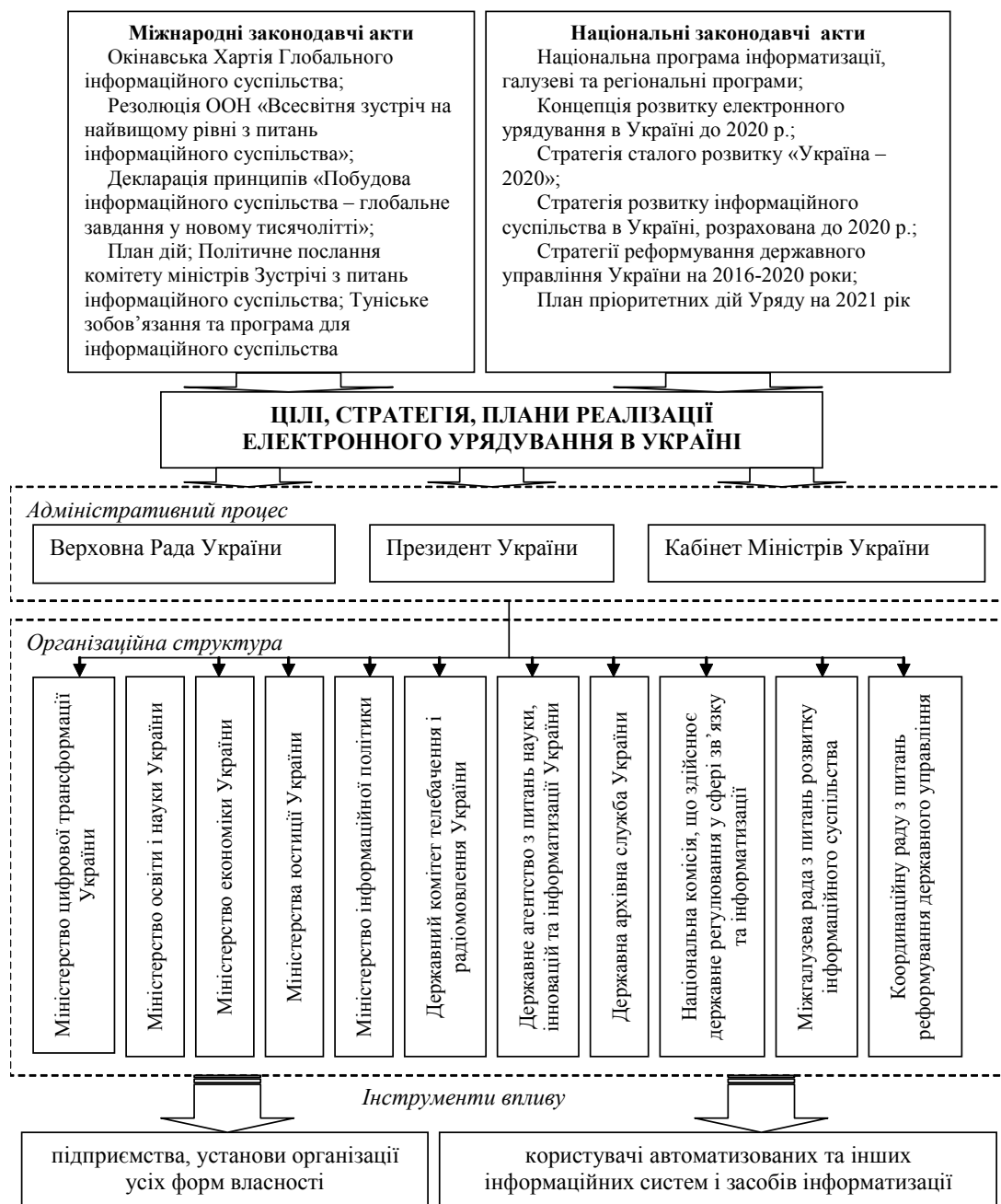
Міжгалузева рада з питань цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації створена Кабінетом Міністрів України 08 липня 2020 року для реалізації завдань розвитку інформаційного суспільства [9]. Основним завданням тимчасового консультативно-дорадчого органу при Кабінеті Міністрів України є підготовка та подання Кабінетові Міністрів України пропозицій щодо реалізації державної політики з питань розвитку інформаційного суспільства та інтеграції України до глобального інформаційного простору.

Для координації реалізації Стратегії постановою Кабінету Міністрів України від 18.05.2016 р. № 335 створено Координаційну раду з питань реформування державного управління, до роботи якої залучені представники відповідних центральних органів виконавчої влади [10]. Очолює Координаційну раду віце-прем'єр-міністр з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України, який координує роботу залучених центральних органів виконавчої влади, відповідальних за різні напрями реформи державного управління (у тому числі — електронне урядування).

Фактично, лише Міністерство цифрової трансформації України в системі центральних органів виконавчої влади має чітко визначену функцію щодо е-урядування, інші положення лише фіксують окремі пов'язані з е-урядуванням функції.

У сучасних умовах самостійно розв'язати проблеми розбудови впровадження електронного урядування та інформаційного суспільства не в змозі один з існуючих центральних органів виконавчої влади. Існуючий механізм Національної програми інформатизації не повною мірою відповідає впровадженню електронного урядування та потребам розбудови інформаційного суспільства в Україні. На основі узагальнення нормативно-правового забезпечення та повноважень, функцій та завдань суб'єктів державного управління визначимо інституційно-правовий механізм забезпечення електронного урядування в Україні (рис. 1).

Органи державної влади та місцевого самоврядування, що успішно впроваджують електронного урядування, мають такі переваги, як відкритість і широке охоплення; орієнтація на потреби громадян як споживачів державних послуг. Дієвий інституційно-правовий механізм впровадження електронного урядування з чітким визна-



**Рис. 1. Інституційно-правовий механізм забезпечення електронного урядування в Україні**

ченням повноважень інститутів у реалізації електронного урядування дозволить спростити адміністративні процеси в процесі діяльності органів державного управління, мінімізувати корупційні ризики, провести адміністративну реформу державного управління на засадах широкого впровадження реінжинірингу державних функцій та інформаційно-телекомунікаційних технологій.

## ВИСНОВКИ

На основі проведеного дослідження доведено, що в умовах цифровізації діяльність у сфері забезпечення електронного урядування притаманна усім органам державної влади. Законодавчу основу формування та розвитку електронного урядування складають нормативно-правові акти Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України. Визначено, що головними суб'єктами в системі формування е-урядуван-

ня є Міністерство освіти і науки України, Міністерство економіки України, Міністерство юстиції України, Міністерства інформаційної політики України, Міністерство цифрової трансформації України та ін.

Аналіз основних функцій, завдань та повноважень органів державного управління в сфері електронного урядування показав, що лише Міністерство цифрової трансформації України має чітко визначену функцію щодо е-урядування відповідно до функціональних повноважень установи. В умовах, коли самостійно розв'язати проблеми розбудови впровадження електронного урядування не в змозі один з існуючих центральних органів виконавчої влади, запропоновано організаційний механізм забезпечення електронного урядування в Україні. Зазначений механізм сформовано на основі узагальнення нормативно-функціональних повноважень суб'єктів державного управління. Визначено переваги діяльності для органів

державної влади та місцевого самоврядування, що успішно впроваджують електронне урядування. Запропонований інституційно-правовий механізм впровадження електронного урядування з чітким визначенням повноважень інститутів у реалізації електронного урядування дозволить спростити адміністративні процеси в державному управлінні, мінімізувати корупційні ризики, провести адміністративну реформу державного управління на засадах широкого впровадження реінжинірингу державних функцій та інформаційно-телекомунікаційних технологій.

#### Література:

1. Барегамян С.Х. Електронне урядування на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях: сучасний стан та перспективи впровадження в Україні [Електронний ресурс] / С.Х. Барегамян, Ю.В. Карпі // Державне управління: удосконалення та розвиток. — 2019. — № 11. — Режим доступу: [http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/11\\_2019/32.pdf](http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/11_2019/32.pdf)
2. Горбулін В.П. Електронне урядування: підручник / В.П. Горбулін, Н.В. Грицяк, ін. — К.: НАДУ, 2014. — 352 с.
3. Чукут С.А. Інституційні та організаційні засади впровадження електронного урядування: кращі зарубіжні практики / С.А. Чукут, О.В. Загвойської. — К.: НАДУ, 2011. — 172 с.
4. Орлова Н.С. Законодавчі механізми цифрового розвитку України / Н.С. Орлова // Публічне управління для сталого розвитку: виклики та перспективи на національному та місцевому рівнях: матеріали IV Міжнар. наук.-практ. конф., м. Маріуполь, 28—29 травня 2021 року. — Маріуполь: ДонДУУ, 2021. — С. 53—55.
5. Орлова Н.С. Публічне управління та адміністрування у цифровій економіці / Н.С. Орлова // Стратегія і практика інноваційного розвитку фінансового сектору України: матеріали IV Міжнар. наук.-практ. конф., м. Ірпін, 25—26 березня 2021 р. — Ірпін: Університет державної фіскальної служби України, 2021. — С. 287—290.
6. Семенченко А.І. Організаційно-правові механізми державного управління розвитком електронного урядування в Україні в контексті інформаційної безпеки та інтеграції в ЄС / А.І. Семенченко // Eurasian Academic Research Journal. — 2017. — № 7 (13). — С. 72—81.
7. Ткачова Н.М. Запровадження цифрових технологій у систему публічного адміністрування-запорука сталого розвитку ОТГ / Н.М. Ткачова, О.М. Іваницька, О.О. Казанська // Публічне управління для сталого розвитку: виклики та перспективи на національному та місцевому рівнях: матеріали IV Міжнар. наук.-практ. конф., м. Маріуполь, 27—28 травня 2021 року. — Маріуполь: ДонДУУ, 2021.
8. Офіційний сайт Міністерства цифрової трансформації України [Електронний ресурс] // Міністерство цифрової трансформації України. — Режим доступу: <https://thedigital.gov.ua/ministry>
9. Про утворення Міжгалузевої ради з питань цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації: постанова Кабінету Міністрів України від 08 липня 2020 року № 595 [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/595-2020-%D0%BF#n117>
10. Про Координаційну раду з питань реформування державного управління: постанова Кабінету Міністрів України від 18.05.2016 № 335 [Електронний ресурс] // Вер-

ховна Рада України. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/335-2016-%D0%BF#Text>

#### References:

1. Barehamian, S. Kh. and Karpi, Yu. V. (2019), "Electronic governance at the state, regional and local levels: the current state and the prospects of implementation in Ukraine", *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*, vol. 11, available at: [http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/11\\_2019/32.pdf](http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/11_2019/32.pdf) (Accessed 11 July 2021).
  2. Horbulin, V. P. and Hrytsiak, N. V. (2014), *Elektronne uriaduvannia [E-government]*, NADU, Kyiv, Ukraine.
  3. Chukut, S.A. and Zahvojs'koi, O.V. (2011), *Instytutysijni ta orhanizatsijni zasady vprovadzhennia elektronnoho uriaduvannia: kraschi zarubizhni praktyky [Institutional and organizational principles of e-government implementation: best foreign practices]*, NADU, Kyiv, Ukraine.
  4. Orlova, N.S. (2021), "Legislative mechanisms of digital development of Ukraine", *Publichne upravlinnia dlia staloho rozvytku: vyklyky ta perspektyvy na natsional'nomu ta mistsevomu rivniakh. Mizhnarodna naukovo-praktychna konferentsiya [Public administration for sustainable development: challenges and prospects at the national and local levels. International Scientific and Practical conference]*, Donetsk State University of Management, Mariupol', Ukraine, 28—29 may, pp. 53—55.
  5. Orlova, N. S. (2021), "Public management and administration in the digitaleconomy", *Stratehiia i praktyka innovatsijnoho rozvytku finansovoho sektoru Ukrainy, Mizhnarodna naukovo-praktychna konferentsiya [Strategy and practice of innovative development of the financial sector of Ukraine, International Scientific and Practical conference]*, University of the State Fiscal Service of Ukraine, Irpin, Ukraine, 25—26 march, pp. 287—290.
  6. Semenchenko, A.I. (2017), "Organizational and legal mechanisms of state management of e-government development in Ukraine in the context of information security and EU integration", *Eurasian Academic Research Journal*, vol. 7 (13), pp. 72—81.
  7. Tkachova, N.M. Ivanyts'ka, O.M. and Kazans'ka, O.O. (2021), "Introduction of digital technologies in the system of public administration is a guarantee of sustainable development of OTG", *Publichne upravlinnia dlia staloho rozvytku: vyklyky ta perspektyvy na natsional'nomu ta mistsevomu rivniakh, Mizhnarodna naukovo-praktychna konferentsiya [Public governance for sustainable development: challenges and prospects at the national and local levels, International Scientific and Practical conference]*, Donetsk State University of Management, Mariupol', Ukraine, 27—28 may.
  8. The official site of Ministry of Digital Transformation of Ukraine (2021), available at: <https://thedigital.gov.ua/ministry> (Accessed 11 July 2021).
  9. Cabinet of Ministers of Ukraine (2020), Resolution "On the formation of the Intersectoral Council on Digital Development, Digital Transformations and Digitization", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/595-2020-%D0%BF#n117> (Accessed 11 July 2021).
  10. Cabinet of Ministers of Ukraine (2016), Resolution "On the Coordination Council for Public Administration Reform", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/335-2016-%D0%BF#Text> (Accessed 11 July 2021).
- Стаття надійшла до редакції 12.07.2021 р.*



*О. В. Кризина,*  
*аспірант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом,*  
*Національна академія державного управління при Президентові України*  
*ORCID ID: 0000-0002-9618-8540*

*Н. В. Васильєва,*  
*д. держ. упр., професор, професор кафедри регіонального управління, місцевого*  
*самоврядування та управління містом, Національна академія державного управління*  
*при Президентові України*  
*ORCID ID: 0000-0002-3128-7767*

DOI: 10.32702/2306-6814.2021.13—14.98

# ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПАТОЛОГОАНАТОМІЧНОЮ СЛУЖБОЮ В УКРАЇНІ ТА СВІТІ

*О. Kryzyna,*  
*Postgraduate student of the Department of Regional Administration, Local Self-Government and City Management,*  
*National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv, Ukraine*

*N. Wasyliewa,*  
*Doctor of Sciences in Public Administration, Professor, Professor of the Department of Regional Administration,*  
*Local Self-Government and City Management, National Academy for Public Administration*  
*under the President of Ukraine, Kyiv, Ukraine*

## COMPARATIVE ANALYSIS OF THE MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION OF THE PATHOANATOMICAL SERVICE IN UKRAINE AND THE WORLD

**Необхідність реформи в системі охорони здоров'я не викликає жодних сумнівів, оскільки за роки незалежності Україні не вдалося істотно просунутися в напрямі вирішення всіх провідних для систем охорони здоров'я цілей.**

**У статті проведено аналіз механізмів державного управління патологоанатомічною службою в Україні та світі.**

**Виявлено, що процес ефективного функціонування патологоанатомічної служби системи охорони здоров'я передбачає наявність як законів, так і підзаконних нормативно-правових актів, матеріально-технічного забезпечення, кадрової підготовки і забезпечення ПАС.**

**Також виявлено і проаналізовано неврегульованість нормативно-правової бази до дотримання міжнародних стандартів якості ISO серій 9000 та ISO 10000 в наданні медичної допомоги взагалі і в якісному та ефективному функціонуванні патологоанатомічної служби України зокрема.**

*The need for reform in the health care system does not cause any doubt, since over the years of independence, Ukraine failed to significantly advance in the direction of solving all the leading health systems for the purposes.*

*The article analyzes the mechanisms of state administration of the pathoanatomical service in Ukraine and the world.*

*Despite the existing scientific developments on the studied issues, in the scientific domestic discourse have not yet acquired a holistic reflection theoretical aspects of the formation and development of PAS, as an object of public administration. There are no solved PASS problems, and Somes: there is no regulatory regulation (there is still no major order in Ukraine), insufficient funding, outdated logistical support, there is no standardization in accordance with the international standards of ISO Series 9000 and ISO 10000.*

*It has been found that the process of effective functioning of the pathoanatomical service of the health care system involves the presence of both laws and regulatory legal acts, logistical support, personnel training and the provision of PAS.*

*The non-regulatory regulatory framework for compliance with international standards of ISO series 9000 and ISO 10000 in the qualitative and effective functioning of the pathoanatomical service in Ukraine is also revealed and analyzed.*

*Today, there are no standards and protocols of pathomorphological research in the country, and the introduction of protocols developed in other countries has an unorganized nature and has controversial results. The problem arises the lack of a quality control system and efficient management. There are no developments in Ukraine for outlined issues.*

*In the pass, there is insufficient staffing with specialists conducting, systematic overload of staff of all units. The tempo of the tributary of young specialists is much smaller than the needs of staffing.*

*Increasing the efficiency of the functioning of the pathoanatomical service in the health care system of Ukraine requires its structural reorganization with the subsequent establishment of the Pathology Institute in Ukraine.*

*Ключові слова: державне управління, система охорони здоров'я, державне управління патологоанатомічною службою України.*

*Key words: public administration, health care system, public administration of pathological service of Ukraine.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

В Україні останнім часом різко активізувалися дискусії щодо напрямів та механізмів реформування, тобто кардинальних змін у системі охорони здоров'я. На жаль, за роки незалежності Україні не вдалося істотно просунути в напрямі вирішення провідних для систем охорони здоров'я цілей: поліпшення рівня здоров'я населення та скорочення нерівності його показників між різними соціально-економічними групами; справедливості розподілу фінансових внесків, призначених для надання медичних послуг; підвищення чутливості системи до задоволення потреб, безпосередньо не пов'язаних зі здоров'ям (повага до людини, почуття її гідності та ін.) [1].

Частиною успішного процесу реформування галузі є поінформованість фахівців усіх спеціальностей та осіб, що уповноважені приймати управлінські рішення щодо

сучасних підходів управління змінами в системі охорони здоров'я, які підтвердили свою дієвість та ефективність при проведенні експерименту в пілотних регіонах (2010—2013 рр.).

Необхідність реформи в системі охорони здоров'я не викликає жодних сумнівів, оскільки за роки незалежності Україні не вдалося істотно просунути в напрямку вирішення всіх провідних для систем охорони здоров'я цілей [2].

Все це потребує формування інноваційної траєкторії розвитку патологоанатомічної служби, у реалізації якої вагома роль відводиться використанню дієвих механізмів державного регулювання та пошуку нових стратегічних управлінських рішень у контексті реформування системи охорони здоров'я України.

Внаслідок чого, виникає необхідність більш ґрунтовного дослідження сутності, складу та особливостей

функціонування патологоанатомічної служби як об'єкту державного управління у сфері охорони здоров'я.

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Слід зауважити, що зарубіжні й вітчизняні вчені у своїх дослідженнях та публікаціях приділяють увагу теоретичним та практичним аспектам розвитку системи охорони здоров'я та її державного управління. Це висвітлено у працях таких зарубіжних учених: А. Абрамешина, І. Ансоффа, Х. Віссема, П. Друкера, Дж. Пірса, М. Портера та інші. До вітчизняних вчених які висвітлювали ці питання, відносять: М. Білинська, З. Гладун, Д. Карамішев, Н. Кризина, І. Петрова, Я. Радиш, Г. Слабкий, І. Солоненко, Н. Чала та ін. Дослідження особливості державного регулювання патологоанатомічної служби належать таким наукоцям: С., Гичка, І. Горелик, С. Горюнова, В. Гринберг, В. Діброва, А. Дивиденко, Л. Джулиан, Б. Єшмуротов, А. Іскандаров, Г. Касимова, А. Котуза, Д. Кулдашев, А. Пахлевандзаде, Л. Роша, І. Сидоренко, В. Стеценко, З. Сальников, С. Тейлор, В. Крисько, С. Шиман та ін.

### НЕВИРІШЕНІ ЧАСТИНИ ПРОБЛЕМИ

Попри наявні наукові розробки з досліджуваної проблематики, в науковому вітчизняному дискурсі ще не набули цілісного відображення теоретичні аспекти формування та розвитку ПАС як об'єкта державного управління. Залишаються не вирішені проблеми ПАС, а саме: відсутнє нормативно-правове регулювання (досі нема основного наказу по ПАС в Україні), недостатнє фінансування, застаріле матеріально-технічне забезпечення, відсутня стандартизація відповідно до міжнародних стандартів ISO серій 9000 та ISO 10000.

### МЕТА СТАТТІ

Метою статті є проведення аналізу механізмів державного управління патологоанатомічною службою в Україні та світі в сучасних умовах трансформації галузі охорони здоров'я.

### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Окремі спроби галузевого реформування системи охорони здоров'я шляхом введення нових відносин господарювання та організаційних моделей її функціонування в Україні мають переважно локальний характер, здійснюються безсистемно і без належного наукового обґрунтування, недостатнього використання придатного для України досвіду реформування аналогічних систем зарубіжних країн, а також без належного врахування вітчизняних наукових розробок і нагромадженого вітчизняного досвіду [3].

Із досвіду багатьох країн відомо, що якість не виникає в процесі контролю, а планується та створюється на кожному етапі виробничого процесу. Така концепція передбачає постійну та планомірну діяльність, що спрямована на удосконалення процесів, у яких на кожному етапі створюються якісні медичні послуги, а контроль та оцінка якості послуг є тільки окремою ланкою із комплексу елементів, необхідних для системи управління якістю медичної допомоги.

Вченими доведено, що стандарти на системи управління якістю встановлюють вимоги і рекомендації до управлінських процесів як складової загальної системи управління підприємством і мають позитивний досвід використання в системах охорони здоров'я розвинених країн світу (Г.Ш. Хімічева, Н.А. Пономаренко, 2010).

Реалізацією гармонізації систем стандартизації і сертифікації займається Міністерство економіки України (Департамент Технічного Регулювання) за активної участі регіональних органів. У їх діяльності використовуються переважно нормативно-правовий і організаційний механізми. Держава впроваджує такі міжнародні стандарти в формі ДСТУ: ДСТУ ISO 9001:2009 "Виготовлення продукції" — Накази МОЗ України: від 28.09.2012 № 752, від 02.03.2011 № 127, від 31.10.2011 № № 734, 735, 736, 739, від 23.02.2012 № 132, УКПМД, ДФ ЛЗ; Наказ МОЗ України від 06.08.2013 № 693; Накази МОЗ України: від 30.11.2012 № 981, від 07.07.2009 № 484.

Стандарти застосовують у разі, коли якість продукції значною мірою залежить від точності вимірювань.

Відомча патологоанатомічна служба (залізничників, на водному транспорті, військова патологоанатомічна служба) має ізольований характер від впливу та контролю системи МОЗ, що суттєво позначається на якості прижиттєвої патоморфологічної діагностики хвороб та створює питання у роботі онкологічної служби. Невідворотний перехід до медичного страхування вимагає суттєвих змін у організації патологоанатомічної служби.

Необхідні зміни організації служби, її технологічного процесу. Запропоновані проєкти концепції реформування охорони здоров'я (зокрема, на прикладі Тернопільської області, 2014) мають фрагментарний характер щодо служби, не враховують особливості проведення патоморфологічних досліджень та створюють суперечливу систему патологоанатомічної служби в регіоні.

На сьогодні в країні повністю відсутні стандарти та протоколи патоморфологічних досліджень, а впровадження протоколів, розроблених в інших країнах, носить неорганізований характер та має суперечливі результати. Проблемаю постає відсутність системи контролю якості та ефективного управління. В Україні немає розробок щодо окреслених питань.

Досвід ПАС Ізраїлю доводить, що децентралізація служби, обов'язкова сертифікація відділень та лабораторій, передача основних питань атестації, акредитації, ліцензування до органів професійного самоврядування (асоціацій лікарів) є перспективним шляхом. Дотримання стандартів патологоанатомічних досліджень — не вирішене питання в Україні.

Загальновідомо, що стандарти допомагають забезпечувати однакову якість медичних послуг. У всьому світі стандартизація медичної допомоги — це динамічна сфера. І патологічна анатомія не є винятком, існують розроблені вимоги до патологоанатомічних досліджень, прийняті у провідних з цих питань країнах, та міжнародні. Загальноприйнятими та визнаними є збірники World Health Organization Classification of Tumors, що укладаються групами експертів та періодично оновлюються.

У США College of American Pathologists (CAP) розробив стандарти патогістологічних досліджень

для окремих локалізації, що переглядаються кожні два роки.

Цим же шляхом пішла Великобританія, де законодворцем у сфері патологічної анатомії є The Royal College of Pathologists (Королівський коледж патологів), який засновано у 1962 році, щоб оптимізувати післядипломну підготовку у відносно молодій науці патології, з його великим значенням у діагностичному процесі, а також зростаючим спеціалізованим дослідженням у цьому. Його основна функція — це нагляд за післядипломним навчанням, а його спільна експертиза (FRCPath) визнана стандартною оцінкою придатності до практики у цій галузі медицини.

Королівський коледж патологів є професійною організацією членства, щоб зберегти стандарти та репутацію британської патології, шляхом навчання, оцінки, іспитів та професійного розвитку. Це зареєстрована благодійність і не є союзом торгів. Його 11 000 членів працюють у лікарняних лабораторіях, університетах у всьому світі.

Ряд країн (Ізраїль, Франція, Польща) запозичили ці розробки для своїх потреб та законодавчо закріпили. Наголосимо, що у країнах з розвинутою ПАС та високим рівнем якості патологоанатомічних послуг важливу роль у оцінці роботи підрозділів ПАС, розробці стандартів, протоколів, класифікацій, удосконаленню лікарів та впровадженню нових методик та технологій, захисті прав патологоанатомів відіграють асоціації патологоанатомів (патологів). В Україні заснована в 1993 р. та в 1995 р. зареєстрована асоціація патологів України проте вона не має очікуваної активності та не має повноважень.

