

# ІНВЕСТИЦІЇ: ПРАКТИКА ТА ДОСВІД

ISSN 2306-6814



9 772306 681405

Науково-практичний журнал

№ 18 вересень 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  
**Гнат'єва 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

№ 18 вересень 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 KB № 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 30.09.21 р.  
Підписано до друку 30.09.21 р.

Формат 60x84 1/8, Ум. друк. арк. 24.0.  
Наклад — 1000 прим.

Папір крейдований, друк офсетний.  
Замовлення № 3009/2.  
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

№ 18 вересень 2021 р.

## У НОМЕРІ:

### Економічна наука

Ложачевська О. М., Гнатенко І. А., Сухомлин А. В., Мельник О. Ю.

Моделювання інфраструктури підприємництва неоінноваційного управління на національному та регіональному рівнях в умовах децентралізації ..... 5

Сисоєва І. М., Добіжа Н. В.

Особливості здійснення державного фінансового контролю в Україні ..... 11

Шуканова А. А., Федій О. А., Шуканов П. В.

Особливості пристосування до умов пандемії суб'єктів туристичної діяльності ..... 19

Цуркан І. М., Калюжна В. С.

Математичні методи та моделі в управлінні оборотним капіталом підприємства ..... 25

Ярова О. А., Леонов Я. В.

Організаційно-економічні умови забезпечення розвитку енергетичного сектору ..... 30

Чизмар І. І.

Методичний підхід до прогнозування та оцінки потенціалу розвитку кіберспорту ..... 35

### Державне управління

Потеряйко С. П., Белікова К. Г., Твердохліб О. С.

Теоретико-методологічне обґрунтування моделі визначення критерію безпеки населення на основі прогнозу функціонування єдиної державної системи цивільного захисту ..... 40

Усаченко О. О., Родченко А. М., Родченко І. Ю.

Система управління воєнно-промисловим потенціалом країни ..... 49

Сіцінський Н. А., Данів Р. І.

Актуальні питання запобігання контрабанді на прикордонних територіях в умовах розвитку системи інтегрованого управління кордонами ..... 54

Колтун В. С., Бабінець О. П.

Урбанізація та її вплив на розвиток публічного управління: понятійно-категорійний аналіз ..... 59

Хорошаєва Н. Є., Гбур З. В.

Проблеми регулювання діяльності правоохоронних органів ..... 65

Мельник Т. О., Дегтярьова І. О.

Спеціальні компетентності фахівців, які здійснюють інформаційно-аналітичне забезпечення публічного управління регіональним розвитком ..... 72

Єщенко О. Г., Михальчук В. М.

Особливості державного регулювання трудових відносин в Україні ..... 78

Ковальський М. Р.

Теоретичні підходи до публічного управління територіальним розвитком ..... 85

Рейтерович І. В., Парфенюк Т. В.

Концептуальні підходи дослідження місця та ролі груп інтересів у виробленні публічної політики ..... 92

Антонюк І. В., Кошова С. П.

Запровадження програм Smart-city у великих містах: вітчизняний та зарубіжний досвід ..... 99

Добровольська К. А.

Сутність організаційно-правового механізму охорони та захисту прав інтелектуальної власності в Україні: теоретичний аспект ..... 108

Іванісова М. А.

Основні імперативи співробітництва України з міжнародними організаціями у сфері екологічної безпеки ..... 115

Стілл А. В.

Теоретичні основи забезпечення соціально-економічної безпеки на регіональному рівні ..... 120

Яцків І. Я.

Громадська експертиза проєктів та чинних нормативно-правових актів органів публічного управління України як засіб забезпечення їх ефективності ..... 125

Дузь О. М.

Реалізація публічної політики щодо надання медичної допомоги при онкологічних захворюваннях в Україні: пошук моделі ..... 132

Дубков А. В.

Методи взаємодії органів місцевого самоврядування з суб'єктами підприємницької діяльності задля соціально-економічного розвитку територіальних громад ..... 137

Устименко Т. М.

Зв'язки з громадськістю як механізм зворотного зв'язку в системі влади та управління ..... 143

# INVESTYTSIYI: PRAKTYKA TA DOSVID

№ 18 / 2021

## CONTENTS:

### *Economy*

<u>Lozhachevska O., Hnatenko I., Sukhomlyn L., Melnyk O.</u> MODELING THE BUSINESS INFRASTRUCTURE OF NEO-INNOVATION MANAGEMENT AT THE NATIONAL AND REGIONAL LEVELS IN THE CONTEXT OF DECENTRALIZATION .....	5
<u>Sysoieva I., Dobizha N.</u> PECULIARITIES OF PUBLIC FINANCIAL CONTROL IN UKRAINE .....	11
<u>Shukanova A., Fediy O., Shukanov P.</u> FEATURES OF ADAPTATION TO THE CONDITIONS OF THE PANDEMIC OF TOURISM ACTIVITIES .....	19
<u>Tsurkan I., Kaliuzhna V.</u> MATHEMATICAL METHODS AND MODELS IN MANAGEMENT OF WORKING CAPITAL THE ENTERPRISE .....	25
<u>Yarova O., Leonov Ya.</u> ORGANIZATIONAL AND ECONOMIC CONDITIONS FOR ENSURING THE ENERGY SECTOR.....	30
<u>Chyzmar I.</u> METHODOLOGICAL APPROACH TO FORECASTING AND ASSESSMENT OF DEVELOPMENT POTENTIAL OF KIBERSPORTU .....	35

### *Public administration*

<u>Poteriaiko S., Bielikova K., Tverdokhlib O.</u> THEORETICALLY-METHODOLOGICAL SUBSTANTIATION OF DETERMINATION MODEL FOR POPULATION SECURITY CRITERION ON FORECASTING BASIS OF THE INTEGRATED STATE CIVIL PROTECTION SYSTEM'S FUNCTIONING .....	40
<u>Usachenko O., Rodchenko L., Rodchenko I.</u> MILITARY AND INDUSTRIAL POTENTIAL MANAGEMENT SYSTEM OF THE COUNTRY .....	49
<u>Sitsinskiy N., Daniv R.</u> CURRENT ISSUES OF PREVENTION OF SMUGGLING IN BORDER TERRITORIES IN THE CONDITIONS OF DEVELOPMENT OF THE SYSTEM OF INTEGRATED BORDER MANAGEMENT .....	54
<u>Koltun V., Babinets O.</u> URBANIZATION AND ITS IMPACT ON THE DEVELOPMENT OF PUBLIC MANAGEMENT: CONCEPTUAL-CATEGORICAL APPARATUS .....	59
<u>Khoroshaieva N., Hbur Z.</u> PROBLEMS OF REGULATING THE ACTIVITIES OF LAW ENFORCEMENT BODIES .....	65
<u>Melnyk T., Dehtiarova I.</u> SPECIAL COMPETENCIES OF SPECIALISTS, WHO CARRY OUT INFORMATION AND ANALYTICAL SUPPORT TO PUBLIC ADMINISTRATION OF REGIONAL DEVELOPMENT .....	72
<u>Yeshchenko O., Mykhalchuk V.</u> PECULIARITIES OF STATE REGULATION OF LABOR RELATIONS IN UKRAINE .....	78
<u>Kovalskyi M.</u> THEORETICAL APPROACHES TO PUBLIC MANAGEMENT OF TERRITORIAL DEVELOPMENT .....	85
<u>Reiterovych I., Parfeniuk T.</u> CONCEPTUAL APPROACHES TO STUDYING THE PLACE AND ROLE OF INTEREST GROUPS IN THE DEVELOPMENT OF PUBLIC POLICY .....	92
<u>Antoniuk I., Koshova S.</u> INTRODUCTION OF SMART-CITY PROGRAMS IN LARGE CITIES: DOMESTIC AND FOREIGN EXPERIENCE .....	99
<u>Dobrovolska K.</u> THE ESSENCE OF THE ORGANIZATIONAL AND LEGAL MECHANISM OF PROTECTION AND DEFENSE OF INTELLECTUAL PROPERTY RIGHTS IN UKRAINE: A THEORETICAL ASPECT .....	108
<u>Ivanisova M.</u> MAIN IMPERATIVES OF UKRAINE'S COOPERATION WITH INTERNATIONAL ORGANIZATIONS IN THE FIELD OF ECOLOGICAL SAFETY .....	115
<u>Still A.</u> THEORETICAL FUNDAMENTALS OF SOCIO-ECONOMIC SECURITY AT THE REGIONAL LEVEL .....	120
<u>Yatskiv I.</u> PUBLIC APPRAISALS OF PROJECTS AND CURRENT LEGAL ACTS OF PUBLIC ADMINISTRATION BODIES OF UKRAINE AS AN INSTRUMENT FOR THEIR EFFECTIVENESS PROVISION .....	125
<u>Duz O.</u> IMPLEMENTATION OF PUBLIC POLICY REGARDING THE PROVISION OF MEDICAL CARE FOR ONCOLOGICAL DISEASES IN UKRAINE: SEARCH FOR A MODEL .....	132
<u>Dubkov A.</u> METHODS OF INTERACTION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES WITH ENTREPRENEURIAL ACTIVITIES FOR SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT .....	137
<u>Ustimenko T.</u> PUBLIC RELATIONS AS A FEEDBACK MECHANISM IN THE SYSTEM OF POWER AND GOVERNANCE .....	143

УДК 330.341.2:338.242.2

О. М. Ложачевська,  
 д. е. н., професор, завідувач кафедри менеджменту,  
 Національний транспортний університет, м. Київ, Україна  
 ORCID ID: 0000-0001-8462-925X

І. А. Гнатенко,  
 д. е. н., доцент, доцент кафедри підприємництва та бізнесу,  
 Київський національний університет технологій та дизайну, м. Київ, Україна  
 ORCID ID: 0000-0002-0254-2466

А. В. Сухомлин,  
 к. т. н., доцент, доцент кафедри менеджменту, Кременчуцький національний  
 університет імені Михайла Остроградського, м. Кременчук, Україна  
 ORCID ID: 0000-0001-9511-5932

О. Ю. Мельник,  
 аспірант кафедри менеджменту,  
 Національний транспортний університет, м. Київ, Україна  
 ORCID ID: 0000-0002-1784-4475

DOI: 10.32702/2306-6814.2021.18.5

## МОДЕЛЮВАННЯ ІНФРАСТРУКТУРИ ПІДПРИЄМНИЦТВА НЕОІННОВАЦІЙНОГО УПРАВЛІННЯ НА НАЦІОНАЛЬНОМУ ТА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНЯХ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

O. Lozhachevska,  
 Doctor of Economic Sciences, Professor, Head of the Department of Management,  
 National Transport University, Kyiv, Ukraine  
 I. Hnatenko,  
 Doctor of Economic Sciences" Associate Professor, Associate Professor of the Department  
 of Entrepreneurship and Business, Kyiv National University of Technologies and Design, Kyiv, Ukraine  
 L. Sukhomlyn,  
 PhD in Technical Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Department  
 of Management, Kremenchuk Mykhailo Ostrohradskyi National University, Kremenchuk, Ukraine  
 O. Melnyk,  
 Postgraduate student of the Department of Management, National Transport University, Kyiv, Ukraine

### MODELING THE BUSINESS INFRASTRUCTURE OF NEO-INNOVATION MANAGEMENT AT THE NATIONAL AND REGIONAL LEVELS IN THE CONTEXT OF DECENTRALIZATION

**У статті розглянуто моделювання інфраструктури підприємництва неоінноваційного управління на національному та регіональному рівнях в умовах децентралізації. Доведено, що імплементація нової інфраструктури в інституціональну матрицю, а також реалізація принципово нової політики на ринку праці повинні стати головними передумовами формування пріоритетів розвитку підприємництва в умовах інноваційної економіки. Забезпечення техніко-технологічного розвитку вітчизняних підприємств можливе лише за наявності конкурентоспроможного персоналу на ринку праці, який здатен проводити наукові дослідження, реалізовувати інноваційні ідеї. Таким чином, з метою реалізації методології неоінноваційного формування державних пріоритетів розвитку підприємництва на національному та регіональному рівнях існує потреба у створенні такої інфраструктури підприємництва та ринку праці. Запропоновані рекомендації щодо формування інфраструктури підприємства на національному та регіональному рівнях необхідно використовувати державним посадовцям, підприємцям та менеджерам інфраструктурних елементів.**

**The article considers the modeling of the business infrastructure of neo-innovation management at the national and regional levels in the context of decentralization. It is proved that the implementation of the new infrastructure in the institutional matrix, as well as the implementation of a fundamentally new policy in the labor market — should**

*be the main prerequisites for the formation of priorities for business development in an innovative economy. The definition of business infrastructure in the innovative economy as a set of organically interconnected highly efficient elements of private, collective and state ownership, which are rationally built into the institutional matrix, clearly structured according to the technological chain, provide active business consulting, service and provide innovation resources, aimed at transforming progressive scientific knowledge into a new market national product. Ensuring technical and technological development of domestic enterprises is possible only if there are competitive personnel in the labor market who are able to conduct research, implement innovative ideas, actively disseminate know-how in production, which will change the extensive development of industry to intensive, as well as promote new markets for highly competitive products. Thus, in order to implement the methodology of neo-innovative formation of state priorities for business development at the national and regional levels, there is a need to create an infrastructure of entrepreneurship and labor market that would meet the requirements of all stakeholders of the economy, had an optimal structure. based on rapid mobility, in accordance with the changing requirements and changing goals of socio-economic development of the state. The proposed recommendations for the formation of business infrastructure at the national and regional levels should be used by government officials, entrepreneurs and infrastructure managers. This will allow in the process of forming state priorities for entrepreneurship to create a model of domestic infrastructure that would ensure effective transformation of the institutional matrix and meet the needs of entrepreneurs in resources at each stage of innovation.*

*Ключові слова: моделювання, інфраструктура, підприємництво, неоінноваційне управління, децентралізація.  
Key words: modeling, infrastructure, entrepreneurship, neo-innovation management, decentralization.*

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

Імплементація нової інфраструктури в інституціональну матрицю, а також реалізація принципово нової політики на ринку праці повинні стати головними передумовами формування пріоритетів розвитку підприємництва в умовах інноваційної економіки. Забезпечення техніко-технологічного розвитку вітчизняних підприємств можливе лише за наявності конкурентоспроможного персоналу на ринку праці, який здатен проводити наукові дослідження, реалізовувати інноваційні ідеї, активно розповсюджувати ноу-хау в виробничій діяльності, що дозволить змінити екстенсивний розвиток промисловості на інтенсивний, а також сприятиме освоєнню нових ринків збуту висококонкурентної продукції. Зазначені факти обумовлюють актуальність теми дослідження.

## 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

Без ефективно діючого ринку праці розвиток підприємництва не можливий, що обумовлюється його важливим значенням для бізнесу (рис. 1).

Слід враховувати те, що підприємництво, взаємодіючи з ринком праці, забезпечує через залучений трудовий ресурс інтелектуалізацію процесу створення, освоєння та комерційного використання техніко-технологічних нововведень не лише на мікро-, але й мезо- та макrorівнях економіки. Як нами вже зазначалося, підприємець бере на себе ризик щодо реалізації нового проєкту або поліпшення існуючого [2—4]. Саме внаслідок наявності управлінських знань та вмінь персоналу можливо отримати прибуток через зниження ризику внаслідок залучення усіх інтелектуальних та творчих

здібностей. Особливе значення такі знання мають на початку заснування інноваційного підприємства, коли найчастіше підприємства стають банкрутами.

На нашу думку, оновлена інфраструктура підприємництва в інноваційній економіці — це комплекс органічно взаємопов'язаних високоефективних елементів приватної, колективної та державної форм власності, які раціонально вбудовані в інституціональну матрицю, чітко структуровані за принципом технологічного ланцюгу, надають активну консалтингову підтримку бізнесу [7; 8], обслуговують і забезпечують необхідними ресурсами інноваційну діяльність, спрямовану на трансформацію прогресивних наукових знань у новий ринкової національний продукт.

## МЕТА СТАТТІ

Метою статті є дослідження моделювання інфраструктури підприємництва неоінноваційного управління на національному та регіональному рівнях в умовах децентралізації.

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

Враховуючи те, що елементи інфраструктури є окремими ланцюгами, які необхідні для реалізації підприємницької діяльності, схему інфраструктури такого підприємництва можна відобразити за допомогою рисунка 2. Таким чином, інфраструктура підприємництва в інноваційній економіці складається з ряду взаємодоповнюючих один одного елементів будь-якої форми власності, які синергетично взаємодіють, забезпечують підтримку підприємств з інноваційною діяльністю з урахуванням наявних умов зовнішнього середовища та ринку праці. Особливе значення для ефективної реалізації підприємницької діяльності мають інфраструктурні елементи ринку праці. Функціями такої інфраструктури є:

інформаційне забезпечення підприємців наявним трудовим ресурсом на ринку праці;

залучення до підприємництва резервів ринку праці (безробітних);

здійснення підготовки та перепідготовки кадрів для інноваційної діяльності;

акумулювання на ринку праці людського потенціалу з певними індивідуалістичними якостями, здатними реалізовувати їх у інноваційній діяльності тощо.

Слід враховувати, що на кожному етапі здійснення інноваційної діяльності за сценарієм "Новий інноваційний курс" будуть змінюватися потреби у трудових ресурсах, що вимагає їх постійного залучення ззовні, тобто з ринку праці. На рисунку 3 деталізовано функції інфраструктури в залежності від етапу розвитку інновацій, що обумовлює необхідність систематичного перетворення та удосконалення інфраструктурних елементів, представлених на ринку, з метою надання ними повного спектру допомоги підприємству у будь-який період його діяльності. З метою розробки конкретних заходів щодо удосконалення інфраструктури підприємництва, необхідної для реалізації методології неінноваційного формування державних пріоритетів розвитку підприємництва на національному рівні необхідно виділити специфічні умови, що сприяють її розвитку (рис. 4).

Під час реалізації методології неінноваційного формування державних пріоритетів розвитку підприємництва на національному рівні з позицій стейкхолдерорієнтованого підходу, слід враховувати тісний взаємозв'язок між інфраструктурою, представленою на ринку



Рис. 1. Значення ефективного ринку праці для функціонування підприємництва в умовах децентралізації

Джерело: узагальнено на основі [1; 5; 6; 9; 10].

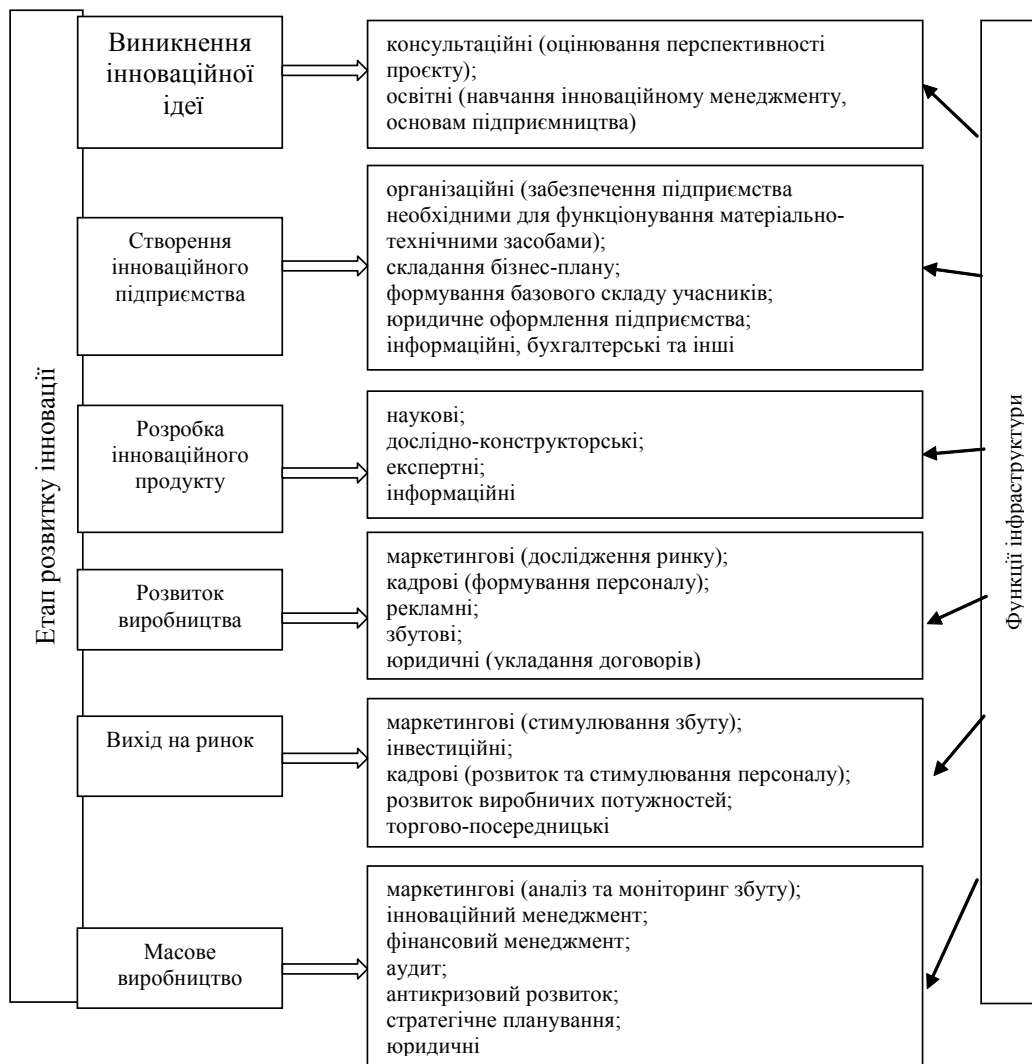
ку праці та інфраструктурою підприємництва, які утворюють загальнонаціональну інфраструктуру економіки країни.

Отже, процес удосконалення елементів інфраструктури ринку праці та підприємництва повинен відбуватися синхронно. Світовий досвід розвитку інноваційної економіки свідчить, що особливо ефективними на ринку праці є такі структури, які спроможні стимулювати інноваційне підприємство: рекрутингові агенції, профспілки, технопарки, технополіси, кадрові служби управління персоналом, інноваційні бізнес-інкубатори, нау-



Рис. 2. Схема інфраструктури розвитку підприємництва в умовах децентралізації





**Рис. 3. Функції інфраструктури розвитку підприємництва в умовах децентралізації**

кові та технологічні центри з широким колом наукових кадрів.

Зазначені структури забезпечують баланс попиту та пропозиції на ринку праці не лише за рахунок наявності працівників зі звичайними професійними вміннями, а й генерацією таких, які спроможні реалізовувати оригінальні ідеї, нестандартні для традиційного підприємництва. Для того щоб інфраструктура ринку праці могла забезпечувати інноваційний шлях розвитку національної економіки, при визначенні державних пріоритетів її підтримки слід враховувати існуючі тенденції у сфері зайнятості, глибиною проводити причинно-наслідкові зв'язки виникнення дефіциту кадрів у підприємстві та з урахуванням зазначеного синхронно перетворювати інфраструктуру підприємництва і інфраструктуру ринку праці, підтримуючи між ними найліпші комунікації або позитивні синергетичні взаємодії.