У Казахстані ПАС керується наказом Міністерства охорони здоров'я і соціального розвитку Республіки Казахстан від 25 лютого 2015 року № 97 "Про затвердження Положення про діяльність організацій і (або) структурних підрозділів системи охорони здоров'я, що здійснюють патологоанатомічну діагностику [4] і Правил проведення патологоанатомічного розвину" стандартними задачами патологоанатомічних досліджень (проведення патологоанатомічних розтинів трупів і дослідження операційно-біопсійного матеріалу). Відповідно до пункту 3 статті 56 Кодексу Республіки Казахстан від 18 вересня 2009 року "Про здоров'я народу і системи охорони здоров'я".

У ПАС прослідковується недостатня укомплектованість спеціалістами, що веде за собою, систематичне перевантаження персоналу усіх підрозділів. Темп притока молодих спеціалістів набагато менший від потреб у кадровому забезпеченні. У 2017 році створилася негативна ситуація з підготовкою молодих спеціалістів: Міністерством охорони здоров'я Республіки Казахстан було виключено із програми (б'юджетне фінансування) перепідготовку зі спеціальності "патологічна анатомія". Крім того, Наказом Міністерством охорони здоров'я і соціального розвитку Республіки Казахстан від 18 травня 2015 року № 362, спеціальність "патологічна анатомія" виключена з переліку клінічних спеціальностей підготовки в інтернатурі і резидентурі.

Значною мірою проблеми, які стоять перед патологоанатомічною службою в Республіці Казахстан загалом, пояснюються відсутністю Стандарту органі-

зації патологоанатомічної діагностики і клінічної цитології.

Послуги ПАБ містяться в межах гарантованого обсягу безкоштовної медичної допомоги, але в умовах обов'язкового соціального медичного страхування, патологоанатомічні дослідження набудуть особливого значення для акредитації медичних організацій, ліцензування медичних працівників, створення оптимальної системи соціального захисту інтересів пацієнта і медичного персоналу і відповідно патологоанатомічна діагностика повинна входити до програми обов'язкового соціального медичного страхування.

У Латвії основною ланкою ПАС є патологоанатомічні відділення ЗОЗ. У містах (областях, районах) на базі централізованих ПАВ створюються ПАБ, які мають статус самостійних установ системи охорони здоров'я і підпорядковуються безпосередньо місцевому органу системи охорони здоров'я.

ПАБ надає організаційно-методичну і консультаційну допомогу відповідним відділенням лікарень регіону, вивчає потреби ПАС у медичних кадрах, обладнанні, реактивах. ПАБ проводить наради і конференції патологоанатомів, відпрацьовує пропозиції для відповідного органу охорони здоров'я з удосконалення показників служби та інше.

ПАБ є учбовими базами медичних інститутів, середніх медичних учбових закладів. Багато ПАБ перетворені у найбільш перспективну форму — інститути патології.

У Російській Федерації ПАС надає спеціалізовану медичну допомогу, дослідження і послуги зі спеціальності "патологічна анатомія". Основою ПАС являються організаційні структури, які фінансуються з державного бюджету [5].

Основними організаційними структурами ПАС є:

— медичні організації особливого типу: республіканські, краєві, обласні, міські і районні (міжрайонні) ПАБ, інститути патології (регіональні патологоанатомічні інститути);

— патологоанатомічні відділення медичних організацій, клінік медичних вузів, науково-дослідних інститутів і клініко-діагностичних центрів незалежно від підпорядкування, форм власності і джерел фінансування;

— кафедри загальної патології і патологічної анатомії та інші підрозділи вищих навчальних закладів, науково-дослідних інститутів, інших установ охорони здоров'я, що займаються патологоанатомічними дослідженнями, незалежно від підпорядкування, форм власності і джерел фінансування [6].

## ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Виходячи із проведеного аналізу, ми виявили недоліки в патологоанатомічній службі, а саме: відсутність основного наказу по ПАС в Україні; недостатнє і застаріле матеріально-технічне забезпечення, що призводить до різкого зниження рівня впровадження новітніх досягнень науки, до погіршення якості прижиттєвої діагностики і до послаблення наукового потенціалу; недостатня кількість власних приміщень ПАС ускладнює виконання збільшених обсягів робіт, впровадження нових

технологій, розміщення сучасного обладнання, дотримання нормативів протиепідемічного режиму і охорони праці співробітників, необхідність оренди приміщень, що призводить до фінансових затрат; недостатнє кадрове забезпечення (лікарями та середньою ланкою) призводить до перенавантаження персоналу і відповідно до зниження якості виконуваних робіт.

Також у результаті проведеного аналізу, нами виявлено, що зниження притоку молодих кадрів буде збільшуватися у зв'язку з відсутнім навчанням зі спеціальності в інтернатурі і резидентурі, і з відсутності навчання за рахунок бюджетних коштів.

Нами виявлено, що децентралізація муніципальної ПАС веде до її стагнації і деструкції. Але поряд з цим в умовах загального ресурсного дефіциту охорони здоров'я, необхідно робити пошук рішень, які дозволять підвищити ефективність служби при найменших затратах. Пропонуємо включити патологоанатомічну діагностику в програму обов'язкового соціального медичного страхування.

Підвищення ефективності функціонування патологоанатомічної служби в системі охорони здоров'я України вимагає проведення її структурної реорганізації з подальшим створенням Інституту патології в Україні.

## Література:

1. Крячкова Л.В. Досвід оцінки чутливості регіональних систем охорони здоров'я на підставі опитування домогосподарств / Сучасні медичні технології. — 2014. — № 3 (23). — С. 92—98.
2. Доклад о состоянии здравоохранения в мире 2000 г. Системы здравоохранения: улучшение деятельности / [Всемирная организация здравоохранения]. — Женева: Издательство ВОЗ, 2000. — 232 с.
3. Дейкун М.П. З досвіду логіко-математичного обґрунтування вибору варіанта моделі системи охорони здоров'я великого міста / Лікарська справа. — 2000. — № 6. — С. 117—120.
4. Приказ МЗиСР РК № 97 "Об утверждении Положения о деятельности организаций и(или) структурных подразделений организаций здравоохранения осуществляющих патологоанатомическую диагностику, и Правил проведения патологоанатомического вскрытия". 2015 г.
5. Доросевич А.Е. Современные аспекты организации патологоанатомической службы России: настоящее и возможное будущее // Материалы IV всероссийского съезда патологоанатомов. — Белгород, 2013. — С. 378—387.
6. Коваленко В.Л., Белоусова Г.А. Состояние и результаты деятельности патологоанатомической службы системы охраны здоровья населения субъектов Уральского Федерального округа в 2012 г. // Актуальные проблемы патологической анатомии. — Челябинск, 2013. — С. 6—14.

## References:

1. Kryachkova, L. V. (2014), "Experience of assessing the sensitivity of regional health systems based on household surveys", *Suchasni medychni tekhnolohiyi*, vol. 3 (23), pp. 92—98.
2. World Health Organization (2000), *Doklad o sostojanii zdavoohranenija v mire 2000 g. Sistemy*

*zdavoohranenija: uluchshenie dejatel'nosti* [The world health report 2000 Health systems: improving performance], WHO, Geneva, Switzerland.

3. Deykun, M. P. (2000), "From the experience of logical and mathematical justification of choosing a variant of the health system of health of the big city", *Likars'ka sprava*, vol. 6, pp. 117—120.

4. Ministry of Health and Social Development of the Republic of Kazakhstan (2015), Order "Appreciation of the position of the actions of the organizations and (or) of structural subdivisions of the health authorities of conducting pathoanatomical diagnostics, and the rules of conducting pathologoanatomical inversion", available at: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1500010577> (Accessed 01 July 2021).

5. Dorosevich, A. Ye. (2013), "Modern aspects of the organization of the Patoloanatomic Service of Russia: Present and Possible Future", *Materialy IV vserossiyskogo s'yezda patologoanatomov* [Materials of the IV All-Russian Congress of Pathologists], Belgorod, Russia, pp. 378—387.

6. Kovalenko, V. L. and Belousova, G. A. (2013), "The condition and results of the pathology of the population of the public health of the subjects of the Ural Federal District in 2012", *Aktual'nyye problemy patologicheskoy anatomii*, pp. 6—14.

*Стаття надійшла до редакції 08.07.2021 р.*



**www.agrosvit.info**  
Передплатний індекс: 23847



**Виходить 24 рази на рік**

**Журнал включено до переліку наукових фахових видань України з ЕКОНОМІЧНИХ НАУК (Категорія «Б»)**

**Спеціальності – 051, 071, 072, 073, 075, 076, 292**

М. Є. Хоружий,  
 слухач магістратури кафедри управління охороною здоров'я та публічного адміністрування,  
 Національний університет охорони здоров'я України імені П. А. Шупика  
 ORCID ID: 0000-0001-5985-0737

З. В. Гбур,  
 д. держ. упр., професор,  
 професор кафедри управління охороною здоров'я та публічного адміністрування,  
 Національний університет охорони здоров'я України імені П. А. Шупика  
 ORCID ID: 0000-0003-4536-2438

DOI: 10.32702/2306-6814.2021.13—14.103

# СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ

М. Khoruzhyi,  
 Master's student of the Department of Healthcare Management and Public Administration,  
 Shupyk National Healthcare University of Ukraine, Kyiv, Ukraine  
 Z. Hbur,  
 Doctor of Sciences in Public Administration,  
 Professor of the Department of Healthcare Management and Public Administration,  
 Shupyk National Healthcare University of Ukraine, Kyiv, Ukraine

## SOCIAL PROTECTION OF CIVIL SERVANTS

**Статтю присвячено аналізу рівня нормативно-правового забезпечення соціального захисту державних службовців, комплексу заходів, необхідних для вирішення соціальних питань для даної категорії громадян на державному рівні. У статті проаналізовано особливості форм соціального захисту державних службовців в Україні. Вказано специфіку норм законодавства у зазначеній галузі. Розкрито наукові підходи до особливостей предмета наукового дослідження. Підкреслюється, що формами соціального захисту державних службовців соціально-побутової спрямованості є: надання безвідсоткових позик на будівництво житла або придбання квартири чи індивідуальних будинків; надання матеріальної підтримки працівникам у вирішенні соціально-побутових проблем. Зазначається, що формою соціального захисту державних службовців пенсійного спрямування є пенсія державних службовців, яка нараховується на особливих умовах. Особливість пенсійного забезпечення державних службовців зумовлена тим, що воно здійснюється відповідно до чинного законодавства в загальному порядку українського Закону "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування". Зазначається, що соціальний захист державних службовців нині здійснюється за чотирма напрямками: матеріальний, соціальний, охорона здоров'я, відпочинок та вихід на пенсію. Специфіка цих сфер зумовлена тим, що низка форм соціального захисту поширюється лише на державних службовців і не є характерною для інших категорій працюючих громадян. Водночас зазначається, що за останні роки соціальний захист державних службовців багато в чому прирівнюється до соціального захисту інших категорій працівників. Реалізація окремих напрямів захисту соціального характеру цієї категорії громадян відбувається за допомогою конкретних видів соціального захисту, які передбачені чинним законодавством у різних формах. Окрім аналізованих, усі гарантії державних службовців, що належать усім громадянам нашої держави, поширюються на державних службовців.**

*The article is devoted to the analysis of the level of normative and legal provision of social protection of civil servants, a set of measures necessary to address social issues for this category of citizens at the state level. The article analyzes the features of forms of social protection of civil servants in Ukraine. The specifics of the legislation in this area are indicated. Scientific approaches to the peculiarities of the subject of scientific research are revealed. It is emphasized that the forms of social protection of civil servants of social and domestic orientation are: the provision of interest-free loans for housing construction or the purchase of apartments or individual houses; providing material support to employees in solving social problems. It is noted that the form of social protection of civil servants of the pension direction is the pension of civil servants, which is accrued on special terms. The peculiarity of the pension provision of civil servants is due to the fact that it is carried out in accordance with current legislation in the general order of the Ukrainian Law "On Compulsory State Pension Insurance". It is noted that social protection of civil servants is currently provided in four areas: material, social, health care, recreation and retirement. The specificity of these areas is due to the fact that a number of forms of social protection apply only to civil servants and are not typical for other categories of working citizens. At the same time, it is noted that in recent years the social protection of civil servants is largely equated to the social protection of other categories of workers. The implementation of certain areas of social protection of this category of citizens is through specific types of social protection, which are provided by current legislation in various forms. In addition to the analyzed, all guarantees of civil servants, which belong to all citizens of our state, apply to civil servants.*

*Ключові слова: соціальний захист, державні службовці, державна служба, соціальне законодавство, соціальне забезпечення.*

*Key words: social protection, civil servants, civil service, social legislation, social security.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Державний авторитет та соціальний статус державних службовців повинні бути досить високими через суттєвість ролі впливу даної категорії працівників на соціальні процеси в країні. З цією метою держава створює необхідні умови, вживає низку організаційних, правових, соціальних та економічних заходів та вибудовує систему, що забезпечує державним службовцям високий рівень мотивації та захисту з метою залучення та утримання найкращих кваліфікованих робітників для формування професійної кадрової бази державних органів. Доля демократичних реформ та закріплення їх соціальної складової тісно пов'язані з розвитком державної служби, оскільки на цій основі держава може забезпечити економічний та соціальний добробут усього населення. Для успішного вирішення такого роду проблем необхідні висококваліфіковані державні службовці, політично нейтральні, юридично та соціально захищені, що діють, захищаючи інтереси людей, є неупередженими, чесними, відкритими, здатними ефективно спілкуватися і використовувати інформацію та ефективно використовувати. Існуючий нині розрив у рівні життя підприємців та працівників у комерційних структурах, з одного боку, та більшості державних службовців, з іншого боку, став основною прогалиною захисту державних службовців, тому дана тема потребує ґрунтовного вивчення та суттєвого доопрацювання [1].

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Питання визначення характеристик державних службовців як об'єктів соціального захисту має велике значення для вивчення соціального захисту. Питання щодо визначення специфіки правового регулювання праці та соціального захисту державних службовців свого часу були предметом досліджень В. С. Андрєєва, С.С. Алексєєва, В.Б. Авер'янова, М.Г. Александрова, О.М. Бандурки, О.Т. Барабаша, Б.К. Бегичева, Н.Б. Болотіної, П.А. Бущенко, Б.К. Венедиктов, В.І. Ярошенко та інші вчені.

Тема державної служби в Україні, її проходження посадовими особами, аспекти її організації та функціонування постійно обговорюються вченими та практиками (В.Б. Авер'янов, А.П. Гетьман, Г.О. Барабаш, Н.Б. Болотіна, Є.М. Борщук, Н.М. Вапнярчук, Н.Ф. Добрева, М.І. Іншин, І.І. Колосовська, Т.К. Корецька, М.Б. Ріппа, Б.І. Сташків, Н.П. Топішко, О.М. Ярошенко та ін.). Вчені з'ясували сутність та зміст державної служби, правовий статус державних службовців, предмет та спосіб правового регулювання відносин у цій галузі та його засоби. У 2015 році законодавець прийняв нову редакцію Закону України "Про державну службу". Це підкреслює важливість державної служби та державних службовців як основи для підвищення ефективності державного управління в Україні. Слід зазначити, що пи-

тання правового статусу державних службовців, сучасних форм та методів їх діяльності, ефективного управління персоналом установ державної служби, в тому числі забезпечення належного соціального захисту, є надзвичайно важливими для ефективності державного управління, оскільки статус державних службовців на даний момент є недостатньо забезпеченим, недостатня розробленість правового положення державних службовців викликають у деяких працівників невпевненість у законності, доцільності та раціональності своїх дій, що призводить до соціальної та професійної апатії [2, с. 359]. Питання соціального захисту державних службовців останнім часом набуває особливої актуальності у міру погіршення соціально-економічної ситуації в країні. Соціальний захист цієї соціальної групи повинен забезпечувати досягнення відповідних цілей, зокрема, створення необхідних умов для нормальної служби та трудової діяльності та вжиття заходів щодо реалізації функціональних та службових повноважень [3, с. 213]. Тому актуальним завданням сучасного соціального права є з'ясування функцій соціального захисту державних службовців в умовах змін у структурі та засобах регулювання суспільних відносин.

Варто зазначити, що як у науковій літературі, так і в чинному законодавстві досі не існує загальновизнаної думки щодо характеристик державних службовців серед інших об'єктів соціального захисту.

## МЕТА СТАТТІ

Метою статті є характеристика соціального захисту державних службовців, яка визначає напрями розробки правових норм, що регулюють відносини соціального захисту.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Професійна діяльність державних службовців спрямована на практичне виконання завдань та функцій держави, які були доручені компетентним державним органам. Як результат, державні службовці зазнають значних фізичних та психологічних навантажень при виконанні своїх службових обов'язків. Крім того, вони несуть підвищену відповідальність при здійсненні своїх повноважень та мають додаткове обмеження ряду конституційно встановлених прав порівняно з іншими працівниками. Наприклад, згідно зі статтею 25 українського Закону "Про запобігання корупції" від 14.10.2014 № 1700-VII [1], посадовим особам забороняється виконувати іншу оплачувану діяльність (крім викладацької, науково-дослідної та творчої діяльності, медичної практики, викладацької та суддівської практики зі спорту), вести підприємницьку діяльність, та входити до складу правління, інших виконавчих або наглядових органів, наглядової ради підприємства або організації, що має на меті отримання прибутку. Така заборона безпосередньо впливає на фінансове та соціальне становище цих людей, обмежуючи їх можливості. Тому слід підкреслити, що необхідно запровадити додаткові гарантії соціального захисту державних службовців. Отже, доцільно передбачити відповідні сфери та форми соціального захисту цих осіб на законодавчому рівні.

Професійний соціальний захист — це напрямок державної політики щодо захисту груп осіб з урахуванням

їх інтересів та пріоритетів розвитку. З точки зору доцільності та ефективності, крім системи загального соціального захисту громадян України, держава пропонує посилені заходи професійного соціального захисту. Важливо визначити кількість людей, які мають право на професійний соціальний захист державних службовців. Сюди входять особи, які працюють в органах державної влади та інших державних установах, мають державні повноваження та здійснюють обов'язки, необхідні для функціонування держави.

Система соціального захисту державних службовців однакова для всіх осіб, які набули цього статусу, незалежно від організаційно-правового рівня органу, в якому здійснюються їх повноваження, а також обсягу та характеру компетенції в конкретній положення. Недоліком такої системи є відсутність єдиного законодавчо регламентованого переліку посад, який би надав можливість визнати відповідних осіб державними службовцями. Професійний соціальний захист — це державне забезпечення, метою якого є створення додаткових та посилених гарантій для працівників, пов'язаних зі здійсненням трудової діяльності, та людей, які більше не виконують таку діяльність через природні та професійні ризики. Термін "професійний соціальний захист" краще відображає суть видів допомоги державним службовцям, ніж "спеціальний", який традиційно використовується науковцями, що займаються відповідними питаннями [2].

Основні завдання соціального захисту державних службовців полягають: у компенсації встановлених законом обмежень їх трудових прав за допомогою додаткової матеріальної підтримки; стимулювання бажання таких осіб виконувати важливі для держави трудові обов'язки; компенсація втрачених засобів до існування за обставин, передбачених законодавством; забезпечення стабільності кадрового складу у організаціях та установах державної служби.

Об'єктивними обставинами, що визначають підвищений рівень соціального захисту державних службовців, є: зміст їх роботи, що характеризується важливістю завдань, які вони вирішують щодо управління державою, а також підвищений емоційний стрес; особливості правового статусу цієї групи людей, що знаходять своє відображення в обмеженнях, накладених законом на державну службу з метою запобігання конфлікту між приватними інтересами державних службовців та суспільними інтересами.

Правовий статус державних службовців у сфері соціального захисту населення впливає із їх загального та специфічного правового та адміністративно-правового статусу. На основі аналізу прав та обов'язків посад на державній службі можна стверджувати, що не всі державні службовці можуть здійснювати державні повноваження. Ми вважаємо, що поняття "державна служба" та "служба в державній установі" не можна ототожнювати, оскільки послуга в державних установах одночасно надається працівниками державного органу, які:

- а) виконують трудову діяльність (працівники);
- б) здійснюють діяльність на державній службі (службовці). Також неможливо ототожнювати "державні органи" (де працюють насамперед державні служ-



бовці) і "державні підприємства, установи, заклади, організації" (де працюють працівники, а не державні службовці).

Держава, яка пропонує соціальний захист державним службовцям, пропонує його у певних сферах, що, на нашу думку, доцільно встановити з норм чинного законодавства про державну службу.

Якщо напрям соціального захисту чиновників відображає спрямування дії соціального захисту, то форма є їх зовнішнім проявом. С.М. Сінчук та В.Я. Бурак трактує організаційно-правові форми соціального захисту як способи його фінансування та здійснення. Важливість організаційно-правових форм соціального забезпечення вчені бачать у тому, що вони забезпечують найбільш раціональний розподіл коштів через систему соціального забезпечення на основі принципу соціальної справедливості [3, с. 100]. З цієї позиції можна зробити висновки, що кожна конкретна форма описує конкретний спосіб здійснення соціального захисту. Тобто під формою соціального захисту посадової особи, згідно з цим підходом, слід розуміти спосіб здійснення соціального захисту. "Принцип соціальної справедливості" у цьому контексті полягає в тому, що форми соціального захисту державних службовців відповідають Конституції України і що певні державні службовці позбавлені певних прав у зв'язку з їх службовою діяльністю.

Таким чином, напрям соціального захисту державних службовців відображає напрям соціального захисту та форму соціального захисту державних службовців — спосіб його реалізації. Для визначення напрямів та форм соціального захисту державних службовців звернемося до положень Закону України "Про державну службу" від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII [4]. Ми наголошуємо, що норми цього акту передбачають конкретні сфери та форми соціального захисту. Слід зазначити, що державні службовці підпадають під ті самі соціальні гарантії, що держава передбачає для соціального захисту свого населення. Однак першим кроком у цьому дослідженні є аналіз сфер та форм соціального захисту, спеціально призначених для державних службовців згідно з чинним законодавством.

У чинному Законі України "Про державну службу" законодавець лише зазначив, що розмір, випадки та процедури забезпечення такого соціального захисту визначаються Кабінетом Міністрів України.

Формами соціально-побутової спрямованості соціального захисту державних службовців є:

— надання безвідсоткових позик на будівництво житла або придбання квартир чи індивідуальних будинків;

— надання матеріальної підтримки працівникам у вирішенні соціально-побутових проблем — різновид грошової допомоги при вирішенні різних особистих проблем, що надається один раз на рік у розмірі середньомісячної заробітної плати на підставі особистої заяви. Підсумовуючи, ми узагальнюємо дослідження соціально-побутового напрямку соціального захисту державних службовців, виділяючи такі його особливості:

1) соціально-побутова орієнтація реалізується у вигляді безвідсоткової позики на житло чи придбання квартир індивідуальні будинки та матеріальна допомога;

2) "надання службового житла", задеклароване Законом України "Про державну службу", наразі не виконується;

3) виплата матеріального забезпечення обмежується обліком заробітної плати і не проводиться частіше одного разу на рік.

Оздоровчо-рекреаційний напрям соціального захисту державних службовців пов'язаний з наданням відпусток цій категорії громадян. Грошова підтримка у випадку оплачуваної щорічної основної відпустки — це свого роду оздоровчо-рекреаційний напрямок соціального захисту державних службовців, який впливає із рівня середньомісячної заробітної плати з урахуванням посадового окладу державного службовця, надбавок, премій, доплат та компенсацій. Кожен державний службовець може користуватися цим видом соціального захисту раз на рік, оскільки має право на базову щорічну оплачувану відпустку тривалістю 30 календарних днів. Його особливістю є розрахунок суми, яку слід виплатити державному службовцю. Законодавець використовує формулювання "середньомісячна заробітна плата", яке викликає певні питання, оскільки зарплата державного службовця складається з ряду компонентів і структурована інакше, ніж заробітна плата інших категорій працівників. Як ми виявили у дослідженні, кожен державний службовець має право на справедливі грошові виплати в разі надання щорічної основної оплачуваної відпустки.

До особливостей соціального захисту державних службовців оздоровчого спрямування належать:

1) реалізована лише в одній формі — фінансова підтримка у наданні базових щорічних оплачуваних відпусток;

2) розрахунок суми забезпечення, виходячи із середньомісячної заробітної плати.

Останній визначений напрям соціального захисту державних службовців, — це сфера пенсійного забезпечення. Так, відповідно до статті 1 українського Закону "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" від 07.09.2003 р. № 1058-IV [6], пенсія — це щомісячна пенсійна виплата в солідарній системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, яку отримує застрахована особа в разі досягнення нею передбаченого цим Законом пенсійного віку чи визнання її особою з інвалідністю, або отримують члени її сім'ї у випадках, визначених цим Законом. У контексті державної служби пенсія є єдиним видом соціального захисту, який надається державному службовцю після закінчення державної служби, а не під час служби. Наприклад, Закон України "Про державну службу" від 16 грудня 1993 р. № 3723-XII [7] передбачає, що державним службовцям спеціально забезпечуються пенсії. Зокрема, стаття 37 цього нормативного акта передбачає, що чоловіки віком від 62 років мають право на пенсію державного службовця. Тобто вік виходу чоловіків на пенсію не збігався з віком, вказаним в Законі України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування". Пенсія державним службовцям у частині, що не перевищує розмір пенсії із солідарної системи, який призначається відповідно до Закону України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування", виплачувався за рахунок коштів Пенсійного фонду Ук-



**Рис. 1. Класифікація форм соціального захисту державних службовців**

Джерело: побудовано автором.