Синхронне перетворення інфраструктурних елементів слід проводити не лише на державному але й регіональному рівнях, оскільки будь-яке підприємство залежить від наявних соціально-економічних умов певного регіону, де воно здійснює свою господарську діяльність. Тому успіх інноваційних перетворень зале-

жить не тільки від державної політики, але й ще від ефективно сформованих на місцях: бізнес-середовища, соціальної інфраструктури, наявності необхідних кадрів з високим рівнем кваліфікації.

Таким чином, реалізація методології неінноваційного формування державних пріоритетів розвитку підприємництва передбачає процес створення інфраструктури як на національному, так і на регіональному рівні синхронно з процесом удосконалення ринку праці. В державній політиці повинно бути чітко окреслено стратегії формування особливих пілотних зон інноваційного розвитку, які забезпечені розгалуженою мережою інноваційних центрів, рекрутингових агенцій, венчурних фондів, бізнес-центрів. На регіональному рівні повинні бути представлені такі елементи інфраструктури, які у найліпший спосіб будуть забезпечувати підтримку підприємницької діяльності відповідно до існуючих специфічних соціально-економічних умов, притаманних даних території. Пропозиції щодо формування інфраструктури на національному та регіональному рівнях з метою реалізації методології неінноваційного формування державних пріоритетів підприємництва представлено у таблиці 1.



**Рис. 4. Умови удосконалення інфраструктури підприємництва, необхідної для реалізації методології неінноваційного формування державних пріоритетів розвитку підприємництва на національному рівні в умовах децентралізації**

**Таблиця 1. Пропозиції щодо формування інфраструктури на національному та регіональному рівнях за методологією неінноваційного формування державних пріоритетів розвитку підприємництва в умовах децентралізації**

Національний рівень	Регіональний рівень
<p>Делегування ключових функцій державної підтримки підприємництва приватним установам (рекрутинговим агенціям, бізнес-фондам, венчурним фірмам, що функціонують як прибуткові організації); залучення громадських організацій до оцінювання соціально-економічної ефективності інноваційних проєктів та планування ризиків від їх реалізації; створення антикорупційних фондів, які будуть контролювати діяльність інфраструктурних елементів; делегування державної підтримки підприємництва науковим інститутам, ЗВО, науковим приватним організаціям, діяльність яких заснована на інноваціях та знаннях; формування елементів інноваційної інфраструктури в залежності від соціально-економічних умов розвитку територій, інституціональних чинників, інноваційного та наукового потенціалу, пріоритетів розвитку громад тощо; перенавчання безробітного населення для зайняття інноваційною діяльністю у приватних кадрових агенціях</p> <p>Удосконалення законодавчої бази для ефективного формування та підтримки функціонування інфраструктури інноваційного підприємництва; створення державної стратегії розвитку інноваційної інфраструктури з чітко окресленими оціночними показниками від її діяльності, необхідного для моніторингу її функціонування; залучення зарубіжних експертів до формування нових елементів інфраструктури підприємництва; державна підтримка навчання, перенавчання та підвищення кваліфікації працівників інфраструктурних елементів; стимулювання розвитку інноваційної інфраструктури на ринку праці; сприяння виходу консалтингової інфраструктури на світові ринки</p>	<p>Залучення зацікавлених наукових і освітніх організацій, підприємств, інститутів для розробки стратегій інноваційного розвитку та регіональних програм; створення експертно-аналітичних груп з моніторингу функціонуючої інфраструктури на місцевому рівні; формування силами місцевих громад інноваційної інфраструктури, включаючи бізнес-інкубатори, венчурні підприємства, технопарки, центри трансферу технологій, рекрутингові агенції, інноваційно-технологічні центри, центри колективного користування обладнанням, регіональні громадські організації з питань розвитку підприємництва; стимулювання розвитку інфраструктури, яка допомагає функціонуванню промисловості та забезпечує безперебійну діяльність місцевих бюджетотворюючих підприємств; розвиток місцевих освітніх послуг у сфері інноваційних технологій та інноваційного менеджменту</p> <p>Визначення пріоритетних напрямків розвитку інноваційної інфраструктури відповідно до специфіки соціально-економічного розвитку регіону; розробка та реалізація місцевої політики щодо налагодження взаємодії між органами виконавчої влади та суб'єктами інфраструктури інноваційного підприємництва; створення регіональних технопаркових зон зі стимулювання наукомісткого підприємництва; розвиток бізнес-акселераторів, як специфічної форми надання послуг місцевим підприємцям у сфері венчурного фінансування; залучення місцевих підприємств в інноваційні спільноти, які у подальшому можуть функціонувати як технопарки</p>

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

Таким чином, з метою реалізації методології неінноваційного формування державних пріоритетів розвитку підприємництва на національному та регіональному рівнях існує потреба у створенні такої інфраструктури підприємництва та ринку праці, яка б відповідала вимогам усіх стейкхолдерів економіки, мала оптимальну будову, засновану на швидкій мобільності, відповідно до мінливих вимог і змінних цілей соціально-економічного розвитку держави. Запропоновані рекомендації щодо формування інфраструктури підприємництва на національному та регіональному рівнях необхідно використовувати державним посадовцям, підприємцям та менеджерам інфраструктурних елементів. Зазначене дозволить у процесі формування державних пріоритетів розвитку підприємництва створити таку модель вітчизняної інфраструктури, яка б забезпечувала ефективні перетворення інституціональної матриці та задовольняла потреби підприємців у ресурсах на кожному етапі інноваційної діяльності.

## Література:

1. Гнатенко І. Методологічні аспекти розвитку інноваційного підприємництва: теорія та практика: монографія. Харків: СГ НТМ "Новий курс", 2019. 253 с.
2. Гнатенко І.А. Визначення інновацій як інструментарію національного підприємництва. Науковий вісник Одеського національного університету імені І. І. Мечникова. Серія "Економіка". 2018. Т. 23. Вип. 5 (70). С. 38—42.
3. Гнатенко І. Вплив національного інноваційного підприємництва на сталий розвиток ринку праці. Вісник Херсонського державного університету. 2018. № 32. С. 69—72.
4. Гнатенко І.А. Методологічні основи інституціонального аналізу національної системи інноваційного підприємництва. Науковий журнал "Економічний вісник Запорізької державної інженерної академії". 2018. № 6 (18). С. 70—74.
5. Ложачевська О.М., Ольшанський О.В., Гнатенко І.А., Снітко Є.О. Державні пріоритети розвитку інноваційного підприємництва в системі менеджменту в умовах діджиталізації суспільства. Ефективна економіка. 2021. № 7. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=9067> (дата звернення: 15.08.2021).
6. Brockova K., Rossokha V., Chaban V., Zos-Kior M., Hnatenko I., Rubezhanska V. Economic mechanism of optimizing the innovation investment program of the development of agro-industrial production. Management Theory and Studies for Rural Business and Infrastructure Development. 2021. Vol. 43. № 1. P. 129—135.
7. Gryshko V., Zos-Kior M., Zerniuk O. Integrating the BSC and KPI systems for improving the efficiency of logistic strategy implementation in construction companies. International Journal of Engineering & Technology. 2018. Vol. 7, № 3.2 Special Issue 2. P. 131—134.
8. Hutorov A.O., Hutorova O.O., Lupenko Yu.O., Yermolenko O. A., Voronko-Nevidnycha T. V. Modeling of the Cycle of Reproduction Process in the Agrarian Sector of Economy (Ukraine). Revista Espacios. 2019. Vol. 40. № 7. P. 19.
9. Rakhmetulina Z., Pokataieva O., Trokhymets O., Hnatenko I., Rubezhanska V. Optimization of the structure of an innovative cluster on a competitive basis in a free market. Financial and credit activities: problems of theory and practice. 2020. Vol. 4. № 35. P. 238—247.
10. Zos-Kior M., Hnatenko I., Isai O., Shtuler I., Samborskyi O., Rubezhanska V. Management of Efficiency of the Energy and Resource Saving Innovative Projects at the Processing Enterprises. Management Theory and Studies for Rural Business and Infrastructure Development. 2020. Vol. 42. № 4. P. 504—515.

## References:

1. Hnatenko, I. (2019), Metodolohichni aspekty rozvytku innovatsijnoho pidpriemnytstva: teoriia ta praktyka [Methodological aspects of innovative entrepreneurship development: theory and practice], New Course, Kharkiv, Ukraine.
2. Hnatenko, I. (2018), "Definition of innovations as tools of national entrepreneurship", Naukovyy visnyk Odes'koho natsional'noho universytetu imeni I. I. Mechnykova. Seriya "Ekonomika", vol. 23, 5 (70), pp. 38—42.
3. Hnatenko, I. (2018), "The Impact of National Innovative Entrepreneurship on Sustainable Development of the Labor Market", Visnyk Khersonskoho derzhavnoho universytetu-Bulletin of the Kherson State University, vol. 32, pp. 69—72.
4. Hnatenko, I. (2018), "Methodological bases of institutional analysis of the national system of innovative entrepreneurship", Ekonomichnyy visnyk Zaporizjkoji derzhavnoji inzhenernoji akademiji-Economic Bulletin of Zaporizhzhya State Engineering Academy, vol. 6 (18), pp. 70—74.
5. Lozhachevskaya, O.M. Olshansky, O.V. Gnatenko, I.A. and Snitko, E.A. (2021), "State priorities for the development of innovative entrepreneurship in the management system in the context of digitalization of society", Efektyvna ekonomika, vol. 7, available at: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=9067> (Accessed 15 Aug 2021).
6. Brockova, K. Rossokha, V. Chaban, V. Zos-Kior, M. Hnatenko, I. and Rubezhanska, V. (2021), "Economic mechanism of optimizing the innovation investment program of the development of agro-industrial production", Management Theory and Studies for Rural Business and Infrastructure Development, vol. 43.1, pp. 129—135.
7. Gryshko, V. Zos-Kior, M. and Zerniuk, O. (2018), "Integrating the BSC and KPI systems for improving the efficiency of logistic strategy implementation in construction companies", International Journal of Engineering & Technology, vol. 7, 3.2/2, pp. 131—134.
8. Hutorov, A. O. Hutorova, O.O. Lupenko, Yu. O. Yermolenko, O. A. and Voronko-Nevidnycha, T. V. (2019), "Modeling of the Cycle of Reproduction Process in the Agrarian Sector of Economy (Ukraine)", Revista Espacios, vol. 40.7, pp. 19.
9. Rakhmetulina, Z. Pokataieva, O. Trokhymets, O. Hnatenko, I. and Rubezhanska, V. (2020), "Optimization of the structure of an innovative cluster on a competitive basis in a free market", Financial and credit activities: problems of theory and practice, vol. 4.35, pp. 238—247.
10. Zos-Kior, M. Hnatenko, I. Isai, O. Shtuler, I., Samborskyi, O. and Rubezhanska, V. (2020). "Management of Efficiency of the Energy and Resource Saving Innovative Projects at the Processing Enterprises", Management Theory and Studies for Rural Business and Infrastructure Development, vol. 42.4, pp. 504—515.

Стаття надійшла до редакції 16.08.2021 р.

УДК 657: 658

*І. М. Сисоєва,  
к. е. н., доцент, доцент кафедри економіки, обліку та оподаткування,  
Вінницький навчально-науковий інститут економіки  
Західноукраїнського національного університету, м. Вінниця, Україна  
ORCID ID: 0000-0003-0567-1658;*

*Н. В. Добіжа,  
д. е. н., доцент, доцент кафедри фінансів, банківської справи та страхування,  
Вінницький навчально-науковий інститут економіки  
Західноукраїнського національного університету, м. Вінниця, Україна  
ORCID ID: 0000-0002-8277-7977*

DOI: 10.32702/2306-6814.2021.18.11

# ОСОБЛИВОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ

*I. Sysoieva,  
PhD in Economics, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Economics, Accounting  
and Taxation, Vinnytsia Educational and Scientific Institute of Economics of West Ukrainian National University  
N. Dobizha,  
Doctor of Economic Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Finance, Banking and  
Insurance, Vinnytsia Educational and Scientific Institute of Economics of West Ukrainian National University*

## PECULIARITIES OF PUBLIC FINANCIAL CONTROL IN UKRAINE

**Здійснено дослідження сутності державного фінансового контролю в Україні. Обґрунтовано, що питання аудиту соціального спрямування тісно пов'язані із державним фінансовим контролем, на сферу якого суттєво впливають трансформаційні зміни у контрольній діяльності. Ці зміни передусім стосуються структури державного фінансового контролю, що певною мірою змінює його сутнісні характеристики. Встановлено, що система контролю в Україні продовжує розвиватися інтенсивним методом, тобто шляхом формування нових органів державного контролю. Різні характеристики організації державного фінансового контролю доводять необхідність удосконалення вже існуючої системи. Доведено, що механізм сучасного державного контролю логічно розглядати як інструментарій регулювання економічних процесів для прийняття обґрунтованих управлінських рішень, спрямованих на підвищення ефективності використання державних коштів на суспільні потреби, зокрема й на соціальні.**

**A study of the essence of public financial control in Ukraine. It is substantiated that the issues of social audit are closely related to public financial control, the scope of which is significantly affected by transformational changes in control activities. These changes primarily concern the structure of public financial control, which to some extent changes its essential characteristics. It is established that the control system in Ukraine continues to develop intensively, ie through the formation of new state control bodies. Different characteristics of the organization of public financial control prove the need to improve the existing system. The quality of management does not ensure high effectiveness of control, and the technical and scientific basis of its implementation does not keep pace with society and does not meet modern requirements. If the control is carried out by the bodies of the State Audit Office authorized by the Cabinet of Ministers of Ukraine, then in this sense it is a**

**question of governmental control. Accordingly, there is a state external financial control (audit) carried out by the Accounting Chamber of Ukraine, which has signs of parliamentary control. State internal financial control, in particular internal control and internal audit, belongs to the competence of managers of budget funds and internal audit units of the budgetary institution.**

**Such construction and classification of the domestic financial control system provides a reliable platform for its effective development, including the formation of the legal framework, standardization of the conceptual framework, unification of clear and transparent rules of control bodies, improvement of cooperation and information exchange between them, identification status and mission of each of them. This will help bring Ukrainian auditing practice as close as possible to international auditing standards, EU best practice, and ultimately ensure that the main goal of effective control over the management and use of state (local) resources is achieved.**

**It is proved that the mechanism of modern state control is logically considered as a tool for regulating economic processes for making sound management decisions aimed at improving the efficiency of public funds for public needs, including social ones.**

*Ключові слова: державний фінансовий контроль, аудит, державний сектор, державні фінанси, контроль.*

*Key words: public financial control, audit, public sector, public finance, control.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Сучасний стан соціально-економічного розвитку держави характеризується, з одного боку, динамізмом та багатовекторністю процесів розвитку та реформ в усіх сферах суспільного життя загалом та державного управління зокрема, які обумовлені передусім її євроінтеграційними прагненнями. А з другого — складністю реалізації загальнонаціональних завдань і цілей у різних сферах суспільного життя через обмежений обсяг необхідних фінансових ресурсів для задоволення на високому рівні всіх потреб суспільства та соціально-економічного розвитку держави.

У таких умовах особливої актуальності набувають питання щодо підвищення прозорості, підзвітності та ефективності діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання державної і комунальної форми власності (далі суб'єкти господарювання) та управління і використання ними наявних ресурсів загалом та системи контролю за цим процесом зокрема. Адже ефективна система фінансового контролю за управлінням державними (місцевими) ресурсами (публічні кошти, необоротні та інші активи) та їх використання є не лише інструментом гарантії прозорості, підзвітності і якості діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання, а й дієвим механізмом для забезпечення фінансової стабільності і безпеки країни, досягнення стратегічних цілей держави, ефективності державної політики, підвищення рівня якості життя населення та, зокрема, реформування системи управління державними фінансами.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Питанням державного фінансового контролю присвячено праці таких авторів: Гуцаленко Л.В., Гулько В.В., Дерій В.А., Дрозд І.К., Жадан О.І., Нестругіна І.М. та ін. [1—5]. Попри значний вклад у дослідження цього пи-

тання цих науковців, детального узагальнення потребує питання механізму здійснення державного фінансового контролю.

## МЕТА ДОСЛІДЖЕННЯ

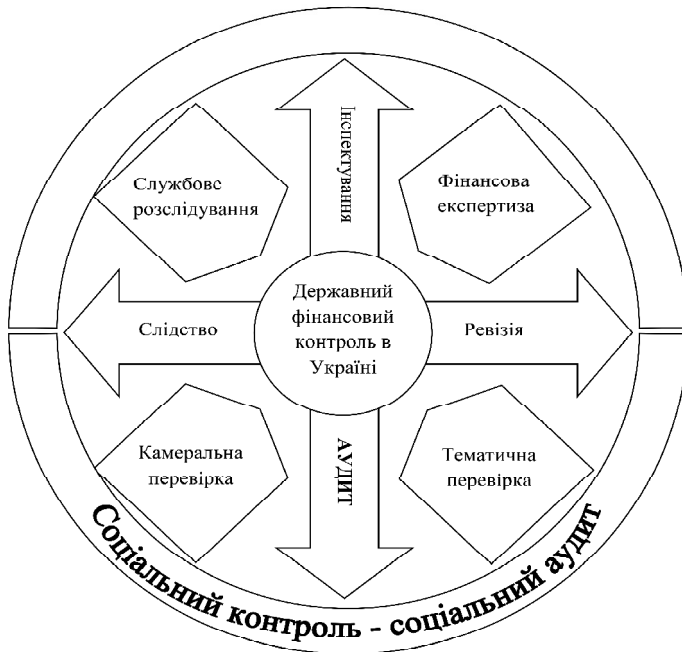
Метою дослідження є визначення механізму проведення Держаудитслужбою, її міжрегіональними територіальними органами, державного фінансового аудиту Пенсійного фонду України, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування та інших установ.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

На сьогодні розбудова дієвої та ефективної системи фінансового контролю в державному секторі, яка базувалася б на основоположних принципах та кращих практиках ЄС, є вкрай важливим кроком у процесі впровадження реформи управління державними фінансами. З огляду на це доцільно зосередити увагу на вирішенні низки проблемних питань, які стримують розвиток системи фінансового контролю в країні або мають на нього негативний вплив. Зокрема, першочергово необхідно провести моніторинг реальної можливості забезпечення ефективного контролю за управлінням та використанням державних (місцевих) ресурсів на центральному, регіональному і місцевому рівнях відповідними державними органами, що здійснюють такий контроль та ідентифікувати проблеми законодавчого і організаційно-управлінського характеру у зазначеній сфері [6].

У загальному вигляді ключовими компонентами фінансового контролю за управлінням державними (місцевими) ресурсами та їх використання є державний фінансовий контроль (рис. 1), який здійснюють органи Держаудитслужби, уповноважені Кабінетом Міністрів України (урядовий контроль), державний зовнішній фінансовий контроль (аудит), який здійснює Рахункова палата від імені Верховної Ради України (пар-





**Рис. 1. Здійснення контролюючих дій органом державного фінансового контролю в Україні**

Джерело: власна розробка.

ламентський контроль), та державний внутрішній фінансовий контроль, зокрема внутрішній контроль та внутрішній аудит, який забезпечується відповідно розпорядниками бюджетних коштів та підрозділом внутрішнього аудиту в бюджетній установі. Така побудова та класифікація вітчизняної системи фінансового контролю забезпечить створення надійної платформи для її ефективного розвитку, зокрема розвитку правового поля, унормування понятійного апарату, уніфікацію чітких і прозорих правил діяльності органів контролю, удосконалення механізму співпраці та обміну інформацією між ними, ідентифікацію статусу і місії кожного з них, а також сприятиме максимальному наближенню до міжнародних стандартів та кращої практики ЄС [6]. Адже основною метою їх діяльності є забезпечення ефективного контролю за управлінням та використанням державних (місцевих) ресурсів.

Здійснення державного фінансового контролю забезпечує центральний орган виконавчої влади, уповноважений Кабінетом Міністрів України на реалізацію державної політики у сфері державного фінансового контролю. Державний фінансовий аудит є різновидом державного фінансового контролю і полягає у перевірці та аналізі органом дер-

**Таблиця 1. Постанови Кабінету Міністрів України, які регламентують проведення державного фінансового аудиту Державною аудиторською службою**

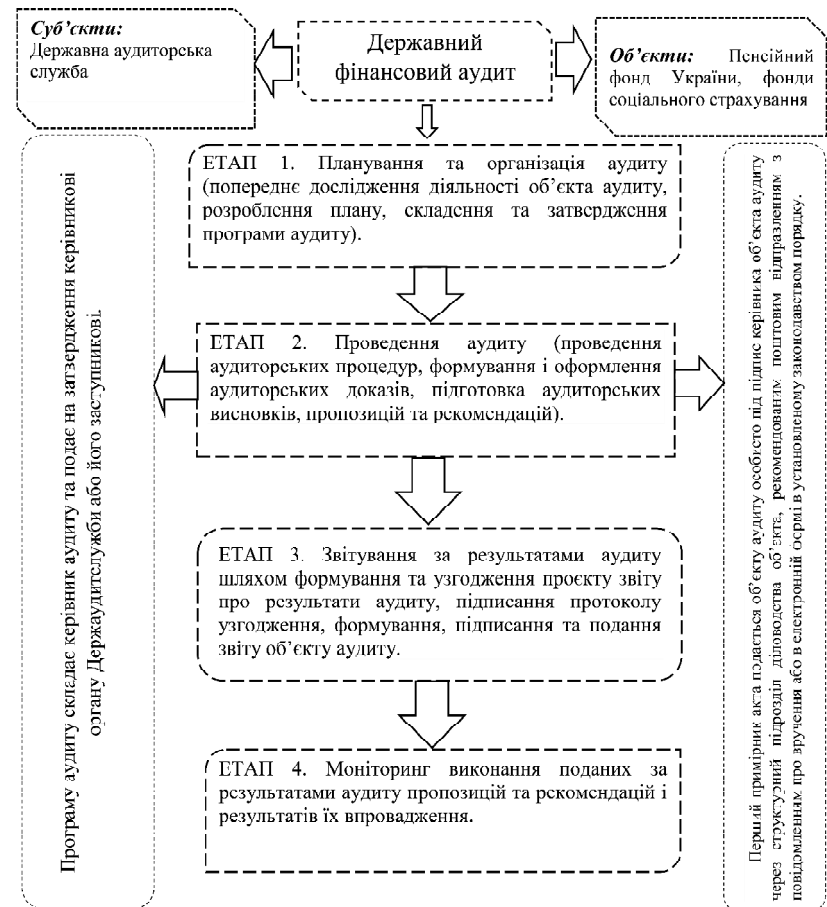
№ з/п	Назва	Основні реквізити документа	Основний предмет дослідження
1.	Порядок проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм	від 10.09.04 р. № 1017	Кошти державного та місцевих бюджетів
2.	Порядок проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту місцевих бюджетів	від 12.05.07 р. № 698	Формування і виконання місцевих бюджетів
3.	Порядок проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту державних (регіональних) цільових програм	від 29.09.18 р. № 692	Розроблення і виконання державних (регіональних) цільових програм
4.	Порядок проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту інвестиційних проєктів	від 12.09.18 р. № 740	Реалізація інвестиційних проєктів
5.	Порядок проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту Пенсійного фонду України, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування	від 27.12.18 р. № 1147	Використання коштів Пенсійного фонду України, а також фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування
6.	Порядок проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту діяльності суб'єктів господарювання	від 27.03.19 р. № 252	Використання державних та/або комунальних коштів і майна, інших активів держави
7.	Порядок проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту використання інформаційних технологій	від 22.05.19 р. № 517	Використання інформаційних технологій
8.	Про утворення Офісу фінансового контролю	від 01.12.19 р. № 1025	Утворити Офіс фінансового контролю
9.	Постанова Про відміну рішення про реорганізацію Державної аудиторської служби та ліквідацію Офісу фінансового контролю	від 20.05.20 р. № 338	Ліквідовано Офіс фінансового контролю

Джерело: власна розробка.