раїни, а частина пенсії, що перевищувала цей розмір, — за рахунок коштів Державного бюджету України.

Отже, у процесі дослідження нами було визначено такі форми соціального захисту державних службовців (рис. 1).

Підсумовуючи дослідження форм соціального захисту державних службовців, варто зазначити таке. Нами встановлено, що нині соціальний захист державних службовців здійснюється в чотирьох напрямках: матеріальному, соціально-побутовому, оздоровчо-рекреаційному та пенсійному [8, с. 213].

Специфіка перерахованих напрямів зумовлена тим, що ряд форм соціального захисту є характерними лише для державних службовців і не є характерними для інших категорій працюючих громадян, наприклад, матеріальне та соціально-побутове забезпечення. Водночас звернемо увагу на те, що за останні роки соціальний захист державних службовців був у багатьох моментах зрівняний із соціальним захистом інших категорій працівників [8, с. 213].

Реалізація кожного з напрямів здійснюється за допомогою конкретних видів соціального захисту, які передбачені чинним законодавством у різних формах. При цьому варто враховувати, що нами проаналізовано лише спеціальні напрями та форми соціального захисту державних службовців. Окрім проаналізованих, на державних службовців поширюються всі ті гарантії соціального захисту, які належать усім громадянам нашої держави.

Отже, спираючись на один із важливіших принципів права соціального забезпечення — загальність, який знаходить вираження в законодавстві, зазначмо, що кожна людина в Україні має право на соціальне забезпечення. Особи, які провадять (або провадили) суспільно корисну діяльність, зокрема й державні службовці, мають право на соціальне забезпечення в системі державного страхування, а ті, хто з об'єктивних чи суб'єктивних причин не провадив такої діяльності, мають право на матеріальну допомогу та соціальне обслуговування в системі державної соціальної допомоги. Відповід-

но до цього принципу соціальне забезпечення має охоплювати всіх фізичних осіб, які проживають на території України.

Соціальний захист державних службовців складається з правотворчої діяльності державних органів щодо видання норм права, в яких закріплюється: коло державних службовців і членів їхніх сімей, які користуються правом на соціальний захист; об'єктивних обставин, що приводять у дію механізм соціального захисту; джерел фінансування; відповідного обсягу соціальних виплат; особливих видів, форм і способів надання заходів соціального захисту; порядку здійснення і захисту соціально-економічних і соціально-культурних прав указаної категорії громадян, а також відповідальності у випадку їх порушення.

Водночас метою соціального захисту державних службовців, на наш погляд, є досягнення належного рівня соціальної захищеності кожного державного службовця та, в установлених законом випадках, членів його сім'ї. Важливо наголосити на тому, що становлення України як соціальної, правової держави, визнання людини як найвищої соціальної цінності, проголошення курсу на соціально орієнтовану ринкову економіку — все це пов'язано з реальною політикою органів влади щодо забезпечення гідного рівня життя своїх громадян.

Соціальною є держава, яка гарантує людині належні соціально-економічні та соціально-культурні права створенням необхідних умов для їх реалізації та здійснює соціальну політику на засадах соціальної справедливості і в інтересах всього суспільства.

Під соціальною політикою в юридичній літературі розуміють систему правових, організаційних та інших заходів державних і недержавних установ та організацій, що враховують економічний потенціал країни і спрямовані на підтримання соціальної стабільності в суспільстві, створення умов для постійного зростання добробуту працездатних осіб і забезпечення належного рівня життя тих, хто через непрацездатність чи інші

життєві обставини не має достатніх засобів до існування [8, с. 24].

Водночас соціальна справедливість означає рівні можливості громадян користуватися конституційними правами на працю, освіту, охорону здоров'я, відпочинок та ін. Сучасний цивілізований світ намагається більш послідовно здійснювати принцип рівності громадян. Україна не є винятком, оскільки у ст. 24 Конституції закріпила положення, що всі громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Відповідно до цього соціальний захист, гарантований Конституцією України та врегульований законодавчими та підзаконними актами України, поширюється на кожного її громадянина, безперечно, що й на державних службовців і членів їхніх сімей.

Утім, через об'єктивні причини виникає необхідність диференційного підходу до регулювання соціального захисту державних службовців. Диференціація проводиться за допомоги прийняття спеціальних нормативних актів, що поширюються тільки на певні групи населення та категорії працівників, у нашому випадку — тільки на державних службовців. Така диференціація не суперечить ідеї соціальної справедливості, більше того, вона дозволяє досягти більше реальної рівності порівняно з тією, що встановлюється загальним законодавством, яке поширюється на всіх без винятку громадян. Слід зазначити, що за допомоги державного регулювання співвідношень обсягів прав і пільг, якими володіють окремі категорії громадян, підтримується їхня сумарна рівноправність. "Фактична (соціальна) рівність у чомусь нерівних осіб досягається у спосіб суспільного визнання істотної різниці між людьми, яку обумовлено об'єктивними причинами, і надання певних додаткових прав, пільг і переваг, що дозволяють компенсувати зазначену різницю" [9, с. 66].

Отже, під соціальним захистом державних службовців розуміється діяльність держави щодо встановлення та реалізації гарантій соціально-економічних і соціально-культурних прав державних службовців з метою досягнення належного рівня соціальної захищеності кожного державного службовця та, в установленні законом випадках, членів його сім'ї, яку також спрямовано на забезпечення процесу формування і розвитку професійних якостей та задоволення матеріальних і моральних потреб згідно з тим соціально-правовим статусом, який вони посідають у суспільстві. З огляду на запропоноване визначення можна чітко окреслити і об'єкт соціального захисту державних службовців — це соціально-культурні та соціально-економічні права службовця як працівника, матеріальні блага і послуги, що надаються державою для забезпечення професійної групи та членів їхніх сімей усією повнотою прав громадян держави та компенсації обмежень і заборон, що випливають із умов проходження відповідного виду державної служби. Вкрай важливо підкреслити, що найважливішою умовою соціальної захищеності особистості є закріплення в нормативно-правових актах її соціально-культурних і соціально-економічних прав, реалізація яких сприяє підвищенню добробуту громадян, закріпленню принципу соціальної справедливості та безпечного існування. На державних службовців поширюється дія загальних нормативних актів, які регулюють со-

ціальний захист усіх громадян без винятку. Це, так би мовити, базовий рівень, до якого відносять такі основні законодавчі акти, як Конституція України, Кодекс законів про працю України, Закон України "Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи", інші загальні законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти. Але державні службовці потребують також диференційного підходу у регулюванні соціального захисту, що впливає безпосередньо зі спеціальних цілей і завдань певного державного органу, характеру службово-трудових функцій, специфіки їхнього правового статусу. Отже, необхідно зазначити, що особливістю національного законодавства з питань соціального захисту державних службовців є, по-перше, відсутність належної систематизації; по-друге, велика кількість нормативних актів, які поряд із регулюванням інших відносин, що складаються під час проходження державної служби, регулюють і положення соціального захисту державних службовців та членів їхніх сімей; по-третє, суто декларативний характер деяких норм; по-четверте, відсутність механізму запровадження окремих норм у життя та наявність багатьох прогалин і недоробок у чинному законодавстві. Крім того, більшість нормативно-правових актів, прийнятих до проголошення Конституції України, не відповідають реаліям сьогодення. Не менш важливою проблемою, яка впливає на ефективність вирішення поставлених перед державними органами проблем, є недостатнє фінансування їхніх потреб з боку держави.

## ВИСНОВКИ

Таким чином, аналіз світового досвіду та стану суспільних відносин показує, що сучасне суспільство не може нормально функціонувати і розвиватися поза державою, державного апарату і обумовлених ними рамок поведінки. Цілком виправдано одним із пріоритетних завдань кадрової політики вважати створення системи соціального захисту та соціального забезпечення державних службовців як особливої категорії громадян. Також необхідно зазначити, що особливістю національного законодавства з питань соціального захисту державних службовців є велика кількість та відсутність належної систематизації нормативних актів, які поряд із регулюванням інших відносин, що складаються під час проходження державної служби, регулюють і положення соціального захисту державних службовців. Окремі положення законодавства про соціальний захист державних службовців носять декларативний характер, позбавлені конкретних гарантій та не передбачають відповідальності за їхнє невиконання. Зокрема, слід звернути увагу на відсутність єдиної концепції розвитку державної системи соціального захисту державних службовців. Як і багато авторів, ми схильні вважати, що з огляду на значення виконуваних державними службовцями трудових функцій, держава повинна посилити гарантії їхньої соціальної захищеності. Державній службі України, яка забезпечує законність політичних рішень, цілісність держави як інституту, належить особлива роль у побудові сучасної правової держави європейського типу, утвердженні демократичної моделі державного управління. Тому проблема створення ефективної системи державної служби набирає сьогодні особливої ваги.

Література:

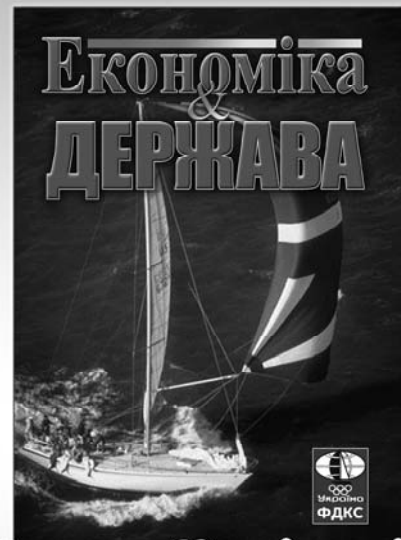
1. Синчук С.М., Буряк В.Я. Право соціального забезпечення України: навч. посіб. Київ: Т-во "Знання", 2003. 306 с.
2. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. Відомості Верховної Ради. 2016. № 4. Ст. 43.
3. Про затвердження Порядку обчислення середньої заробітної плати: Постанова Кабінету Міністрів України; Порядок від 08.02.1995 р. № 100. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/100-95-п> (дата звернення: 01.06.2019).
4. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 09.07.2003 р. № 1058-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 49—51. Ст. 376.
5. Сташків Б. Суб'єкти правовідносин у сфері соціального забезпечення. Право України. 2003. № 2. С. 42.
6. Кринична І.П. Соціальний захист та забезпечення державних службовців: Енциклопедія державного управління / І.П. Кринична. — Т.6: Державна служба / наук.-ред. колегія: С.М. Серьогін (співголова), В.М. Сороко та ін. 2011. С. 420—421.
7. Варламов К.И. Кадры и социальное управление. Проблемы теории и практики управления. 1992. № 4. С. 63—68.
8. Безусий В.В. Особливості державних службовців серед інших об'єктів соціального захисту. Публічне право. 2012. № 4 (8). С. 211—217.
9. Луцький Р.П. Соціальний захист державних службовців в Україні: автореф. дис.... канд. юрид. наук: 12.00.05. Львів, 2010. 20 с.
10. Соціальний захист населення України / за заг. ред. В.М. Вакуленка, М.К. Орлатого. Київ: НАДУ; Фенікс, 2010. 212 с.
11. Малиновський В.Я. Державне управління: навчальний посібник. Луцьк: Ред.-вид. відд. "Вежа" Вол. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2000. 558 с.
12. Іншин М.І. Проблеми правового регулювання праці державних службовців України: автореф. дис.... докт. юрид. наук: 12.00.05. Київ, 2005. 39 с.
13. Бичков С.І. Сучасна система соціального захисту в Україні. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2011. № 12. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=377> (дата звернення: 21.12.2018).

References:

1. Sy`nchuk, S.M. and Buryak, V.Ya. (2003), Pravo social`nogo zabezpechennya Ukrayiny` [The right of social security of Ukraine], Znannja, Kyiv, Ukraine.
2. Verkhovna Rada of Ukraine (2015), The Law of Ukraine "About public service", Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny, vol. 4.
3. Cabinet of Ministers of Ukraine (1995), Resolution "About the statement of the Procedure for calculation of the average salary", Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/100-95-п> (Accessed 05 July 2021)
4. Verkhovna Rada of Ukraine (2003), The Law of Ukraine "About obligatory state pension insurance", Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny, vol. 49—51.
5. Stashkiv, B. (2003), "Subjects of legal relations in the field of social security", Pravo Ukrayiny`, vol. 2, pp. 42.

6. Kry`ny`chna, I. P. Ser`ogin, S.M. and Soroko, V.M. (2011), "Social protection and provision of civil servants", Ency`klopediya derzhavnogo upravlinnya [Encyclopedia of Public Administration], NADU, Kyiv, Ukraine.
7. Varlamov, K. I. (1992), "Human Resources and Social Management", Problemy teorii i praktiki upravleniya, vol. 4, pp. 63—68.
8. Bezusy`j, V.V. (2012), "Special features of state services in the middle of the institutions of social security", Publichne pravo, vol. 4 (8), pp. 211—217.
9. Lucz`ky`j, R.P. (2010), "Social protection of state services in Ukraine", Ph.D. Thesis, Law, Lviv, Ukraine.
10. Vakulenko, V.M. and Orlaty`j, M. K. (2010), Soci`al`ny`j zaxy`st naselennya Ukrayiny` [Social protection of the population of Ukraine], NAPA; Phoenix, Kyiv, Ukraine.
11. Maly`novs`ky`j, V.Ya. (2000), Derzhavne upravlinnya [Public Administration], Vezha, Lutsk, Ukraine.
12. Inshy`n, M.I. (2005), "Problems of legal regulation of labor of civil servants of Ukraine", Ph.D. Thesis, Law, Kyiv, Ukraine.
13. By`chkov S.I. (2011), "Modern system of social protection in Ukraine", Derzhavne upravlinnya: udoskonallennya ta rozvy`tok, vol. 12, Available at: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=377> (Accessed 05 July 2021).  
*Стаття надійшла до редакції 14.07.2021 р.*

Науково-практичний журнал  
«ЕКОНОМІКА ТА ДЕРЖАВА»



Передплатний індекс: 01751

**Виходить 12 разів на рік**

**наукове фахове видання України  
З ПИТАНЬ ЕКОНОМІКИ  
(Категорія «Б»)**

Наказ Міністерства освіти і науки України від 28.12.2019 №1643

Спеціальності — **051, 071, 072, 073, 075, 076, 292.**

**[www.economy.in.ua](http://www.economy.in.ua)**

e-mail: [economy\\_2008@ukr.net](mailto:economy_2008@ukr.net)

тел.: (044) 223-26-28

(044) 458-10-73

*С. І. Кучеров,*  
слухач магістратури кафедри управління охороною здоров'я та публічного адміністрування,  
Національний університет охорони здоров'я України імені П. А. Шупика  
ORCID ID: 0000-0003-0078-1639  
*Я. Ф. Радши,*  
д. держ. упр., професор, професор кафедри управління охороною здоров'я та публічного  
адміністрування, Національний університет охорони здоров'я України імені П. А. Шупика  
ORCID ID: 0000-0002-8374-5424

DOI: 10.32702/2306-6814.2021.13—14.110

## ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ГРОМАДСЬКОГО ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ

S. Kuchеров,  
Master's student of the Department of Healthcare Management and Public Administration,  
Shupyk National Healthcare University of Ukraine, Kyiv, Ukraine  
Y. Radysh,  
Doctor of Sciences in Public Administration, Professor of the Department of Healthcare Management  
and Public Administration, Shupyk National Healthcare University of Ukraine, Kyiv, Ukraine

### THEORETICAL FUNDAMENTALS OF THE STUDY OF THE PUBLIC GOVERNANCE SYSTEM IN THE FIELD OF PUBLIC HEALTH OF UKRAINE

*У статті обґрунтовуються теоретичні засади дослідження системи публічного управління у сфері громадського здоров'я України через запровадження наукових засад формування ефективної системи публічного управління.*

*Починаючи з 1991 р., Україна здійснює динамічний і складний демократичний перехід до нової якості політично організованого, відповідального суспільства, в якому поступово підвищуються рівень політичної участі громадян, ступінь забезпечення їх прав і свобод, адекватності державного управління потребам суспільного розвитку. При цьому успішність сучасних трансформаційних процесів якісного покращення найважливіших сфер суспільства зумовлюється насамперед вибором найдоцільнішої моделі демократії, що має забезпечити оптимальне співвідношення між громадянським суспільством і демократичною державою та, відповідно, чітко визначити місце й роль громадянина у процесах вироблення основ внутрішньої (меншою мірою зовнішньої) стратегії розвитку країни [16, с. 3].*

*Реформування сфери охорони здоров'я України вимагає вирішення надзвичайно важливого й невідкладного завдання — підготовки магістрів з публічного управління та адміністрування у сфері охорони здоров'я.*

*Державна політика України в галузі охорони здоров'я — це комплекс прийнятих загальнодержавних рішень чи взятих зобов'язань щодо збереження та зміцнення фізичного і психічного здоров'я населення України як найважливішої складової її національного багатства шляхом реалізації сукупності політичних, організаційних, економічних, правових, соціальних, культурних, релігійних, наукових, профілактичних та медичних заходів з метою збереження генофонду української нації, її гуманітарного потенціалу та врахування вимог нинішнього і майбутніх поколінь в інтересах як конкретної людини (особистості), так і суспільства загалом.*

*The article substantiates the theoretical foundations of the study of the public administration system in the field of public health of Ukraine through the introduction of scientific principles of forming an effective public administration system.*

*Since 1991, Ukraine has been making a dynamic and complex democratic transition to a new quality of politically organized, responsible society, in which the level of political participation of citizens, the degree of ensuring their rights and freedoms, the adequacy of public administration to social development needs are gradually increasing. The success of modern transformational processes of qualitative improvement of the most important spheres of society is determined primarily by the choice of the most appropriate model of democracy, which should ensure the optimal relationship between civil society and democracy and, accordingly, clearly define the place and role of citizens. measure of external) development strategy of the country [16, p. 3].*

*Reforming the healthcare sector in Ukraine requires solving an extremely important and urgent task - training masters in public administration and administration in the healthcare sector.*

*The complex process of transformation of Ukrainian society, state building and the formation of democratic governance is accompanied by the restoration of spiritual foundations, the search for new theoretical and methodological foundations and the opening of new horizons of development.*

*State policy of Ukraine in the field of health care is a set of national decisions or commitments to preserve and strengthen the physical and mental health of the population of Ukraine as the most important component of its national wealth through the implementation of a set of political, organizational, economic, legal, social, cultural, religious, scientific, preventive and medical measures to preserve the gene pool of the Ukrainian nation, its humanitarian potential and take into account the requirements of present and future generations in the interests of both individuals (individuals) and society as a whole.*

*Ключові слова: публічне управління, механізми публічної політики, освіта, сфера охорони здоров'я, громадське здоров'я.*

*Key words: public administration, mechanisms of public policy, education, health care, public health.*

"Управління — це система органів та установ, призначених здійснювати рішення політичної влади.  
...Відколи виникла система державного управління, люди прагнуть реформувати її".

Бернар Гурне "Державне управління"

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Зміни, які сьогодні відбуваються в нашій державі, науковці Національної академії державного управління при Президентові України — укладачі науково-аналітичної доповіді "Інституціоналізація публічного управління в Україні" — визначають початком інституціоналізації вітчизняної моделі демократії, за якої відбувається перехід від традиційної системи державного управління до нової формації вітчизняного державотворення — публічного управління. Принципова ж відмінність публічного управління від державного управління, на їх думку, полягає в тому, що воно являє собою спільну діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування з політично активними суб'єктами громадянського суспільства і ринкової економіки щодо формування й реалізації політики розвитку держави та її адміністративно-територіальних одиниць [3].

Механізми публічної політики — це ті механізми, які забезпечують можливості представлення та узгодження позицій заінтересованих сторін у прийнятті політичного, політико-управлінського рішення. Для вироблення програм публічної політики важливим є: спосіб, у який актуалізується проблема, виходить на публічний та інституційний порядок денний та набуває ознак суспільно значимої; наскільки заінтересовані сторони мають можливість користуватися каналами доступу до прийняття рішень; чи є ці канали; чи існують зворотні зв'язки між суб'єктом і об'єктом прийняття рішень тощо [15].

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Проблеми державного управління у сфері охорони здоров'я та громадського здоров'я розглядаються у працях багатьох українських науковців: Л. Жаліло, І. Солоненко, А. Сердюк, Б. Волос, О. Кунгурцев, О. Мартинюк, Н. Солоненко, В. Авер'янов, В. Колпаков, В. Москаленко, М. Музика, Л. Самілик, О. Хамходера та багато інших., хто займається дослідженням саме управлінських аспектів громадського здоров'я, В. Бабенко, О. Бобришева, В. Долот, Н. Науменко, О. Пухкал та І. Гуцук досліджують проблеми теорії громадського

здоров'я у розрізі модернізації управління в даній сфері, Т. Бахтеєва, М. Литвиненко та Р. Богатирьова у своїх роботах аналізують проблемні питання функціонування системи охорони здоров'я.

Проте станом на сьогодні немає єдиного теоретико-правового підходу до визначення концептуальних засад публічного адміністрування у цій сфері суспільних відносин. Саме тому ми вважаємо, що вивчення і окреслення особливостей публічного адміністрування у сфері охорони здоров'я та визначення пріоритетних напрямів поліпшення цієї діяльності є вкрай важливим, необхідним і перспективним напрямом дослідження.

## МЕТА ДОСЛІДЖЕННЯ

Метою дослідження є обґрунтування теоретичних засад дослідження системи публічного управління у сфері громадського здоров'я України через впровадження наукових засад формування ефективної системи публічного управління.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

На думку науковців, основою публічного управління є міжсекторальна взаємодія. На сучасному етапі розвитку України одним із головних факторів, що визначають перспективи суспільства й державності, є культура взаємин держави, бізнесу та суспільства в напрямі посилення соціальної спрямованості економіки. Це пов'язано з тим, що в багатьох країнах світу публічні відносини в трикутнику "влада — бізнес — суспільство" є потужним джерелом розвитку як економічної системи загалом, так і вирішення соціальних проблем зокрема. Світ сьогодні зрозумів, що найбільш впливовим важелем на шляху впровадження сталого розвитку є корпоративна соціальна відповідальність, яка має не менше значення, ніж розвинута економічна інфраструктура, політична стабільність або втілення в життя проєктів інноваційного розвитку. Як стверджують укладачі монографії "Публічна політика та суспільні зміни в Україні в контексті євроінтеграції", в публічному дискурсі все менше уваги приділяється таким поняттям, як моральність, справедливість, рівність, відповідальність,

відкритість, публічність не кажучи вже про соціальну справедливість або соціальну рівність. Відбувається поступове знецінення понять, які традиційно відносять до суспільної моралі. Моральний бік суспільних проблем залишається на узбіччі публічного дискурсу. Це не тільки є симптомом кризи, а й вказує на характер суспільних трансформацій. Якщо відсутнє переосмислення того, що відбувається, то не виникає і нової теорії, яка спробує пояснити, суть процесів. Теорія повинна виникати паралельно з розвитком реальності й саме на цій основі повинна ґрунтуватися стратегія майбутніх перетворень [15, с. 11 — 12].

Складний процес трансформування українського суспільства, розбудова державності та становлення демократичного врядування супроводжується відновленням духовних підвалин, пошуком нових теоретико-методологічних засад діяльності та відкриттям нових горизонтів розвитку. Реформування системи державного управління вимагає глибокого усвідомлення стратегії подальших змін держави й суспільства, ставить нові завдання із вдосконалення способу мислення, ствердження нових ідей, концепцій та методологічних моделей [3].

На сучасному етапі соціально-економічного розвитку України освіта посідає особливе місце, бо покликана забезпечити підготовку суб'єктів соціальної дії до вирішення невідкладних завдань, які стоять перед людством [18].

Саме тому освіта в сучасному світі є одним із засадничих чинників підвищення добробуту суспільства, забезпечення національної конкурентоспроможності й національної безпеки та стійкого розвитку економіки. А розуміння освіти як системи освітніх послуг, як вітчизняного та світового ринків освітніх послуг в контексті сервісної держави набуває, про що стверджують дослідники, дедалі більшого поширення. Ніщо так наочно не ілюструє небезпечні тенденції життя нашої країни, як характерні процеси, що відбуваються в освіті. Скорочення кількості учнів та студентів, зниження стандартів та якості освіти, перевантаження вчителів, закриття шкіл, училищ, "оптимізація" вищих навчальних закладів, численні випадки корупції та плагіату — все це очевидні свідчення "вимивання" людського потенціалу, тісно пов'язані з труднощами економіки і нераціональної політики, які все ще не вдається подолати. Навіть якщо динаміка цих процесів різна у різних регіонах, наслідки так чи інакше зачіпають усіх.

На сучасному етапі соціально-економічного розвитку України освіта посідає особливе місце, бо покликана забезпечити підготовку суб'єктів соціальної дії до вирішення невідкладних завдань, які стоять перед людством. У контексті викладеного вище, слід наголосити на тому, що в гуманістичній концепції "людського капіталу" небезпідставно стверджується, що вкладення в освіту — це ключ до економічного, а отже, і соціального прогресу. Саме тому освіта має бути найголовнішим пріоритетом державної політики. Виходячи з цього, держава має не тільки усвідомлювати важливість національної освіти, а діяти на випередження — формувати свою державницьку позицію щодо збереження та підтримки своєї інтелектуальної еліти [17; 18].

Автор поділяє думку укладачів навчального посібника "Міжсекторальні взаємодії як основа публічного

управління" про те, що сьогодні Україна потребує принципово нової системи взаємодії влади, бізнесу та інститутів громадянського суспільства, заснованої на партнерських взаємовідносинах, яка є необхідною умовою виконання узгоджених управлінських рішень щодо розв'язання суспільних проблем. Міжсекторальні партнерські відносини і цілеспрямоване об'єднання ресурсів значною мірою розширюють простір варіантів вирішення соціальних, економічних, освітніх, культурних проблем суспільства. Водночас значні вигоди від такої взаємодії отримує не тільки суспільство, а й усі суб'єкти, залучені до розробки і реалізації проєктів [11, с. 24].