жавного фінансового контролю фактичного стану справ щодо законного та ефективного використання державних чи комунальних коштів і майна, інших активів держави, правильності ведення бухгалтерського обліку і достовірності фінансової звітності, функціонування системи внутрішнього контролю. Результати державного фінансового аудиту та їх оцінка викладаються у звіті.

У таблиці 1 систематизовано регламентацію діяльності Державної аудиторської служби України.

Для удосконалення нормативного інструментарію в частині здійснення державних фінансових аудитів Держаудитслужба напрацювала низку базових документів, головним з яких є Концепція реалізації державної політики у сфері реформування системи державного фінансового контролю до 2020 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 10.05.2018 року № 310-р. [7]. Схвалення зазначеної Концепції, власне, стало підґрунтям для розробки цілої низки нормативно-правових актів Уряду, що регламентують порядок проведення Держаудитслужбою нових видів та форм державного фінансового аудиту. Стаття 3 Закону України "Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні" зазначає, що "Державний фінансовий аудит є різновидом державного фінансового контролю і полягає у перевірці та аналізі органом державного фінансового контролю фактичного стану справ щодо законного та ефективного використання державних чи комунальних коштів і майна, інших



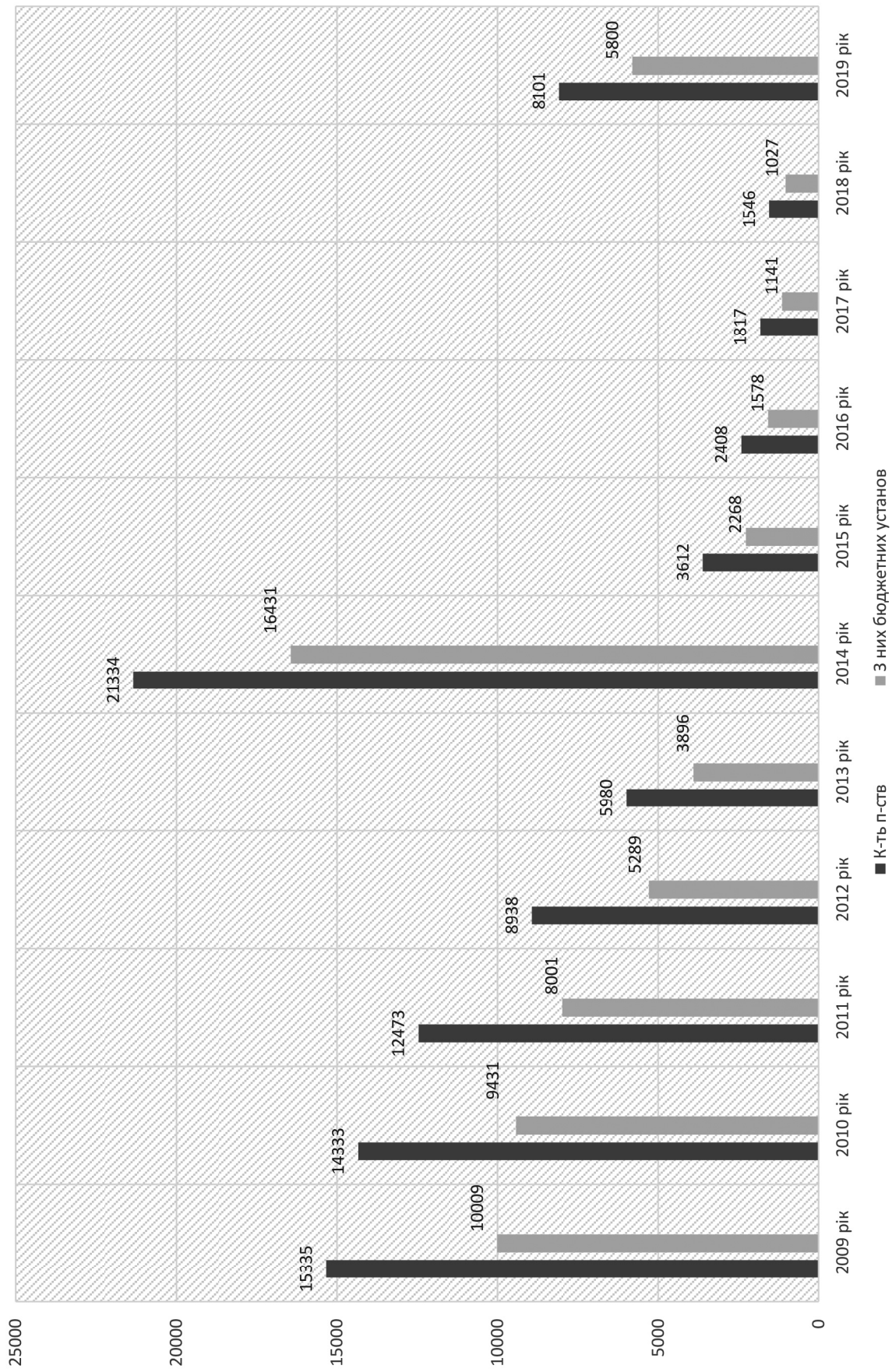
**Рис. 2. Механізм здійснення державного аудиту Пенсійного фонду України, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування**

Джерело: власна розробка.

активів держави, правильності ведення бухгалтерського обліку і достовірності фінансової звітності, функціонування системи внутрішнього контролю". На жаль, ма-

**Таблиця 2. Результати діяльності Держфінінспекції, Держаудитслужби та їх територіальних органів за 2013–2020 рр.**

Показник/рік	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1	2	3	4	5	6	7	8
1. Проведено контрольних заходів (всього), у тому числі:	23 802	4 002	2 668	2 181	1 777	10276	10950
1.1. Ревізій ФГД	9 804	3 692	2 361	1 809	1 392	1392	917
1.2. Державних фінансових аудитів виконання місцевих бюджетів	40	18	17	38	73	86	43
1.3. Державних фінансових аудитів виконання бюджетних програм	31	24	19	60	97	137	45
1.4. Державних фінансових аудитів діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки	147	97	86	189	212	225	117
1.5. Державних фінансових аудитів інвестиційних проєктів	-	-	-	-	-	1	2
1.6. Перевірок державних закупівель (з 2019 року перевірок закупівель)	13 688	101	147	63	3	118	122
1.7. Оцінок якості внутрішнього аудиту	8	8	11	0	0	0	0
1.8. Моніторингів закупівель	-	-	-	-	-	8762	9693
1.9. Ревізій виконання місцевих бюджетів	-	-	-	-	-	4	11



**Рис. 3. Підприємства, установи та організації (в т.ч. бюджетні установи), які проходили перевірку у період з 2009 по 2019 рр.**

Джерело: власна розробка.

ючи у своєму арсеналі такий дієвий інструмент як державний фінансовий аудит, Держаудитслужба до цього часу не мала механізму, що дозволяв би його використовувати для аналізу діяльності фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування. Водночас здійснення державного фінансового контролю за використанням коштів фондами соціального страхування набуває особливої актуальності на тлі тотального браку коштів у цих фондах, а особливо коштів Пенсійного фонду України (рис. 2). Для запровадження такого механізму п. 284 Плану пріоритетних дій Уряду на 2018 рік, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28.03.2018 року № 244-р, було передбачено розробку відповідного проєкту постанови Кабінету Міністрів України, який регламентував би порядок проведення Держаудитслужбою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту фондів загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування.

Проєктом порядку передбачено, що це є окремий вид державного фінансового аудиту, спрямований на проведення аналізу й перевірки законності та ефективності використання коштів фондів загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування (далі — фонди соціального страхування), правильності ведення ними бухгалтерського обліку й достовірності їхньої фінансової звітності, функціонування системи внутрішнього контролю та стану внутрішнього аудиту у цих фондах.

Державний фінансовий аудит Пенсійного фонду України, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування (далі аудит) вид державного фінансового аудиту, спрямований на проведення аналізу і перевірки законності та ефективності використання коштів Пенсійного фонду України, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, правильності ведення ними бухгалтерського обліку і достовірності їх фінансової звітності, стану внутрішнього контролю та стану внутрішнього аудиту.

Результати діяльності Держфінінспекції (правонаступник КРУ з 2014 року), Державної аудиторської служби (створеної на базі Держфінінспекції 15.10.2015 року) відображено у таблиці 2. Як видно з таблиці, найбільшу кількість контрольних заходів було здійснено у 2014 році, а найбільшу кількість фінансових правопорушень виявлено у 2020 році. Ці дані свідчать про ефективність роботи цього суб'єкта контролю.

Оскільки державний фінансовий контроль — складова державного управління, то його удосконалення безпосередньо залежить від формування в Україні повноцінної ринкової економіки із саморегулюючою фінансовою системою, від демократичних принципів здійснення державної влади, від темпів впровадження норм соціальної правової держави.

На рисунку 3 проілюстровано у динаміці кількість здійснених перевірок протягом 10 років. Стан економічних реформ в Україні не є задовільним, і тому необхідно залучати відповідні наукові установи для розробки та апробації шляхів удосконалення фінансово-контрольної діяльності. Складність об'єктів державного фінансового контролю зумовлена їх трансформаційним

станом, що значно перевищує можливості суб'єктів державного фінансового контролю щодо здійснення своїх контролюючих повноважень.

Підвищення ефективності використання державних фінансів, яке має вирішальне значення для економічного розвитку України та суспільного добробуту, а також виконання завдань, передбачених планом дій Україна ЄС, можливо досягти, зокрема, шляхом системного вдосконалення діяльності органів державного і комунального сектору, підвищення рівня культури державного управління. Важливим інструментом державного управління, що дає змогу досягти виконання зазначених завдань та зменшити кількість проблемних питань, пов'язаних з діяльністю органів державного і комунального сектору, є державний внутрішній фінансовий контроль. Ефективний державний внутрішній фінансовий контроль сприяє державному управлінню у випадку зміни середовища, потреб та пріоритетів суспільства і держави. У зв'язку з цим з метою вдосконалення системи державного управління, впровадження нових технологічних досягнень з урахуванням програмних змін необхідно постійно проводити оцінку державного внутрішнього фінансового контролю з метою удосконалення його відповідно до потреб сьогодення.

На сучасному етапі розвитку фінансового контролю в країні саме Держаудитслужба по суті є дієвим інструментом Уряду, що має основу для забезпечення здійснення якісного контролю за законністю та ефективністю (результативністю, ефективністю та економічністю) управління і використання державних (місцевих) ресурсів та діяльності відповідних органів державної влади, органів місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання [4].

Важливими аспектами подальшого розвитку Держаудитслужби та реформування системи державного фінансового контролю є розв'язання таких основних проблем:

- недосконалість нормативно-правового, фінансового, інформаційного та методологічного забезпечення системи державного фінансового контролю;

- відсутність законодавчої бази та методології для проведення органами Держаудитслужби різних видів і форм державного фінансового аудиту: аудиту фінансової звітності, ІТ аудиту, аудиту коштів (фондів і грантів) ЄС, аудиту інвестиційних проєктів, аудиту державних (регіональних) цільових програм тощо через обмеженість запроваджених видів і форм аудиту в практиці органів Держаудитслужби; недосконалість методології запроваджених видів аудиту (виконання бюджетних програм, місцевих бюджетів, діяльності суб'єктів господарювання), її невідповідність сучасним міжнародним стандартам у зазначеній сфері, низька спроможність залучення міжнародної технічної допомоги;

- недостатній рівень переорієнтування інспектування на значні фінансові порушення та проведення ревізій винятково на основі ризиків через розпорошеність зусиль на проведення більшою мірою дріб'язкових заходів за зверненням правоохоронних органів;

- відсутність співпраці з європейськими органами протидії фінансово-економічним правопорушенням (зокрема, Комісією ЄС з питань боротьби з шахрайством (OLAF);

**Таблиця 3. Загальні результати діяльності міжрегіональних територіальних органів Держаудитслужби, виявлені в регіонах, 2019 р.**

№ з/п	Регіон	Моніторинг закупівель	Встановлено порушень	Попереджено порушень, млн грн	Результативність моніторингу
1.	Вінницька область	413	387	404,6	93,7%
2.	Волинська область	152	131	81,6	86,2%
3.	Дніпропетровська область	586	523	592,5	89,2%
4.	Донецька область	147	147	729,1	99,3%
5.	Житомирська область	373	365	452,5	97,9%
6.	Закарпатська область	159	146	1486,1	91,8%
7.	Запорізька область	375	279	288,9	74,4%
8.	Івано-Франківська область	374	344	159	92%
9.	м. Київ Київська область	506	429	1097,3	84,8%
10.	Кіровоградська область	284	281	764,3	98,9%
11.	Луганська область	238	235	368	98,7%
12.	Львівська область	506	412	673,6	81,4%
13.	Миколаївська область	255	248	712,4	97,3%
14.	Одеська область	635	618	1676,6	97,3%
15.	Полтавська область	323	322	1168,1	99,7%
16.	Рівненська область	304	304	163,7	100%
17.	Сумська область	142	141	167,7	99,9%
18.	Тернопільська область	233	231	251,2	99,1%
19.	Харківська область	466	405	309,2	86,3%
20.	Херсонська область	242	239	437,6	98,8%
21.	Хмельницька область	341	319	279,7	93,5%
22.	Черкаська область	382	380	2061,5	99,5%
23.	Чернівецька область	280	280	659,8	100%
24.	Чернігівська область	385	377	330	99,6%

Джерело: систематизовано авторами.

— недостатній рівень розуміння органами державної влади, органами місцевого самоврядування та суб'єктами господарювання сутності аудиту, який проводиться органами Держаудитслужби, що не сприяє якісній взаємодії між ними та формуванню партнерських відносин;

— обмеженість заходів впливу органів Держаудитслужби на несумлінних керівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання та порушників фінансової дисципліни, бюджетного законодавства, невиконання ними законних вимог органів Держаудитслужби;

— низька спроможність розпорядників бюджетних коштів до впровадження та розвитку внутрішнього контролю через недостатній рівень усвідомлення сутності державного внутрішнього фінансового контролю та відповідальності за результати їх діяльності, зокрема перед суспільством;

— обмеженість доступу до інформаційних ресурсів (бази даних, реєстри, автоматизовані системи), зокрема через відсутність або недосконалість механізму обміну інформацією між відповідними державними органами, не налагоджена ефективна взаємодія органів контролю між собою;

— низький рівень охоплення контролем місцевих бюджетів органами Держаудитслужби через недостатність відповідного кадрового та фінансового ресурсу;

— необхідність докорінної зміни системи навчання та підвищення кваліфікації державних аудиторів, упровадження у вітчизняну практику міжнародних підходів постійного професійного розвитку, збільшення ресурсів на зазначені цілі, активне залучення міжнародних донорських організацій;

— потреба у підвищенні рівня інформованості суспільства про напрями та результати діяльності органів Держаудитслужби, зокрема фокусування на висвітленні інформації про конкретну користь для людей — платників податків.

Комплексне розв'язання окреслених проблем можливе за умови вживання на державному рівні заходів, спрямованих на реформування системи державного фінансового контролю та підвищення його ефективності, оскільки не завжди його ефективність була підтвердженою.

Постановою КМУ від 11 грудня 2019 року № 1025 було створено Офіс фінансового контролю, що був правонаступником майна, прав та обов'язків реорганізованої Державної аудиторської служби та проіснував до травня 2020 року. Моніторинг процедури закупівлі здійснюють центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю, та його міжрегіональні територіальні органи (далі — органи державного фінансового контролю) (відповідно до ч. 1 ст. 8 Закону "Про публічні закупівлі") [8].

Моніторинг процедури закупівлі здійснюється протягом проведення процедури закупівлі, укладення договору про закупівлю та його дії. Обмін інформацією між органом державного фінансового контролю та замовником, встановлений цією статтею, здійснюється в електронному вигляді через електронну систему закупівель.

Упродовж січня—грудня 2019 року проведено понад 10,7 тис. заходів державного фінансового контролю (у тому числі понад 1,5 тис. ревізій та перевірок, понад 8 тис. моніторинрів закупівель, 449 державних фінансових аудитів) на підприємствах, в установах та



організаціях різних форм власності. Загальні результати діяльності міжрегіональних територіальних органів Держаудитслужби, виявлені в регіонах, 2019 р. відображено у таблиці 3.

Підставами для проведення моніторингу можуть бути: дані автоматичних індикаторів ризиків; інформація, отримана від органів державної влади, народних депутатів України, органів місцевого самоврядування, про наявність ознак порушення (порушень) законодавства у сфері публічних закупівель; повідомлення в засобах масової інформації, що містять відомості про наявність ознаки порушення (порушень) законодавства; виявлені органом державного фінансового контролю ознаки порушення (порушень) законодавства у сфері публічних закупівель в інформації, оприлюдненій в електронній системі закупівель; інформація, отримана від громадських об'єднань про наявність ознак порушення (порушень) законодавства у сфері публічних закупівель, виявлених за результатами громадського контролю у сфері публічних закупівель.

Проведені контрольні заходи засвідчили, що і надалі залишається досить розповсюдженою негативна практика використання державних ресурсів з недотриманням вимог законодавства, а державний фінансовий аудит у поєднанні з громадським соціальним аудитом мають стати на перешкоді правопорушенням та корупційним схемам.

## ВИСНОВКИ

На функціонування механізму державного фінансового контролю значно впливають найменші трансформації, які відбуваються в сфері контрольної діяльності. Такі перетворення призводять до змін у складі механізму державного фінансового контролю, тобто до нього можуть включатися нові складники та виходити ті з них, які втратили свою важливість. Водночас з упровадженням таких змін у складі механізму державного фінансового контролю має по-новому формулюватись його суть. Пропонуємо розглядати механізм державного контролю як інструментарій регулювання економічних процесів для прийняття своєчасних управлінських рішень щодо підвищення ефективності використання державних коштів.

### Література:

1. Гулько В.В. Удосконалення механізму державного фінансового контролю в Україні. Актуальні проблеми економіки. 2010. № 12 (114). С. 181—185.
2. Гуцаленко Л.В., Дерій В.А., Коцупатрій М.М. Державний фінансовий контроль: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. К.: Центр учбової літератури, 2009. 424 с.
3. Дрозд І.К., Шевчук В.О. Державний фінансовий контроль: навч. посіб. К.: ТОВ "Імекс-ЛТД", 2007. 304 с.
4. Жадан О.І. Механізм фінансового контролю ефективності використання державних коштів: автореф. дис. ... канд. наук з держ. управління: 25.00.02. Донецьк, 2008. 25 с.
5. Нестругіна І.М. Організаційно-правові засади функціонування механізму державного фінансового контролю. URL: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/znpdduu/du/2011\\_194/n.htm](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/znpdduu/du/2011_194/n.htm)
6. Сисоєва І.М. Особливості аудиту у країнах європейського союзу. Інвестиції: практика та досвід. 2021. № 3. С. 26—31. DOI: 10.32702/2306-6814.2021.3.26

7. Електронний ресурс <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/310-2018-%D1%80#Text>

8. Електронний ресурс <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1025-2019-%D0%BF#Text>

### References:

1. Hul'ko, V.V. (2010), "Improving the mechanism of public financial control in Ukraine", Aktual'ni problemy ekonomiky, vol. 12 (114), pp. 181—185.
2. Hutsalenko, L.V. Derij V.A. and Kotsupatryj, M.M. (2009), Derzhavnyj finansovyj kontrol' [State financial control], Tsentr uchbovoi literatury, Kyiv, Ukraine.
3. Drozd, I.K. and Shevchuk, V.O. (2007), Derzhavnyj finansovyj kontrol' [State financial control], TOV "Imeks-LTD", Kyiv, Ukraine.
4. Zhadan, O.I. (2008), "The mechanism of financial control over the efficiency of public funds", Ph.D. Thesis, Public Administration, Donetsk, Ukraine.
5. Nestrulina, I.M. (2011), "Organizational and legal bases of functioning of the mechanism of the state financial control", available at: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/znpdduu/du/2011\\_194/n.htm](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/znpdduu/du/2011_194/n.htm) (Accessed 05 Sept 2021).
6. Sysoieva, I. (2021), "Features of the audit in the countries of the european union", Investytsiyi: praktyka ta dosvid, vol. 3, pp. 26—31. DOI: 10.32702/2306-6814.2021.3.26
7. Cabinet of Ministers of Ukraine (2018), Resolution "About approval of the Concept of realization of the state policy in the field of reforming of system of the state financial control till 2020", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/310-2018-%D1%80#Text> (Accessed 05 Sept 2021).
8. Cabinet of Ministers of Ukraine (2019), Resolution "About formation of Office of financial control", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1025-2019-%D0%BF#Text> (Accessed 05 Sept 2021).