Як відомо, розвиток охорони здоров'я в Україні в XX ст. відбувався в складних соціально-політичних умовах. За останні сто років Україна пройшла шлях від перебування свого Східного регіону в складі Російської, а Західного — Австро-Угорської імперії та Польщі до проголошення Української Народної Республіки (1917), її автономії та возз'єднання з Західноукраїнською Народною Республікою в єдину соборну Україну (1919), через понад 70-річне перебування в складі колишнього СРСР до проголошення Акту про незалежність (1991) [14, с. 13].

Проблема збереження й зміцнення здоров'я населення за всіх часів була однією із ключових у суспільстві. Здоров'я нації — це показник цивілізованості держави, що відображає рівень її соціально-економічного розвитку, головний критерій доцільності та ефективності всіх сфер діяльності людини. Наразі в Україні тенденція погіршення здоров'я населення набула загрозливого рівня. Це зумовлено збідненням значної частини населення, погіршенням екологічної ситуації, розповсюдженням здоров'яруйнівних стереотипів поведінки, зниженням доступності до якісних медичних послуг, здоров'явитратністю сучасної системи освіти [4—6].

Особливу занепокоєність викликає стан здоров'я дітей, шкільної та студентської молоді. Аналіз статистичних даних свідчить, що всього лише 5 % випускників шкіл є практично здоровими, 40 % школярів хронічно хворі, 50 % мають морфо-функціональні відхилення, до 80 % страждають на різні нервово-психічні розлади. Тільки 5 % юнаків допризовного віку не мають медичних протипоказань до проходження військової служби.

У зв'язку з цим проблема вивчення механізмів здоров'я та шляхів його збереження є надзвичайно актуальною. Розуміння суті здоров'я з позицій фізичного, психологічного, соціального й духовного благополуччя дозволить виявити філософські, культурологічні, медико-біологічні й психолого-педагогічні аспекти його формування [7, с. 3].

Умови життя сучасної людини, як відомо, висувають актуальні завдання вдосконалення наукового аналізу проблем її здоров'я. Людина — найвища цінність суспільства, а здоров'я, носієм якого вона є, зумовлює гармонійний розвиток людини і тим самим є запорукою всебічного розвитку суспільства.

Здоров'я людини — соціальна цінність, невід'ємна частина суспільного багатства, і від суспільства залежить, як здоров'я використовується, охороняється і відтворюється. Аналіз здоров'я людини стає необхідною умовою розкриття і вдосконалення людських здібностей і можливостей як рушійної сили та найвищої мети суспільного прогресу [8, с. 98 — 109; 9].

Проблема здоров'я людини — одна з найбільш складних комплексних проблем сучасної науки. В одних працях обговорюється саме поняття "здоров'я", в інших досліджуються клінічні аспекти порушень здоров'я, треті присвячені дослідженню факторів, що визначають здоров'я, самостійну групу становлять праці, що розглядають шляхи й засоби відновлення, збереження і розвитку здоров'я. Невелику частку досліджень складають теоретико-методологічні дослідження проблем здоров'я. Сучасною тенденцією в пізнанні здоров'я є міждисциплінарні дослідження, що підвищує їхню теоретичну й практичну ефективність. Значну роль у вивченні проблем збереження здоров'я здорової людини відіграла інтегральна наука валеологія. Але попри розвиток валеологічних досліджень, практично для всіх робіт, присвячених здоров'ю, більша увага приділяється показникам патології, аніж здоров'я. По інерції триває аналіз переважно негативного боку діалектичної єдності "хвороба-здоров'я". У той же час на прямі показники здоров'я мало звертається уваги, що призводить до однобічного тлумачення проблеми людського здоров'я та факторів, що його детермінують.

Показники патології залишаються основою стратегії сучасної державної системи охорони здоров'я. Панівні принципи профілактики й диспансеризації виключно орієнтовані на державну реєстрацію хвороб і смертей (звідки походить відомий вислів про те, що немає здорових, а є недообстежені).

У час науково-технічного, соціального й інформаційного розвитку цивілізації, зростання різноманітних ризиків, увага науковців має бути переорієнтована на здорову людину. Основним завданням сучасної валеологічної та медичної науки в нашій країні має стати вироблення довгострокової стратегії збереження населення України й найшвидшого відновлення його здоров'я. Особливу актуальність посідають дослідження з розробки фундаментальних основ індивідуального здоров'я, а саме: міждисциплінарні дослідження механізмів здоров'я та факторів, що на нього впливають; створення баз валеологічної інформації; математичних моделей; експертних систем оцінювання показників здоров'я; інтелектуального забезпечення здоров'язбереження.

Визначення практичних шляхів здоров'язбереження потребує виявлення сутності ключового поняття "здоров'я". Наші розвідки свідчать про наявність понад 450 визначень здоров'я людини, сформульованих фахівцями з різних наукових дисциплін. При цьому дослідники виділяють шість основних типів сутнісних елементів визначення здоров'я:

- 1) здоров'я як норма функціонування організму на всіх рівнях його організації;
- 2) здоров'я як динамічна рівновага (гармонія) життєвих функцій організму;
- 3) здоров'я як повноцінне виконання основних соціальних функцій, участь у житті суспільства й активна трудова діяльність;
- 4) здатність організму адаптуватися до умов навколишнього середовища, що змінюється;
- 5) відсутність патологічних змін і нормальне самопочуття;
- 6) повне фізичне, духовне, розумове й соціальне благополуччя.

Одночасно з цим треба зазначити, що дотепер немає загальноприйнятого визначення поняття "здоров'я людини". Багато дослідників традиційно продовжують вважати, що розв'язання цього завдання є виключно проблемою медико-біологічних наук. Але відзначимо, що здоров'я людини є також проблемою філософії, соціології, психології, педагогіки та низки інших наук. Брак конструктивного та уніфікованого підходу до визначення здоров'я створює труднощі й невизначеність у результатах наукових досліджень з оцінки впливу різних факторів на здоров'я, визначення рівня здоров'я та компетентного пошуку оптимальних шляхів здоров'язбереження.

Аналіз різних визначень поняття "здоров'я" засвідчив, що більшість авторів вважає здоров'я станом організму людини. У деяких працях здоров'я визначається іншими смисловими термінами: взаємодія, рівновага, властивість, показник, явище, можливість, процес тощо. Всупереч усталеним визначенням здоров'я через клас станів та пасивних процесів, дослідник.

В. Ліщук, зокрема, вважав, що здоров'я має пояснюватися з позицій концепції активного самозбереження та саморозвитку організму. Правда, група інших дослідників переконані в тому, що "стан повного благополуччя" приводить до зниження напруженості організму й його систем, тобто до падіння його резистентності, тому стан благополуччя може призвести до нездоров'я. Незадоволеність, прагнення до самовдосконалення, супротив злу, підтримання і творіння добра є невід'ємними передумовами здорового тіла і духу. Нижній рівень суб'єктивного відчуття благополуччя, як і верхній — об'єктивного статку, можливостей, мають бути актуалізованими, виходячи з рівня збереження й збільшення здатності організму до самозбереження й відтворення. Повне благополуччя як результат низької імовірності чи претензій "райського" комфорту є несумісним зі здоров'ям [10].

І. Брехман, як відомо, одним із перших запропонував інформаційно-психологічне трактування сутності здоров'я, розуміючи це як здатність людини зберігати відповідну віку стійкість до різних змін кількісних і якісних параметрів потоку сенсорної, вербальної і структурної інформації. Академік В. Казначеев підкреслював, що здоров'я — це цілісний багатовимірний динамічний стан, що розвивається в процесі реалізації генетичного потенціалу в умовах конкретного соціального й екологічного середовища і дозволяє людині в різному ступені здійснювати її біологічні та соціальні функції; процес збереження і розвитку фізіологічних властивостей, потенцій психічних і соціальних; процес максимальної тривалості життя при оптимальній працездатності й соціальної активності [19, с. 55]. Це визначення можна вважати найбільш вдало представленим із позицій цільових функцій будь-якого суспільства.

У контексті викладеного вище, потрібно окремо зупинитися на викладі розуміння автора проблеми духовного здоров'я.

Здоров'я в сучасному суспільстві розглядається як глобальна проблема, яка на рівні соціуму визначає його можливості щодо виживання, а на індивідуальному — можливості особистості щодо самоактуалізації. Особливої значущості феномену здоров'я надає його безпосередній зв'язок із духовними основами розвитку



людини. Саме духовне здоров'я в умовах ціннісної кризи цивілізації стає основним чинником відновлення гармонійних стосунків людини із собою, суспільством та природою і розв'язання глобальних проблем сучасності [2, с. 16—26].

Аналіз наукових досліджень (А. Богуша, Ю. Бойчука, В. Науменка, В. Сучка та ін.) дозволив визначити їхні спільні ознаки та специфіку кожного з них. Установлено, що поняття "духовність" та похідні від нього, хоча і відображають єдину реальність, мають мінливий історичний зміст у контексті відмінностей культури [1; 2; 12; 13].

Відповідно і поняття "духовне здоров'я" може інтерпретуватися в досить широкому діапазоні характеристик. На сьогодні найбільш актуальні дослідження духовного світу людини безпосередньо пов'язані з проблематикою духовного здоров'я, оскільки першочерговими є завдання подолання духовної кризи сучасної цивілізації. Духовне здоров'я в контексті функціонування різноманітних форм духовного життя в соціумі досліджується передусім як соціальна обумовленість духовної діяльності та суспільної свідомості.

Духовне здоров'я, як і будь-яке інше поняття, поліаспектне у своїй змістовій характеристиці. Розуміння сутності духовного здоров'я дозволяє забезпечити адекватне розуміння "цілісності" як фундаментального поняття особистості та її духовного світу і є інтегрованою характеристикою як суб'єкта освітньої діяльності, уміщуючи в собі інтелектуальний, морально-етичний, емоційно-вольовий та естетичний аспекти. Гармонійна єдність цих аспектів характеризує емоційно-чуттєве, позитивне ставлення суб'єкта до світу, мистецтва, оточуючих людей, природи, самого себе.

Духовне здоров'я індивіда залежить від складників духовної культури людства — освіти, науки, мистецтва, релігії, моралі, етики. Тому його рівень визначатиметься особистісною потребою у засвоєнні системи цінностей та якістю мотиваційно-ціннісного ставлення до складників духовної спадщини суспільства. Духовне здоров'я є інтегральним утворенням і синтезує не лише психічні чи душевні якості, а всі особистісні характеристики, оскільки його носієм є особистість, а не психіка, інтелект чи свідомість. У зв'язку з цим духовне здоров'я не може бути однозначно інтерпретоване через певні ознаки та характеристики, а являє собою постійно змінну та багатовимірну реальність буття людини з урахуванням як внутрішніх духовних чинників її поведінки, так і соціокультурного контексту життєдіяльності [2; 12; 13].

Отже, духовність із позиції філософів є ціннісним виміром буття внутрішнього та зовнішнього в їх єдності, у співвіднесенні з Вічністю, з вічним Абсолютом, а не з повсякденністю, з устремлінням до Істини, Добра, Краси, із творчістю й свободою.

Інша позиція в трактуванні духовності у психологів, які вважають, що вона — не інтелектуальність, неідеалізм, не чиста мораль, не релігійність і не емоційність. Водночас усе це в сукупності становить велику цінність, підготовку до самодисципліни, саморозвитку й очищення себе від усякого зла. Вони розуміють її як творчу здатність особистості до самореалізації та самовдосконалення, що зумовлюється такими особливостями когнітивно-інтелектуальної, чуттєво-емоційної та воль-

ової сфер, які є необхідними для успішного формування та реалізації потреби в цілеспрямованому пізнанні й ствердженні в її життєдіяльності істини, загальнолюдських етичних і естетичних цінностей, усвідомленні єдності себе і Всесвіту. На думку психологів, духовність є інтегрованою якістю особистості, ієрархією метамотивів і потреб, виходячи з яких особистість оцінює себе, інших, довкілля, а найсуттєвішими для духовного розвитку особистості є такі потреби: самоповага, пізнання світу, себе, сенс життя, сприймання й створення краси, здійснення добра та справедливості, досягнення психічної досконалості [1].

Рівень духовності, на якому ми перебуваємо, отримує своє відображення в наших взаєминах із навколишнім світом і самим собою. Він проявляється в моделях довільних відповідей. Тому одним із головних інструментів духовного росту є постійний контроль, розуміння наших відповідей, нашої поведінки. Людина, оволодіваючи вмінням аналізу своїх довільних відповідей, вчиться культури мислення, розуміти свої почуття, осмислювати порядність і емоційну цілісність, проявляти в потрібний момент волю, рішучу дію, якщо вона морально виправдана.

Духовність або духовний світ людини успішніше формується на основі здорового організму. Здоров'я тіла забезпечує людині не лише високу працездатність, творче довголіття, але й помітно впливає на її інтереси, погляди, спосіб мислення. Воно слугує джерелом духовної бадьорості, оптимізму, упевненості в собі та своїх творчих можливостях, пробуджує інтерес до нових духовних цінностей, стає важливою умовою культурного розвитку людини. З іншого боку, духовне в людині здійснює зворотний вплив на її фізичний стан і може стати джерелом прагнення до здорового способу життя. Духовні цінності, ідеї та знання нерідко стають тією спонукальною силою, яка докорінно змінює спосіб життя людини. Здоровий спосіб життя органічно входить у сферу прекрасного, набуваючи, крім практичної, естетичну цінність.

Людина, яка піклується лише про здоров'я свого тіла й забуває про "здоров'я духу", ігноруючи прийняті в суспільстві моральні норми й цінності, іде шляхом тваринних інстинктів. Отже, неможливо досягнути духовного здоров'я без підтримання тілесного здоров'я, і навпаки. Порушення людиною гармонії між фізичним і духовним негативно впливає на обидві сфери її життя.

Люди тягнуться до тих, хто випромінює доброту, любов, світло, тепло, позитивну енергію. Лікарі стверджують, що добрі, веселі, енергійні люди довше живуть і менше хворіють. Спокій, урівноваженість, чуйність, доброта, порядність, ввічливість характеризують здорову людину. З нею легко жити, приємно спілкуватися. Такі люди вміють жити в гармонії, у злагоді з самим собою, з іншими людьми. Вони веселі та щасливі, успішно розв'язують свої проблеми. Емоційно врівноважені люди сповнені щастя й любові, а головне — духовного здоров'я, яке має таке велике значення для повноцінного життя.

Духовна складова людини є не тільки основою її здоров'я, але й основою благополуччя тих, хто її оточує. Духовне здоров'я людини формується багатьма чинниками.

Традиційними є вплив батьків, їхній світогляд, переконання, культура, традиції, побут. Не останню роль відіграє національна внутрішня політика держави. У галузі освіти вона спрямована на забезпечення комплексного формування здоров'я. Це положення відображається в низці державних нормативних документів і покладено в основу формування здорової особистості з високим рівнем громадянської відповідальності, готової до самостійного вибору власного місця в житті [12].

Державна політика реалізується через освітні заклади: дошкільні, шкільні, позашкільні, вищі навчальні заклади різних рівнів акредитації.

На жаль, стратегії держави з цього питання ще не вироблено, як наступництва, взаємодії, координації дій. Але вільне місце довго вакантним не буває. Його заповнює примітивна, розважальна, неукраїнська ерзац-культура. Юне покоління росте на прикладах віртуальних героїв мультфільмів, непереможних фантастичних людей-мишей, голівудських поліцейських суперменів. Духовне здоров'я формується шляхом виховання в особистості позитивного спілкування, запобігання конфліктам, акцентуючи увагу на моральній вихованості як одній з важливих характеристик людини й суспільства. Духовне виховання та здоров'я повинно базуватися на природних реальних явищах, спілкуванні з довкіллям, дослідженням його з усіх сторін. Якщо держава зможе обмежити вплив на дітей електронних засобів масової інформації, то багато проблем у формуванні духовного здоров'я людини буде вирішено без особливих зусиль [13].

За визначенням Всесвітньої організації охорони здоров'я, під поняттям "здоров'я" слід розуміти як стан повного фізичного, душевного і соціального благополуччя, а не тільки відсутність хворіб і фізичних дефектів.

У центрі уваги громадського здоров'я є запобігання і управління захворюваннями, травмами та іншими станами, пов'язаних зі здоров'ям, шляхом нагляду і пропагування здорового способу життя, здорових громад та навколишнього середовища. Багато захворювань можуть бути попереджені за допомогою простих і немедичних методів. Наприклад, дослідження показали, що простий акт миття рук з милою може попередити багато інфекційних хвороб [19]. У інших випадках, лікування хвороби або контроль її збудника може мати надзвичайно важливе значення для запобігання його поширення на інших, наприклад, під час спалаху інфекційного захворювання або зараження продуктів харчування чи системи водопостачання. Прикладами звичайних заходів громадського здоров'я є комунікаційні програми громадського здоров'я, програми вакцинації та роздавання презервативів. Такі та подібні заходи вносять значний вклад у здоров'я населення і збільшення тривалості життя.

Існує велика нерівність у доступі до охорони здоров'я та ініціатив у сфері охорони здоров'я між розвиненими країнами і країнами, що розвиваються. У останніх інфраструктура громадського охорони здоров'я все ще формується.

Грунтуючись на викладеному вище, автор вважає, що перспективними напрямками подальших досліджень є обґрунтування ролі та місця новостворених територіальних громад щодо формування нових програм громадської охорони здоров'я щодо зниження захворюваності та інвалідності.

## ВИСНОВКИ

Процес реформування та оптимізації державної політики України в галузі охорони здоров'я в глобалізаційному суспільстві повинен включати такі стратегічні напрями регулювання: приведення національного законодавства з охорони здоров'я у відповідність із законодавством Європейського Союзу; розробку та затвердження концепції стратегічного планування галузі охорони здоров'я в Україні; створення ефективних механізмів державного регулювання приватного сектора системи охорони здоров'я, забезпечення якості та ефективності його діяльності; визначення і законодавче закріплення обсягу гарантованих державних зобов'язань щодо безоплатної медичної допомоги; перехід на багатоканальну систему фінансування медичної галузі; розробку концепції поступового переходу на домінуючі принципи доказової медицини, запровадження формулярної системи як якісно нового підходу до розв'язання проблеми раціонального використання ліків та ефективного забезпечення населення лікарськими засобами; підтримку фінансово фундаментальних та прикладних наукових досліджень у галузі охорони здоров'я; підвищення вимог до підготовки наукових кадрів, забезпечення раціонального використання науково-інформаційних ресурсів у галузі охорони здоров'я.

## Література:

1. Пухкал О.Г. Модернізація державного управління в контексті розвитку громадянського суспільства в Україні: монографія. Київ: "Київський університет", 2010. 287 с.
2. Вороненко Ю.В., Михальчук В.М., Радиш Я.Ф. Магістри публічного управління та адміністрування НМАПО імені П.Л. Шупика — нова модель фахівців Національної сфери охорони здоров'я. Здоров'я суспільства Т. 8. № 5. 2019. С. 167 — 173.
3. Телешун С.О., Ситник С.В., Рейтерович І.В., Пухкал О.Г. та ін. Публічна політика та соціальні зміни в Україні в контексті євроінтеграції: монографія. Київ: НАДУ, 2017. 248 с.
4. Трошинський В.П., Скуратівський В.А., Кравченко М.В. та ін. Розвиток освітнього і наукового потенціалу українського суспільства. Соціальна і гуманітарна політика: підручник. Київ: НАДУ, 2016. С. 507 — 542.
5. Радиш Я.Ф. Дослідження державної освітньої політики як інструменту інтелектуально-духовного розвитку суспільства і держави (за матеріалами літературних джерел). Партнерство в освіті: виклики та перспективи. Науковий вісник КВНЗ "Вінницька академія неперервної освіти". Збірник матеріалів Міжнародної науково-практичної конференції. Вінниця: ТОВ "Віндрук", 2017. Випуск № 2. С. 6 — 13.
6. Телешун С.О., Ситник С.В., Рейтерович І.В. Міжсекторальні взаємодії як основа публічного управління: навч. посібник. Київ: НАДУ, 2018. 224 с.
7. Підаєв А.В., Возіанов О.Ф., Москаленко М.Ф., Пономаренко В.М. Панорама охорони здоров'я населення України. Київ: Здоров'я, 2003. 396 с.
8. Державна політика у сфері охорони здоров'я: кол. моногр.: у 2 ч. М.М. Білинська, проф. Я.Ф. Радиш. Київ: НАДУ, 2013 Ч. 1. 396 с.

9. Державна політика у сфері охорони здоров'я: кол. моногр.: у 2 ч. М.М. Білінська, проф. Я.Ф. Радиш. Київ: НАДУ, 2013 Ч.2. 484 с.

10. Державне управління охороною здоров'я в Україні: генеза і перспективи розвитку: кол. моногр. М.М. Білінська, Я.Ф. Радиш. Київ: НАДУ, 2013. 424 с.

11. Бойчука Ю.Д. Загальна теорія здоров'я та здоров'язбереження: колективна монографія. Харків: Рожко С. Г., 2017. 488 с.

12. Кудрявцева Е.Н. Здоровье человека: проблемы, суждения. Вопросы философии. 1987. № 12. С. 98—109.

13. Кулініченко В.Л. Філософсько-методологічний аналіз процесу заміни парадигм у сучасній медицині та охороні здоров'я: автореф. д-ра філос. наук: 09.00.09. Київський нац. університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2002. 32 с.

14. Погоріляк Р.Ю., Рогач І.М., Слабкий Г.О., Качала Л.О. Соціальна медицина, як основа менеджменту в охороні здоров'я. Ужгород: УжНУ "Говерла". 2015. 278 с.

15. Лишук В.Д. Научные основы здоровья. Вестник АМН СССР. 1994. № 4. С. 55—59.

16. Бойчук Ю.Д., Науменко Н.В. Духовне здоров'я: науковий аналіз поняття. Загальна теорія здоров'я та здоров'язбереження. Харків: Рожко С.Г., 2017. С. 16—26.

17. Богуш А.М., Сучок В.І. Уроки духовності дітям. Одеса: Друк, 2007. 198 с.

18. Науменко Н.В. Дефінітивна характеристика поняття "духовне здоров'я людини". Теорія та методика навчання та виховання. Харків: ХНПУ ім. Г.С. Сковороди, 2012. Вип. 32. С. 115—124.

19. Науменко Н.В. Формування духовного здоров'я особистості як сучасна педагогічна проблема. Наукові записки. Серія "Психолого-педагогічні науки". Ніжин: НДУ ім. М. Гоголя, 2012. № 2. С. 32—36.

## References:

1. Puhkal, O.G. (2010), Modernizatsia dergavnogo upravlinnya v konteksti rozvytku gromadyans'kogo suspilstva v Ukraini: monografia [Modernization of public administration in the context of civil society development in Ukraine: monograph], Kyiv University, Kyiv, Ukraine.

2. Voronenko, Y.V. Mikhalechuk, V.M. and Radish, Y.F. (2019), "Masters of Public Administration Shupyk NMAPE is a new model of specialists in the National Health Service", Zdorovya suspilstva, vol. 8, no. 5, pp. 167—173.

3. Teleshun, S.O. Sytnyk, S.V. Reiterovich, I.V. and Puhkal, O.H. (2017), Publicna polityka ta sozial'ni zminy v Ukraini v konteksti evrointegrazii: monografia [Public policy and social change in Ukraine in the context of European integration: a monography], NAPA, Kyiv, Ukraine.

4. Troshchynsky, V.P. Skuratovsky, V.A. Kravchenko M.V. and others. (2016), Rozvytok osvityn'ogo i naukovoogo potentsialu ukrains'kogo suspilstva. [Development of educational and scientific potential of Ukrainian society. Social and humanitarian policy], NAPA, Kyiv, Ukraine, pp. 507—542.

5. Radish Ya.F. (2017), "Research of the state educational policy as the tool of intellectual and spiritual development of a society and the state (according to materials of literary sources), Partnership in education: challenges and prospects", Naukovy visnyk KVNZ

"Vinnyz'ka academia neperervnoi osvity". Zbirnyk materialiv Mizhnarodnoi naukovo-praktychnoi konferenzii. [Scientific Bulletin of KVNZ "Vinnytsia Academy of Continuing Education". Proceedings of the International Scientific and Practical Conference], Windruk LLC, Vinnytsia, vol. 2, pp. 6—13.

6. Teleshun, S.O. Sitnik, S.V. and Reiterovich, I.V. (2018), Mizhsektoralni vzaemodii yak osnova publichnogo upravlinnya: navch. posib. [Cross-sectoral interactions as a basis for public administration: textbook. Manual], NAPA, Kyiv, Ukraine.

7. Pidaev, A.V. Vozianov, O.F. and Moskalenko, M.F. Ponomarenko, V.M. (2003), Panorama okhorony zdorov'ya naselennya Ukrainy [Panorama of health care of the population of Ukraine], Health, Kyiv, Ukraine.

8. Bilinska, M.M. and Radish, Ya.F. (2013), Derzhavna polityka u sferi okhorony zdorov'ya: kol. monogr.: u 2 ch [State policy in the field of health care: col. monograph: at 2 vol.], vol. 1, NAPA, Kyiv, Ukraine.

9. Bilinska, M.M. and Radish, Ya.F. (2013), Derzhavna polityka u sferi okhorony zdorov'ya: kol. monogr.: u 2 ch [State policy in the field of health care: col. monograph: at 2 vol.], vol. 1, NAPA, Kyiv, Ukraine.