Стаття надійшла до редакції 09.09.2021 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

А. А. Шуканова,

к. пед. н., доцент, Полтавський національний педагогічний університет імені В. Г. Короленка  
ORCID ID: 0000-0002-9520-713X

О. А. Федій,

к. пед. н., доцент, Полтавський національний педагогічний університет імені В. Г. Короленка  
ORCID ID: 0000-0002-4879-9523

П. В. Шуканов,

д. геогр. н., доцент, Полтавський університет економіки і торгівлі  
ORCID ID: 0000-0002-7973-3973

DOI: 10.32702/2306-6814.2021.18.19

# ОСОБЛИВОСТІ ПРИСТОСУВАННЯ ДО УМОВ ПАНДЕМІЇ СУБ'ЄКТІВ ТУРИСТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

A. Shukanova,

PhD in Pedagogical Sciences, Associate Professor, Poltava National Pedagogical University named after V. G. Korolenko  
O. Fedyi,

PhD in Pedagogical Sciences, Associate Professor, Poltava National Pedagogical University named after V. G. Korolenko  
P. Shukanov,

Doctor of Science in Geography, Associate Professor, Poltava University of Economics and Trade

## FEATURES OF ADAPTATION TO THE CONDITIONS OF THE PANDEMIC OF TOURISM ACTIVITIES

**У статті розкрито особливості пристосування суб'єктів туристичної діяльності до умов пандемії. Розглянуто заходи державної підтримки та регулювання суб'єктів сфери туризму, які проводяться в Україні та зарубіжних країнах. Доведено, що туристичні та готельні бренди мають бути більш гнучкими і продемонструвати величезну гнучкість та винахідливість, щоб піклуватися про своїх співробітників у поточній ситуації роботи під час й після пандемії, одночасно задовольняючи швидко мінливі потреби своїх клієнтів. Обґрунтовано, що гнучку політику відмов, перегляд програм лояльності, стратегії збереження персоналу та переорієнтацію основних заходів самозбереження можуть застосовувати суб'єкти туристичної діяльності. Визначено, що дуже суттєвою рисою відновлення туристичного бізнесу є усвідомлення того, що відновлення повинно починатись із місцевого рівня та плавно поширюватись на регіональні, національні та глобальні етапи.**

**The article considers the main problems of survival of subjects in the tourist ecosystem, which is under threat without constant state support. Theoretical and practical provisions aimed at adapting tourism entities to the conditions of the pandemic are presented. It is established that the governments of the states, in particular the government of Ukraine, have taken a number of measures to mitigate the impact of the pandemic on tourism, to minimize job losses. The presented research is formed in the context of two aspects: 1) the analysis of the state support of subjects of tourist branch in some countries of the world, in particular and in Ukraine; 2) consideration of strategies resorted to by tourism entities. It is determined that the key priorities of tourism policy should include: 1) restoring the confidence of travelers; 2) support for travel companies in adaptation and survival; 3) promoting the development of domestic tourism and supporting the safe return of international**

*tourism; 4) providing clear information to travelers and companies and limiting uncertainty (as far as possible); 5) development of response measures to support gaps and targeted support; 6) strengthening tourism cooperation within and between countries; 7) creating more sustainable conditions for the development and support of tourism. It was found that the developed countries of the world have provided timely and large-scale assistance to tourism. It has been proven that the pandemic has significantly changed the trends of the tourism industry, including issues such as hygiene and safety, consumers in the domestic market and in neighboring countries, tours and virtual reality technologies in tourism. It is determined that under the influence of the pandemic, some tourism entities managed to reorient in time and not go bankrupt. Due to large-scale vaccination, the tourism business is gradually recovering. Businesses that can make the most of technology and optimize costs will be in the best position to meet future challenges and achieve long-term success. It was found that the liquidity of the tourism and hospitality industries can be maintained and strengthened by meeting a variety of consumer needs and taking measures to turn barriers into opportunities.*

*Ключові слова: туризм, суб'єкти туристичної діяльності, пандемія, адаптація, державна підтримка.*  
*Key words: tourism, tourism entities, pandemic, adaptation, government support.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Поява смертельної хвороби COVID-19 спричинила величезні фінансові втрати та глобальні кризи у сфері охорони здоров'я та економіки у всьому світі. Як наслідок, відбулося різке скорочення діяльності у індустрії туризму. Пандемія негативно вплинула на поведінку туристів та їх психічний стан. Так, споживачі туристичних послуг стали відмовлятися від запланованих планів туру, побоюючись заразитись хворобою. Необхідно зазначити, що туристичні подорожі збільшують ризик зараження інших пасажирів, тому туристична сфера стала однією із сфер, яка не може втримати свої позиції без мобільності туристів.

З огляду на вищевикладене, доцільно відзначити, що проблематика адаптації представників туристичної галузі є важливим науковим завданням та лежатиме в основі актуальності цього дослідження.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Питання напрямів розвитку туристичної галузі в Україні та у світі є широко досліджені вітчизняними та зарубіжними дослідниками. Однак, оскільки проблема COVID-19 стосується 2020 року, кількість досліджень є недостатньою для формування чітких рекомендацій для індустрії туризму та інших суб'єктів туристичної діяльності.

Зокрема, О.В. Дишкантюк, Л.М. Потьомкін, К.В. Власюк у [1] акцентують увагу на макроекономічних заходах підтримки туризму в Україні як галузі. А саме науковці відзначають, що такими заходами є відкриття ліній кредитування, відтермінування сплати податкових та боргових зобов'язань у контексті впливу пандемії COVID-19 на сектори індустрії туризму.

Колектив науковців у джерелі [2] виокремив чотири основні рівні адаптації системи менеджменту туристичного підприємства до впливу зовнішнього середовища: 1) епістемологічний; 2) прагматичний; 3) інструментальний; 4) організаційний.

М.М. Фурдак [3] вважає, що основними шляхами виведення туристичної галузі України з кризи, заподіяної глобальним поширенням пандемії, спричиненої вірусом COVID-19, є підвищення рівня якості туристичних послуг до європейських стандартів та внутрішній туризм.

Вивчення гостинності та туризму в умовах пандемії мають першочергове значення. Подорожі та туризм вносять значний внесок у ділові операції та в кінцевому підсумку роблять внесок у світову економіку [4]. Сектор туризму є економічним чинником ВВП країни призначення [5].

Проте питання вжиття конкретних заходів/стратегій суб'єктами туристичної діяльності під час пандемії залишається дискусійним і не повністю розкритим.

## МЕТА СТАТТІ

Метою статті є визначення адекватних змін у діяльності представників туристичної галузі для адаптації та виходу з кризи, яку спровокувала пандемія.

## МАТЕРІАЛИ ТА МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Дослідження щодо пристосування до умов пандемії суб'єктів туристичної діяльності проводилось методами аналізу та синтезу, абстрактно-логічним та монографічним методами, а також на основі інформації, оданої із наукових джерел.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Сталий туризм, дії щодо клімату, перетворення на новий глобальний економічний лад та стійкість — це виклики сьогодення для туризму. Історично склалося так, що туристична індустрія швидко відновила після катастроф, пандемій та епідемій, таких як Ебола, респіраторний синдром на Близькому Сході (MERS) та важкий гострий респіраторний синдром (SARS). Місцеві, регіональні або національні уряди допомагають галузі відновитися шляхом залучення інвесторів через податкові пільги, поблагливі правила використання земель тощо

Таблиця 1. Реакція уряду на COVID-19 у туризмі

Країна	Дії
Австрія	Федеральне міністерство сільського господарства, регіонів та туризму разом з Австрійським банком розвитку туризму ввели пакет коронавірусу для туризму
Бельгія	Якщо мандрівник скасовує святковий пакет, то клієнтам може бути запропоновано кредитний купон на однакову суму замість дійсного відшкодування протягом щонайменше року
Бразилія	Національний банк розвитку відкрив кредит для оборотних коштів у туристичній галузі для МСП. Також підготовлено пакет допомоги авіакомпаніям
Канада	Канадський фонд досвіду (CEF) запропонував кошти на суму 1 мільйон канадських доларів для послаблення стресу для місцевого туристичного бізнесу
Чилі	Були запроваджені пакети, включаючи відстрочки сплати податків, гнучкість у сплаті податків та інші способи надання більшої ліквідності постраждалим організаціям. МСП у країні, особливо туристичний сектор, отримують перевагу у отриманні цих пакетів
Колумбія	Введено комунікаційний канал із світовими органами туризму в Латинській Америці та туристичними організаціями для передачі інформації, що стосується належної практики
Коста-Ріка	Інститут туризму Коста-Ріки оголосив про тримісячне призупинення оподаткування продажів авіаквитків та доходу, отриманого на одного туриста, для організацій, які просять про несплату через проблеми з ліквідністю з квітня по липень 2020 року
Естонія	Міністерство економічних питань та комунікацій у співпраці з Фондом Kredex (державною фінансовою установою для естонських підприємств) та Enterprise Estonia створило 25 мільйонів євро «пакет допомоги» сприяти індустрії туризму
ЄС	Для туристичної галузі ЄС запропонував такі переваги, як підтримка ліквідності, податкові пільги та пом'якшення правил отримання державної допомоги
Франція	Заміна відшкодування кредитом в еквівалентній сумі на наступну турпослугу. План відновлення на 1,3 млрд євро, що фінансується Caisse des Dépôts та Bpifrance та додаткові приватні інвестиції на загальну суму 7 мільярдів євро
Німеччина	«План Маршалла для туризму» для туристичної галузі, бюджетне стимулювання галузі. Федеральний урядовий центр передового досвіду туризму розробив інформаційну веб-сторінку, що стосується COVID-19 впливу на туристичну галузь
Греція	Міністерство туризму створило Комітет з питань кризового управління з питань коронавірусу. Уряд запровадив загальні заходи допомоги, доступні для туристичного бізнесу
Індонезія	Уряд запропонував пакет стимулюючих заходів у розмірі 725 мільйонів доларів для відродження туризму
Італія	Уряд запропонував 4 мільярди євро допомоги для індустрії туризму
Японія	Японське агентство з туризму запропонує 2,2 млрд доларів США для побудови туристичних напрямків та зробить їх привабливими, розвиваючи туристичне середовище та заохочуючи іноземних туристів
Корея	Уряд Кореї запроваджує фінансову підтримку, звільнення від сплати податків та підтримку робочих місць/зайнятості для індустрії туризму
Нова Зеландія	400 мільйонів новозеландських доларів було надано Фонду відновлення туризму (TRF) у Бюджеті - 2020
Польща	Кампанія «Польща не скасовує, відкладає» була розпочата Польською туристичною організацією, щоб туристи могли користуватися вже придбаними послугами у зручний для цього день
Південна Африка	У сфері гостинності та туризму було запроваджено пакет допомоги у розмірі приблизно 11 мільйонів доларів для МСП
Швейцарія	Парламент Швейцарії запропонував додаткове федеральне фінансування у розмірі 40 мільйонів швейцарських франків для туризму Швейцарії (СТ) на 2020 та 2021 роки
Сполучені Штати	Уряд представив пакет стимулів у розмірі 2 трильйонів доларів США, призначений для всіх підприємств
Великобританія	Група реагування на події туристичної індустрії (TIER) та Рада туристичної індустрії постійно функціонують, працюють над розробкою кампанії відновлення для популяризації британського туризму після закінчення пандемії
Україна	Загальні заходи підтримки МСП, 10-відсоткова ставка ПДВ для туристичних послуг, виділення Кабінетом Міністрів 1 млрд грн з фонду боротьби з COVID-19 на підтримку культури і туризму та допомога з часткового безробіття
Китай	З метою відновлення туризму під час й після пандемії уряд Китаю запровадив адаптивні заходи відвідування різних провінцій залежно від захворюваності

Джерело: узагальнено авторами на основі [8; 9].

[6; 7]. Перш ніж відновити міжнародні подорожі, внутрішній туризм сприятиме відновленню туристичної галузі після пандемії. Інші фактори, включаючи технологічну стійкість, місцеву приналежність та впевненість клієнтів та співробітників, можуть допомогти підвищити стійкість галузі, що є необхідністю наразі.

Усі галузі економіки під час пандемії потребували урядових пакетів стимулів та втручання для підвищення їх продуктивності. Уряд відіграв значну роль в економіці туризму (табл. 1). Це призвело до повторної націоналізації авіакомпаній (наприклад, Air France і Lufthansa), туристичних фірм та мереж, як-от: аеропорти. Це дещо інше у порівнянні з попередніми кризами, які виклика-

ли цікавість у дослідженнях та інститутах і не мали впливу на політику, особливо в індустрії туризму.

Доцільно країнам для збереження й відновлення туристичної галузі розглянути досвід реалізації Новою Зеландією та Австралією програми "Транстасманська туристична зона, вільна від COVID-19", яка дозволяє при дотриманні умов безпечності взаємовідвідувати ці країни [10].

Заходи, запроваджені урядами країн наразі спрямовані на [10]: 1) забезпечення збалансованості між захистом туристів та інтересами працівників туристичної галузі; 2) формування умов виживання бізнесу, особливо малого та середнього бізнесу; 3) координацію відновлення та розвитку туристичного сектора.

**Таблиця 2. Заходи відновлення,  
що використовуються іншими суб'єктами туристичної діяльності**

Суб'єкт	Дії
Готелі	Використання державної допомоги, самозбереження (заохочення ринку щодо заброньованих номерів; призупинення дії програм лояльності; підтримка спільнот; переорієнтація діяльності; реагування щодо охорони здоров'я та безпеки; реагування щодо внутрішньої структури та організації компанії шляхом зменшення/ліквідації витрат) та взаємодопомоги готелів (формування кластерів, союзів)
Бари та ресторани	Використання державної допомоги, самозбереження («їжа на виніс» або «доставка», робота на відкритому повітрі; кейтеринг; дотримання карантинних вимог при роботі)
Екскурсійні об'єкти	Використання державної допомоги, самозбереження (віртуальні тури, віртуальні заходи, відеоблоги в соціальних мережах та освітній контент; дотримання карантинних вимог при роботі)
Організатори подій	Використання державної допомоги, відшкодування коштів тим клієнтам, які вже придбали квитки на події. Зокрема, розглядається можливість видачі сертифікатів на події наступного року або повної відмови від відшкодування (у зв'язку з нестачею коштів в організаторів), самозбереження (організація віртуальних заходів та подій)
Авіакомпанії	Використання державної допомоги, самозбереження (переорієнтація на вантажні перевезення)

Джерело: узагальнено авторами на основі власних досліджень.

Технології є головною силою у створенні гнучкості в індустрії туризму. Під час COVID-19 є випадки заміни людей роботами, застосування мобільних телефонів для відстеження людей, контактів або аналітики великих даних, що прогнозує поширення COVID-19 серед мас. Робот, технології автоматизації та штучний інтелект можуть знизити вартість, покращити ліквідність та підвищити гнучкість. Це також допоможе зберегти соціальну дистанцію, оскільки технології можуть з'єднувати людей без будь-якого фізичного контакту. Таким чином, технології можуть вирішувати проблеми, пов'язані з пандемією, до прикладу, як-от: перевірка мандрівників, виявлення випадків COVID-19 та відстеження контактів, забезпечення онлайн-освіти для студентів тощо.

Тепер люди почали ігнорувати проблеми конфіденційності, щоб отримати більш значну технологічну перевагу. Активно почав розвиватися електронний туризм шляхом проактивного використання ІТ-ресурсів для короткострокових та довгострокових цілей.

Під час пандемії та після COVID-19 внутрішній туризм має домінувати на ринку, більшість мандрівників прибувають з найближчих територій. У багатьох місцях внутрішні подорожі обмежуються відвідуванням друзів та родичів, але незабаром це пошириться і на туризм у вільний час. Міжнародні подорожі поступово поживляються, коли відкриваються кордони і це дозволить безперешкодно виконувати міжнародні рейси. Багато країн та регіонів обмежили пересування, запровадивши заборони та інші жорсткі вимоги щодо в'їзду та виїзду, що тонко вплинуло на світову туристичну індустрію.

Нинішній час є найбільш відповідним для просування сталої туристичної галузі. Після наслідків COVID-19 туристична галузь неодмінно підлягатиме реорганізації. Галузь має бути орієнтована на освіту, екологічну та

соціальну справедливість. Так, різні суб'єкти туристичної діяльності для адаптації до умов, що змінилися під час пандемії, застосовують заходи однакового спрямування — державна підтримка, співпраця та самозбереження (табл. 2).

Цікавими є приклади виживання представників круїзного туризму, адже ця галузь туризму, уникаючи оподаткування (через податкові гавані та офшори), потрапила у пастку, де відсутня можливість державної підтримки. Зокрема, стратегія самозбереження проявляється в переорієнтації діяльності, наприклад використання пасажирського лайнеру у якості плавучого музею, морські круїзи "мандрівкою в нікуди" (просто розваги на борту лайнера у морі) [11].

Китай найшвидше одужав від пандемії, що значно поживило туризм та призвело до розробки нових турпродуктів, зокрема програми відвідування мегаполісів, островів, відомих гірських курортів і регіонів природних заповідників (TUI China) [11].

Нижче представлено заходи, до яких вдаються готелі як суб'єкти туристичної діяльності (на прикладі Китаю як країни, що найбільше постраждала від пандемії). Період відновлення готельного ринку в Китаї вимагає тісної співпраці між операторами готелів, власниками готелів і інвесторами, а також державними органами. Для цього готелі використовують наступні стратегії збереження ліквідності: 1) стратегія використання державної допомоги; 2) стратегія взаємодопомоги між готелями і всередині готельних мереж; 3) стратегія самозбереження.

Уряд підтримав готельну галузь за допомогою політики преференцій, щоб допомогти підприємствам стати на правильний шлях за рахунок зниження податків і відсотків по кредитах. У той же час, розглядалася можливість зниження порогу кредиту і витрат на фінансування для підприємств, які найбільше постраждали внаслідок



лідок пандемії. Наприклад, муніципальний уряд Саньї випустив документ, який наказував фінансовим установам надавати позики під низький відсоток ключовим туристичним підприємствам, що зазнали фінансових труднощів, а також малим і середнім туристичним підприємствам, які відчувають труднощі з позикою.

До прикладу, муніципальний уряд Сяменя прийняв рішення про виплату винагород кваліфікованим туристичним компаніям і повернення 80% суми гарантійного депозиту, сплаченого туристичним агентством. Три міністерства і комісії провінції Хайнань випустили повідомлення про негайне заохочення окремих осіб і колективів, які домоглися значних результатів у запобіганні пандемії [12].

Для повсякденної роботи готелю важливим є протягом певного періоду часу помірне зниження тягаря особистого і корпоративного соціального забезпечення для співробітників і прийняття пільгових ставок на витрати на електроенергію, що також можуть допомогти готелю більш ефективно долати труднощі. Наприклад, муніципальний уряд Шанхая випустив документ, що оголошує про впровадження політики знижок зі страхування від безробіття, яка поверне 50% від загальної суми страхових внесків зі страхування від безробіття, сплачених легітимними роботодавцями, туристичним підприємствам та їх працівникам у попередньому році; крім того, відкласти коригування бази соціальних виплат [13].

Доцільно зауважити, що податкові пільги передбачені для обмеженого кола підприємств. Так, під категорію суб'єктів, яким передбачено знизити податки потрапляють готелі, ресторани, транспортні та туристичні компанії, які зазнають значних збитків від зниження попиту через пандемію. Великі промислові холдинги, що визначають стан китайської економіки, якихось специфічних заходів підтримки не отримали.

Малим і середнім підприємствам, які постраждали від епідемії, надавалося право на відстрочку виплат (у тому числі процентних) по кредитах до 30 червня 2020 р. За цей період прострочені платежі не підлягають штрафам. Також з 1 березня малі компанії-платники податків в провінції Хубей, звільнені від сплати ПДВ, якщо їх ставка податку встановлена на рівні 3%, а в інших провінціях ставка на ПДВ буде знижена до 1% [14].

Що стосується стратегії взаємодопомоги між готелями і всередині готельних мереж, то у період пандемії і після неї, підтримка і співробітництво між готелями, мережевими "господарями", здаються особливо важливими і цінними. Спільне використання персоналу, приміщень і матеріалів може допомогти готелям з низьким грошовим потоком через холод взимку, що має позитивне значення для відновлення всього ринку після епідемії.

Акцентуючи увагу на стратегії самозбереження, готелі повинні щиро співпрацювати і прагнути підтримувати своє існування. Готельну індустрію, яка покладається на грошові потоки, епідемія неминуче призведе до того, що деякі готелі збанкрутують. Тому перше завдання кожного готелю полягає у прагненні збереження свого існування. Всі готелі повинні зосередитися на поліпшенні фінансового потоку з двох сторін: збільшення доходів і скорочення витрат.

## ВИСНОВКИ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ЦЬОМУ НАПРЯМІ

Пандемія COVID-19 завдала безпрецедентної шкоди в світі. 2020 рік був роком турбулентності для туристичної індустрії. Вплив COVID-19 такий, що спосіб життя людей та подорожей повністю змінився. Завдяки широкомасштабній вакцинації туристичний бізнес поступово відновлюється. Суб'єкти туристичної діяльності, які можуть максимально використовувати технології і оптимізувати витрати, будуть у найбільш вигідному положенні для вирішення майбутніх завдань і досягнення довгострокового успіху. Зараз, як ніколи раніше, необхідно вловити ініціативу і визначити цілеспрямовану стратегію адаптації до мінливих ринкових моделей і тенденцій.

Глобальна паніка, пов'язана з COVID-19, може мати довгострокові наслідки для подорожей. Необхідні ефективні стратегії для підвищення впевненості мандрівників і надання допомоги підприємствам у своєчасному відновленні після цієї кризи. Ліквідність індустрій туризму та гостинності можна зберегти і зміцнити за рахунок задоволення різноманітних споживчих потреб та вжиття заходів, спрямованих на перетворення перешкод у можливості. Ці зусилля узгоджуються з прогнозованими тенденціями ринкового попиту, як-от: розвиток внутрішнього туризму, оздоровлення мандрівників, безконтактні послуги та охорона навколишнього середовища (сталий туризм).

Аналізуючи мінливі очікування мандрівників і галузеві програми відновлення, це дослідження, запропоноване в цій статті, не є вичерпним, але вказує на численні способи, якими COVID-19, як очікується, вплине на туристичну та готельну індустрію, включаючи штучний інтелект і робототехніку, гігієну і чистоту, охорону здоров'я. Тому перспективними напрямками наукових розвідок стане створення нових моделей туристичного та готельного бізнесу (наприклад, Wellness Retreat (оздоровлення в готелі), готель як міський курорт; смарт-готель). Досвід готельної індустрії Китаю може дати цінні рекомендації для зарубіжних готелів, які все ще страждають від кризи.

Також інноваційним напрямом наукових розробок є розвиток туризму, орієнтованого на громаду з відповідальними підходами до відновлення, перезапуск туристичної галузі в інтересах розвитку місцевих громад.

### Література:

1. Дишкантук О.В., Потьомкін Л.М., Власюк К.В. Індустрія гостинності та туризму в умовах COVID-19: світова практика та українські реалії. Причорноморські економічні студії. 2021. Вип. 61. С. 11—17.
2. Рудніченко Є.М., Гавловська Н.І., Живко З.Б., Лісовський І.В. Теоретичний базис стратегічної адаптації системи менеджменту туристичних підприємств до трансформаційних процесів зовнішнього середовища. Вісник Хмельницького національного університету. Економічні науки. 2020. № 6. С. 194—198.
3. Фурдак М. М. Шляхи розвитку туристичної галузі України в умовах викликів. Причорноморські економічні студії. 2020. Вип. 3 (20). С. 134—142.
4. Rivera M.A. Hitting the reset button for hospitality research in times of crisis: Covid19 and beyond. Inter-

national Journal of Hospitality Management. 2020. № 87. URL: <https://doi.org/10.1016/j.ijhm.2020.102528>

5. Wondirad A., Kebete Y., Li Y. Culinary tourism as a driver of regional economic development and socio-cultural revitalization: Evidence from Amhara National Regional State, Ethiopia. *Journal of Destination Marketing & Management*. 19. 2021. № 19. URL: <https://doi.org/10.1016/j.crbeha.2021.100033>

6. Brouder P. Reset redux: Possible evolutionary pathways towards the transformation of tourism in a COVID-19 world. *Tourism Geographies*. 2020. URL: <https://doi.org/10.1080/14616688.2020.1760928>

7. Ioannides D., Gyim'othy S. The COVID-19 crisis as an opportunity for escaping the unsustainable global tourism path. *Tourism Geographies*. 2020. URL: <https://doi.org/10.1080/14616688.2020.1763445>

8. Жаліло Я.А., Ковалівська С.В., Филипенко А.О., Химинець В.В., Головка А.А. Щодо розвитку туризму в Україні в умовах підвищених епідемічних ризиків: Аналітична записка Національного інституту стратегічних досліджень. Київ, 2019. 29 с. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-06/turyzm-v-ukraini.pdf>

9. OEDC. Tourism Policy Responses to the coronavirus (COVID-19). URL: <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/tourism-policy-responses-to-the-coronavirus-covid-19-6466aa20/#section-d1e216>

10. Національна туристична організація України. Пандемія COVID-19 та її наслідки у сфері туризму в Україні. Оновлення до документу "Дорожня карта конкурентоспроможного розвитку сфери туризму в Україні". URL: <http://www.ntoukraine.org/assets/files/EBRD-COVID19-Report-UKR.pdf>

11. Карантин. Як світ рятує туристичну галузь. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-tourism/3090351-karantin-ak-svit-ratue-turistichnu-galuz.html>

12. Hao F., Xiao Q., Chon K. COVID-19 and China's Hotel Industry: Impacts, a Disaster Management Framework, and Post-Pandemic Agenda. *Int J Hosp Manag*. 2020. URL: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/32834356/>

13. Zhao Y., Liu B. The evolution and new trends of China's tourism industry. *National Accounting Review*. 2020. Volume 2, Issue 4. 337 353. URL: <https://www.aimspress.com/article/doi/10.3934/NAR.2020020?viewType=HTML>

14. Choi J. Is cleanliness really a reason for consumers to revisit a hotel? *Journal of Environmental Health*. 2019. № 82 (5). P. 16 22. URL: <https://www.neha.org/node/61149>

#### References:

1. Dyshkantiuk, O.V., Pot'omkin, L.M. and Vlasjuk, K. V. (2021), "Hospitality and tourism industry in the conditions of COVID-19: world practice and Ukrainian realities", *Prychornomors'ki ekonomichni studii*, vol. 61, pp. 11—17.