10. Bilinska, M.M. and Radish, Ya.F. (2013), Derzhavne upravlinnya okhoronoyu zdorov'ya v Ukraini: geneza i perspektyvy rozvytku: kol. monogr.: u 2 ch (2013), [Public administration of health care in Ukraine: genesis and prospects of development: col. monograph], NADU, Kyiv, Ukraine.

11. Boychuk, Yu.D. (2017), Zagal'na teoria zdorov'ya ta zdorov'yzberehennja: kolektyvna monografiya [General Theory of Health and Preservation: a collective monograph], Rozhko SG, Kharkiv, Ukraine.

12. Kudryavtseva, E.N. (1987), "Human health: problems, judgments". Voprosy filosofii. vol. 12, pp. 98—109.

13. Kulinichenko, V.L. (2002), "Philosophical and methodological analysis of the process of paradigm shift in modern medicine and health care", Ph.D. Thesis, Philos. Science, Kyiv National Taras Shevchenko University, Kyiv, Ukraine.

14. Pogorilyak, R.Y. Rogach, I.M. Slabky, G.O. and Kachala, L.O. (2015), Sotsialna medytsyna yak osnova menedzhmentu v okhoroni zdorov'ya: navch. posib. [Social medicine as a basis for health management], Uzhhorod National University "Hoverla", Uzhhorod, Ukraine.

15. Lishchuk, V.D. (1994), "Scientific bases of health", Vestnik AMN SSSR, vol. 4, pp. 55—59.

16. Boychuk, Yu.D. and Naumenko, N.V. (2017), Duhovne zdorov'ya: naukovy analiz ponyattja. [Spiritual health: a scientific analysis of the concept. General theory of health], Rozhko SG, Kharkiv, Ukraine, pp. 16—26.

17. Bogush, A.M. and Suchok, V.I. (2007), Uroky duhovnosti ditjam [Spirituality lessons for children], Druk, Odessa, Ukraine.

18. Naumenko, N.V. (2012), "Definitive characteristics of the concept of "spiritual health", Teoriya ta metodyka navchannya ta vykhovannya, vol. 32, pp. 115—124.

19. Naumenko, N.V. (2012), "The formation of spiritual health of the individual as a modern pedagogical problem", Naukovi zapysky. Seriya "Psykhologo-pedagogichni nauky", vol. 2, pp. 32—36.

Стаття надійшла до редакції 14.07.2021 р.

О. М. Попович,  
слухач магістратури кафедри управління охороною здоров'я та публічного адміністрування,  
Національний університет охорони здоров'я України імені П. А. Шупика  
ORCID ID: 0000-0001-6920-9150

С. П. Кошова,  
к. держ. упр., доцент, старший викладач кафедри управління  
охороною здоров'я та публічного адміністрування,  
Національний університет охорони здоров'я України імені П. А. Шупика  
ORCID ID: 0000-0002-7637-4311

DOI: 10.32702/2306-6814.2021.13—14.117

# ІНТЕЛЕКТУАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ У МЕДИЧНІЙ ПРАКТИЦІ

O. Popovych,  
Master's student of the Department of Healthcare Management and Public Administration, Shupyk National  
Healthcare University of Ukraine, Kyiv, Ukraine  
S. Koshova,  
PhD in Public Administration, Associate Professor of the Department of Healthcare Management and Public  
Administration, Shupyk National Healthcare University of Ukraine, Kyiv, Ukraine

## INTELLECTUAL PROPERTY IN MEDICAL PRACTICE

**Реформування системи охорони здоров'я в Україні передбачає впровадження інноваційних медичних технологій, що пов'язано з розробкою, правовою охороною та використанням інтелектуальної власності. У статті визначено сутність інноваційної власності, розглянуто нормативні акти, які регулюють відносини у сфері інтелектуальної власності в Україні. Досліджено види об'єктів інтелектуальної власності, які використовуються у медичній практиці, та їх склад. Визначено, що основними об'єктами інтелектуальної власності є об'єкти авторського права (наукові праці; конструкторсько-технологічна документація на медичні прилади та інструменти; звіти про доклінічні і клінічні обстеження лікарських засобів і медичних виробів; графічні матеріали; аудіовізуальні демонстрації; фотографічні твори і слайд-фільми, що ілюструють сучасні медичні технології) та об'єкти патентного права (медичні винаходи, до яких відносяться пристрої для лікування та діагностики; лікарські засоби; штами мікроорганізмів, що застосовуються для діагностики захворювання або лікування; біотехнологічні винаходи тощо). Доступ до нововведень у медичній галузі пов'язаний із правом інтелектуальної власності, яке покликане забезпечити збереження і захист нововведень при їх використанні в медичній практиці, передбачити справедливий розподіл одержаної вигоди. У статті обґрунтовано необхідність посилення правового забезпечення авторських і патентних прав із врахуванням специфіки медичної галузі, у якій об'єкти інтелектуальної власності пов'язані з впливом на живий людський організм і результатом такого впливу є поліпшення якості життя людини. Цінність (корисність) інтелектуального продукту у медичній практиці як для власника патенту, так і для суспільства проявляється в результаті його реалізації. Розглянуто форми комерціалізації об'єктів інтелектуальної власності, зокрема продаж прав власності, передачу прав на використання на підставі ліцензійного договору і комерційну реалізацію об'єктів інтелектуальної власності у формі ноу-хау. Розглянуто переваги використання договорів комерційної концесії під час реалізації об'єктів інтелектуальної власності в медичній галузі.**

**Reforming the health care system in Ukraine involves the introduction of innovative medical technologies related to the development, legal protection and use of intellectual property. The article defines the essence of innovative property, considers the regulations governing relations in the field of intellectual property in Ukraine. The types of intellectual property used in medical practice and their composition are studied. It is determined that the main objects of intellectual property are the objects of copyright (scientific works; design and technological documentation for medical devices and instruments; reports on preclinical and clinical examinations of medicines and medical devices; graphic materials; audiovisual demonstrations; photographic works and slide films illustrating modern medical technologies) and objects of patent law (medical inventions, which include devices for treatment and diagnosis; drugs; strains of microorganisms used to diagnose disease or treatment; biotechnological inventions, etc.). Access to innovations in the medical field is related to intellectual property rights, which are designed to ensure the preservation and protection of innovations in their use in medical practice, to provide a fair distribution of benefits. The article substantiates the need to strengthen the legal protection of copyright and patent rights, taking into account the specifics of the medical field, in which intellectual property is associated with the impact on the living human body and the result is improved quality of life. The value (usefulness) of an intellectual product in medical practice for both the patent owner and society is manifested as a result of its implementation. Forms of commercialization of intellectual property, including the sale of property rights, transfer of rights to use under a license agreement and commercial sale of intellectual property in the form of know-how. The advantages of using commercial concession agreements in the sale of intellectual property in the medical field are considered.**

*Ключові слова:* об'єкт інтелектуальної власності, патент, ліцензія, авторське право, патентне право, власник патенту, комерціалізація.

*Key words:* intellectual property, patent, license, copyright, patent law, patent owner, commercialization.

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Бурхливий розвиток глобальних інформаційних технологій, становлення інформаційного суспільства та інтенсивний розвиток постіндустріальної економіки зумовили зростання ролі результатів інтелектуальної діяльності людини, як об'єкта інтелектуальної власності, та їх комерціалізації.

Основним пріоритетом реформування системи охорони здоров'я в Україні є впровадження високотехнологічних наукомістких медичних технологій, що пов'язано з розробкою, правовою охороною та використанням інтелектуальної власності як важливої складової інноваційних процесів, направлених на адекватне медичне обслуговування пацієнтів за умов обмежених економічних ресурсів.

Розвиток медичної науки і медичних технологій вимагає правового забезпечення належної реалізації авторських і патентних прав суб'єктів інтелектуальної власності і водночас дотримання основних прав і свобод людини. Специфіка медичної галузі полягає в тому, що об'єкти інтелектуальної власності пов'язані з впливом на живий людський організм і результатом такого впливу є поліпшення якості життя людини. Тому при співвідношенні інтересів суб'єкта інтелектуальної власності і пацієнта слід дотримуватись етики медичного винахідництва.

Право інтелектуальної власності покликане забезпечити збереження і захист нововведень при їх використанні в медичній практиці, передбачити справедливий розподіл одержаної вигоди. В умовах нових суспільних

і економічних відносин результати інтелектуальної діяльності є ефективним правовим механізмом у конкурентній боротьбі лікувальних закладів та відіграють важливу роль у маркетингу і рекламі медичних послуг і виробів.

Особливої актуальності дане дослідження набуває у світлі прийняття Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо реформи патентного законодавства)" (№ 2259), яким забезпечуються права і законні інтереси суб'єктів правовідносин у сфері створення, правової охорони і використання об'єктів інтелектуальної власності, в тому числі і в медичній галузі.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Різні аспекти інтелектуальної власності досліджували вітчизняні та зарубіжні вчені Греков Є.А., Грекова М.М., Кашинцева О., Мухопад В.І., Пономарьова О.О. та ін. У наукових працях досліджувались питання комерціалізації інтелектуальної вартості (Мухопад В.І.), проблеми патентування методів діагностики і лікування у контексті прав людини (Кашинцева О.), особливості реалізації майнових прав інтелектуальної власності у сфері медицини (Пономарьова О.О.), патентування способів лікування та методів діагностики організму людини (Греков Є.А., Грекова М.М.). Водночас вимагає більш поглибленого дослідження склад об'єктів інтелектуальної власності, що використовуються у медичній практиці та їх захист.

## ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Метою статті є дослідження сутності інтелектуальної власності, складу об'єктів інтелектуальної власності, що використовуються у медичній практиці, їх правового захисту і комерціалізації.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Медична практика — це вид господарської діяльності у сфері охорони здоров'я, який провадиться закладами охорони здоров'я та фізичними особами — підприємцями з метою надання медичної допомоги та медичного обслуговування на підставі ліцензії (п. 4) [7].

Таким чином, з цього визначення випливає, що сферою здійснення медичної практики є сфера охорони здоров'я; підставою — ліцензія на здійснення господарської діяльності з медичної практики; метою провадження медичної практики — надання медичної допомоги та медичного обслуговування; сторонами правовідносин — медична установа (медичний працівник) і пацієнт.

Зміст поняття "медична практика" включає медичну допомогу та медичне обслуговування. Медична допомога — діяльність професійно підготовлених медичних працівників, спрямована на профілактику, діагностику, лікування та реабілітацію у зв'язку з хворобами, травмами, отруєннями і патологічними станами, а також у зв'язку з вагітністю та пологами. Медичне обслуговування — це діяльність закладів охорони здоров'я та фізичних осіб — підприємців, які зареєстровані та одержали відповідну ліцензію в установленому законом порядку, у сфері охорони здоров'я, що не обов'язково обмежується медичною допомогою [10]. Поняття "медичне обслуговування" ширше і включає медичну допомогу.

У медичній практиці будь-який процес повинен бути направлений на надання високотехнологічної медичної допомоги, а отже, на поліпшення якості життя пацієнтів. Оптимальне вирішення цього завдання вбачається в інноваційному розвитку медичної галузі, що передбачає впровадження у медичну практику нових методів профілактики, діагностики та контролю захворювань, медичних препаратів та інструментів, оригінальних медичних технологій, наукових досягнень, що мають високий рівень конкурентоспроможності порівняно з існуючими.

Доступ до нововведень у медичній галузі пов'язаний із правом інтелектуальної власності.

У вузькому розумінні інтелектуальна власність — це права на конкретні результати інтелектуальної творчої діяльності людини у будь-якій галузі (виробничій, науковій, літературній і т.д.), а також права індивідуалізації юридичної особи, продукції, виконаних робіт або послуг [11].

У широкому розумінні інтелектуальну власність можна трактувати, як сукупність прав на інтелектуальний продукт, змістом якого є унікальна цінність (корисність), яку власник отримує в процесі реалізації своїх прав. Інтелектуальний продукт повинен бути унікальним, володіти особливими споживчими властивостями, які за-

Таблиця 1. Законодавство України з питань інтелектуальної власності

Конституція України [6]	«Громадянам гарантується свобода літературної, художньої, наукової та технічної творчості, захист інтелектуальної власності, їхніх авторських прав, моральних і матеріальних інтересів, що виникають у зв'язку з різними видами інтелектуальної діяльності. Кожний громадянин має право на результати своєї інтелектуальної, творчої діяльності; ніхто не може використовувати або поширювати їх без його згоди, за винятками, встановленими законом» (ст. 54)
Цивільний Кодекс України [19]	Дас роз'яснення інтелектуальної власності, об'єктів та суб'єктів права інтелектуальної власності, авторського права, суміжних прав, наукового відкриття, винаходу тощо
Закон України «Про авторське право і суміжні права» [14]	Регулює відносини, пов'язані з виникненням (набуттям) прав на об'єкти авторського права і (або) суміжних прав, використанням таких об'єктів, розпорядженням майновими правами і охороною майнових прав на ці об'єкти, а також охороною особистих немайнових прав творців
Закон України «Про охорону прав на винаходи і корисні моделі» [15]	Регулює відносини, що виникають у зв'язку з набуттям і здійсненням прав на винаходи і корисні моделі в Україні
Закон України «Про охорону прав на знаки для товарів і послуг» [16]	Регулює відносини, що виникають у зв'язку з набуттям і здійсненням прав на торговельні марки в Україні
Закон України «Про охорону прав на промислові зразки» [17]	Регулює відносини, що виникають у зв'язку з набуттям і здійсненням права власності на промислові зразки в Україні

безпечують йому переваги над конкурентами. Іншими словами, інтелектуальна власність — це виняткове право громадянина на результати своєї інтелектуальної діяльності. Розробник інтелектуального продукту може обмежувати його використання, встановлювати монополіну ціну, отримуючи надприбутки [3].

У таблиці 1 наведено основні нормативні акти, які регулюють відносини у сфері інтелектуальної власності в Україні, у тому числі й у медичній практиці.

Об'єктами інтелектуальної власності є результати творчої діяльності людей. Слід зазначити, що в законодавстві, яке регулює охорону права інтелектуальної власності, немає чіткої класифікації об'єктів інтелектуальної власності. У ст. 420 Цивільного Кодексу України [19] лише наведений приблизний їх перелік. Тому умовно об'єкти інтелектуальної власності можна об'єднати в чотири групи:

1. Об'єкти авторського права (книги, брошури, статті, виступи, лекції, промови, доповіді, комп'ютерні програми тощо).

2. Об'єкти патентного права, тобто об'єкти, які охороняються шляхом видачі патенту (винаходи, корисні моделі та промислові зразки).

3. Засоби індивідуалізації учасників цивільного обороту і продукції, яка ними виробляється (фірмові найменування, торговельні знаки).

4. Нетрадиційні об'єкти інтелектуальної власності (наукові відкриття; раціоналізаторські пропозиції; сорти рослин, породи тварин; комерційна таємниця) [1].

У медичній практиці об'єктами інтелектуальної власності є авторське право і медичні винаходи, що відносяться до об'єктів патентного права.

Авторське право виникає безпосередньо в момент створення твору (у медицині доцільно використовувати

термін "наукова праця") і не вимагає державної реєстрації. Авторське право діє протягом усього життя автора і 70 років після його смерті [14].

Об'єктами авторського права в медичній практиці є:

- всі матеріали, які застосовуються при публічних виступах — тези, доповіді, лекції;
- результати проведених досліджень з певної медичної проблеми — наукові статті, дисертації, монографії, анотації;
- конструкторсько-технологічна документація на медичні прилади та інструменти;
- звіти про доклінічні і клінічні обстеження лікарських засобів і медичних виробів, нормативні документи;
- рекламні проспекти, методичні посібники та керівництво для лікарів;
- графічні матеріали — рисунки, креслення, ілюстрації, що демонструють лікувальний процес;
- аудіовізуальні демонстрації, наприклад, хірургічного або інших видів медичних втручань, фотографічні твори і слайд-фільми, що ілюструють сучасні медичні технології;
- комп'ютерні програми лікувально-діагностичного профілю [20].

У сфері медицини авторське право не повинно монополізуватися автором і використовуватись тільки ним, а покликане задовольняти інформаційні, наукові та освітні потреби суспільства. Використання авторського права у медичній практиці передбачає захист особистих немайнових та майнових прав автора. Відносини, що виникають у зв'язку з набуттям і здійсненням авторського права регулюються Законом України "Про авторське право і суміжні права" [14].

Особисте немайнове право належить тільки автору, тобто фізичній особі. Воно включає право на визнання людини автором; право перешкоджати посяганням на авторське право, що може завдати шкоди честі чи репутації автора; інші особисті немайнові права. Особливість реалізації цього права у сфері медицини полягає у можливості назвати метод лікування чи досягнення на честь його автора, наприклад, компресійно-дистракційний апарат Ілізарова названий іменем вченого, хірурга-ортопеда Г. А. Ілізарова [12, с. 86].

Майнове право включає виключне право на використання твору; виключне право на дозвіл або заборону використання твору іншими особами; інші майнові права інтелектуальної власності, встановлені законом.

До об'єктів патентного права у медичній практиці відносять винаходи. Винахід — це результат інтелектуальної діяльності людини у будь-якій сфері технології, що має новизну, винахідницький рівень і промислову придатність. Новизна винаходу не обмежується територіальними рамками, вона повинна мати абсолютний світовий характер. Оцінюється новизна не тільки за раніше зареєстрованими винаходами чи корисними моделями, але й за загальнодоступними джерелами інформації, включаючи публікації і статті. Винахідницький рівень — неочевидний спосіб отримання технічного рішення, яке не повинно впливати з існуючого рівня техніки. Промислова придатність — можливість використання винаходу в лікувальному процесі.

Найбільш поширеними об'єктами винаходів у медичній практиці є продукт (пристрій, речовина) або про-

цес (спосіб): пристрої для лікування та діагностики; лікарські засоби; штами мікроорганізмів, що застосовуються для діагностики захворювання або лікування; біотехнологічні винаходи тощо.

До медичних пристроїв належать: пристрої та апарати для діагностичних та лікувальних цілей; хірургічні, офтальмологічні та інші спеціальні інструменти; обладнання операційних, лабораторій, діагностичних та інших кабінетів; пристрої для фізіотерапії та масажу; рентгівська апаратура; медичні вироби: протези, шини, бандажі, слухові апарати тощо [4, с. 6].

Особливість винаходів, які використовуються у медичній практиці полягає в тому, що їх застосування прямо пов'язане із правом пацієнта на охорону здоров'я і нажиття. Тому для подальшого використання медичних винаходів у медичній практиці проводиться їх медико-біологічне або клінічне дослідження (випробування). Клінічне дослідження — це наукове дослідження за участю людей, яке проводиться з метою оцінки ефективності та безпеки нового лікарського препарату або розширення показань до застосування вже відомого лікарського препарату, отримання даних про небажані реакції організму людини, на застосування лікарського препарату, про взаємодію з іншими лікарськими препаратами тощо. Клінічні дослідження можуть також вивчати ефективність і безпеку нових інвазивних (у тому числі хірургічних) і неінвазивних методів лікування і діагностики. Препарат, який не пройшов клінічних досліджень, не може бути зареєстрований і виведений на ринок.

Медичні винаходи повинні відповідати етичним вимогам, тобто не суперечити принципам гуманності й суспільної моралі. Пацієнтів можна включати в наукове дослідження тільки після того, як вони отримали повну інформацію про його суть та перспективи, та надали усвідомлену добровільну інформовану згоду [5].

Пономарьова О.О. справедливо зазначає, що проблема етики винаходів у медичній практиці є окремим напрямом досліджень медичного права та медичної деонтології, зокрема це питання постає щодо репродуктивного клонування, репродуктивних технологій [12].

Відносини, що виникають у зв'язку з набуттям і здійсненням права власності на винаходи регулюються Законом України "Про охорону прав на винаходи і корисні моделі" [15] та ч. 2 ст. 459 Цивільного Кодексу України [19]. Згідно із законом виключне право на винахід засвідчується патентом. Патент — це охоронний документ, який засвідчує пріоритет, авторство і виключне право на винахід (корисну модель). Термін дії патенту на винахід становить 20 років від дати подання заявки до Національного органу інтелектуальної власності, а патенту на корисну модель — 10 років від дати подання заявки. Щоб отримати патент, об'єкт обов'язково повинен пройти етапи формальної і кваліфікаційної експертизи на відповідність умовам правової охорони.

На відміну від авторського твору, який практично не можна повторити, об'єкти патентного права (пристрій, спосіб, речовина) можуть бути розроблені іншими особами абсолютно незалежно від першого розробника. У зв'язку з цим охорона цих об'єктів базується на дещо інших принципах, ніж охорона авторського права:

1. Визнання за патентовласником виключного права на використання запатентованого об'єкта, тобто використання його іншими особами можливе лише на основі договору або закону.

2. Дотримання розумного балансу між інтересами патентовласника і інтересами суспільства. З цією метою патентне право, як правило, обмежує права патентовласника шляхом встановлення терміну і території дії патенту, за межами яких розробка надходить у загальне користування. Створюються умови для ознайомлення будь-яких зацікавлених осіб з новітніми розробками. Законом встановлюються випадки так званого вільного використання розробок, у тому числі для проведення наукових експериментів, для разового використання ліків за рецептами лікаря тощо.

3. Надання правової охорони лише тим розробкам, які за результатами проведеної експертизи офіційно визнані винаходами. Для отримання патентної охорони зацікавлена особа повинна подати у Патентне відомство відповідної країни патентну заявку з усіма необхідними документами. Велике значення в патентному праві має поняття пріоритету, якого немає в авторському праві.

4. Патентним законодавством визнаються і охороняються права і інтереси не тільки патентовласників, а й творців винаходів. Зокрема, при розробці службових винаходів право на отримання патенту належить роботодавцю, а розробникам гарантується винагорода за його використання. За розробниками визнаються немайнові авторські права на створений ними об'єкт [9, с. 67—68].

Патентна система надає винахідникам виняткові права, що дозволяють їм не допускати інших осіб до використання їх винаходів і отримати завдяки цьому дохід від своєї інноваційної діяльності.

Патентування в медичній сфері має такі переваги:

- надання правової охорони для самого винаходу, лікарського засобу, пристрою, а не на документацію, що характерно для авторського права;
- захист від недобросовісної конкуренції;
- чітке датування початку виняткових прав (дата подання заявки на отримання патенту), на відміну від авторських творів (момент створення наукового твору), що дозволяє знизити ризики при виникненні судових суперечок;
- можливість комерціалізації об'єкта інтелектуальної власності (передача прав на нього за ліцензією, договором комерційної концесії, договором відчуження з виплатою винагороди — як разової, так і на постійній основі), що дозволяє окупити інвестиційні вкладення на створення, виробництво і застосування медичних винаходів;
- підвищення інвестиційної привабливості, здійснення грантової підтримки для наукових розробок;
- можливість використання патентів як публікацій на здобуття наукового ступеня; офіційне підтвердження новизни розробок при захисті дисертації;
- отримання права на участь у конкурсах винахідників і на виставках, в інноваційних салонах національного і міжнародного рівня;
- поява нових медичних технологій, що раніше застосовувалися як методичні рекомендації;
- підвищення рівня і значущості досліджень для медичного закладу.

Проте, через складність і тривалість патентування в галузі медицини, доцільно використовувати й норми авторського права.

У вітчизняній медичній практиці можна отримати патент на медичне устаткування, на лікарські засоби, на дизайнерські рішення в галузі медицини.

Медичний пристрій (апарат, інструментарій, пристосування) можна запатентувати як винахід чи як корисну модель. В описі до патенту зазначається набір конструктивних елементів, з яких він складається, властивості (форма, матеріал і т.д.), взаємозв'язки між елементами, а також можливість виконання ними будь-яких дій.

Лікарські препарати, що використовуються в медичній практиці, можна запатентувати як винахід (об'єкт "речовина"). В описі зазначається якісний і кількісний склад елементів, вказується їх вміст у процентах від маси (об'єму), чи в частках.

Зовнішній вигляд виробів, що використовуються в медичній практиці, (дизайн приладів, оформлення лікарських засобів) можна запатентувати як промисловий зразок. Патент на промисловий зразок охороняє естетичні особливості виробів (форму, текстуру, художнє оформлення елементів).

Ключовим моментом реформування патентного законодавства в Україні є вилучення способів діагностики, лікування і хірургічних методик з переліку патентноздатних об'єктів. Згідно із Законом України "Про охорону прав на винаходи і корисні моделі" [15] не можуть бути видані патенти на:

- хірургічні чи терапевтичні способи лікування людини, способи діагностики організму людини;
- процеси клонування людини;
- процеси змінювання через зародкову лінію генетичної ідентичності людей;
- використання людських ембріонів для промислових або комерційних цілей.
- інші методи, які суперечать нормам моралі.

Саме такий підхід у сфері патентування лікарських процедур спостерігається у більшості країн світу. В Україні існувала монополія на нові способи діагностики, лікування, профілактики, реабілітації. Їх можна було запатентувати як винахід чи як корисну модель. Вилучення способів і методів лікування з об'єктів патентування дозволить усунути конфлікт між інтересами власника патенту (лікаря, медичного закладу) та інтересами пацієнта, невід'ємним правом якого є можливість обирати способи і методи лікування [2]. Політика держави у сфері правової охорони винаходів у медицині та фармації формуватиметься на засадах пріоритетності інтересів суспільства у доступі до лікування над майновими правами інтелектуальної власності.

Медичні технології у світі є одними з найбільш популярних з точки зору патентування через їх високу технологічність, тісний зв'язок з наукою, корисність та потребуваність для суспільства. У таблиці 2 наведена статистика подання заявок на винаходи в Україні за період 2010 р. — 2020 р. (кінець I кварталу). Напрямок "Медичні технології" включає продукти, медичні прилади, апарати, які використовуються для діагностики, лікування і профілактики хвороби.

За досліджуваний період за напрямом "Медичні технології" в Укрпатент подано 2264 заявки на винаходи (4,9%) та 12694 заявки на корисні моделі (13,25%). Як



**Таблиця 2. Статистика поданих заявок на винаходи та корисні моделі за напрямом "Медичні технології"**

Рік	Кількість заявок на винаходи			Кількість заявок на корисні моделі		
	Всього	за напрямом «Медичні технології»	%	Всього	за напрямом «Медичні технології»	%
2010	5310	228	4,29	10679	1536	14,38
2011	5247	209	3,98	10437	1489	14,27
2012	4944	190	3,84	10229	1619	15,83
2013	5418	272	5,02	10176	1447	14,22
2014	4813	213	4,43	9384	1573	16,76
2015	4495	226	5,03	8620	1087	12,61
2016	4093	254	6,21	9559	1050	10,98
2017	4047	210	5,19	9117	969	10,63
2018	3968	262	6,60	9120	989	10,85
2019	3850	200	5,19	8459	935	11,05
Всього:	46185	2264	4,90	95780	12694	13,25

Джерело: складено автором на основі [18].

бачимо, корисні моделі більш привабливі для патентування в Україні. Порівняно з 2010 роком спостерігається тенденція до зменшення кількості поданих заявок як на винаходи (на 1460), так і на корисні моделі (на 601), відповідно, зменшилась і кількість поданих заявок за напрямом "Медичні технології", хоча по заявках на винаходи в окремі роки (2013, 2016, 2018) спостерігалось зростання.

В умовах пандемії коронавірусу очікується підвищення патентної активності за напрямом "Медичні технології". Бізнес і уряд об'єдналися, щоб побороти наслідки пандемії, а це відкриває широкі можливості для винахідників і розробників у галузі медицини.

Надзвичайно гостро стоїть проблема комерціалізації інтелектуальної власності, під якою розуміють комерційний обмін результатами інтелектуальної діяльності між власником (творцем) інтелектуального продукту і користувачем (споживачем), за якого відповідно до умов договору користувач виплачує винагороду власнику об'єкта інтелектуальної власності.

Передача інтелектуального продукту означає, що їх покупець стає власником виняткових прав і економічно зацікавлений у їх комерційному використанні з метою отримання прибутку. Водночас, при передачі об'єкта інтелектуальної власності відчувається лише матеріально-речова форма нових знань, але сама ідея, що лежить в основі об'єкта інтелектуальної власності, завжди залишається у її автора. Цінність (корисність) інтелектуального продукту в процесі його використання зростає. Від цього виграє як власник інтелектуального продукту, так і суспільство в цілому.

Комерціалізація об'єктів інтелектуальної власності відбувається в таких формах:

— поступка виключного права (продаж прав) — дана форма комерціалізації об'єктів інтелектуальної власності майже аналогічна комерціалізації товару і є процесом відчуження-привласнення інтелектуального товару і прав власності на нього;

— передача прав на використання — здійснюється на підставі ліцензійного договору, за яким одна сторона (ліцензіар) надає право на обсяг, характер і термін використання прав щодо об'єкта інтелектуальної власності іншій стороні (ліцензіату), який виплачує відповідну винагороду у формі роялті;

— комерційна реалізація об'єктів інтелектуальної власності у формі ноу-хау.

Для вибору оптимального варіанту проводяться маркетингові дослідження, які включають вивчення та аналіз конкурентоспроможності винаходу; дослідження конкурентного ринкового середовища і перспектив його розвитку протягом усього життєвого циклу винаходу [9, с. 228—229]. Враховуючи специфіку результатів інтелектуальної діяльності, проводяться патентні дослідження, пов'язані із визначенням технічного рівня і тенденцій розвитку інноваційних об'єктів, їх патентоспроможності, патентної чистоти, конкурентоспроможності на основі патентної інформації. Патентна інформація є сукупністю відомостей про результати науково-дослідної, проектно-конструкторської та інших видів творчої діяльності, заявлених чи визнаних відкриттями, винаходами чи корисними моделями. Крім того, патентна інформація містить відомості про охорону прав винахідників, власників патентів, дипломів і свідоцтва [9, с. 234].

У процесі комерціалізації об'єкта інтелектуальної власності його правовласник отримує дохід, який характеризує ефективність комерціалізації інтелектуальної власності, яка значною мірою залежить від безперервного просування інтелектуального продукту за усіма стадіями інноваційного процесу [13].

Пономарьова О.О. у контексті комерціалізації об'єктів інтелектуальної власності розглядає договірні та позадоговірні форми реалізації майнових прав інтелектуальної власності у сфері медицини [12].

Договір замовлення на створення об'єктів авторського права у сфері медицини передбачає, що автор зобов'язується створити науковий медичний твір відповідно до вимог другої сторони і передати їй твір.

На підставі договору замовлення на створення об'єктів патентного права власник патенту може передавати виключне право на винахід будь-якій особі, яка стає його правонаступником. За договором винахідник зобов'язується створити за завданням замовника (у медичній галузі — фармацевтичних компаній, підприємств, дослідних установ) новий пристрій (технологію) та конструкторську документацію на нього, а замовник зобов'язується прийняти виконану роботу й оплатити її.

До ліцензійного договору власник патенту вдається у тих випадках, коли у нього недостатньо коштів для того, щоб вивести свій інтелектуальний продукт на ринок. За ліцензійним договором одна сторона надає іншій стороні дозвіл на використання об'єкта права інтелектуальної власності (ліцензію) на умовах, визначених за взаємною згодою сторін [19].

З метою виходу на міжнародний медичний ринок, все частіше укладаються договори комерційної концесії, за якими одна сторона (правовласник) зобов'язується надати другій стороні (користувачеві) за плату (роялті) право користування відповідно до її вимог комплексом належних цій стороні прав з метою виготовлення та (або) продажу певного виду товару та (або) надання послуг [19]. Користувач отримує перевірену на практиці концепцію і методику ведення медичного бізнесу під вже відомою торговельною маркою і платить правовласнику частину прибутку.

Переваги договорів комерційної концесії полягають у вигодах, які отримують обидві сторони договору: правовласник має можливість швидко розширити ринок своїх товарів і послуг, а користувач отримує вже готову бізнес-ідею (торгівельну марку, ноу-хау у веденні медичного бізнесу, послідовність виконання процедур), яку йому потрібно лише втілити.

На сьогодні в Україні ще мало технологій медичного бізнесу реалізуються на основі договорів комерційної концесії.

Позадовірними формами реалізації майнових прав інтелектуальної власності в медичній сфері є примусова, відкрита та добровільна ліцензії.

Примусова ліцензія — це письмове повноваження на використання об'єкта інтелектуальної власності, що видається незалежно від волі патентовласника на підставі рішення відповідного державного органу [19]. У медичній галузі України примусове відчуження прав на винаходи (примусове ліцензування) здійснюється з метою забезпечення здоров'я населення (запровадження примусового ліцензування медпрепаратів для боротьби з COVID-19).

Добровільна ліцензія — це дозвіл на використання об'єкта права інтелектуальної власності, який надає патентовласник користувачу за виплату ліцензійної винагороди або безкоштовно. Добровільна ліцензія дає право використовувати інтелектуальний об'єкт у певній галузі, на конкретній території і впродовж певного терміну.

Рішення про відкрити ліцензію приймається правовласником самостійно. У медичній практиці прикладом відкритої ліцензії є викладення у вільний доступ відео та аудіо матеріалів із операційних втручань та інших медичних маніпуляцій.

Реальний ринок інтелектуальної власності в Україні практично відсутній, не дивлячись на значний заділ запатентованих медичних винаходів і розробок. Медичні заклади і окремі винахідники втрачають великі кошти через інтелектуальне піратство, відсутність надійної системи захисту інтелектуальної власності.

Прискоренню комерціалізації об'єктів інтелектуальної власності в медичній практиці сприятимуть такі заходи:

— посилення правової охорони нових медичних розробок і винаходів;

— пошук партнерів;

— надання медичних розробок спеціалістам для схвалення (дистриб'юторам, провідним спеціалістам галузі, до якої належить винахід, представникам медичних асоціацій, керівникам вищої управлінської ланки системи охорони здоров'я);

— отримання дозволу на використання медичних винаходів на тій чи іншій території;

— поширення медичних розробок (проведення майстер-класів, навчання колег з використанням даного медичного винаходу, публікації у спеціалізованих медичних виданнях, виступ на науково-практичних конференціях).

Активному розвитку ринку інтелектуальної власності перешкоджає відсутність єдиних стандартів оцінки об'єктів інтелектуальної власності, що може бути темою подальших наукових досліджень.

## ВИСНОВКИ

Об'єкти інтелектуальної власності у медичній практиці є основною умовою високої якості медичних послуг, які надаються населенню. Посилення інноваційної активності в галузі медицини вимагає патентного захисту об'єктів інтелектуальної власності. Наукові розробки і винаходи у медичній сфері повинні більш активно виходити на ринок інтелектуальної власності і приносити користь розробнику і суспільству. Реалізація прав інтелектуальної власності у сфері медицини зачіпає інтереси не лише майнового характеру, але і особисті права, моральні й духовні інтереси людини.

## Література:

1. Вороня Н., Амброзьяк Н., Чернишова Н., Нестеренко М. Об'єкти інтелектуальної власності: юридичні засади. Податки і бухгалтері. 2018. № 58. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/nibu/2018/july/issue-58/article-37924.html>
2. Греков Є.А., Грекова М.М. Право на патентування способів лікування та методів діагностики організму людини. Європейські перспективи. 2012. № 4. С. 126—129.
3. Касаев Т.Т. Реализация интеллектуальной собственности в экономике. URL: <http://sun.tsu.ru/mminfo/2011/000418589/000418589.pdf>
4. Кашинцева О. Права людини та патентування методів діагностики й лікування людини в контексті реформування сфери охорони здоров'я. Теорія і практика інтелектуальної власності. 2014. № 4. С. 5—10.
5. Кашканова Н. Правове регулювання клінічних випробувань лікарських засобів та їхнє місце в медико-біологічному дослідженні людини. Теорія і практика інтелектуальної власності. 2015. № 4. С. 80—87.
6. Конституція України від 28.06.1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
7. Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з медичної практики: постанова Кабінету Міністрів України від 2.03.2016 р. № 285. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/285-2016-%D0%BF#Text>
8. Майнові та немайнові права на об'єкти інтелектуальної власності. URL: <https://sudexpert.vn.ua/ua/a416725-majnovi-nemajnovi-prava.html>

9. Мухопад В.И. Коммерциализация интеллектуальной собственности. Москва: Магистр: ИНФРА-М. 2010. — 512 с.

10. Основи законодавства про охорону здоров'я: Закон України від 19.11.1992 р. № 2801-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12#Text>

11. Повышение доступности медицинских технологий и инноваций. На стыке здравоохранения, интеллектуальной собственности и торговли. WTO Secretariat, Switzerland. 2013. URL: [https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/ru/wipo\\_pub\\_628.pdf](https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/ru/wipo_pub_628.pdf)

12. Пономарьова О.О. Особливості реалізації майнових прав інтелектуальної власності у сфері медицини: монографія. Київ: Інтерсервіс. 2018. 156 с.

13. Посталюк М.П., Нигматуллина Л.Г. Коммерциализация интеллектуальной собственности как форма и способ управления предпринимательской активностью предприятий. URL: <https://cyberleninka.ru/article/>

14. Про авторське право і суміжні права: Закон України від 23.12.1993 р. № 3792-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3792-12#Text>

15. Про охорону прав на винаходи і корисні моделі: Закон України від 15.12.1993 р. № 3687-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3687-12#Text>

16. Про охорону прав на знаки для товарів і послуг: Закон України від 15.12.1993 № 3689-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3689-12#Text>

17. Про охорону прав на промислові зразки: Закон України від 15.12.1993 № 3688-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3688-12#Text>

18. Тренди патентування медичних технологій. URL: <https://sensor.net/ru/b3224025>

19. Цивільний Кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/T030435?an=845506>

20. Шевцов В.И., Коваленко Т.Н. Интеллектуальная собственность в медицине: правовые аспекты. Здравоохранение. 2003. № 1. С. 153—157.

## References:

1. Voronaia, N. Ambroziak, N. Chernyshova, N. and Nesterenko, M. (2018), "Intellectual property: legal principles", *Podatky i bukhoblik*, vol. 58, available at: <https://i.factor.ua/ukr/journals/nibu/2018/july/issue-58/article-37924.html> (Accessed 05 July 2021).

2. Hrekov, Ye.A. and Hrekova, M.M. (2012), "The right to patent methods of treatment and diagnostic methods of the human body", *Yevropeiski perspektivy*, vol. 4, no. 2, pp. 126—129.

3. Kasaev, T.T. (2012), "Implementation of intellectual property in the economy", available at: <http://sun.tsu.ru/mminfo/2011/000418589/000418589.pdf> (Accessed 05 July 2021).

4. Kashyntseva, O. (2014), "Human rights and patenting of methods of human diagnosis and treatment in the context of health care reform", *Teoriia i praktyka intelektualnoi vlasnosti*, vol. 4, pp. 5—10.

5. Kashkanova, N. (2015), "Legal regulation of clinical trials of drugs and their place in medical and biological research of man", *Teoriia i praktyka intelektualnoi vlasnosti*, vol. 4, pp. 80—87.

6. Verkhovna Rada of Ukraine (1996), "The Constitution of Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (Accessed 05 July 2021).

7. Cabinet of Ministers of Ukraine (2016), Resolution "Licensing conditions for conducting business activities in medical practice", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/285-2016-%D0%BF#Text> (Accessed 05 July 2021).

8. sudexpert.vn.ua/ua (2021), "Property and non-property rights to intellectual property", available at: <https://sudexpert.vn.ua/ua/a416725-majnovi-nemajnovi-prava.html> (Accessed 05 July 2021).

9. Mukhopad, V.Y. (2010), *Kommertsyalyzatsiya yntelektualnoi sobstvennosti* [Commercialization of intellectual property], Mahystr: YNFRA-M, Moscow, Russia.

10. Verkhovna Rada of Ukraine (1992), The Law of Ukraine "Fundamentals of the Legislation of Ukraine on Health Care", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12#Text> (Accessed 05 July 2021).

11. WIPO (2013), "Increasing the availability of medical technologies and innovations. At the intersection of healthcare, intellectual property and trade", available at: [https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/ru/wipo\\_pub\\_628.pdf](https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/ru/wipo_pub_628.pdf) (Accessed 05 July 2021).

12. Ponomarova, O.O. (2018), *Osoblyvosti realizatsii mainovykh prav intelektualnoi vlasnosti u sferi medytsyny* [Features of realization of property rights of intellectual property in the field of medicine], Interservis, Kyiv, Ukraine.

13. Postaliuk, M.P. and Nyhmatullyna L.H. (2012), "Commercialization of intellectual property as a form and method of managing the entrepreneurial activity of enterprises", available at: <https://cyberleninka.ru/article/> (Accessed 05 July 2021).

14. Verkhovna Rada of Ukraine (1993), The Law of Ukraine "On Copyright and Related Rights", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3792-12#Text> (Accessed 05 July 2021).

15. Verkhovna Rada of Ukraine (1993), The Law of Ukraine "On Protection of Rights to Inventions and Utility Models", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3687-12#Text> (Accessed 05 July 2021).

16. Verkhovna Rada of Ukraine (1993), The Law of Ukraine "On Protection of Rights to Trademarks for Goods and Services", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3689-12#Text> (Accessed 05 July 2021).

17. Verkhovna Rada of Ukraine (1993), The Law of Ukraine "On Protection of Rights to Industrial Designs", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3688-12#Text> (Accessed 05 July 2021).

18. TISC (2020), "Trends in patenting medical technologies", available at: <https://sensor.net/ru/b3224025> (Accessed 05 July 2021).

19. Verkhovna Rada of Ukraine (2003), "The Civil Code of Ukraine", available at: <https://ips.ligazakon.net/document/T030435?an=845506> (Accessed 05 July 2021).

20. Shevtsov, V.Y. and Kovalenko, T.N. (2003), "Intellectual property in medicine: legal aspects", *Zdravookhraneniye*, vol. 1, pp. 153—157.

*Стаття надійшла до редакції 14.07.2021 р.*

С. М. Гришко,  
аспірант кафедри державознавства і права,  
Національна академія державного управління при Президентові України  
ORCID ID: 0000-0002-6643-4181

DOI: 10.32702/2306-6814.2021.13—14.125

# ІНТЕРЕСИ ДЕРЖАВИ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ: ТЕОРЕТИЧНЕ РОЗУМІННЯ

S. Gryshko,  
Postgraduate student of the Department of Political Science and Law,  
National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

## INTERESTS OF THE STATE AND TERRITORIAL COMMUNITIES AT THE LOCAL LEVEL IN UKRAINE: THEORETICAL UNDERSTANDING

*Статтю присвячено узагальненню теоретичних підходів до поняття та змісту інтересів держави та територіальних громад на місцевому рівні в Україні. На основі узагальнення сформульовано авторське розуміння понять "інтереси держави" та "інтереси територіальних громад". Зважаючи на положення актів законодавства, виокремлено види інтересів держави та територіальних громад в Україні. Встановлено, що як інтереси держави, так і територіальних громад стосуються всіх напрямів та сфер суспільного життя, однак їх межі в цих сферах суттєво різняться. Акцентовано увагу на тому, що процеси децентралізації державної влади обумовлюють звуження інтересів держави у соціальній сфері на місцевому рівні, тоді як процеси демократизації розширюють межі інтересів територіальних громад в адміністративно-політичній та економічній сферах на місцевому рівні.*

*An important scientific task today is the theoretical understanding of the interests of the state and territorial communities at the local level in Ukraine, as well as the status of the subjects of their implementation. This is due to the fact that the state not only assigns the solution of certain issues to territorial communities or bodies formed by them, but also carries out a constant redistribution of powers between local authorities in favor of local self-government. Accordingly, the formulation of the author's approach to the definition of "state interests at the local level" and "interests of local communities at the local level" based on the analysis of theoretical developments on their scientific understanding, as well as grouping of these interests and separation of subjects are their goals of this scientific research. Based on the generalization, the author's definition of the concepts "interests of the state at the local level" as perceived and enshrined in legislation is formulated as the functions and powers of public authorities in relation to local development and "interests of territorial communities at the local level" as perceived and enshrined in legislation or existing in the form of customs or established practice, the tasks of residents of territorial communities, as well as local governments formed by them or the state on local development issues. It is established that both the interests of the state and territorial communities apply to all areas and spheres of public life, but their boundaries in these areas differ significantly. Emphasis is placed on the fact that the processes of decentralization of state power cause a narrowing of the interests of the state in the social sphere at the local level, while the processes of democratization expand the boundaries of the interests of*

***territorial communities in the administrative, political and economic spheres at the local level. The subjects of realization of the interests of the state and territorial communities at the local level in Ukraine include local state administrations and local self-government bodies. It is noted that other public authorities take these interests into account in the process of rule-making and resource provision of administrative-territorial units.***

*Ключові слова: держава, інтерес, орган державної влади, орган місцевого самоврядування, повноваження, територіальна громада, функція.*

*Key words: state, interest, body of state power, body of local self-government, powers, territorial community, function.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Маючи на меті гарантування зовнішньої та внутрішньої безпеки, прав і свобод людини і громадянина, держава в актах законодавства визначає коло питань, що становлять її інтерес. Будучи закріплені в завданнях, функціях та повноваженнях органів державної влади чи інших державних інституцій, інтереси держави стосуються всіх напрямів та видів її діяльності: зовнішньої і внутрішньої політики, економічної, соціальної та адміністративно-політичної сфер. Водночас процеси децентралізації та демократизації державного впливу, а також особливості історичного розвитку, втілюються в формуванні інтересів жителів адміністративно-територіальних одиниць місцевого рівня. За таких обставин держава не лише закріплює вирішення певних питань за територіальними громадами чи утвореними ними органами, а й здійснює постійний перерозподіл повноважень між місцевими органами влади на користь місцевого самоврядування. Саме в цьому напрямі здійснюється формування, закріплення та зміна меж інтересів між державою та територіальними громадами і в Україні. Відповідно, на сьогодні важливим науковим завданням є теоретичне осмислення цих інтересів та їх меж, а також статусу суб'єктів їх реалізації.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, В ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО РОЗВ'ЯЗАННЯ ДАНОЇ ПРОБЛЕМИ І НА ЯКІ СПИРАЄТЬСЯ АВТОР, ВИДІЛЕННЯ НЕ ВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ЧАСТИН ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ, КОТРИМ ПРИСВЯЧУЄТЬСЯ ОЗНАЧЕНА СТАТТЯ

Наукові публікації з питання інтересів держави та територіальних громад на місцевому рівні в Україні, а також їх забезпечення, включають широкий спектр досліджень таких питань, як державні інтереси, національні інтереси, територіальні інтереси, інтереси територіальних громад, зміст повноважень місцевих органів виконавчої влади, статус місцевих органів виконавчої влади та питань організаційного забезпечення, функціонування органів публічної влади. Стосовно таких понять, як національні інтереси, територіальні інтереси, інтереси територіальних громад, слід виокремити розробки та-

ких науковців: Бутченко Т., Іжнін І., Кубко А., Лиска О., Панькевич Р. та Шарий В. Так само питання функціонування місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також розподілу між ними повноважень було предметом широкого кола наукових досліджень, представниками якого є Борденюк В., Васильєва О., Крусян А., Онупрієнко А., Чапала Г., Чернов С. та ін. Попри такий науковий інтерес, в сучасних умовах перерозподілу повноважень на користь місцевого самоврядування в Україні, теоретичне осмислення інтересів держави та територіальних громад на місцевому рівні, актуалізується.

Слід відмітити, що у наукових дослідженнях проблема співвідношення інтересів держави і територіальних громад вирішується не однозначно. Одними науковцями, зазначається, що державні та місцеві інтереси співпадають, оскільки єдиним джерелом влади є народ. Такий підхід базується на позиції, що у суспільстві цілісною системою вищого рівня по відношенню до органів виконавчої влади, і до органів місцевого самоврядування об'єктивно виступає держава, яка є спільністю людей, що проживають у межах окремої території, і, відповідно, "територіальні громади перестають бути джерелом влади, відмінної від тієї влади, джерелом якої є народ. Народ як першоджерело влади та органи місцевого самоврядування відповідно до свого функціонального призначення наділяються лише відповідними повноваженнями на здійснення завдань держави у відповідних сферах" [2, с. 40].

Але такий підхід є, скоріше, виключенням. Досить поширеною є інша точка зору щодо необхідності законодавчого розмежування інтересів держави та локальних, враховуючи, що "поняття питань місцевого значення є дуже широким, недостатньо визначеним і на практиці обмежується здебільшого змістом повноважень" [5, с. 129].

І тому слід погодитися з думкою Чапали Г. про те, що "неможливість розмежування справ місцевого та справ державного значення, їх окремого визначення, ... у своїй основі має саме проблематичність чіткого розподілу інтересів держави та інтересів територіальної громади. Як справедливо зазначається у літературі, ні суспільна значимість, ні простір дії, ні групи об'єктів, залучених до кола правового регулювання, не можуть бути достатнім критерієм для розмежування державного та муніципального, оскільки носять відносний характер" [15, с. 130].

## ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

Формулювання авторського підходу до визначення понять "інтереси держави на місцевому рівні" та "інтереси територіальних громад на місцевому рівні" на основі аналізу теоретичних напрацювань щодо їх наукового розуміння, а також здійснення групування цих інтересів та виокремлення суб'єктів їх здійснення і є цілями цієї наукової розвідки.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ З ПОВНИМ ОБГРУНТУВАННЯМ ОТРИМАНИХ НАУКОВИХ РЕЗУЛЬТАТІВ

Енциклопедія державного управління не містить загального поняття "інтерес", визначаючи при цьому такі поняття, як "інтереси державні", "інтереси національні", "інтереси політичні", "інтереси соціальні" та "інтереси особистості" [6, с. 269—276].

Будченко Т. відмічає, що "одні автори розуміють під інтересом явище об'єктивного порядку, процес формування якого не збігається з усвідомленням... Інші дослідники вважають, що інтерес містить усвідомлення суб'єктом потреб і засобів їх задоволення, які існують в об'єктивній дійсності" [4, с. 37]. Екстраполюючи ці загальні підходи до поняття інтерес до держави та територіальних громад насамперед вважаємо, що він може виступати виключно як явище суб'єктивного характеру. Суб'єктивність у цьому випадку слід розглядати як втілення в інтересі розуміння та бачення розвитку держави і територіальних громад їх представниками — органами державної влади, органами місцевого самоврядування та жителями територіальних громад. Відповідно, інтерес держави та територіальних громад набуває характеру соціального, політичного, правового чи економічного, що і обумовлює вивчення його різними науками: соціологією, філософією, політологією, юридичною та економічною.

Водночас, саме завдяки науці державного управління з'являється можливість узагальнити різне наукове бачення та забезпечити комплексність наукового розуміння категорій "інтереси держави" та "інтереси територіальних громад".

У теоретичних розробках розуміння науковцями державного інтересу, різняться. Так, Кубко А. під державними інтересами розуміє "визнані, сформульовані, санкціоновані державою у правових нормах інтереси, що мають загальносуспільний (публічний) характер, тобто ґрунтуються на загальносуспільних потребах, задоволення яких необхідне у певних історичних умовах, в яких знаходиться держава, та мають державно-правові засоби реалізації даних потреб" [9, с. 46].