2. Rudnichenko, Ye.M., Havlovs'ka, N.I., Zhyvko, Z.B. and Lisovs'kyj, I.V. (2020), "Theoretical basis of strategic adaptation of the management system of tourist enterprises to the transformation processes of the external environment", *Visnyk Khmel'nyts'koho natsional'noho universytetu. Ekonomichni nauky*, vol. 6, pp. 194—198.

3. Furdak, M.M. (2020), "Ways of development of the tourist industry of Ukraine in the conditions of challenges", *Prychornomors'ki ekonomichni studii*, vol. 3 (20), pp. 134—142.

4. Rivera, M.A. (2020), "Hitting the reset button for hospitality research in times of crisis: Covid19 and beyond", *International Journal of Hospitality Management*, [Online], vol. 87, available at: <https://doi.org/10.1016/j.ijhm.2020.102528> (Accessed 30 Aug 2021).

5. Wondirad, A., Kebete, Y. and Li, Y. (2021), "Culinary tourism as a driver of regional economic development and socio-cultural revitalization: Evidence from Amhara National Regional State, Ethiopia", *Journal of Destination Marketing & Management*, [Online] № 19, available at: <https://doi.org/10.1016/j.crbeha.2021.100033> (Accessed 30 Aug 2021).

6. Brouder, P. (2020), "Reset redux: Possible evolutionary pathways towards the transformation of tourism in a COVID-19 world", *Tourism Geographies* [Online], available at: <https://doi.org/10.1080/14616688.2020.1760928> (Accessed 30 Aug 2021).

7. Ioannides, D. and Gyim'othy, S. (2020), "The COVID-19 crisis as an opportunity for escaping the unsustainable global tourism path", *Tourism Geographies*, [Online], available at: <https://doi.org/10.1080/14616688.2020.1763445> (Accessed 30 Aug 2021).

8. Zhalilo, Ya.A., Kovalivs'ka, C.V., Fylypenko, A.O., Khymynets', V.V. and Holovka, A.A. (2019), "Regarding the development of tourism in Ukraine in conditions of increased epidemic risks", *NISS*, [Online], available at: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-06/turyzm-v-ukraini.pdf> (Accessed 30 Aug 2021).

9. OEDC (2020), "Tourism Policy Responses to the coronavirus (COVID-19)", available at: <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/tourism-policy-responses-to-the-coronavirus-covid-19-6466aa20/#section-d1e216> (Accessed 30 Aug 2021).

10. Natsional'na turystychna orhanizatsiia Ukrainy (2020), "The COVID-19 pandemic and its consequences in the field of tourism in Ukraine. Update to the document "Roadmap for competitive development of tourism in Ukraine", available at: <http://www.ntoukraine.org/assets/files/EBRD-COVID19-Report-UKR.pdf> (Accessed 30 Aug 2021).

11. Ukrinform (2021), "Quarantine. How the world saves the tourism industry", available at: <https://www.ukrinform.ua/rubric-tourism/3090351-karantin-ak-svit-ratue-turistichnu-galuz.html> (Accessed 30 Aug 2021).

12. Hao, F., Xiao, Q. and Chon, K. (2020), "COVID-19 and China's Hotel Industry: Impacts, a Disaster Management Framework, and Post-Pandemic Agenda", *Int J Hosp Manag*, [Online], available at: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/32834356/> (Accessed 30 Aug 2021).

13. Zhao, Y. and, Liu, B. (2020), "The evolution and new trends of China's tourism industry", *National Accounting Review* [Online], vol. 2(4). 337 353, available at: <https://www.aimspress.com/article/doi/10.3934/NAR.2020020?viewType=HTML> (Accessed 30 Aug 2021).

14. Choi, J. (2019), "Is cleanliness really a reason for consumers to revisit a hotel?", *Journal of Environmental Health*, [Online], vol. 82(5), 16 22, available at: <https://www.neha.org/node/61149> (Accessed 30 Aug 2021).

*Стаття надійшла до редакції 03.09.2021 р.*

УДК 519.71:330.142

I. М. Цуркан,  
к. е. н., доцент, доцент кафедри економічного аналізу і фінансів,  
Національний технічний університет "Дніпровська політехніка", м. Дніпро  
ORCID ID: 0000-0003-1149-0431  
В. С. Калюжна,  
магістр кафедри економічного аналізу і фінансів,  
Національний технічний університет "Дніпровська політехніка", м. Дніпро  
ORCID ID: 0000-0001-7149-0500

DOI: 10.32702/2306-6814.2021.18.25

## МАТЕМАТИЧНІ МЕТОДИ ТА МОДЕЛІ В УПРАВЛІННІ ОБОРОТНИМ КАПІТАЛОМ ПІДПРИЄМСТВА

I. Tsurkan,  
PhD in Economics, Associate Professor, Associate Professor of the Department  
of Economic Analysis and Finance, National Technical University "Dnipro Polytechnic", Dnipro  
V. Kaliuzhna,  
Master's student of the Department of Economic Analysis and Finance,  
National Technical University "Dnipro Polytechnic", Dnipro

### MATHEMATICAL METHODS AND MODELS IN MANAGEMENT OF WORKING CAPITAL THE ENTERPRISE

**Метою даної роботи є дослідження математичних методів та моделей, визначення критеріїв, що дозволяють підвищити фінансово-економічну ефективність діяльності підприємства, передусім у частині управління оборотним капіталом. Охарактеризовано особливості управління оборотним капіталом підприємства. Виділено фактори, що впливають на обсяги оборотного капіталу. У статті досліджуються математичні методи та моделі управління запасами підприємства. Зазначається недостатній ступінь розробленості комплексних рішень з питань формування систем управління оборотним капіталом: різноманітність підходів до визначення оптимального рівня оборотного капіталу, а також математичних методів кількісної оцінки його складників негативно відбивається на точності оцінок, виборі моделей та інструментальних засобів для оптимального управління оборотним капіталом. Аналізуються питання управління оборотним капіталом підприємства за допомогою математичного моделювання. Виділено основні методи управління оборотним капіталом (запасами, грошовими коштами та дебіторською заборгованістю); охарактеризовано їх переваги та недоліки.**

**Today, during the Covid-19 pandemic, the situation of many companies around the world is very difficult. In addition, due to the constant struggle with strong competitors, the smallest enterprises and SMEs are now closing or losing most of their contractors. This situation clearly requires the need to create financial reserves and develop strategies that will maintain a sufficient level of working capital. Working capital is designed to provide the company with a sufficient level of financial security. The variety of approaches to determining the optimal level of working capital, as well as mathematical methods for quantifying its components has a negative impact on the accuracy of estimates, the choice of models and tools for optimal working capital management. The purpose of this work is to study mathematical methods and models, to determine the criteria for improving the financial and economic efficiency of the enterprise, especially in terms of working capital management. Features of working capital management of the enterprise are characterized. Factors influencing the volume of working capital are highlighted.**

**The article investigates mathematical methods and models of enterprise inventory management. There is an insufficient degree of development of comprehensive solutions for the formation of working capital management systems: the variety of approaches to determining the optimal level of working capital, as well as mathematical methods of quantifying its components negatively affects the accuracy of estimates, choice of models and tools for optimal working capital management. The issues of working capital management of the enterprise are analyzed with the help of mathematical modeling. The main methods of working capital management (inventories, cash and receivables) are identified; their advantages and disadvantages are described. The company should focus on improving the management of receivables,**

***inventories and cash. Management of individual elements may not have the desired impact, so the systematization and modernization should take place all the elements at once, having previously received an analysis of working capital.***

*Ключові слова: математичні методи, математичне моделювання, оборотний капітал, запаси, грошові кошти, дебіторська заборгованість.*

*Key words: mathematical methods, mathematical modeling, working capital, inventories, cash, receivables.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Сьогодні під час пандемії Covid-19 становище багатьох підприємств у всьому світі дуже складне. Крім того, через постійну боротьбу з потужними конкурентами найменші підприємства та МСП зараз закривають або втрачають більшість своїх підрядників. Ця ситуація однозначно вимагає необхідності створення фінансових резервів та розробки стратегій, які дозволять підтримувати достатній рівень оборотного капіталу. Оборотний капітал покликаний забезпечити підприємство достатнім рівнем фінансової безпеки. Її рівень залежить передусім від стратегії управління окремими елементами оборотного капіталу. Відповідна стратегія управління дозволяє підприємствам отримувати додаткові оборотні кошти. Управління оборотним капіталом є складним процесом, оскільки стосується як оборотних активів, так і поточних зобов'язань. Тому керівники підприємств постійно шукають рішення, методи та інструменти, які допоможуть їм управляти своїм оборотним капіталом. Проблема управління оборотним капіталом полягає у визначенні його оптимального рівня. На підприємстві оборотний капітал може бути позитивним, негативним або теоретично нульовим. В ідеалі компанія повинна мати позитивний оборотний капітал, який у певному сенсі є буфером, що захищає її від втрати фінансової ліквідності. Однак, коли рівень занадто високий, це може призвести до невиправданого заморожування грошових коштів у поточних активах. Низький рівень — це ризик проблем із погашенням поточних зобов'язань. Тому виникає проблема з визначенням оптимального значення. Для досягнення цього рівня варто використовувати відповідні заходи, які дозволять порівняти попит на оборотний капітал в певний період з його фактичним рівнем. Тому процес управління оборотним капіталом є дуже складним і є фундаментальним для формування фінансової безпеки підприємств.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

До застосування економіко-математичного моделювання в управлінні оборотним капіталом протягом останнього часу спостерігається підвищений інтерес вітчизняних науковців. Зокрема, Стрелюк О.В. розглядає динамічну оптимізаційну модель руху оборотного капіталу із застосуванням методів лінійного програмування [1]. Юрій С.М. проводить кластерний аналіз з метою визначення оптимізаційної структури оборотного капіталу підприємств [2]. Чупілко Т.А. розроблена математична модель, що дозволяє оцінювати в динаміці тенденції змін оборотного капіталу в залежності від еко-

номічної ситуації на підприємстві [3]. Кучменко В.О. досліджує моделі оптимізації структури оборотних активів підприємства каменеобробної галузі [4]. Яскал І.В. вивчає можливості поєднання різних методів аналізу ефективності використання оборотного капіталу підприємства [5]. Педченко Н.С. обґрунтовує теоретико-прикладні аспекти забезпечення результативності стратегії фінансування оборотного капіталу підприємства. [6]. Аналіз публікацій показує, що увага вчених в економічній сфері пояснюється розумінням виняткової ролі впливу управління оборотним капіталом на підсумки ведення ефективного бізнесу та забезпечення оптимального рівня фінансової безпеки підприємства. Однак різноманітність підходів до визначення оптимального рівня оборотного капіталу, а також математичних методів кількісної оцінки його складників негативно відбивається на точності оцінок, виборі моделей та інструментальних засобів для оптимального управління оборотним капіталом.

## МЕТА СТАТТІ

Метою роботи є дослідження математичних методів та моделей, визначення критеріїв, що дозволяють підвищити фінансово-економічну ефективність діяльності підприємства, передусім у частині управління оборотним капіталом.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Менеджмент оборотного капіталу має на увазі дії, спрямовані на управління оптимальними рівнями оборотного капіталу підприємств, і тому не посиляється на конкретну модель або структуру. На відміну від довгострокових фінансових рішень, менеджмент оборотного капіталу займається питаннями короткострокового фінансування. Наприклад, визначення рівня кредиту, який підприємство надає своїм клієнтам, і того, яку суму кредиту вони повинні вимагати від своїх постачальників, — це управління оборотним капіталом. Такі типи короткострокових фінансових рішень важливі для сталості підприємств, оскільки вони впливають на ліквідність та прибутковість. Однак оборотні кошти також важливі для довгострокового фінансування компанії, оскільки вказівка на короткострокову силу виживання та фінансовий стан через короткострокову ліквідність вплине на здатність підприємства отримувати довгострокове фінансування. Через більш високий кредитний ризик підприємство з поганим фінансовим станом, ймовірно, матиме вищу вартість капіталу, ніж компанія з хорошими фінансами. У деяких умовах компанії, які залежать

від величини оборотного капіталу, стикаються з фінансовими обмеженнями, навіть збанкрутують, якщо стан оборотного капіталу не такий, як очікувалося. Фірмам слід вживати заходів для належного управління оборотними коштами. Вдале управління оборотним капіталом збільшує грошові потоки, що призводить до зменшення потреби у зовнішньому фінансуванні; тому ймовірність дефолту фірми зменшується.

Менеджмент оборотного капіталу займається управлінням короткостроковим капіталом фірми, тобто коштами, необхідними фірмі для фінансування її щоденної діяльності. Цей короткостроковий капітал складається з оборотних активів та поточних зобов'язань. Поточні активи, як правило, включають готівку, дебіторську заборгованість, нарахований дохід, запаси (сировину, а також готову продукцію), витрати на передплату та інші короткострокові інвестиції. Такі активи мають короткий термін служби і можуть бути конвертовані у грошові кошти протягом звітного періоду бізнесу (як правило, року). З іншого боку, поточні зобов'язання — це зобов'язання фірми перед її кредиторами, що складаються з короткострокових позик, векселів до сплати, непогашених витрат, дивідендів та інших подібних факторів. Поточні зобов'язання є непрямыми джерелами зовнішнього фінансування для суб'єктів господарювання і можуть мати набагато більше значення для невеликих фірм, які можуть зіткнутися з проблемами у отриманні довгострокових кредитів.

Оборотний капітал можна класифікувати як кількісний та якісний. Кількісно враховуються загальні оборотні активи, і цей вид оборотних коштів відомий як валовий оборотний капітал. Якісно, перевищення оборотних активів над поточними зобов'язаннями підкреслює чистий оборотний капітал. У разі, якщо поточні зобов'язання перевищують оборотні активи, виникає дефіцит оборотних коштів і навпаки. Крім того, оборотний капітал також може бути названий тимчасовим або постійним оборотним капіталом на основі мінливості. Тимчасовий/мінливий/сезонний оборотний капітал є додатковим капіталом, необхідним для підтримки господарської діяльності протягом певних сезонів. Постійний/регулярний оборотний капітал визначає мінімальну суму інвестицій, необхідну для підтримки підприємства незалежно від коливань продажів [2, с. 180].

Існують різні фактори, що впливають на обсяги оборотного капіталу. Наприклад, якщо постачання сировини є непередбачуваним і нерегулярним, то для інвестування запасів потрібно більше капіталу. Крім того, якщо кредит від фінансових установ доступний на вигідних умовах, то для здійснення операцій буде потрібно менше оборотного капіталу. Багато інших подібних факторів, таких як характер бізнесу, сезонний попит на продукцію та динаміка ринку, також можуть впливати на потреби в оборотних коштах. Для безперебійного та ефективного ведення бізнесу фірмі необхідно підтримувати достатню кількість оборотних коштів (залежно від ринкової динаміки) для оптимізації своєї прибутковості. Крім того, в процесі моделювання оптимальних обсягів та структури оборотного капіталу підприємства не завжди враховують специфічні фактори, як-от: нестійкість зовнішніх умов роботи, доступність джерел, рівень фінансових ризиків, інші обмеження макро-

мікросередовища, які діагностують і формують потенціал їх витрачання з метою гарантування безперервної діяльності підприємства.

Розглянемо основні діючі методи управління оборотним капіталом підприємства. Виділимо переваги і недоліки.

Запаси є важливою складовою для організації виробничої діяльності, обслуговування установок та машин, а також інших експлуатаційних вимог. Це призводить до зв'язування грошей або капіталу, які можна було б використати більш продуктивно. Керівництво підприємства стає дуже стурбованим, якщо запаси великі. Тому це вимагає ретельного контролю з боку керівництва. Керівництво дуже критично ставиться до будь-якої нестачі товарних запасів, необхідних для виробництва. Управління запасами є одним з найважливіших бізнес-процесів під час роботи виробничої діяльності підприємства, оскільки це стосується закупівель, продажів та логістичної діяльності [1, с. 233]. Воно стосується контролю за запасами по всьому ланцюжку поставок. Контроль запасів знаходиться на рівні даних, де організовується повсякденний бізнес. Заходи тут керуються даними та насамперед стосуються короткострокового планування та запису подій. Контроль запасів стосується підтримки правильного рівня запасів та запису їх руху. Управління запасами в ланцюжку поставок є найважливішим аспектом організації; для досягнення цієї мети організація має найняти кваліфікованого фахівця, який розуміє методи управління ними. Управління запасами ділиться на чотири основні методи:

1. Модель EOQ.
2. Метод ABC.
3. Метод "Just-in-Time".
4. Система рівня повторного замовлення.

Модель EOQ має на увазі, що визначається розмір поставки, при якому обсяг загальних витрат по управлінню запасами знаходиться на мінімальному рівні. Основною перевагою методу EOQ є те, що він універсальний і добре адаптований до всіх умов процесу логістики та має декілька різновидів. Модель EOQ передусім відображає нинішню логістичну концепцію підприємства і повністю з нею взаємодіє. Головним недоліком даної моделі є те, що EOQ використовується найчастіше в теоретичних цілях, а в області практичного застосування має певні обмеження.

Метод ABC ґрунтується на поділі запасів на категорії. Цей метод направлений на привернення уваги менеджерів підприємства до вкрай важливої меншості (А-одиноці), а не до звичайної більшості (С-одиноці). Переваги методу ABC полягають у тому, що такий метод є простим, точним і зручним у застосуванні [4, с. 48]. Завдяки методу ABC підприємство заострює свою увагу, час і трудовитрати на найбільш важливих запасах. Основним недоліком даного методу виступає відсутність можливості забезпечити правильність висновків у тому випадку, коли створюється система складного і слабо структурованого товарного асортименту.

Метод "Just-in-Time" полягає в тому, що запаси, деталі збірки, їх переміщення в виробничому процесі і в процесі поставки від постачальників чітко заплановані за часом. Кожна потрібна партія в цей момент виявляється в виробничому циклі саме в той момент, коли це потрібно.



Підприємства, які використовують такий метод, мають перевагу перед конкурентами, які використовують традиційний підхід, адже мінімізують вартість виробництва, зменшують кількість браку, збільшують здатність модернізувати випущені товари і поставляти їх у строк. Головною перевагою методу "Just-in-Time" є той факт, що за наявності невеликого складського приміщення і великих поточних витратах на утримання він дозволяє підприємству мінімізувати кількість запасів. Основною негативною стороною є коливання на ринку продукції, що випускається, тому при невизначеності стану бізнесу потрібно використовувати цей метод з обережністю.

Система рівня повторного запасу є структурою, що мінімізує витрати по зберіганню запасів. Ця система в основному застосовується тоді, коли існує велика кількість клієнтів, які в будь-який час можуть пред'явити попит на запаси. Головною особливістю цієї системи є те, що вона застосовується в основному у оптовороздрібній торгівлі обмеженим спектром товарів.

Наступними розглянутими методами є методи управління грошовими коштами. Гроші розглядаються як "кров життя" кожної бізнес-організації. Крім того, що готівка є найоборотнішим активом, вона також розглядається як спільний знаменник, до якого можна скоротити усі оборотні активи. Це пояснюють це тим, що всі інші ліквідні активи, такі як запаси, дебіторська заборгованість та ринкові інструменти згодом будуть конвертовані у готівку. Управління готівкою передбачає визначення оптимального рівня грошових коштів, відповідних видів та розмірів короткострокових інвестицій у готівку, а також ефективних методів та засобів контролю над видачею грошових коштів. Це передбачає адміністрування ліквідних активів та пасивів та залучення коштів для фінансування бізнесу. Методи управління грошовими коштами діляться на:

1. Модель Баумоля, Міллера-Орра.
2. Метод Монте-Карло.
3. Бюджетування

Модель Баумоля, Міллера-Орра має на увазі алгоритм, на основі якого оптимізується розмір середнього залишку грошових коштів підприємства, враховуючи обсяг його платіжного обороту. Оптимальний залишок грошових коштів описується за формулою 1 [3, с. 114]:

$$ДА = \sqrt{\frac{2 \cdot Рк \cdot Ода}{СПК}} \quad (1),$$

де ДА — оптимальний залишок грошових активів підприємства в плановому періоді; Рк — середня сума витрат з обслуговування однієї операції короткострокових фінансових вкладень; Ода — загальний обсяг платіжного обороту (витрати платіжних засобів) підприємства в планованому періоді; СПК — ставка відсотка по короткострокових фінансових вкладень в аналізованому періоді (виражена десятковим дробом).

Головною перевагою цього методу є чітка математична основа розрахунків оптимальної кількості залишку грошових коштів. Основними негативними складовими є те, що дана модель рідко використовується на практиці, через те, що існує постійний брак оборотних активів, котрий не дозволяє підприємству сформулювати залишок грошових коштів в необхідних обсягах.

Метод Монте-Карло є методом, який ґрунтується на чисельному методі рішення математичних задач за допомогою моделювання випадкових величин. Він дозволяє створити математичну модель з невизначеними значеннями параметрів. Метод Монте-Карло — це числове рішення проблеми, яка моделює об'єкти, що взаємодіють з іншими об'єктами, або їх оточенням на основі простих зв'язків. Він являє собою спробу моделювати природу шляхом прямого моделювання суттєвої динаміки системи, про яку йдеться [5, с. 226]. У цьому сенсі метод Монте-Карло по суті простий у своєму підході — розв'язання макроскопічної системи шляхом моделювання її мікроскопічних взаємодій. Рішення визначається шляхом випадкової вибірки зв'язків або мікроскопічних взаємодій, поки результат не збілизиться. Таким чином, механіка виконання рішення передбачає повторювані дії або обчислення. Існує багато прикладів використання методу Монте-Карло, які можна взяти з соціальних наук, потоків руху, зростання населення, фінансів, генетики, квантової хімії, радіаційних наук, променевої терапії та радіаційної дозиметрії. Основним недоліком такої моделі є складність виконання розрахунків і необхідність використання спеціальних математичних знань.

Бюджетування як метод управління грошовими коштами дозволяє підприємству керувати робочим процесом підприємства загалом. Він включає в себе аналіз бюджетів підприємства, при якому існує можливість своєчасно вносити коригувальні зміни. Негативними аспектами бюджетування є складність і висока вартість. Кожен бюджет повинен бути доведений до кожного співробітника, в іншому випадку вони не мають жодного мотиваційного результату.

Дебіторська заборгованість складається з кредиту, який бізнес надає своїм клієнтам при продажу товарів чи послуг. Вона має форму або торгового кредиту, який компанія надає іншим компаніям, або споживчого кредиту, який компанія надає своїм кінцевим споживачам. Ефективність управління дебіторською заборгованістю підприємства може мати значний вплив на її загальну ефективність. Методи управління дебіторською заборгованістю включають в себе наступні:

1. Кредитна політика.
2. Управління дебіторською заборгованістю з позиції теорії життєвого циклу.
3. Кластерний аналіз.
4. Факторинг.
5. Форфейтинг.

Під кредитною політикою розуміють розроблену підприємством систему управління дебіторської заборгованості. Підприємства створюють кредитну політику, в випадках надання клієнту товарного або споживчого кредиту. Позитивними особливостями кредитної політики є збільшення продажів, пов'язаних з наданням клієнтам відстрочки платежу або інших вигідних умов. Так само прискорюється оборотність дебіторської заборгованості [6, с. 9]. Відбувається контроль своєчасності повернення боргу і погашення відсотків. Негативними складовими цього методу є те, що при визначенні кредитної політики занадто жорсткою, вона можна негативно впливати на зростання обсягу операційної діяльності підприємства і формування міцних комерційних

зв'язків.

Управління дебіторською заборгованістю з позиції теорії життєвого циклу дозволяє підприємству прогнозувати потрібні йому зміни в політиці, що здійснюється підприємством, що призводить до підвищення ефективності діяльності всієї організації, поліпшення становища на конкурентному ринку, дозволить мінімізувати ризики пов'язані з кризовими ситуаціями. У реалізації цього методу потрібно чітко розуміти, на якій стадії життєвого циклу знаходиться підприємство.

Метод кластерного аналізу має на увазі, що весь спектр аналізованих об'єктів підрозділяється на класи або однорідні групи. Зазначений метод допомагає підприємству виділяти і вести контроль над окремими групами дебіторів. Проводиться розбивка об'єктів за кількома ознаками одночасно. Негативними сторонами є те, що при у разі спроби поєднати кластери в групу більшого обсягу можливі відмінності і відхилення від раніше визначених ознак при узагальненні різних видів кластерів.

Факторинг — метод продажу товару за рахунок того, що покупець не надає всю грошову суму замовлення відразу, а користується відстрочкою платежу. Позитивними особливостями виділяють збільшення швидкості оборотності оборотних коштів. Збільшення обсягу продажів, отже, і прибутку. Так само покупцям надаються умови придбання товарів зі знижкою. Негативними показниками є високий відтік грошових коштів, можливість збільшення неповернення дебіторської заборгованості, втрата регулювання над боржниками.

Під форфейтингом розумію особливий вид торгового фінансування, сенс якого в покупці кредитором дебіторської заборгованості клієнта в вигляді векселів, сертифікатів або інших зобов'язань. Форфейтинг передбачає, що всі ризики лягають тільки на нього. Так само форфейтер може сформувати гнучкий графік повернення заборгованості, надати пільговий період і можливість оформити кожну частину боргу окремим векселем. Негативною стороною форфейтингу є висока вартість даного методу.

Підприємство має направити свою увагу на поліпшення системи управління дебіторської заборгованості, запасів і грошових коштів. Управління окремими елементами може не надати потрібного впливу, тому систематизація та модернізація повинна проходити всіх елементів відразу, попередньо отримавши аналіз частин оборотного капіталу.

## ВИСНОВКИ

Таким чином, оборотний капітал і політика щодо управління ним важлива з позиції забезпечення достатнього рівня фінансової безпеки підприємства, безперервності, ефективності його поточної діяльності. Управління оборотним капіталом передбачає оптимізацію його величини, структури і значень його компонентів. Успішне застосування математичних методів та моделей в управлінні оборотним капіталом полягає в тому, щоб забезпечити фінансування фондів, необхідних для поточної діяльності підприємства. Якщо підприємство успішно справляється зі своїми зобов'язаннями, виробництво і реалізація продукції відбувається планомірно і без збоїв, не відчувається браку в грошових коштах, то

можливе застосування ідеальної моделі управління оборотним капіталом. Якщо підприємницька структура не справляється з поточними зобов'язаннями, то слід перейти до агресивної моделі. Такий контур завдань кореспондує з раніше застосовуваною стратегією формування оборотних активів і покликаний відображати загальну філософію управління підприємства з позиції прийнятого співвідношення рівня прибутковості та ризику фінансової діяльності.

## Література:

1. Стрелюк О.В. Математична модель оборотного капіталу у моделюванні операційної та фінансової діяльності підприємства. Економіко-математичне моделювання соціально-економічних систем. 2013. Вип. 18. С. 222—242.
2. Юрій С.М. Шляхи оптимізації структури оборотного капіталу. Науковий вісник Херсонського державного університету. 2015. Вип. 10 (4). С. 178—181.
3. Чупілко Т.А. Математична модель оптимізації оборотного капіталу торгового підприємства. Збірник наукових праць Дніпродзержинського державного технічного університету. 2016. Вип. 1. С. 113—117.
4. Кучменко В.О. Управління структурою оборотних активів на основі функціональної моделі оптимізації структури капіталу. Економічний вісник університету. 2017. Вип. 35 (1). С. 46—53.
5. Яскал І.В. Комплексний аналіз ефективності використання оборотного капіталу промислового підприємства. Економічний аналіз. 2018. Т. 28, № 3. С. 225—232.
6. Педченко Н.С. Теоретико-прикладний аспект забезпечення результативності стратегії фінансування оборотного капіталу підприємства. Науковий вісник Полтавського університету економіки і торгівлі. 2020. № 4. С. 6—14.

## References:

1. Streluk, O.V. (2013), "Mathematical model of working capital in modeling the operating and financial activities of the enterprise", *Ekononiko-matematychne modelyuvannya sotsial'no-ekonomichnykh system*, vol. 18, pp. 222—242.
2. Yuriy, S.M. (2015), "Ways to optimize the structure of working capital", *Naukovyy visnyk Khersons'koho derzhavnoho universytetu*, vol. 10 (4), pp. 178—181.
3. Chupilko, T.A. (2016), "Mathematical model of working capital optimization of a trading company", *Zbirnyk naukovykh prats' Dniprodzerzhyns'koho derzhavnoho tekhnichnoho universytetu*, vol. 1, pp. 113—117.
4. Kuchmenko, V.O. (2017), "Management of the structure of current assets based on a functional model of capital structure optimization", *Ekononichnyy visnyk universytetu*, vol. 35 (1), pp. 46—53.
5. Yaskal, I.V. (2018), "Comprehensive analysis of the efficiency of working capital of an industrial enterprise", *Ekononichnyy analiz*, vol. 28, no. 3, pp. 225—232.
6. Pedchenko, N.S. (2020), "Theoretical and applied aspect of ensuring the effectiveness of the strategy of financing the working capital of the enterprise", *Naukovyy visnyk Poltavs'koho universytetu ekonomiky i torhivli*, vol. 4, pp. 6—14.

*Стаття надійшла до редакції 04.09.2021 р.*

О. А. Ярова,  
здобувач, Київський університет ринкових відносин  
ORCID ID: 0000-0002-1265-2968  
Я. В. Леонов,  
к. е. н., доцент  
ORCID ID: 0000-0001-8837-5744

DOI: 10.32702/2306-6814.2021.18.30

## ОРГАНІЗАЦІЙНО-ЕКОНОМІЧНІ УМОВИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ЕНЕРГЕТИЧНОГО СЕКТОРУ

O. Yarova,  
Candidate for a degree, Kyiv University of Market Relations, Ukraine.  
Ya. Leonov,  
PhD in Economics, Associate Professor, Ukraine

### ORGANIZATIONAL AND ECONOMIC CONDITIONS FOR ENSURING THE ENERGY SECTOR

*У статті розглянуто умови розвитку енергетичного сектору в ситуації глобальних перетворень, швидкісних технологічних змін, що відбуваються у світі та ставлять перед урядами держав завдання пошуку власних стратегій розвитку. Відмічено, що державна енергетична політика є важливим інструментом формування сучасної національної економіки і не тільки в напрямі її переходу на нові механізми розвитку, а й з позицій підвищення ефективності взаємодії всіх учасників економічного процесу. Її завдання: забезпечення організаційно-економічних умов збалансованого розвитку, синхронності введення змін, вирівнювання деформацій в економічному потенціалі енергетичного сектору, що за значенням є не менш важливим, ніж сама ідеологія інноваційних змін та їх державна підтримка. Визначено головні завдання взаємодії у системі: "держава — енергетичний сектор". У відміченої системи завдань найбільш значущі зв'язки енергетичного сектору формуються у блоках "якість життя", "енергетична безпека", "екологія". З цих напрямів взаємодії у владних структур держави (території, регіону) і підприємств, що постачають енергію, мають бути спільні завдання. А це означає, що мають бути спільні функції управління, котрі можуть виконуватися різними управлінськими механізмами. Зазначено, що стратегічний розвиток енергетичного сектору неможливий без активної підтримки з боку держави, передусім на рівні нормативно-правового поля, яке забезпечувало б залучення недержавних інвестиційних ресурсів у цю сферу, ефективну взаємодію між суб'єктами господарювання та населенням. Найбільші негативи у "структурі умов": адміністративний тиск, соціальна відповідальність агентів ринку та ін. Основною проблемою формування енергетичних ринків є те, що ринкові відносини неможливо сформувати в умовах, коли переважна більшість підприємств знаходиться у незадовільненому фінансово-економічному та техніко-технологічному стані, а населення має низькі доходи. У таких умовах дуже важко замінити старий адміністративний підхід управління новими ринковими механізмами регулювання і державної підтримки. Запропоновано організаційно-економічну модель розвитку енергетичного сектору, у якій визначаються наступні принципові контури: єдина система стратегічного управління, налагодженість виробничих зв'язків і стабільність потоків, корпоративна відповідальність і гнучкий механізм управління прибутком і інвестиціями.*

*The article considers the conditions of development of the energy sector in the situation of global transformations, rapid technological changes taking place in the world and sets the task of governments to find their own development strategies. It is noted that the state energy policy is an*

**important tool for the formation of a modern national economy and not only in the direction of its transition to new mechanisms of development, but also from the standpoint of improving the efficiency of interaction of all participants in the economic process. Its tasks: ensuring organizational and economic conditions for balanced development, synchronicity of change, smoothing of deformations in the economic potential of the energy sector, which is no less important than the ideology of innovative change and their state support. The main tasks of interaction in the system are determined: "state — energy sector". In this system of tasks, the most significant links of the energy sector are formed in the blocks "quality of life", "energy security", "ecology". From these directions of interaction the power structures of the state (territory, region) and the enterprises supplying energy should have common tasks. This means that there must be common management functions that can be performed by different management mechanisms. It is noted that the strategic development of the energy sector is impossible without the active support of the state, primarily at the regulatory level, which would ensure the attraction of non-state investment resources in this area, effective interaction between businesses and the public. The biggest negatives in the "structure of conditions": administrative pressure, social responsibility of market agents, etc. The main problem in the formation of energy markets is that market relations can not be formed in conditions where the vast majority of enterprises are in unsatisfied financial, economic and technical and technological condition, and the population has low incomes. In such conditions, it is very difficult to replace the old administrative approach to managing new market mechanisms of regulation and state support. An organizational and economic model of energy sector development is proposed, which defines the following basic contours: a single system of strategic management, the establishment of industrial relations and stability of flows, corporate responsibility and a flexible mechanism for managing profits and investments.**

*Ключові слова: енергетичний сектор, організаційно-економічний механізм, управління, ринок, розвиток, державна політика.*

*Key words: energy sector, organizational and economic mechanism, management, market, development, state policy.*

## ПОСТАНОВКА НАУКОВОЇ ПРОБЛЕМИ ТА ЇЇ ЗНАЧЕННЯ

У сучасній економіці однією з функцій держави є компенсація диспропорцій в ринку. Структурованість економічного простору зумовлює нерівномірний розвиток секторів національної економіки, що в свою чергу є основою для виникнення цих самих "провалів". Для запобігання негативним явищам і забезпечення бажаних умов розвитку національної економіки державні органи влади формують національні економічні, енергетичні, соціальні політики розвитку. Основною позицією є невідворотність більш глибокої інтеграції у світову економіку, тому зростає значення ефективного міждержавного співробітництва, що повинно забезпечувати використання переваг глобалізації і запобігання негативним наслідкам. Однією з важливою складовою розвитку національної економіки є енергетичний сектор. Тому побудова ефективного організаційного механізму забезпечення розвитку енергетичного сектору є важливим компонентом у підвищенні конкурентоспроможності секторів національної економіки.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Проблемам управління енергетичним сектором присвячені наукові дослідження Войтко С., Заінчковської М., Коваленко О., Кузнєцова К.О., Ченуша О.С. та ін. [1—3]. Однак в умовах постійних змін необхідно по-

дальше дослідження сутності механізмів організаційно-економічного розвитку та відповідних характеристик забезпечення енергетичного сектору.

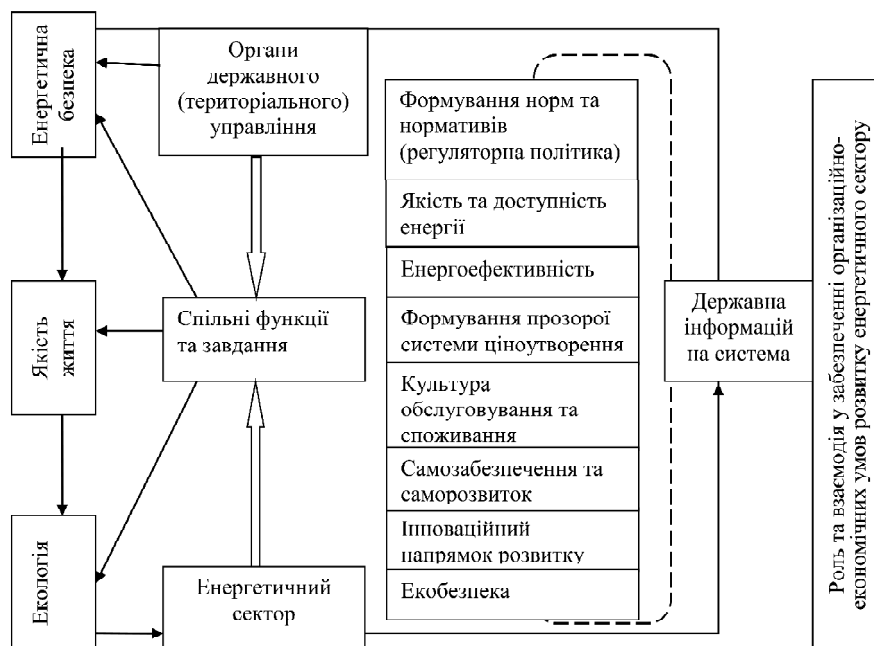
## МЕТА ДОСЛІДЖЕННЯ

Мета дослідження — визначити організаційно-економічні умови забезпечення розвитку енергетичного сектору.

## ВИКЛАДЕННЯ ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ТА ОБГРУНТУВАННЯ ОТРИМАНИХ РЕЗУЛЬТАТІВ ДОСЛІДЖЕННЯ

Державна енергетична політика є важливим інструментом формування сучасної національної економіки і не тільки в напрямку її переходу на нові механізми розвитку, а й з позицій підвищення ефективності взаємодії всіх учасників економічного процесу. Її завдання: забезпечення організаційно-економічних умов збалансованого розвитку, синхронності введення змін, вирівнювання деформацій в економічному потенціалі енергетичного сектору, що за значенням є не менш важливим, ніж сама ідеологія інноваційних змін та їх державна підтримка.

Практика свідчить, що механізми, важелі впливу, методи управління економічним процесом у країні орієнтовані на короткострокові перспективи, побудовані на вирішенні поточних завдань. Стратегії, яких розроблено вже безліч, так і залишаються бажаними моделями, ор-



**Рис. 1. Система завдань і функцій взаємодії енергетичного сектору з органами державного управління**

ієнтирами розвитку та не наповнюються дієвими організаційно-економічними заходами.

В енергетичному секторі управління ситуація складніше, ніж у секторах, де фактор саморозвитку відіграє вирішальну роль. Все управління енергетичним сектором побудовано на таких принципах:

1. Управління працює "само на себе", у першу чергу, через внутрішні проблеми (підтримка функціонування на мінімальному рівні) і не направлено на виконання місії — бути пріоритетним інструментом економічного розвитку країни.

2. Позиція концентрація на "власних потребах" та забезпечення виконання зовнішніх умов. Такий вплив зовнішніх факторів не підлягає перегляду, з урахуванням національних інтересів.

3. Бажання працювати за принципом "чорного ящика", зміст якого у тому, що всі значення вхідних та вихідних параметрів відомі, їх показує статистика, а що діється всередині ящика — не прозоре та не підлягає аналізу.

На наш погляд, такі принципи в управлінні енергетичним сектором потребують зміни, оновлення, переосмислення відповідно до умов нового економічного середовища. Тобто енергетична політика формування організаційно-економічних умов забезпечення розвитку енергетичного сектору стає перед необхідністю перебудови суттєвих елементів теорії та практики. Без вирішення цього питання саме ефективне функціонування та розвиток енергетичного сектору перетворюється на бар'єр, а не на каталізатор розвитку національної економіки.

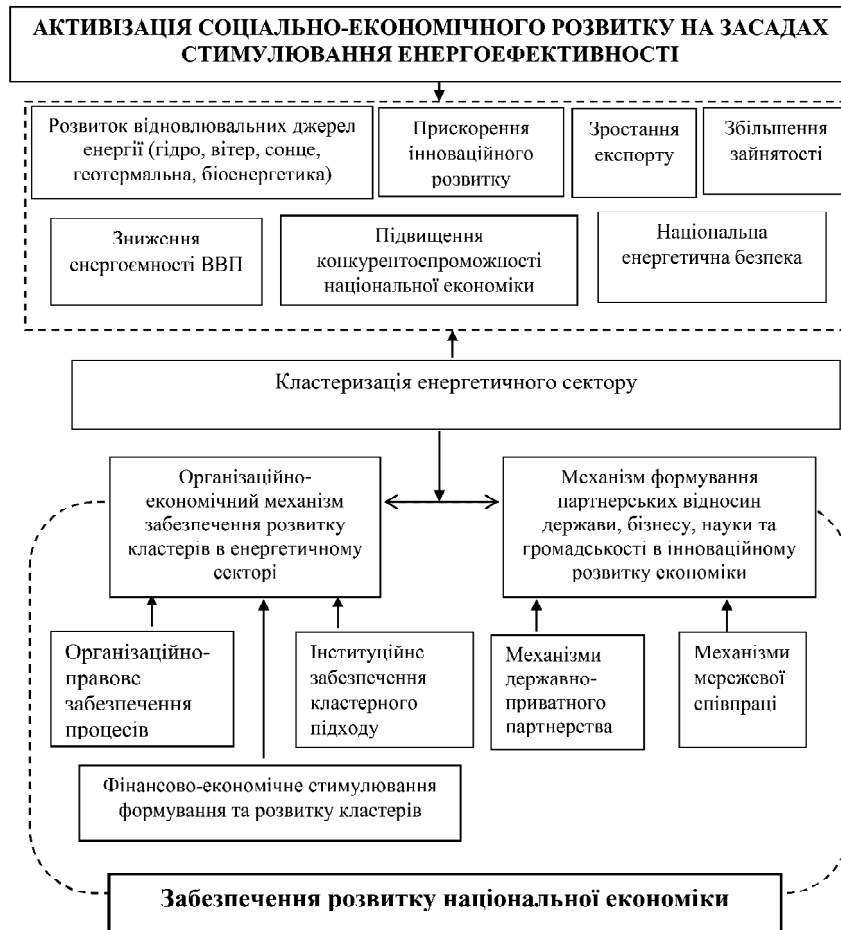
Виходячи з наведених положень, виділимо головні напрямки взаємодії двох блоків: "держава" і його структурна частка "енергетичний сектор" (рис. 1).

У відміченої системі завдань найбільш значущі зв'язки енергетичного сектору формуються у блоках "якість життя", "енергетична безпека", "екологія". З цих напрямків взаємодії у владних структур держави (території, регіону) і суб'єктів господарювання енергетично-

го сектору (виробництво, передача, розподіл енергії), мають бути спільні завдання. А це означає, що мають бути спільні функції управління, котрі можуть виконуватися різними управлінськими механізмами.

У межах теорій економічного розвитку окремо розглядаються розподіл ресурсів і політичної влади між регіонами й центром, соціальні відмінності й конфлікти [4; 5]. Кожна з цих теорій у певні історичні періоди стала базою для розробки державних програм розвитку національної економіки. У нашій країні певний позитивний вплив має теорія збалансованого розвитку, що спрямована на підтримку проблемних територій (регіонів), секторів національної економіки. Практичне втілення знаходять і деякі технологічні теорії — створення технополісів і полюсів зростання (наприклад, кластеризація, технопарки, бізнес-інкубатори та ін.). Таке поєднання декількох методологічних підходів для створення системи державного управління зумовлене вимогами часу: якщо в державах-лідерах методологічні підходи послідовно змінювалися на різних етапах розвитку, то Україні треба пройти багаторічний період еволюції державного управління за малий проміжок часу. Це значить, що крім стратегічного моделювання процесів розвитку в державі на секторальному рівні мають бути розроблені методи й технології "швидкого реагування". Але швидке реагування є складовою ланкою системи "держава - енергетичний сектор — ринок". Тут виникають певні ускладнення, пов'язані з тим, що недостатньо вивчена специфіка відносин "ринок — держава — енергетичний сектор", тому ринкова економіка потребує теоретичного розгляду в секторальному аспекті.

Слід зазначити, що стратегічний розвиток енергетичного сектору на сучасному етапі розвитку України неможливий без активної підтримки з боку держави, в першу чергу, на рівні нормативно-правового поля, яке забезпечувало б залучення недержавних інвестиційних ресурсів у цю сферу, ефективну взаємодію між суб'єктами господарювання та населенням. Ринок, крім своєї



**Рис. 2. Структурно-логічна схема формування кластерної моделі енергетичного сектору**

економічної сутності, є просторовим поняттям. Він визначений масштабами і секторами руху товарів та послуг і може бути розподілений на локальний, регіональний, національний і світовий. Але незалежно від масштабів ринку є найбільш типові умови нормального функціонування: 1) вільна конкуренція виробників продукції; 2) вільне та прозоре ціноутворення; 3) послідовне дотримання прав власності, свободи підприємницької діяльності, відмова від адміністративного тиску з боку органів державної влади; 4) наявність державних гарантій підприємцям; 5) розвиток позикових установ, банківської системи, регіональних бірж тощо; 6) організація всім доступної і достовірної ділової інформації про стан ринкового середовища; 7) організація системи соціально-економічної рівноваги й енергетичної безпеки; 8) порядність агентів ринку, їх соціальна відповідальність.