Бутченко Т., яка підійшла до визначення державного інтересу через інтереси суспільства, суспільні потреби, особливості функції держави та відмітила, що "державні інтереси опосередковують діалектичний, суперечливий взаємозв'язок інтересів суспільства та суб'єктів державної влади (певних особистостей, груп) і виступають рушійною силою поступального розвитку форми держави, насамперед, як засобу соціальної інтеграції" [42, с. 5].

Іжнін І., з посиланням на норми Закону України "Про основи національної безпеки України", що втратив

чинність, визначав, що головний національно-державний інтерес налічував три елементи: воєнну безпеку, економічне процвітання та розвиток, державний суверенітет як основу контролю над певною територією та населенням [8].

Ковбасюк Ю. та Ткачук Р. під державними інтересами розуміють форму відображення суспільних потреб, що визначаються внутрішніми та зовнішніми умовами функціонування держав [6, с. 269].

Узагальнюючи ці підходи, слід відмітити, що науковцікладають у поняття державного інтересу здебільшого або ж юридичний (формалізація нормами права) або ж соціальний (опосередкування суспільного інтересу) зміст. Водночас Будченко Т., хоча і акцентує увагу на суспільному характері державного інтересу, однак вказує, що "джерело відмінності державних інтересів від суспільних полягає в суперечливому відображенні загальносоціальних потреб, що здійснюється суб'єктами державної влади — індивідами та соціальними групами, що домінують у суспільстві і мають реальну можливість визначати напрямки і характер державної політики. З одного боку, будь-які панівні групи об'єктивно змушені координувати різні, часто протилежні особисті та соціально-групові інтереси і в такий спосіб відображати суспільні потреби, з іншого — вони можуть підпорядковувати цей процес власним інтересам" [4, с. 39].

В основі визначення характерних особливостей державного інтересу, окрім теоретичних підходів до його розуміння, також є рішення Конституційного Суду України у справі про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді [14].

Зважаючи на положення мотивувальної частини цього рішення та теоретичні підходи, державний інтерес, на нашу думку, може бути охарактеризований як інтерес:

закріплений як нормами Конституції України, так і нормами інших правових актів;

у основі якого "...завжди лежить потреба у здійсненні загальнодержавних (політичних, економічних, соціальних та інших) дій, програм, спрямованих на захист суверенітету, територіальної цілісності, державного кордону, гарантування державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, охорону землі як національного багатства, захист прав усіх суб'єктів права власності та господарювання тощо" [14];

що має загальносуспільний (публічний) характер та ґрунтуються на загальносуспільних потребах;

що забезпечується відповідними державно-правовими механізмами, інструментами та засобами.

Водночас у цьому ж рішенні Конституційний Суд України визнав, що інтереси держави є оціночним поняттям та що ці інтереси можуть збігатися або не збігатися із інтересами державних органів, державних підприємств і організацій [14].

Щодо видів державних інтересів, то науковці групують їх за різними критеріями або ж наводять їх переліки. Так, Бутченко Т. виділяє як різновиди такі інтереси держави: внутрішні (стосуються завдань внутрішнього облаштування державного організму) і зовнішні (пов'язані з безпосереднім впливом державних органів на різні сфери суспільної життєдіяльності), тактичні (спря-

мовані на розв'язання питань поточного характеру) та перспективні (орієнтовані на середньотермінові, довготривалі, стратегічні цілі), явні (такі, що офіційно декларуються) та приховані, латентні (проявляються лише у фактичній поведінці, діяльності держави та її органів) [42, с. 39]. Науковець також слушно відмічає, що "зазначені інтереси реалізуються через внутрішню і зовнішню політику держави, яка в процесі історичного розвитку постійно диференціюється, включаючи до сфери державно-управлінського впливу все нові і нові галузі суспільної життєдіяльності" [4, с. 39].

Кубко А. відносить до державних інтересів такі: інтереси захисту державного суверенітету, забезпечення територіальної цілісності держави, запобігання посяганням на засади національної безпеки та конституційного ладу, поглиблення участі держави в ряді міжнародних організацій з питань безпеки, забезпечення наближення національної правової системи до стандартів Європейського Союзу, удосконалення правових механізмів протидії правопорушенням тощо [9, с. 164].

Таким чином, державні інтереси зосереджуються передусім на питаннях захисту територіальної цілісності та незалежності держави, охорони правопорядку. Щодо інших питань суспільного розвитку, то Україна розвиває ідею Європейської Хартії місцевого самоврядування в тій частині, що передбачає максимальне вирішення потреб суспільства в управлінні на рівні органів самоврядування [7]. І лише у випадку неспроможності останніх забезпечити реалізацію потреб жителів такими органами, відповідні функції мають здійснювати органи державної влади, інституційовані в адміністративно-територіальних одиницях.

Водночас слід погодитися з думкою Шарого В., що "...можуть виникати конфлікти територіальних інтересів через розбіжність інтересів суб'єктів різного рівня стосовно відповідної території, а також невідповідності інтересів одного й того самого суб'єкта щодо територій різного рівня. Конфлікт територіальних інтересів виникає щоразу, коли відбувається інверсія інтересів одного рівня до іншого" [16, с. 166—167 с. 167]. І головним суб'єктом вирішення таких конфліктів, що можуть виникати між органами виконавчої влади та/чи органами місцевого самоврядування на місцевому рівні, має стати саме держава, як в особі судів так і парламенту. Відповідно, державний інтерес на місцевому рівні зводиться також ще до одного важливого завдання — вирішення конфліктів або ж компетенційних спорів.

Щодо інтересів територіальних громад на місцевому рівні, то в їх основі, на думку Кузьменка С. є "права і законні інтереси територіальних громад закріплені, насамперед частині першій статті 140 Конституції України, це — можливість самостійно вирішувати питання місцевого значення (зокрема і через різні форми безпосередньої демократії: місцеві референдуми, загальні збори громадян, місцеві ініціативи, громадські слухання тощо) в межах Конституції і законів України", захист яких має здійснюватися у судовому порядку [10].

Щодо видів інтересів територіальних громад, то, на відміну від видів державних інтересів, науковці не здійснюють подібних класифікацій, хоча і акцентують увагу на особливому значенні для територіальних громад політичних інтересів та відмічають, що "...засада

поєднання загальнодержавних і місцевих інтересів переважно розглядається в контексті діалектики інтересів цілого і часткового (загального і окремого)..." [3, с. 39].

Натомість є ґрунтовні дослідження, предметом яких постає питання територіальних інтересів. Зокрема, Шарий В. обґрунтовує необхідність поділу територіальних інтересів на три групи за трьома підставами: інтереси, що спродуковані територією як атрибутом територіальної поведінки індивідів, які є універсальними для будь-яких територій; інтереси, що походять від ексклюзивності кожної відповідної території, формуючи в її територіальній громаді особливе ставлення до неї; інтереси окремих соціальних груп, колективів, мереж, індивідів, які проживають на відповідній території, що є унікальними, обумовлюючи їх специфічну поведінку" [16, с. 168] та розрізняє види інтересів на регіональному рівні за змістом: економічні (розширення можливостей використання ресурсів "своїх" території), політичні (адекватний розподіл повноважень між центром, регіонами та територіальними громадами), соціальні (детермінують розвиток соціальної інфраструктури відповідної території, поліпшення соціально-психологічного клімату та оптимізацію соціальних взаємодій і відносин на відповідній території, інтерес забезпечення правопорядку та громадської безпеки), соціокультурні (соціально-демографічні (збереження культурно-історичного середовища, відтворення в кожному наступному поколінні своєрідності відповідної територіальної громади, а також вирішення місцевих проблем освіти, науки, мистецтва, релігії тощо) та екологічні (формують збереження та відновлення природного середовища відповідних територіальних громад, а також припинення діяльності або перенесення за межі відповідних рад шкідливих виробництв) [16, с. 171—172].

Не акцентуючи уваги на значимості питань, що реалізуються в межах державних інтересів та інтересів територіальних громад, зважаючи на теоретичні підходи, можемо відмітити, що інтереси територіальних громад на місцевому рівні, охоплюють значно ширше коло питань ніж інтереси держави на місцевому рівні, оскільки мова йде про питання місцевого значення.

Частина науковців досліджує питання державного інтересу та інтересу територіальних громад в контексті їх права власності [10, с. 6] та необхідності бути наділеними відповідним обсягом правосуб'єктності, який включає в себе правоздатність, дієздатність та деліктоздатність [11, с. 37, 77], що, на нашу думку, сприяє розумінню меж повноважень тих органів публічної влади, що інституційовані на місцевому рівні в Україні і, відповідно, представляють та реалізуються інтереси держави та/чи територіальних громад.

Щодо органів публічної влади, що як суб'єктів реалізації інтересів держави та/чи територіальних громад, то стаття четверта Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" серед принципів здійснення місцевого самоврядування вказує на поєднання державних і місцевих інтересів [12]. Однак, як слушно відмічає Берназюк Я., "інтереси громади визначають зміст і спрямованість діяльності відповідних органів місцевого самоврядування, тому головним завданням органу місцевого самоврядування є захист (у тому числі шляхом звернення до суду) інтересів фізичних осіб, які проживають

на відповідній території; для реалізації цього завдання органи місцевого самоврядування наділені відповідною компетенцією, людськими та фінансовими ресурсами; ухилення від обов'язку захищати інтереси відповідної громади може бути розцінено як невиконання органом місцевого самоврядування та його посадовими особами своїх функціональних обов'язків" [1].

Натомість стаття третя Закону України "Про місцеві державні адміністрації" [13] є дзеркально протилежною, оскільки вказує як принцип на необхідність поєднання в діяльності цих органів державних та місцевих інтересів. Водночас закони про Кабінет Міністрів України, про центральні органи виконавчої влади та інші компетенційні закони, про необхідність поєднання у своїй діяльності такого принципу вимоги не містять.

Зважаючи на такий підхід законодавця, можна зробити висновок, що на місцевому рівні інтереси держави та територіальних громад втілюються через діяльність місцевих державних адміністрацій, безпосередньо територіальних громад та утворених ними органів, а також органів, що представляють спільні інтереси територіальних громад. На відміну від місцевих державних адміністрацій, інші державні органи передусім органи державної влади, в тому числі територіальні органи центральних органів виконавчої влади, втілюють на місцевому рівні, виключно інтереси держави.

Безумовно, в діяльності державних органів при прийнятті ними рішень мають враховуватися місцеві інтереси, однак, домінуючим все ж залишатиметься державний інтерес. При цьому слід погодитися з Шарим В., який виокремлює таких суб'єктів територіальних інтересів в Україні як Президент України, Верховна Рада України та Кабінет Міністрів України, які становлять найвищу еліту країни; найбільш успішні та впливові особи державного рівня: бізнесмени, вищі керівники органів державного управління, які належать до субеліти; голови обласних державних адміністрацій, міські голови міст обласного значення, депутати відповідних рад, представники великого бізнесу регіонального та міжрегіонального рівнів, представлені як місцева еліта; територіальні громади, інтереси яких представляють депутати місцевих рад, які належать до політичних партій, не політичних організацій, представники науки, культури, релігії та ін. [16, с. 170].

Однак, з іншого боку, не можемо погодитися з позицією цього науковця, що для Уряду територіальні інтереси є найпріоритетнішими [16, с. 167], оскільки для Уряду все ж пріоритетними є державні інтереси.

### ВИСНОВКИ З ПРОВЕДЕНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ЦЬОМУ НАПРЯМІ

Інтерес держави та територіальних громад знаходить своє втілення в переліку функцій та повноважень органів, що діють від імені держави та територіальних громад. Обсяг та межі цих функцій та повноважень встановлюється державою, і лише наділення територіальних громад з боку держави правом на місцеві референдуми та правом утворювати відповідні органи надає їм можливість перерозподілити свої інтереси між обласними, районними та місцевими радами.

Інтереси держави на місцевому рівні — усвідомлені та закріплені актами законодавства функції та повноваження органів державної влади у областях, районах, містах Києві та Севастополі. Інтереси територіальних громад на місцевому рівні — усвідомлені та як закріплені актами законодавства так і такі, що існують у формі звичаїв чи усталеної практики, завдання жителів територіальних громад, а також утворених ними чи державою органів місцевого самоврядування.

У науці державного управління не існує усталеного підходу щодо критеріїв розмежування інтересів держави та територіальних громад на місцевому рівні. Водночас науковці здебільшого є одностайними у позиції, щодо виключного вирішення питань безпеки, оборони, захисту суверенітету та незалежності, значною мірою забезпечення правопорядку — органами державної влади, тоді як питань регіонального та місцевого розвитку — територіальними громадами чи утвореними ними органами.

Інтереси держави та територіальних громад не є сталими. Вони обумовлюються економічним розвитком держави та її національними інтересами, а також рівнем демократії. Як правило, саме держава визначає коло інтересів територіальних громад, зменшуючи чи розширюючи свої можливості впливу на них. Цей вплив передусім набуває характеру економічного, оскільки включає обсяги фінансування виконання державних функцій органами місцевого самоврядування та відсоток податків на розвиток територіальних громад, а також можливості громад самостійно акумулювати та витратити кошти.

З метою представлення та реалізації інтересів держави та територіальних громад, держава утворює відповідні органи публічної влади. Зважаючи на конституційні та законодавчі положення, такими органами на сьогодні насамперед є місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування.

Подальші наукові розробки питання інтересів держави та територіальних громад в Україні наукою державного управління мають стосуватися ресурсного забезпечення реалізації цих інтересів.

### Література:

1. Берназюк Я. Звернення до адміністративного суду з метою захисту інтересів територіальної громади є невід'ємним правом органу місцевого самоврядування. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/zmi/867284/>
2. Борденюк В. Деякі аспекти співвідношення місцевого самоврядування, держави і громадянського суспільства в Україні // Право України. — 2001. — № 2. — С. 26.
3. Бориславська О. Місцеве самоврядування в Україні: теорія та практика реалізації конституційно-правових засад: монографія. — Львів: Паіс, 2005. — 208 с.
4. Бутченко Т.І. Сутність державного інтересу / Т.І. Бутченко // Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії. — 2008. — Вип. 35. — С. 36—45. — Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpvgvzdia\\_2008\\_35\\_5](http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpvgvzdia_2008_35_5)
5. Васильєва О.І. Регіональне управління в умовах реформування владних відносин: монографія / О.І. Васильєва. — Донецьк: Юго-Восток, 2009. — 436 с.



6. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України: наук.-ред. Колегія: Ю.В.Ковбасюк (голова) та ін. — К.: НАДУ, 2011. Т. 1. — 748 с.

7. Європейська Хартія місцевого самоврядування. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text)

8. Іжнін І. Проблема трактування національних інтересів та інформаційна політика держави на сучасному етапі / І. Іжнін // Вісник Львівського університету. Сер.: Міжнародні відносини. — 2012. — Вип. 31. С. 3—8.

9. Кубко А.Є. Державні інтереси і права людини: деякі питання співвідношення / А.Є. Кубко // Альманах права. — 2019. — Вип. 10. — С. 162—166.

10. Кузьменко С. Судовий захист прав і законних інтересів територіальних громад. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/conf/2017-5/doc/2/22.pdf>

11. Панькевич Р.В. Захист майнових прав та інтересів держави і територіальних громад за цивільним законодавством України. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії з права за спеціальністю 081 "Право". — Львівський національний університет імені Івана Франка, Львів, 2020. — 219 с. URL: [https://lnu.edu.ua/wp-content/uploads/2021/05/dis\\_pankevych.pdf](https://lnu.edu.ua/wp-content/uploads/2021/05/dis_pankevych.pdf)

12. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року із наст. змінами та доповненнями. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

13. Про місцеві державні адміністрації: Закону України від 9 квітня 1999 року із наст. змінами та доповненнями. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>

14. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Вищого арбітражного суду України та Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень статті 2 Арбітражного процесуального кодексу України (справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді) від 08.04.1999 № 3-рп. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-99#Text>

15. Чапала Г.В. Місцеве самоврядування в системі публічної влади: монографія / Г.В. Чапала. — Харків: Право, 2006. — 224 с.

16. Шарій В. Сутність інтересів і поведінки територіальних громад у системі місцевого самоврядування України // Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України. — 2011. — № 2. — С. 166—177.

## References:

1. Bernaziuk, Ya. (2020), "Appeal to the administrative court to protect the interests of the territorial community is an inalienable right of local government", available at: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/zmi/867284/> (Accessed 05 July 2021).

2. Bordeniuk, V. (2001), "Some aspects of the relationship between local government, the state and civil society in Ukraine", *Pravo Ukrainy*, vol. 2, pp. 26.

3. Boryslavs'ka, O. (2005), *Mistseve samovriadvannia v Ukraini: teoriia ta praktyka realizatsii konstytutsijno-pravovykh zasad* [Local self-government in

Ukraine: theory and practice of implementation of constitutional and legal principles], Pais, L'viv, Ukraine.

4. Butchenko, T.I. (2008), "The essence of the state interest", *Humanitarnyj visnyk Zaporiz'koi derzhavnoi inzhenernoi akademii*, vol. 35, pp. 36—45, available at: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpvgvzdia\\_2008\\_35\\_5](http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpvgvzdia_2008_35_5) (Accessed 05 July 2021).

5. Vasyli'eva, O.I. (2009), *Rehional'ne upravlinnia v umovakh reformuvannia vladnykh vidnosyn* [Regional management in terms of reforming power relations], Yuhovostok, Donetsk, Ukraine.

6. Kovbasiuk, Yu.V. (2011), *Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia: u 8 t.* [Encyclopedia of Public Administration: in 8 volumes], vol. 1, NADU, Kyiv, Ukraine.

7. Council of Europe (1985), "European Charter of Local Self-Government", available at: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text) (Accessed 05 July 2021).

8. Izhnin, I. (2012), "The problem of interpretation of national interests and information policy of the state at the present stage", *Visnyk L'vivskoho universytetu. Ser.: Mizhnarodni vidnosyny*, vol. 31, pp. 3—8.

9. Kubko, A.Ye. (2019), "State interests and human rights: some issues of correlation", *Al'manakh prava*, vol. 10, pp. 162—166.

10. Kuz'menko, S. (2017), "Judicial protection of the rights and legitimate interests of territorial communities", available at: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/conf/2017-5/doc/2/22.pdf> (Accessed 05 July 2021).

11. Pan'kevych, R.V. (2020), "Protection of property rights and interests of the state and territorial communities under the civil legislation of Ukraine", Ph.D. Thesis, Law, L'vivskiy natsional'nyy universytet imeni Ivana Franka, L'viv, Ukraine, available at: [https://lnu.edu.ua/wp-content/uploads/2021/05/dis\\_pankevych.pdf](https://lnu.edu.ua/wp-content/uploads/2021/05/dis_pankevych.pdf) (Accessed 05 July 2021).

12. Verkhovna Rada of Ukraine (1997), *The Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine"*, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (Accessed 05 July 2021).

13. Verkhovna Rada of Ukraine (1999), *The Law of Ukraine "On Local State Administrations"*, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> (Accessed 05 July 2021).

14. Constitutional Court of Ukraine (1999), "Decision of the Constitutional Court of Ukraine in the case on constitutional petitions of the Supreme Arbitration Court of Ukraine and the Prosecutor General's Office of Ukraine regarding the official interpretation of the provisions of Article 2 of the Arbitration Procedure Code of Ukraine (case on representation by the Prosecutor's Office of Ukraine of the interests of the state in the arbitration court)", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-99#Text> (Accessed 05 July 2021).

15. Chapala, H.V. (2006), *Mistseve samovriadvannia v systemi publichnoi vlady* [Local self-government in the system of public power], Pravo, Kharkiv, Ukraine.

16. Sharyj, V. (2011), "The essence of the interests and behavior of territorial communities in the system of local self-government of Ukraine", *Zbirnyk naukovykh prats' Natsional'noi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy*, vol. 2, pp. 166—177.

*Стаття надійшла до редакції 07.07.2021 р.*

А. М. Курочка,  
аспірант кафедри державознавства і права,  
Національна академія державного управління при Президентові України  
ORCID ID: 0000-0003-4492-5948

DOI: 10.32702/2306-6814.2021.13—14.131

# РЕАЛІЗАЦІЯ ПРИНЦИПУ РІВНОГО ДОСТУПУ ДО ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УМОВАХ ПАНДЕМІЇ, СПРИЧИНЕНОЇ КОРОНАВІРУСОМ SARS-COV-2 В УКРАЇНІ: РЕТРОСПЕКТИВНИЙ АНАЛІЗ

L. Kurochka,  
Postgraduate student of the Department of law and Law-making Process,  
National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

THE EQUAL ACCESS TO PUBLIC SERVICE PRINCIPLE` REALIZATION UNDER THE COVID-19 PANDEMIC: RETROSPECTIVE ANALYSIS

*У статті проаналізовано карантинні особливості та виклики перед принципом рівного доступу до державної служби як принципу державної служби України в період дії карантину, спричиненого COVID-19 у ретроспективі. Наголошено на ролі принципів державної служби під час трансформації інституту державної служби у мовах карантину. Акцентовано на важливості виключно конкурсному порядку призначення на усі посади державної служби. Розглянуто передумови призупинення норм закону в частині проведення конкурсів та доречності введення відбору на період карантину. Здійснено порівняння відбору та конкурсу. Висвітлено ризики та наслідки тимчасової заміни процедури конкурсу відбором для державної служби. Визначено карантинні особливості реалізації принципу рівного доступу до державної служби. Наголошено на важливості відповідності принципам їх відповідних процедур реалізації.*

*The article analyzes the quarantine specifics and challenges for the equal access to public service as public service principle of Ukraine during the quarantine caused by COVID-19 in retrospect. It is noted that the establishment of quarantine restrictions, the impossibility of competitive selection for public service positions in accordance with established procedures, led to the need to rethink sustainable approaches to basic concepts as principles of public service, and to identify problems in their implementation in special conditions of public service institution. The importance of public service principles in public service institution transformation are highlighted. It is revealed that first of all, it concerns the implementation of such a basic principle as equal access to the public service. The reasons of legislative provision interruption in part of competitive recruitment and appropriate contractual selection introduction for the quarantine period are considered. Considerable problems are revealed by the practice of the equal access to public service principle implementing in the COVID-19 pandemic. The significance of competitive recruitment is emphasized. Temporary contractual selection procedures risks and impacts for public service institution instead of competitive recruitment are underlined. The consequence of principles according to its procedure realization is accentuated. The relevance of compliance between the principles with its respective enforcement*

*procedures are pointed out. Legal regulation the appointment public service positions order for the quarantine period are analyzed. The problems of the equal access to public service principle realization are founded. It is noted that the introduction of the established measures has a negative impact on the public service model enshrined in ukrainian law and poses abusing threats in the appointment to public service positions. Also it is focused that the pandemic COVID-19 also made it possible to understand the vector of further movement — the ratio of goals and processes of reform and stability of the public service as a priority, the ability to support change in the country. It is emphasized that the principle of equal access to public services should not be questioned by pandemic challenges or any other.*

*Ключові слова: принципи державної служби, рівний доступ до державної служби, COVID-19, державна служба, конкурс, відбір.*

*Key words: public service principles, equal access to public service, COVID-19, competitive recruitment, contractual selection.*

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Важливим етапом розвитку реформи державного управління в Україні лишається вдосконалення інституту державної служби, направленою на сучасну модель державної служби на фундаменті закріплених принципів як засадничих ідей. На основі як системи принципів державної служби загалом, так і кожного принципу окремо будується реагування на внутрішні та зовнішні виклики перед державною службою. Особливо актуальним в Україні стало глибоке усвідомлення викликів пандемії гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2 перед таким принципом державної служби, як рівний доступ до державної служби.

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Теоретичним аспектам визначення принципів державної служби, розгляду їх сутності та особливостей реалізації в своїх пошукових дослідженнях приділяла увагу В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, І.Е. Данільєва, С.Д. Дубенко, С.В. Ківалов, В.Л. Коваленко, В.К. Колпаков, І.Ф. Корж, О.Д. Крупчан, Г.І. Леліков, В.К. Малиновський, Н.Р. Нижник, О.Ю. Оболенський, О.В. Петришин, Г.Й. Ткач, В.В. Цветков, В.М. Шаповал та ін. Однак пандемічні виклики гострої респіраторної хвороби COVID-19 спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2 та запровадженням відповідних карантинних заходів проявили часткову вразливість принципів державної служби та їх наслідків, що не були досліджені в науковій царині і дали поштовх до означеної статті.

### МЕТА СТАТТІ

Метою статті є ретроспективний аналіз реалізації принципу рівного доступу до державної служби в період дії карантину, встановленого з метою запобігання поширення на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19 спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, затвердженою Постановою КМУ від 22 квітня 2020 року № 290 [1] до набрання чинності Закону України "Про внесення змін до деяких законів України щодо відновлення конкурсів на зайняття посад державної служби та інших питань держслужби" № 1285 від 06 березня 2021 року [2].

### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Чинний Закон України "Про державну службу" [3] формує модель державної служби, яка носить публічний характер і відповідає критеріям ефективності, професіоналізму та потребам громадянського суспільства. Пріоритетність розвитку сучасної державної служби встановлюється шляхом закріплення в ньому принципів, як засадничих ідей.

Через термін "принципи державної служби" визначаються основні риси, суттєві характеристики, зміст і значення самої державної служби. Принципи державної служби — це основоположні ідеї, настанови, які виражають об'єктивні закономірності та визначають науково обґрунтовані напрями реалізації компетенції, завдань і функцій державної служби, повноваження державних службовців [4, с. 80].

Безумовно всі принципи державної служби нерозривно працюють в єдності та в системі, і впливають на один на одного. Саме на них ліг тягар трансформації середовища інституту державної служби в умовах карантину.