Неупереджений аналіз свідчить, що з наведеного переліку в Україні створені менше половини умов нормального, цивілізованого ринку. Найбільші негативи у "структурі умов": адміністративний тиск, соціальна відповідальність агентів ринку та ін. Основною проблемою формування енергетичних ринків є те, що ринкові відносини неможливо сформулювати в умовах, коли переважна більшість підприємств знаходяться у незадовільному фінансово-економічному та техніко-технологічному стані, а населення має низькі доходи. У таких умовах дуже важко замінити старий адміністративний підхід

управління новими ринковими механізмами регулювання і державної підтримки.

Таким чином, у систему стратегічних завдань забезпечення розвитку енергетичного сектору входить розробка концептуальної моделі розвитку енергетичного сектору в Україні, побудованої на поєднанні часткової участі державного і недержавного секторів. У вирішенні цієї проблеми авторами закладені й пропонуються до реалізації такі положення:

1. Створити загальну інформаційну базу "користування енергією — енергоефективність — енергетичний сектор".

2. Укріпити договірними відносинами сферу взаємних інформаційних послуг і участь в інвестиційних програмах.

3. Забезпечити участь в розробці інституційних положень розвитку користування енергією всіх учасників енергетичного ринку.

Не менш складною проблемою є формування цільових інвестиційних ресурсів. Це формування повинне базуватися на балансі інтересів держави, організацій-учасників енергоринку, інвесторів і користувачів енергетичного продукту.

У сучасних умовах поступово змінюється зміст функціональних завдань енергетичного сектору. Домінуючою в енергетичному секторі є функція забезпечення всіх суб'єктів економіки та населення енергією. Проте вплив посилюють й інші функції: енергозбереження;

енергетична ефективність; культура енергоспоживання; соціальна.

У функції енергозбереження пріоритет віддається впровадженню енергозберігаючих технологій, направлених на зниження використання енергії. Функція енергетичної ефективності полягає у раціональному використанні паливно-енергетичних ресурсів. У функції "культура енергоспоживання" пріоритет віддається заохоченню всіх користувачів енергії до ощадливого її використання, що підвищує рівень енергетичної незалежності суспільства. У процесі життєдіяльності людина пристосовується до певних умов життя, споживання енергії, у зв'язку з чим подібний спосіб життя з часом сприймається як звичайний і переноситься в повсякденне життя. У цьому полягає соціальна функція енергетичного сектору.

Діючі енергетичні комплекси, крім трейдерів, реалізують і виробничо-господарські функції. Насамперед відмітимо чинники, які лежать в основі їх організації: законодавча база, природно-ресурсний потенціал і економічна діяльність. У зв'язку з цим організації енергетичного сектору можуть виступати прототипом моделі майбутніх економіко-енергетичних комплексів на компактній території або, як тепер прийнято визначати подібні системи, енергетично-економічні кластери. Схему формування кластерної моделі енергетичного сектору наведено на рисунку 2.

У цьому дослідженні автори визначають принципи контури кластерну модель, до яких відносять: єдину систему стратегічного управління, налагодженість виробничих зв'язків і стабільність потоків, корпоративну відповідальність і гнучкий механізм управління прибутком і інвестиціями. Як нова організаційна структура, енергетичний кластер формує свою нормативно-правову базу внутрішніх відносин (цін, об'єктів постачань, квот та ін.), налагоджує управлінський облік, створює резервні фонди, тобто освоює адаптивну, гнучку (мобільну й оперативну) технологію ефективної діяльності кластера.

## ВИСНОВКИ

Запропоновані організаційно-економічні умови забезпечення розвитку мають на меті змінити парадигму стратегічного розвитку енергетичного сектору в Україні й привернути увагу органів державного управління до стратегічного планування і контролю ключових показників розвитку енергетичного сектору; забезпечити здійснення оцінки якості та доступності енергії для всіх суб'єктів економіки та населення як одного з показників ефективності діяльності органів державного управління на національному (секторальному, регіональному) рівні управління; сформувати систему оперативного та стратегічного моніторингу якості функціонування енергетичного сектору на всіх рівнях управління. Енергетичний сектор виступає впливовим чинником на стійкість національної економіки, а державна підтримка енергетичного сектору є складовою частиною правового і економічного механізму розвитку економіки.

## Література:

1. Войтко С.В., Заїнчковська М.М. Стан і перспективи розвитку енергетики як сфери забезпечення якості та безпеки життя. № 18 (2021): Економічний вісник НТУУ "КПІ".

2. Коваленко О. Стан та перспективи розвитку паливно-енергетичного комплексу в Україні. Галицький економічний вісник 2015. Т. 48. № 1. С. 18—25. — (Економіка та управління національним господарством).

3. Кузнєцова К.О., Ченуша О.С. Тенденції розвитку підприємств паливно-енергетичного комплексу України. Економічний вісник НТУУ "КПІ". 2017. № 14.

4. Hulse J.H. Sustainable Development at Risk: Ignoring the Past. New Delhi: Cambridge University Press India Pvt. Ltd. Ottawa: International Development Research Centre. 2007. 390 p.

5. Kates R. W., Parris T. M., Leiserowitz A. A. What is Sustainable Development? Goals, Indicators, Values, and Practice. Environment: Science and Policy for Sustainable Development. 2005. Number 3. Pp. 8—21.

## References:

1. Vojtko, S.V. and Zainchkovs'ka, M.M. (2021), "Status and prospects of energy development as a sphere of quality and safety of life", *Ekonomichnyj visnyk NTUU "KPI"*, vol. 18.

2. Kovalenko, O. (2015), "Status and prospects of development of the fuel and energy complex in Ukraine", *Halyts'kyj ekonomichnyj visnyk (Ekononika ta upravlinnia natsional'nym hospodarstvom)*, vol. 48, no. 1, pp 18—25.

3. Kuznietsova, K.O. and Chenusha, O.S. (2017), "Trends in the development of enterprises of the fuel and energy complex of Ukraine", *Ekonomichnyj visnyk NTUU "KPI"*, vol. 14.

4. Hulse, J.H. (2007), *Sustainable Development at Risk: Ignoring the Past*, Cambridge University Press India Pvt. Ltd. Ottawa: International Development Research Centre, New Delhi, India.

5. Kates, R.W. and Parris, T.M. and Leiserowitz, A.A. (2005), "What is Sustainable Development? Goals, Indicators, Values, and Practice", *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, vol. 3, pp. 8—21. *Стаття надійшла до редакції 13.09.2021 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



І. І. Чизмар,  
аспірант кафедри економіки та фінансів, Мукачівський державний університет  
ORCID ID: 0000-0002-1715-1310

DOI: 10.32702/2306-6814.2021.18.35

# МЕТОДИЧНИЙ ПІДХІД ДО ПРОГНОЗУВАННЯ ТА ОЦІНКИ ПОТЕНЦІАЛУ РОЗВИТКУ КІБЕРСПОРТУ

I. Chyzmar,  
Postgraduate student of the Department of Economics and Finance, Mukachevo State University

METHODOLOGICAL APPROACH TO FORECASTING AND ASSESSMENT OF DEVELOPMENT  
POTENTIAL OF KIBERSPORTU

*У статті висвітлено особливості формування комплексного методичного підходу до прогнозування та оцінки потенціалу розвитку кіберспорту. При цьому окреслений підхід до прогнозування та оцінки сформований відповідно до особливостей його орієнтації на динамічне програмування, якому властива наявність таких рис: керованість процесів; багатокроковість; структурованість, змістовна деталізація. Зокрема, у межах дослідження реалізовані системний опис складових потенціалу розвитку кіберспорту, опис підходів до прогнозування та оцінки складових потенціалу розвитку кіберспорту та формування комплексного методичного підходу до прогнозування та оцінки потенціалу розвитку кіберспорту. Застосований автором метод дослідження узагальнює такі засоби, як логічний аналіз складових потенціалу розвитку кіберспорту, їх систематизацію та коригування нових і отриманих раніше знань. Відповідно до систематизованої сукупності кроків до прогнозування та оцінки потенціалу розвитку кіберспорту такі процеси мають реалізуватися через різні підходи до конкретизації багатокрокових задач оптимального управління комплексами взаємопов'язаних ресурсів (інтерфейсних, техніко-економічного розвитку, розширення виробництва). Важливо зазначити, що відмічена важливість конкретизації здатностей використання комплексів взаємопов'язаних ресурсів для підвищення спроможностей кіберспортивних організацій до їх еволюціонування. Відмічена важливість врахування керованості підвищення спроможностей, а не природної течії цього процесу. Для цього серед множини усіх припустимих управлінь відшуковують оптимальну (у сенсі критерію, який призводить до найбільшого і найменшого значення цільової функції). Подальшими перспективами дослідження є виокремлення основних рис, логіки та основи моделювання процесів розвитку кіберспорту як нової сфери цифрової економіки*

*In the field of cybersport, there are problems in defining: the methods for identifying the state of the production and economic activities of cyber-sporting organizations; the logic of selecting adequate methods to identify the state of the production and economic processes of cybersports organizations within the target formal groups of the publisher/developer of the cybersports game; the directions of identification methods for determining the kinship of production and economic activity processes are determined by the potential of cybersport development. The article highlights the features of the formation of a comprehensive, methodical approach to forecasting and evaluating the potential of cybersport development. At the same time, the outlined approach is formed in accordance with the characteristics of its orientation to dynamic programming, which has such features as manageability of processes; multistep; structuring; meaningful detail. In particular, the*

*study contains a systematic description of the components of the potential for developing cybersports, a description of approaches to forecasting and assessing the potential of cybersport development, and the formation of a comprehensive methodological approach to forecasting and evaluating the potential of cybersport development. The research method applied by the author contains such means as logical analysis of the components of the potential of cybersport development, their systematization and correction, new and received knowledge. According to the systematic set of steps for forecasting and evaluating the potential of developing cybersport, such processes must be implemented through various approaches to concretizing the multi-step tasks of optimizing the management of interconnected resource complexes (interfaces, techno-economic development, and expansion of production).*

*The importance of specifying the capabilities of interconnected resource sets in order to enhance the ability of cybersports organizations to evolve was noted.*

*The importance of taking management into account increases opportunities rather than the natural course of the process was noted.*

*Further research perspectives highlight the main features, logic, and basis of modeling the development of cybersport as a new area of the digital economy.*

*Ключові слова: кіберспорт, прогнозування, оцінка, виробничо-господарська діяльність, кіберспортивні організації.*

*Key words: cybersport, forecasting, evaluation, production and business activities, cybersports organizations.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Наразі у сфері кіберспорту наявні проблеми щодо визначення: методів ідентифікації стану процесів виробничо-господарської діяльності кіберспортивних організацій; добору адекватних методів ідентифікації стану процесів виробничо-господарської діяльності кіберспортивних організацій всередині цільових формальних груп видавця/розробника кіберспортивної гри; спрямування методів ідентифікації на визначення спорідненості за процесами виробничо-господарської діяльності, що визначаються за потенціалом розвитку кіберспорту.

Окреслена проблематика зумовлена тим, що процеси виробничо-господарської діяльності скеровуються: 1) комплексом взаємопов'язаних ресурсів (що ідентифікуються індикаторами стану); 2) здатностями з використання ресурсів (що ідентифікуються індикаторами ефективності). Методичний підхід до прогнозування та оцінки потенціалу розвитку кіберспорту вкрай необхідний для визначення шляхів підвищення спроможностей кіберспортивних організацій та опису ймовірної траєкторії їх еволюціонування. Додаткову складність формування такого підходу в тому, що потенціал розвитку кіберспорту найбільш специфічний за тими складовими, що є основою прогнозування та оцінки еволюціонування виробничо-господарської діяльності кіберспортивних організацій.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання зазначеної проблеми, показав, що такі науковці: Ю.С. Шипуліна, О.Г. Парфентьева, І.В. Довбенко, Н.В. Касьянова, С. Зелано, Дж. Монтега, Б. Джонсон, Р. Хан та Н. Собель присвятили різним аспектам прогнозування та оцінки потенціалу розвитку кіберспорту багато уваги. На дослідження науковців, а

також на практику виробничо-господарської діяльності кіберспортивних організацій всередині цільових формальних груп видавця/розробника кіберспортивної гри в Україні і світі спираються автори цієї статті.

Слід зазначити, що відповідно до орієнтації на динамічне програмування, при прогнозуванні та оцінці пріоритетом є: керованість процесів; кроковість; структурованість, змістовна деталізація.

## МЕТА І ЗАВДАННЯ СТАТТІ

Метою статті є формування комплексного методичного підходу до прогнозування та оцінки потенціалу розвитку кіберспорту орієнтованого на динамічне програмування. Відповідно до окресленої мети виділено такі дослідницькі завдання: 1) визначення та опис складових потенціалу розвитку кіберспорту; 2) опис підходів до прогнозування та оцінки складових потенціалу розвитку кіберспорту; 3) формування комплексного методичного підходу до прогнозування та оцінки потенціалу розвитку кіберспорту.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Категорія "потенціал" (англ. potential) зазвичай розглядається як можливості, наявні сили, запаси, що можуть бути застосовані у сфері кіберспорту або сфери, що пов'язана з організацією та проведенням спортивних змагань з відеоігор, що складають окрему кіберспортивну дисципліну. Відповідно, вітчизняними науковцями пропонується виділяти різні складові потенціалу розвитку кіберспорту за такими можливостями, наявними силами або запасами ресурсів, що забезпечують розвиток всіх кіберспортивних дисциплін. Попри значне різноманіття кіберспортивних дисциплін (наприклад, у цій площині можна виокремити відеогри жанрів шутера від першої особи, відеоігри жанрів футбольних симуляторів, науково-фантастичні стратегії в реальному

часі, клієнтські масові багатокористувальницькі відеоігри в реальному часі тощо), складові потенціалу розвитку кіберспорту слід розглядати як такі, що є для них узагальнювальними (оскільки визначаються станом кіберспортивних організацій, серед яких кіберспортивні клуби, кіберспортивні арени, розробники/видавці кіберспортивних ігор). Розглянемо основні складові такого потенціалу за змістом наявної наукової літератури.

Так, за дослідженнями Ю.С. Шипуліна [5, с. 8] для ідентифікації стану кіберспортивних організацій слід виокремлювати: інтерфейсні ресурси; інформаційні ресурси; ринкові ресурси; фінансові; технологічні ресурси; кадрові; інтелектуальні; організаційно-управлінські; маркетингові ресурси.

Натомість згідно з науковими напрацюваннями О.Г. Парфентьєва [4] для ідентифікації стану кіберспортивних організацій слід виокремлювати загальний рівень розвитку науки та виробництва на кожному етапі життєвого циклу кіберспортивної дисципліни, як носіїв такого потенціалу. Також за працями І.В. Довбенко можна виокремити такі складові стану кіберспортивних організацій як їх технічне переобладнання, реконструкція, розміщення виробництва, нового будівництва [9]. Касьянова Н.В. у якості складових потенціалу виділяє такі ресурси стану кіберспортивних організацій: інноваційні; інформаційні; управлінські; кадрові; виробничі [10, с. 73].

Відповідно до таких положень є очевидним, що саме ресурсна складова визначає можливості, наявні сили, запаси, що можуть бути застосовані у сфері кіберспорту. Відтак відсутня усталеність підходів до складових потенціалу розвитку кіберспорту.

У якості носія потенціалу розвитку кіберспорту визначають його складові за кіберспортивними організаціями, зокрема [2; 7]:

- інтерфейсні ресурси як сукупність доступних засобів, методів і правил фіксації взаємодії між елементами;
- ресурси техніко-економічного розвитку, які матеріально-виробнича база кіберспорту та комплексне використання окреслених ресурсів для виробництва продуктів;
- ресурси розширення виробництва як можливості реалізувати процес виробництва продуктів у збільшених розмірах.

Однак наданий поділ є досить узагальненим.

Категорія ресурсів техніко-економічного розвитку є комплексною, оскільки має у своєму складі технологічні ресурси, організаційні та управлінські рішення. Категорія ресурсів з розширення виробництва узагальнює у своєму складі: фінансові ресурси; ринкові ресурси; організаційні, управлінські рішення. Інтерфейсні ресурси також містять у своєму складі інформаційні ресурси, засоби обробки, відбиття інформації про взаємодії користувачів [2; 7]. Кожна з категорій є комплексом взаємопов'язаних ресурсів.

Аналіз змістового наповнення потенціалу розвитку кіберспорту дозволив виділити три базових комплекси взаємопов'язаних ресурсів у якості складових його прогнозування та оцінки: інтерфейсні ресурси; ресурси техніко-економічного розвитку; ресурси з розширення виробництва.

Вагомою складовою розвитку кіберспорту, як економічної сфери цифрової економіки, є інтерфейсні ресурси. Основна проблема конкретизації методів прогнозування та оцінки в цій площині полягає в тому, що ця категорія є:

- 1) комбінованою. Вона узагальнює інформаційні ресурси та засоби обробки та відбиття інформації, необхідні для фіксації взаємодії користувачів;
- 2) новою в економіці, щодо якої чітко не конкретизована структура та значущість.

Окреслена проблематика зумовила становище за якого у науковій літературі відсутні підходи до прогнозування та оцінки інтерфейсного ресурсу. Однак специфічним є те, що вони у завершеному вигляді розроблені та застосовувані у практичній діяльності розробників / видавців кіберспортивних ігор зокрема Blizzard Arena, Valve Corporation, Psyonix. Відповідно до напрямів деталізації, констатовано, що структура інтерфейсних ресурсів різноманітна. Кожний пристрій, канал чи їх сполука це окремий екземпляр інтерфейсного ресурсу.

Згідно з наявною практикою розробників / видавців кіберспортивних ігор у прогнозуванні та оцінці інтерфейсних ресурсів важлива їх місткість. Ця місткість ресурсів є кількістю тих їх змін, які можуть бути в них внесені без потреби модифікації комп'ютерних програм, що слугують для організації ігрового процесу та взаємодій у площинах виробництва, постачання, організації споживання у часі. Ресурс існує в обмеженій кількості, закономірно кіберспортивні організації можуть розвивати їх до того стану до якого сумарна вартість змін не підвищить витрати з виробництва, постачання, організації споживання цифрових продуктів. Відповідно до цього особливості прогнозування та оцінки інтерфейсних ресурсів кіберспорту ґрунтуються на застосуванні метода динамічного програмування — розв'язання задачі "про рюкзак".

У межах методу стан визначає конфігурація інтерфейсів комп'ютерних програм з організації ігрового процесу та можливості їх змін. Тобто задається кількість можливих змін ( $N$ ) відповідно до місткості ресурсу  $W$ . У загальному вигляді прийом окресленого методу визначають стан будь-яких ресурсів виходячи з характеристик їх структури та властивостей складових у розрізі параметрів "вартість" і "вага". Для прогнозування зміни має бути відібрана підмножина з максимальною повною вартістю, за умови дотримання обмежень за сумарною вагою або місткістю. Прогнозування та оцінка інтерфейсних ресурсів кіберспорту орієнтуються на варіацію "задачі про цілочисельний рюкзак", що визначається кількістю доступних розробнику/видавцю кіберспортивної гри змін, що не впливають на місткість інтерфейсного ресурсу. Процес прогнозування та оцінки має такі особливості, як кроковість та варіативність.

Специфічним, щодо підходу до оцінки інтерфейсного ресурсу кіберспорту є те, що будь-які варіації "завдання про рюкзак" автоматично ідентифікуються як такі, для яких наразі не винайдено кроків, які формують найбільш точне рішення наближуючи рішення до розумного часу. У добір кроків з оцінки та прогнозування інтерфейсного ресурсу основна проблема полягає у наближенні рішення використанні набору алгоритмів

для даних з мінімальним узагальненням. Шляхами вирішення такою проблеми є:

- 1) повний перебір;
- 2) виділення гілок та меж, що передбачають перебір всіх можливих рішень;
- 3) обмеження ваги за вартісними змінами інтерфейсних ресурсів;
- 4) оптимального рішення за якого добирають екземпляри ресурсів випадково.

Потреба прогнозування та оцінки ресурсів техніко-економічного розвитку зумовлена значущістю та специфічністю процесів оновлення кіберспортивного обладнання та впливом його якості та функціональності на спорідненість процесів виробничо-господарської діяльності (щодо постачання кіберспортивного продукту та організації його споживання на основі єдності експлуатації та оновлення обладнання).

Згідно з практикою кіберспортивних організацій ці ресурси деталізуються на матеріально-технічні елементи та матеріально-виробничі елементи. У кожній цільовій групі розробника видавця ігор вони мають риси подібності, однак добираються для кожної кіберспортивної дисципліни.

Специфічним є те, що для різних типів кіберспортивних організацій є певні особливості, щодо оновлення наведених вище ресурсів. Для арен та розробників / видавців ігор модернізація (коштом додавання або заміни окремих компонентів) вкрай витратна і не завжди можлива. Для кіберспортивних клубів і тренувальних баз модернізація доцільна, якщо стан обладнання не впливає на якість тренувального процесу кіберспортсменів.

У межах дослідження виокремлено багато досліджень, присвячених важливості прогнозування та оцінки ресурсів такого розвитку на основі добору оптимальної стратегії експлуатації та оновлення обладнання організацій. Фахівці цієї області абстрактно оцінюють те, як тривалість періоду експлуатації обладнання вплине сумарні експлуатаційні витрати, без конкретизації істотних умов з підвищення ефективності експлуатації обладнання [6; 8].

Далі за допомогою різних методів динамічного програмування здійснюється прогнозування можливостей з оптимального відновлення обладнання. Бхондекар В. Сингх, Ганшьям К. [6] для прогнозування пропонують методи перебору. Однак у площині динамічного програмування ці методи придатні тільки для визначення найкоротшого шляху підвищення ефективності експлуатації обладнання.

Доцільно виокремити ряд наукових робіт, в яких пропонується вивчати виробничі пропорції та умови, що найбільш впливають на ефективність експлуатації обладнання, коштом [3; 4]:

1. Двофакторної виробничої функції Кобба — Дугласа, яка мала б відбивати зв'язок між зміною обсягів 2-х типів ресурсів (долучених до процесу виробництва та суміжних до продуктів) та результатами цієї взаємодії;

2. Виробничої функції з постійною еластичністю заміщення факторів яка мала б відбивати стан виробничої пропорції та умови експлуатації обладнання.

3. Виробничої функції з фіксованими пропорціями чинників, що застосовувана для моделювання чітко детермінованого обладнання. Ця функція має відбивати відхилення від технологічних норм і нормативів щодо використання ресурсів на одиницю продукції.