Конституція України в ст. 38 визначає, що громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також ст. 24 встановила, що не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними та іншими ознаками [5]. І це, відповідно, стало основою для одного з найголовніших принципів державної служби — принципу рівного доступу громадян до державної служби, який був закріплений та більш повно врегульований Законом України "Про державну службу", що встановив способи й порядок заміщення посад на державній службі та вимоги, які висуваються до державних службовців. Тож у Законі України "Про державну службу" це право забезпечено насамперед через виключно конкурсний порядок призначення на усі посади державної служби [6].

Крім того, відповідно до цього принципу забороняється будь-яка форма проявів дискримінації, встановлення державним органом або посадовою особою (керівником державної служби) необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу та проходження державної служби. Водночас не забороняється введення обґрунтованих професійних вимог та обмежень, зокрема щодо наявності досвіду провадження управлінської діяльності на керівних посадах, встановлення відмінності у правовому статусі осіб, які обумовлені специфікою рівня і профілем освіти та умов і виду діяльності на посадах, що вимагають спеціальних знань і високої компетентності [7, с. 62].

Беззаперечним є той факт, що принцип рівного доступу громадян до державної служби сформульований Конституцією України, Законом України "Про державну службу", закріплюється також в інших нормативних актах — указах Президента України, постановах Кабінету Міністрів України. Таким наріжним напрацьованим реформою документом став Порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 року [6],

оскільки інститут державної служби має поєднувати конституційно зафіксовані наміри та цілі держави, його структури, відношення та зв'язки з кадровим потенціалом держави, втілювати їх в суспільне життя. Тож на посади державної служби призначали "за заслуги" — претендентів зі знаннями законодавства, української мови, діловодства, з управлінськими навичками та досвідом роботи визначали за результатами конкурсів. Слід відмітити, що система відбору кандидатів через відкриті конкурси працювала з певними недоліками, але все ж певною мірою захищала від корупційних ризиків, і більш була заручена довірою з боку громадян. Проте найголовнішим маркером дієвості принципу рівного доступу до державної служби стали чіткі правила гри як під час вступу на державну службу, так і всередині неї.

В умовах обмеженого часу та повною мірою усвідомлюючи гостроту та актуальність загрози поширенню гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, Верховною Радою України 13 квітня 2020 року прийнято Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2020 рік", п. 8 розділу II "Прикінцевих положень" [10] якого "тимчасово призупинені норми Закону України "Про державну службу" в частині конкурсного відбору на посади державної служби. Натомість введено процедуру тимчасового відбору на посади державної служби шляхом укладання строкового контракту" [8].

Принагідно зауважимо, що, з одного боку, дійсно існували об'єктивні ризики та передумови для призупинення норм Закону України "Про державну службу" в частині проведення конкурсів на посади державної служби та призначення на посади державної служби за результатами конкурсу. І оголошений карантин та локдаун у зв'язку з поширенням COVID-19 став тогочасним шоковим зрізом неготовності можливості проведення конкурсів на посади державної служби із застосуванням цифрових технологій, так і щодо організації віддаленої роботи у державних органах.

З іншого боку, пандемією COVID-19 було обгрунтовано необхідність швидкого призначення на посади державної служби, а самі конкурси проведуть уже після завершення дії карантину [9]. Схема запровадження цієї норми реалізувалась через Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2020 рік" [10], а вже на його основі ухвалив рішення Кабінет Міністрів України і вніс зміни до свого порядку, а саме постановою Кабінету Міністрів України № 230 "рекомендувати на строк дії постанови Кабінету Міністрів України від 11 березня 2020 р. № 211 "Про запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2" зупинити проведення оголошених конкурсів та утримуватися від оголошення нових конкурсів на посади в органах місцевого самоврядування" [11]. І вже 22 квітня 2020 року Кабінет Міністрів постановою № 290 "Деякі питання призначення на посади державної служби на період дії карантину, установленого з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-19" [12] затвердив спрощену процедуру призначення на державні посади на час карантину [13]. Таке рішення в світлі пандемічних викликів мало на меті швидкий (у скорочений термін відкриття вакансії та подачі документів), тимчасовий (граничний строк перебування особи на зазначеній посаді державної служби становить не більше чотирьох місяців після відміни карантину, установленого Кабінетом Міністрів України) шляхом укладання строкового контракту (Типовим контрактом на період дії карантину передбачено, що граничний строк

перебування особи на зазначеній посаді державної служби) відбір і призначення осіб на вакантні посади державної служби відповідно до Порядку [13] здійснюється у виняткових випадках, пов'язаних з необхідністю виконання завдань і функцій державних органів на період дії карантину. Таким чином, призначення на посади державної служби здійснюється в установленому Кабінетом Міністрів України порядку, який визначає механізм відбору на посади державної служби шляхом проведення співбесіди з визначеними суб'єктом призначення посадовими особами, інакше кажучи, у "ручному" режимі, що унеможливорює прозорість процедури, і підрив довіри як з боку громадян, так і міжнародному полі.

Зокрема, Грегор Вірант як голова програми SIGMA, котра займається питаннями публічної служби у країнах Євросоюзу наголосив, що "Україна — єдина у світі демократична держава, яка використовує COVID-19 як привід для того, щоби припинити відбір державних службовців на основі заслуг кандидатів" [14].

Тож принцип рівного доступу до державної служби зазнав впливу політизації при відборі на державну службу в силу карантинних викликів, і як, наслідок, проявив часткову вразливість всієї системи принципів державної служби. Відбулося це коли інститут державної служби оновлював підходи в режимі шокової терапії до:

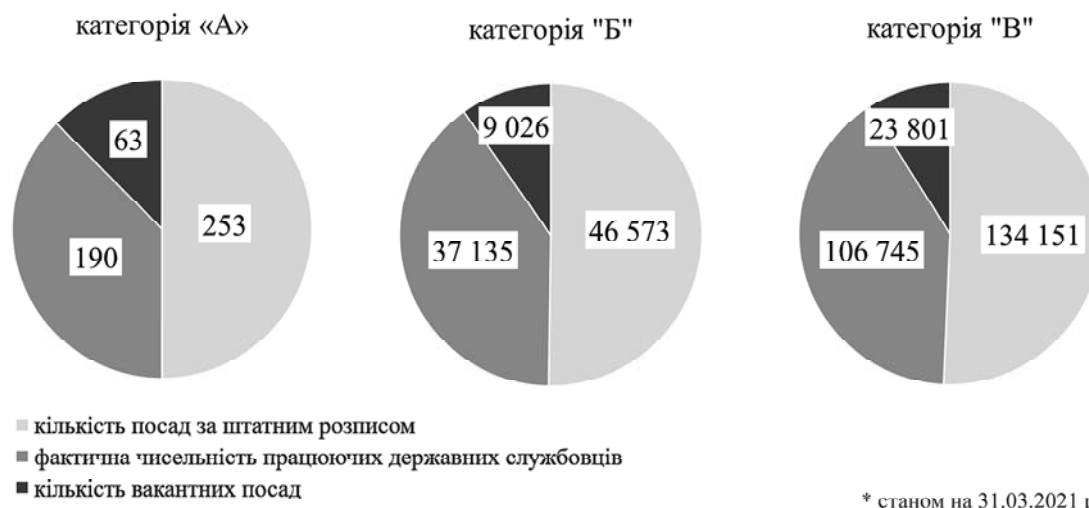
- проведення відкритих та прозорих конкурсів на посади державної служби навіть під час карантину, забезпечивши при цьому умови соціального дистанціювання. Відповідні зміни до Порядку проведення конкурсу підготовлено НАДС та прийнято Постанову Кабінету Міністрів України № 1139 від 18 листопада 2020 р. "Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 р. № 246 і від 22 липня 2016 р. № 448" [15], набрали чинності з дня відновлення дії положень Закону України "Про державну службу" в частині проведення конкурсів, а саме 06 березня 2021 р.;

- інноваційної можливості віддаленої роботи на державній службі поза межами адмінбудівлі. Внесено зміни до Типових правил внутрішнього службового розпорядку, затвердженим наказом Національного агентства України з питань державної служби від 13 березня 2020 року № 39-20, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 16 березня 2020 року за № 277 /34560) [16];

- унормовання деяких питань щодо участі особи з інвалідністю в конкурсі на зайняття посад державної служби [17].

А на противагу цим змінам — відсутність політичної волі на відновлення конкурсів на посади державної служби з квітня 2020 року по березень 2021 року. Процедура відбору призначення держслужбовців, що запроваджувалась як тимчасова, не лише продовжувала функціонувати майже рік, але й активно використовувалася в умовах високої плинності кадрів у державному апараті. Наочним є масштабність кадрового голоду можна побачити на рисунку 1 "Співвідношення чисельності посад державних службовців за категоріями" у розрізі кількості посад за штатним розписом, фактичної чисельності працюючих та кількості вакантних посад [18].

Додамо, що станом на 23 лютого 2021 року кількість оголошених відборів для заміщення посад державної служби, як альтернативи конкурсів в умовах карантину, складає 25732, з них на категорію "А" — 144, категорію "Б" — 6457, категорію "В" — 19131. З початку оголошення карантину кількість осіб, яких визначено для укладення контракту, становить понад 13 тисяч. Як можна оцінити на рисунку 2 "Співвідношення кількості посад державних службовців призначених шляхом відбору до кількості посад за штатним розписом" більша частина вищого корпусу



**Рис. 1. "Співвідношення чисельності посад державних службовців за категоріями"**

державної служби, а це 56,9% від усіх посад за штатним розписом — відбірні посади [19]. Приблизно однаковий відсоток відбірних посад мають категорії "Б" 13,9% та "В" 14,3%, хоча тут ситуацію з кадровим голодом допомагав вирішувати шлях переведення державних службовців включно.

Варто наголосити, що у органах державної влади призначення здійснюється винятково за результатами конкурсу, проведеного відповідно до положень Закону "Про державну службу". Попри доречність такого кроку, як відбір та призначення осіб на вакантні посади державної служби на період дії карантину через певні об'єктивні причини мав мати доволі короткотерміновий період, вбачається вкрай сумнівною доцільність збереження особливої, без конкурсу, процедури призначень на інші посади в органах державного управління з квітня 2020 року по березень 2021 року.

Крайньою точкою в карантинних викликах стало відновлення конкурсів на вакантні посади Законом України "Про внесення змін до деяких законів України щодо відновлення проведення конкурсів на зайняття посад державної служби та інших питань державної служби" з пропозиціями Президента України від 18.02.2021 р. № 4531 [21]. Тож було встановлено шестимісячний строк для оголошення конкурсів на посади, на які здійснено призначення за результатами відбору, та дев'ятимісячного граничного терміну дії контрактів, укладених на час карантину; зменшення кількості кандидатів, серед яких суб'єкт призначення обирає переможця до 3-х осіб; проведення конкурсів в тій же черговості, що і відборів на посади державної служби; пропонувати наявні вакантні посади державному службовцю у разі зміни структури і штатного розпису або реорганізації [19]. Отже, постанова Кабінету Міністрів України від 22 квітня 2020 року № 290, якою затверджено Порядок призначення на посади державної служби на період дії карантину — втрачає чинність, і порядок проведення конкурсної процедури регулюється відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 року № 246 стає знову стає чинним. Оскільки конкурсний відбір — центральний елемент реформи державного управління. Як на-

слідок, станом на 18.06.2021 року оголошено 28600 конкурсів на відбірні посади (89 — категорія "А", 7830 — категорія "Б", 20680 — категорія "В") [20].

Вбачається також інший ризик щодо реалізації принципу рівного доступу до державної служби в частині зміни ст. 20 Закону України "Про державну службу" за реєстраційним № 4361, якими передбачено доповнення вимог для посад категорій "А" та "Б" щодо досвіду заняття адвокатською, нотаріальною діяльністю, діяльністю арбітражних керуючих або досвіду роботи на посадах науково-педагогічних працівників як альтернативи досвіду роботи на керівних посадах для зайняття посад державної служби. Вбачається суперечливим (з точки зору дотримання вимог ст. 38 Конституції України, згідно з якою громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби) заміна вимоги щодо наявності керівного досвіду на досвід заняття окремим видом, оскільки залишає за собою можливість призначення на посади осіб, які будуть здійснювати керівні функції, не маючи при цьому управлінського досвіду, розуміння специфіки та особливостей сфери державної служби — порушуються стандарти якості та принцип рівних можливостей набору та відбору на державну службу [21].

Крім того, слід зазначити, що система державних органів хоч і є складною та характеризується певними особливостями, однак це один інститут державної служби, який регулюється чітко законодавчо визначеними принципами державної служби. Тому надмірні особливості дер-



**Рис. 2. Співвідношення кількості посад державних службовців призначених шляхом добору до кількості посад за штатним розписом**

жовної служби в окремих державних органах провокують неузгодженість із законом про державну службу інших законодавчих актів, які регулюють питання вступу, проходження та припинення державної служби, та які мають на меті створити закриту систему державної служби певного державного органу зі специфічними умовами вступу і порядком відбору, а також підвищеною оплатою праці. Не варто розмивати оновлену модель державної служби, а відтак доцільно дотримуватися принципів, що закладені в цю модель, проте удосконалення потребують процедури реалізації цих принципів.

## ВИСНОВКИ

Пандемія дійсно створила виклики перед інститутом державної служби, показала вразливість основних цінностей державної служби на момент встановлення карантину, установленого з метою запобігання поширення на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19 спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, особливо в частині реалізації принципу рівного доступу до державної служби. Карантинні виклики показали, що принципи державної служби утвердилися правильними маркерами процесу реформування державної служби, встояли перед особливостями української дійсності державної служби, показали реалії розриву між принципом рівного доступу до державної служби та процедурами його реалізації. Найціннішим стало усвідомлення важливості конкурсного відбору та призначення на посади на основі заслуг аби не підірвати довіру і сучасні процедури конкурсу. Карантинні особливості стали новими можливостями для подальшого розвитку державної служби і висвітлили нові тенденції в напрямі досягнення високого професіоналізму, деполітизації порядку відбору на професійну державну службу, якості та відкритості відбору, стабільності та фаховості державної служби в цілому. Також пандемія дозволила усвідомити вектор подальшого руху — співвідношення цілей та процесів реформування та стабільності державної служби як пріоритету, спроможності підтримувати зміни в країні. Принцип рівного доступу до державної служби не має ставитися під сумнів пандемічними викликами чи будь-якими іншими.

## Література:

1. Постанова Кабінету Міністрів України (2020), "Деякі питання призначення на посади державної служби на період дії карантину, установленого з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2". URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/290-2020-%D0%BF#Text> (Accessed 28 August 2021).
2. Верховна Рада України (2021), "Про внесення змін до деяких законів України щодо відновлення проведення конкурсів на зайняття посад державної служби та інших питань державної служби". URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1285-20#Text> (Accessed 28 August 2021).
3. Верховна Рада України (2016), Закон України "Про державну службу" від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (Accessed 15 June 2021).
4. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: У двох томах: Т. 1. Загальна частина / Ред.колегія: В.Б. Авер'янов (голова). — К.: Видавництво "Юридична думка". — 2004; (перевидання — 2007). — 584 с.
5. Верховна Рада України (1996), Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (Accessed 15 June 2021).

6. Постанова Кабінету Міністрів України (2016), "Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби". URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-%D0%BF#Text> (Accessed 28 August 2021).

7. Науково-практичний коментар до Закону України "Про державну службу" / Ред. кол.: К.О. Ващенко, І.Б. Коліушко, В.П. Тимошук, В.А. Дерещ (відп. ред.). — К.: ФОРМ-Москаленко О.М., 2017. — 796 с.

8. Національне агентство з питань державної служби України (2020), "Щодо процедури тимчасового добору на державну службу на період карантину". URL: <https://nads.gov.ua/news/shchodo-proceduri-timchasovogo-doboru-na-derzhavnu-sluzhbu-na-periodkarantinu> (Accessed 28 August 2021).

9. Ржеутська Л.М. (2021), "Як державна служба України опинилася в заручниках політиків", Deutsche Welle. URL: <https://www.dw.com/uk/yak-derzhavna-sluzhba-ukrainy-opynylasia-v-zaruchnykakh-politykiv/a-56656988> (Accessed 28 August 2021).

10. Верховна Рада України (2020), "Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2020 рік". URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/553-20#Text> (Accessed 28 August 2021).

11. Кабінет Міністрів України (2020), "Про внесення змін до Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби". URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/230-2020-%D0%BF#Text> (Accessed 28 August 2021).

12. Кабінет Міністрів України (2020), "Про запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2". URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/211-2020-%D0%BF#Text> (Accessed 28 August 2021).

13. Національне агентство з питань державної служби України (2020), "Щодо процедури тимчасового добору на державну службу на період карантину". URL: <https://nads.gov.ua/news/shchodo-proceduri-timchasovogo-doboru-na-derzhavnu-sluzhbu-na-periodkarantinu> (Accessed 28 August 2021).

14. Грегор Вірант (2021), "Вето поза конкурсом: що необхідно якнайшвидше змінити у законі про держслужбу", Європейська правда. URL: <https://www.euro-integration.com.ua/articles/2021/02/22/7120045> (Accessed 28 August 2021).

15. Постанова Кабінету Міністрів України (2020), "Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 25 березня 2016 р. № 246 і від 22 липня 2016 р. № 448". URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1139-2020-%D0%BF#Text> (Accessed 28 August 2021).

16. Наказ Національного агентства з питань державної служби України (2020), "Про внесення змін до Типових правил внутрішнього службового розпорядку". URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0277-20#Text> (Accessed 28 August 2021).

17. Алюшина Н.О. (2021), "Для НАДС важливим є питання інклюзії та доступу на державну службу осіб з інвалідністю". URL: <https://nads.gov.ua/news/nataliya-alyushina-dlya-nads-vazhlivim-ye-pitannya-inklyuziyi-i-dostup-do-derzhavnoyi-sluzhbi-osib-z-invalidnistyu> (Accessed 28 August 2021).

18. Національне агентство з питань державної служби України (2021), "Інформація про якісний та кількісний склад державних службовців у органах державної влади станом на 31.03.2021 року". URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/DIYALNIST/KSDS/1-kvartal.pdf> (Accessed 28 August 2021).

19. Національне агентство з питань державної служби України (2021), "Закон України про відновлення конкурсів прийнято з урахуванням пропозицій Президента". URL: <https://nads.gov.ua/news/zakon-ukrayini-pro-vidnovlennya-konkursiv-priinyato-z-urahuannyam-propozicii-prezidenta> (Accessed 28 August 2021).

20. Національне агентство з питань державної служби України (2021), "Статистичні дані щодо кількості оголошених конкурсів на посади державної служби (станом на 18.06.2021)". URL: <https://nads.gov.ua/news/statistichni-dani-shchodo-kilkosti-ogoloshenih-konkursiv-na-posadi-derzhavnoyi-sluzhbi-standom-na-18062021> (Accessed 28 August 2021).

21. Верховна Рада України (2021), проект Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про державну службу" щодо розширення кола осіб, які можуть претендувати на вступ на державну службу". URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=70400](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70400) (Accessed 28 August 2021).

## References:

1. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy (2020), "Deiaki pytannia pryznachennia na posady derzhavnoi sluzhby na period dii karantynu, ustanovlenoho z metoiu zapobihannia poshyrenniu na terytorii Ukrainy hostroi respiratornoi khvoroby COVID-19, sprychynenoi koronavirusom SARS-CoV-2", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/290-2020-%D0%BF#Text> (Accessed 28 August 2021).

2. Verkhovna Rada Ukrainy (2021), "Pro vnesennia zmin do deiakikh zakoniv Ukrainy schodo vidnovlennia provedennia konkursiv na zajniattia posad derzhavnoi sluzhby ta inshykh pytan' derzhavnoi sluzhby", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1285-20#Text> (Accessed 28 August 2021).

3. Verkhovna Rada Ukrainy (2016), Zakon Ukrainy "Pro derzhavnu sluzhbu" vid 10.12.2015 № 889-VIII, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (Accessed 15 June 2021).

4. Administrativne pravo Ukrainy. Akademichnyi kurs: Pidruch.: U dvokh tomakh: Tom 1. Zahal'na chastyna / Red.kolehiia: V.B. Aver'ianov (holova), K.: Vydavnytstvo "Yurydychna dumka", 2004; (perevydannia — 2007), 584 s.

5. Verkhovna Rada Ukrainy (1996), Konstytutsiia Ukrainy: pryjniata na p'iatij sesii Verkhovnoi Rady Ukrainy 28 chervnia 1996 r. (zi zminamy) available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (Accessed 15 June 2021).

6. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy (2016), "Pro zatverdzhennia Poriadku provedennia konkursu na zajniattia posad derzhavnoi sluzhby" available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-%D0%BF#Text> (Accessed 28 August 2021).

7. Naukovo-praktychnyj komentar do Zakonu Ukrainy "Pro derzhavnu sluzhbu", Red. kol.: K.O. Vaschenko, I.B. Koliushko, V.P. Tymoschuk, V.A. Derets' (vidp. red.), K.: FOP Moskalenko O.M., 2017, 796 s.

8. Natsional'ne ahentstvo z pytan' derzhavnoi sluzhby Ukrainy (2020), "Schodo protsedury tymchasovoho doboru na derzhavnu sluzhbu na period karantynu" available at: <https://nads.gov.ua/news/shchodo-proceduritimchasovogo-doboru-na-derzhavnu-sluzhbu-na-periodkarantynu> (Accessed 28 August 2021).

9. Rzhets'ka, L.M. (2021), "Yak derzhavna sluzhba Ukrainy opynylasia v zaruchnykakh politykiv", Deutsche Welle, available at: <https://www.dw.com/uk/yak-derzhavna-sluzhba-ukrainy-opynylasia-v-zaruchnykakh-politykiv/a-56656988> (Accessed 28 August 2021).

10. Verkhovna Rada Ukrainy (2020), "Pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy "Pro Derzhavnyj biudzheth Ukrainy na 2020 rik" available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/553-20#Text> (Accessed 28 August 2021).

11. Kabinet Ministriv Ukrainy (2020), "Pro vnesennia zminy do Poriadku provedennia konkursu na zajniattia posad derzhavnoi sluzhby" available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/230-2020-%D0%BF#Text> (Accessed 28 August 2021).

12. Kabinet Ministriv Ukrainy (2020), "Pro zapobihannia poshyrenniu na terytorii Ukrainy hostroi respiratornoi khvoroby COVID-19, sprychynenoi koronavirusom SARS-CoV-2" available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/211-2020-%D0%BF#Text> (Accessed 28 August 2021).

13. Natsional'ne ahentstvo z pytan' derzhavnoi sluzhby Ukrainy (2020), "Schodo protsedury tymchasovoho doboru na derzhavnu sluzhbu na period karantynu" available at: <https://nads.gov.ua/news/shchodo-proceduritimchasovogo-doboru-na-derzhavnu-sluzhbu-na-periodkarantynu> (Accessed 28 August 2021).

14. Hrehor Virant (2021), "Veto poza konkursom: scho neobkhidno iaknajshvydshe zminyty u zakoni pro derzhsluzhbu", Yevropejs'ka pravda, available at: <https://www.euro-integration.com.ua/articles/2021/02/22/7120045> (Accessed 28 August 2021).

15. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy (2020), "Pro vnesennia zmin do postanov Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 25 bereznia 2016 r. № 246 i vid 22 lypnia 2016 r. № 448", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1139-2020-%D0%BF#Text> (Accessed 28 August 2021).

16. Nakaz Natsional'noho ahentstva z pytan' derzhavnoi sluzhby Ukrainy (2020), "Pro vnesennia zmin do Typovykh pravyl vnutrishn'oho sluzhbovoho rozporiadku", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0277-20#Text> (Accessed 28 August 2021).

17. Aliushyna N.O. (2021), "Dlia NADS vazhlyvym ie pytannia inkluzii ta dostupu na derzhavnu sluzhbu osib z invalidnistiu" available at: <https://nads.gov.ua/news/nataliya-alyushyna-dlya-nads-vazhlyvim-ye-pitannya-inkluziyi-i-dostupu-do-derzhavnoyi-sluzhbi-osib-z-invalidnistyu> (Accessed 28 August 2021).

18. Natsional'ne ahentstvo z pytan' derzhavnoi sluzhby Ukrainy (2021), "Informatsiia pro iakisnyj ta kil'kisnyj sklad derzhavnykh sluzhbovtiv u orhanakh derzhavnoi vlady stanom na 31.03.2021 roku" available at: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/DIYALNIST/KSDS/1-kvartal.pdf> (Accessed 28 August 2021).

19. Natsional'ne ahentstvo z pytan' derzhavnoi sluzhby Ukrainy (2021), "Zakon Ukrainy pro vidnovlennia konkursiv pryjniato z urakhuvanniam propozyzij Prezydenta" available at: <https://nads.gov.ua/news/zakon-ukrayini-pro-vidnovlennya-konkursiv-priinyato-z-urahuannyam-propozicii-prezidenta> (Accessed 28 August 2021).

20. Natsional'ne ahentstvo z pytan' derzhavnoi sluzhby Ukrainy (2021), "Statystichni dani schodo kil'kosti oholoshenykh konkursiv na posady derzhavnoi sluzhby (stanom na 18.06.2021)" available at: <https://nads.gov.ua/news/statistichni-dani-shchodo-kilkosti-ogoloshenih-konkursiv-na-posadi-derzhavnoyi-sluzhbi-standom-na-18062021> (Accessed 28 August 2021).

21. Verkhovna Rada Ukrainy (2021), projekt Zakonu Ukrainy "Pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy "Pro derzhavnu sluzhbu" schodo rozshyrennia kola osib, iaki mozhut' pretendувати на вступ на державну службу" available at: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=70400](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70400) (Accessed 28 August 2021).

*Стаття надійшла до редакції 29.06.2021 р.*