4. Лінійної виробничої функції, яка мала б відбивати результат одночасного функціонування значної кількості різноманітних пристроїв, механізмів, приладів, інструментів тощо.

Виділені вище виробничі функції (Кобба — Дугласа, постійної еластичності заміщення факторів, з фіксованими пропорціями чинників, лінійної) орієнтують на обов'язковість приросту обсягу виробництва пропорційно зростанню витрат на фактори виробництва. У сфері кіберспорту використання факторів виробництва передбачає багаторазові щорічні витрати, що продукують специфікою експлуатації кіберспортивного обладнання (зокрема, потребами, щодо його профілактичного обслуговування вентиляторів, заміни шлейфів FDD, IDE, SATA, заміни пристроїв, переустановлення операційної системи тощо).

Це зумовлене тим, що в процесі експлуатації виникають проблеми, зумовлені:

- станом операційної системи;
- старінням комплектуючих;
- зростанням вимог до якості програмного забезпечення.

У ряді випадків зростання витрат на фактори виробництва не призводить до приросту обсягів виробництва, відтак заміна обладнання дешевша, ніж його подальша експлуатація.

Низка дослідників пропонують оцінювати початковий стан експлуатації обладнання та прогнозувати подальшу ефективність його експлуатації як процесу, використовуючи метод покрокової оптимізації у межах якої пошук оптимального рішення розбивається на фіксоване число етапів (кроки) з метою порівняння різних варіантів стратегій заміни обладнання. Так у межах дослідження виокремлено науковців, що вказують, що основною умовою прогнозування ефективності експлуатації обладнання є приріст витрат на ремонт та обслуговування, зниження продуктивності праці та ліквідної вартості [5; 9]. Це не властиво сучасним типам кіберспортивного обладнання.

Особливості прогнозування та оцінки ресурсів техніко-економічного розвитку за таких умов потребують застосування такого методу динамічного програмування, орієнтованого на розв'язання задачі заміни обладнання. Це забезпечується через вирішення складних завдань використовуючи методи розбиття їх на прості підзадачі

Основними рисами методичного підходу до прогнозування та оцінки потенціалу розвитку кіберспорту є:

- використання рівнянь стану техніко-економічного розвитку на першому кроці;
- використання ітераційних зміни рівнянь стану техніко-економічного розвитку першого кроку у майбутньому;
- використання змінної управління, яка орієнтована на оновлення обладнання на кожному кроці;
- використання змінної управління як логічної величини, що може приймати значення — зберегти або замінити обладнання для конкретного року.

Відповідно до наведених рис кожний крок прогнозування та оцінки потенціалу розвитку кіберспорту передбачає використання матеріально-виробничих елементів та формалізує модель техніко-економічного розвитку кіберспортивних організацій виражену у системах функціональних рівнянь стану.

Наразі у науковій літературі не приділено достатньої уваги розробці підходів до прогнозування та оцінки ресурсів розширення виробництва, хоча звертається увага на їх значущість. Виробничі проекти конкретизуються лише як елементи складнішої деталізації, яка фактично має бути основою процесів оцінки та прогнозування.

## ВИСНОВКИ

Відповідно до систематизованої сукупності кроків до прогнозування та оцінки потенціалу розвитку кіберспорту такі процеси мають реалізовуватися через різні підходи до конкретизації багатокрокових задач оптимального управління комплексами взаємопов'язаних ресурсів (інтерфейсних, техніко-економічного розвитку, розширення виробництва).

Важливо зазначити, що за результатами дослідження:

1. Відмічена важливість конкретизації здатностей використання комплексів взаємопов'язаних ресурсів для підвищення спроможностей кіберспортивних організацій до їх еволюціонування да допомогою методів динамічного програмування.

2. Відмічена важливість забезпечення керованості підвищення потенціалу розвитку кіберспорту, а не орієнтування на природну течію цього процесу. Для цього серед множини усіх припустимих управлінь відшуковують оптимальну (у сенсі критерію який призводить до найбільшого і найменшого значення цільової функції).

3. Відмічена важливість прогнозування та оцінки потенціалу розвитку кіберспорту через вирішення складних завдань шляхом розбиття їх на прості підзадачі.

Перспективи подальших розвідок у зазначеному напрямі полягають у виокремленні основних рис, логіки та основи моделювання процесів розвитку кіберспорту як нової сфери цифрової економіки.

### Література:

1. Бачевський Б.Є. Потенціал і розвиток підприємства: навч. пос. / Бачевський Б.Є., Заблудська І.В., Решетняк О.О. К.: Центр учбової літератури, 2009. 400 с.
2. Большая советская энциклопедия / гл. ред. А.М. Прохоров. 1971, т. 5.
3. Касьянова Н.В. Формування потенціалу розвитку підприємства / Н.В. Касьянова // Економіка і регіон. — 2013. — № 3. — С. 72—77.
4. Парфентьева О.Г. Потенціал розвитку та його стратегія / О.Г. Парфентьева // Вісник Чернівецького торговельно-економічного інституту. Економічні науки, 2013. — Вип. 1. — С. 157—161.
5. Шипуліна Ю.С. Управління потенціалом інноваційного розвитку промислових підприємств. автореф. дис. канд. екон. наук: 08.02.02: Харків, 2006. 18 с.

6. Bhondekar Amol P., Vig R. (Eds.). Genetic Algorithm Based Node Placement Methodology For Wireless Sensor Networks. Proceedings of the International MultiConference of Engineers and Computer Scientists, Hong Kong, 2009. — Vol. 1. URL: [https://www.researchgate.net/publication/44259528\\_Genetic\\_Algorithm\\_Based\\_Node\\_Placement\\_Methodology\\_For\\_Wireless\\_Sensor\\_Networks](https://www.researchgate.net/publication/44259528_Genetic_Algorithm_Based_Node_Placement_Methodology_For_Wireless_Sensor_Networks) (дата звернення: 20.09.2016).

7. Joan Robinson. Production function and theory of capital / Robinson Joan // Review of Economic Studies. 1953. — Vol. 21, no. 2 (30 June). — P. 81.

8. Renshaw G. Maths for Economics. New York: Oxford University Press, 2016. 4rd ed., rev.

9. Zaidon Z. Hamilton-Jacobi-Bellman equations on time scales / Z. Zaidon, W. Wei, X. Honglei // Mathematical and Computer Modelling, 2019. — Vol. 1. — P. 2028.

10. Zelano C. Dissociated representations of irritation and valence in human primary olfactory cortex / C. Zelano, J. Montag, B. Johnson, R. Khan, N. Sobel // Journal of Neurophysiology, 2007. vol. 97 (3). Pp 1969—1976.

### References:

1. Bachevskiy, B.Ye. Zablud'ska, I.V. and Reshetniak, O.O. (2009), Potentsial i rozvytok pidpriemstva [Potential and development of the enterprise], Tsentru uchbovoi literatury, Kyiv, Ukraine.
  2. Prokhorov, A.M. (1971), Bol'shaia sovetskaia entsyklopediya [Great Soviet Encyclopedia], vol. 5, Moscow, Russia.
  3. Kas'ianova, N.V. (2013), "Formation of enterprise development potential", Ekonomika i rehion, vol. 3, pp. 72—77.
  4. Parfent'ieva, O.H. (2013), "Development potential and its strategy", Visnyk Chernivets'koho torhovel'no-ekonomichnoho instytutu. Ekonomichni nauky, vol. 1, pp. 157—161.
  5. Shypulina, Yu.S. (2006), "Management of the potential of innovative development of industrial enterprises", Abstract of Ph.D. dissertation, Economy, Kharkiv, Ukraine.
  6. Bhondekar, A.P. and Vig, R. (2009), "Genetic Algorithm Based Node Placement Methodology For Wireless Sensor Networks", Proceedings of the International MultiConference of Engineers and Computer Scientists, Hong Kong, vol. 1, available at: [https://www.researchgate.net/publication/44259528\\_Genetic\\_Algorithm\\_Based\\_Node\\_Placement\\_Methodology\\_For\\_Wireless\\_Sensor\\_Networks](https://www.researchgate.net/publication/44259528_Genetic_Algorithm_Based_Node_Placement_Methodology_For_Wireless_Sensor_Networks) (Accessed 20 Sept 2021).
  7. Robinson, J. (1953), "Production function and theory of capital / Robinson Joan", Review of Economic Studies, vol. 21, no. 2 (30 June), p. 81.
  8. Renshaw, G. (2016), Maths for Economics, 4rd ed., Oxford University Press, New York, USA.
  9. Zaidon, Z. Wei, W. and Honglei, X. (2019), "Hamilton-Jacobi-Bellman equations on time scales", Mathematical and Computer Modelling, vol. 1, p. 2028.
  10. Zelano, C. Montag, J. Johnson, B. Khan, R. and Sobel, N. (2007), "Dissociated representations of irritation and valence in human primary olfactory cortex", Journal of Neurophysiology, vol. 97 (3), pp 1969—1976.
- Стаття надійшла до редакції 13.09.2021 р.

*С. П. Потеряйко,*

*к. військ. н., доцент, заступник начальника науково-організаційного відділу, Інститут державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту, м. Київ, Україна  
ORCID ID: 0000-0002-3787-0929*

*К. Г. Бєлікова,*

*д. держ. упр., старший науковий співробітник, старший науковий співробітник науково-організаційного відділу, Інститут державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту, м. Київ, Україна  
ORCID ID: 0000-0001-7475-2115*

*О. С. Твердохліб,*

*д. держ. упр., доцент, професор кафедри державного управління у сфері цивільного захисту, Інститут державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту, м. Київ, Україна  
ORCID ID: 0000-0002-1502-2937*

DOI: 10.32702/2306-6814.2021.18.40

## ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНЕ ОБГРУНТУВАННЯ МОДЕЛІ ВИЗНАЧЕННЯ КРИТЕРІЮ БЕЗПЕКИ НАСЕЛЕННЯ НА ОСНОВІ ПРОГНОЗУ ФУНКЦІОНУВАННЯ ЄДИНОЇ ДЕРЖАВНОЇ СИСТЕМИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

S. Poteriaiko,

PhD in Military Science, Associate Professor, Deputy Chief of the Scientifically-Organizational Department, Institute of Public Administration and Research in Civil Protection, Kyiv, Ukraine

K. Bielikova,

Doctor of Sciences in Public Administration, Senior Researcher, Senior Researcher of the Department of Scientifically-Organizational, Institute of Public Administration and Research in Civil Protection, Kyiv, Ukraine

O. Tverdokhlib,

Doctor of Sciences in Public Administration, Associate Professor, Professor of the Department of Public Administration in the Sphere of Civil Protection, Institute of Public Administration and Research in Civil Protection, Kyiv, Ukraine

### THEORETICALLY-METHODOLOGICAL SUBSTANTIATION OF DETERMINATION MODEL FOR POPULATION SECURITY CRITERION ON FORECASTING BASIS OF THE INTEGRATED STATE CIVIL PROTECTION SYSTEM'S FUNCTIONING

**У статті поставлено й розв'язано наукове завдання щодо розроблення прогностної моделі визначення критерію безпеки населення.**

**Удосконалено понятійно-категорійний апарат сфери безпеки шляхом надання пропозицій щодо введення в науковий обіг дефініцій: "механізм прогнозування", "ступінь безпеки населення", "критерій безпеки населення".**

**За результатами проведених розрахунків обгрунтовано ступінь безпеки населення в Україні, Польщі та Іспанії за останні п'ять років та актуалізовано нагальну потребу у приведенні єдиної державної системи цивільного захисту (ЄДСЦЗ) у відповідність із європейськими стандартами.**

Розроблено прогнозу модель визначення критерію безпеки населення, що складається з логічно пов'язаних між собою блоків, прямих та зворотних зв'язків між ними. Зазначена модель дозволяє на основі оцінювання та прогнозування загроз розрахувати ступінь безпеки населення, оцінити ризик їх загибелі та визначити критерій безпеки населення. Ключовою ланкою цієї моделі є мінімізація ризиків виникнення загроз на ранній стадії їх виявлення та можливого прояву у вигляді викликів.

Скоординовано послідовність переходу функціонування ЄДСЦЗ до режимів вищого ступеня готовності. Зазначена послідовність включає виклик (малий ризик), потенційну загрозу (середній ризик), реальну загрозу (великий ризик), реальну небезпеку (неприйнятний ризик), що подано у вигляді розробленого алгоритму. Запропонований алгоритм включає пов'язані між собою блоки і зв'язки, що забезпечують стійке функціонування цієї системи у вказаних режимах, та досягнення прийнятних значень показника "безпека населення".

Запропоновано метод діагностики загроз життю населення, що технологічно інтегрований в управлінські процеси та механізми, і дає змогу вчасно отримувати інформацію про можливі потенційні чи реальні загрози життю населення. Сформовано групи та перелік загроз на основі визначення безпекових понять й аналізу причин виникнення надзвичайних ситуацій і загибелі населення. Зазначений метод взаємопов'язаний із прогнозуною моделлю визначення критерію безпеки населення, зокрема в частині моніторингу й ідентифікації загроз життю населення та їх прогнозування.

*The article sets and solves a scientific task of developing a forecasting model for determining the population security criterion.*

*The conceptual and categorical apparatus of the security sphere was improved by providing proposals for the usage of scientific definitions: "forecasting mechanism", "population security degree", "population security criterion".*

*Based on the results of calculations, the population security degree in Ukraine, Poland and Spain for the last five years is substantiated as well as the urgent need to harmonize the integrated state civil protection system (ISCPS) in correspondence with European standards is highlighted.*

*A forecasting model for determining the population security criterion, consisting of logically interconnected blocks, direct connections and feedback between them, has been developed. This model allows, based on the assessment and forecasting of threats, to calculate the population security degree, to assess the risk of their death and to determine the population security criterion. A key element of this model is minimization of the threats appearance risks at an early stage of their detection and possible manifestation in the form of challenges.*

*The sequence of ISCPS functioning transition to the highest readiness modes is elaborated. This sequence includes a challenge (low risk), a potential threat (medium risk), a real threat (high risk), a real danger (unacceptable risk), which is presented in the form of a developed algorithm. The proposed algorithm includes interconnected blocks and connections that ensure the stable functioning of this system in mentioned modes as well as achievement of acceptable values of the indicator "population security".*

*A method of threats diagnosing to the life of the population is proposed, which is technologically integrated into managerial processes and mechanisms, and allows obtaining timely information about possible potential or real threats to the life of the population. Groups and a list of threats were elaborated on the basis of defining security concepts and analysing the causes of emergencies appearance as well as population deaths. This method is interrelated with the forecast model for determining the population security criterion, in particular in terms of monitoring and identification of threats to human life and its forecasting.*

*Ключові слова: безпека населення, модель, єдина державна система цивільного захисту, критерій, прогнозування.*

*Key words: population security, model, integrated state civil protection system, criterion, forecasting.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Забезпечення захисту населення і територій в умовах загрози та виникнення надзвичайних ситуацій (далі — НС) є одним з найважливіших завдань держави. Актуальність проблеми забезпечення природно-техногенної

безпеки населення і територій зумовлена тенденціями зростання втрат людей і шкоди територіям, що спричиняються небезпечними природними явищами, промисловими аваріями і катастрофами. Ризики НС природного і техногенного характеру невпинно зростають. Нині



в Україні рівень безпечної життєдіяльності населення значною мірою залежить від надійності та стабільності функціонування системи національної безпеки.

Рівень національної безпеки не може бути достатнім, якщо в загальнодержавному масштабі не буде вирішено завдань щодо захисту населення, об'єктів економіки, національного надбання від НС техногенного, природного або іншого характеру. Загрози життєво важливим інтересам громадян, держави, суспільства поділяються на зовнішні та внутрішні і виникають під час НС техногенного і природного характеру та воєнних конфліктів. Зовнішні загрози безпосередньо пов'язані з безпекою життєдіяльності населення і держави у разі розв'язання війни або локальних збройних конфліктів, виникнення глобальних техногенних екологічних катастроф за межами України, які можуть спричинити негативний вплив на населення та територію держави. Внутрішні загрози пов'язані з НС техногенного і природного характеру або можуть бути спровоковані терористичними діями [1].

Саме тому питання оцінювання ступеня безпеки населення є актуальним завданням для наукових досліджень у зазначеному напрямі.

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Проблематику державного управління загалом і державної безпеки зокрема досліджено у численних наукових працях вчених, що провадять розвідки із зазначеної тематики.

Г. Ситник обґрунтовано стверджує, що відсутність критерію, за допомогою якого можна було б класифікувати загрози як реальні чи потенційні, суперечливість при використанні у діяльності органів державної влади понять "небезпека", "загроза", "виклик", "ризик" зумовлюють необхідність більш детального розгляду вказаних понять [2, с. 131].

Актуальність розроблення єдиної методології вибору індикаторів національної безпеки й оцінки їх граничних значень, що зумовлено зростанням кількості катастроф і НС різного походження, їх масштабами, окреслив А. Качинський. Автор вважає, що рівень забезпечення національної безпеки визначається системою критеріїв, показників та індикаторів, що перебувають у певних допустимих межах і мають гранично допустимі значення. Зазначену систему граничних значень критеріїв національної безпеки, на думку вченого, має бути затверджено на державному рівні [3, с. 99—100].

Нині питання управління ліквідацією НС як цілісної системою управління заходами з ліквідації їх наслідків у комплексному аспекті залишається майже не розробленим, на що звертає увагу П. Волянський. Вчений підкреслює, що важливим питанням є запобігання ризикам життю населення у процесі ліквідації наслідків НС, що можливо досягти шляхом управління вказаними ризиками [4, с. 135].

А. Терент'єва та О. Твердохліб наголошують на ролі України у функціонуванні Механізму цивільного захисту Європейського Союзу, зокрема у протидії негативним наслідкам, спричиненим глобальним поширенням пандемії коронавірусу COVID-19. Вчені обґрунтовано вважають, що приєднання України до Механізму ци-

вільного захисту ЄС дасть змогу інтегрувати її єдину державну систему цивільного захисту (далі — ЄДСЦЗ) до загальноєвропейської системи запобігання та реагування на виникнення НС для подальшого перетворення ДСНС України у дієву інституцію для забезпечення виконання однієї з важливих функцій держави — надання допомоги постраждалим унаслідок НС природного й техногенного характеру [5, с. 115].

Аналіз та класифікацію методів і моделей прогнозування й передбачення складних процесів (зокрема НС), а також засоби їх застосування навів В. Таран. Вчений зазначає, що існуючі методи формування дають різний ступінь формалізації, а проранжувавши їх за цією властивістю, побудував умовну шкалу методів. Цей спектр методів автор розділяє на два класи: методи формалізованого представлення систем (формальні методи); методи, спрямовані на активізацію використання інтуїції та досвіду фахівців (евристичні методи, зокрема метод експертних оцінок) [6, с. 121].

О. Єлізаров вважає, що в сучасних умовах з метою забезпечення диференційованого підходу до організації та проведення заходів щодо захисту населення й об'єктів економіки від НС і військових небезпек доцільно здійснювати не тільки віднесення до груп з цивільної оборони (ранжування) з урахуванням військово-економічного й адміністративно-територіального значення окремих територій, міст і об'єктів, а й зонування територій за ступенем можливих небезпек, що дозволить враховувати особливості організації захисту населення залежності від потенційних небезпек, можливих на цій території [7, с. 403].

Отже, проведений аналіз попередніх наукових досліджень свідчить про те, що на тепер немає усталеної думки щодо оцінювання дієвості структур сфери безпеки. Тому, попри значний обсяг наукових здобутків із зазначеної проблематики у попередніх дослідженнях, вважаємо за потрібне провести комплексне наукове дослідження щодо розроблення прогнозової моделі визначення критерію безпеки населення в умовах загроз та НС.

### ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Розроблення прогнозової моделі визначення критерію безпеки населення в умовах загрози та виникнення НС, алгоритму функціонування ЄДСЦЗ в умовах ризику виникнення загроз безпеці населенню та підходів до їх діагностики.

### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Відповідно до законодавства України, що регулює безпекові питання у сфері цивільного захисту, зокрема розпорядження Кабінету Міністрів України "Про схвалення Концепції управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру" підвищення ступеня захищеності населення і територій України від НС, зменшення ризиків виникнення та мінімізація їх наслідків належить до пріоритетних завдань ЄДСЦЗ. За результатами аналізу функціонування зазначеної системи доводиться констатувати, що впровадження на території України сучасних принципів регулювання у сфері техногенної та природної безпеки

здійснюється повільними темпами. Запровадження європейських стандартів безпечної життєдіяльності, що є однією з вимог інтеграції України до ЄС, можливе за умови реалізації концептуальних і методологічних інновацій та інституціональних перетворень. Необхідність впровадження концептуальних засад управління ризиками виникнення НС та їх наслідками зумовлена наявністю небезпечних чинників техногенного та природного характеру, зокрема: значної кількості потенційно небезпечних об'єктів на території; високого рівня травматизму та смертності населення, спричиненого небезпечними подіями та нещасними випадками; високого рівня ризиків виникнення НС природного характеру, зумовленого глобальними та регіональними змінами клімату, зростанням сейсмічної активності тощо, а також інтенсифікацією впливу техногенної діяльності людини на навколишнє природне середовище; високого рівня ризиків виникнення НС техногенного характеру, зумовленого критичним ступенем зношеності (60—80 %) основних виробничих фондів у галузях промисловості та в агропромисловому комплексі; недостатнього технічного і технологічного рівнів розвитку державної системи спостережень за небезпечними чинниками, що зумовлюють виникнення НС [8].

Ураховуючи світовий досвід, найбільш ефективним вважається управління ризиками, яке ґрунтується на досягненні певного рівня безпеки, балансу вигод і витрат у межах окремого об'єкта, території і держави загалом.

Нормативно визначено два основних рівні ризиків: мінімальний і гранично допустимий. Під час визначення рівнів прийнятних ризиків застосовуватимуться значення ризиків, що використовуються в економічно розвинутих державах, а саме:

— мінімальний ризик — менший або який дорівнює  $1 \times 10^{-8}$ ;

— гранично допустимий ризик — який дорівнює  $1 \times 10^{-5}$  [8].

Ризик, значення якого нижче або дорівнює мініальному, вважається абсолютно прийнятним. Ризик, значення якого більше гранично допустимого, вважається абсолютно неприйнятним [8].

Основними механізмами державного регулювання у сфері управління ризиками є державна стандартизація, сертифікація, державна експертиза, державний нагляд і контроль, ліцензування, економічне регулювання, декларування безпеки небезпечних об'єктів і страхування. Основою державної системи управління у сфері техногенної та природної безпеки і, відповідно, управління ризиками повинні стати економічні механізми, метою яких є утворення економічного фундаменту функціонування цієї системи на всіх рівнях управління безпекою, починаючи від об'єктового і закінчуючи загальнодержавним. Комплекс економічних механізмів регулювання повинен забезпечити оптимальний баланс економічних витрат і рівня техногенної та природної безпеки в умовах обмежених ресурсів держави [8].

Пропонуємо долучити до системи управління ризиками такі механізми: правовий, організаційний, структурно-функціональний та механізм прогнозування.

Поняття "механізм прогнозування" в роботі трактується як сукупність взаємопов'язаних норм, заходів,

засобів, методів, важелів, способів, за допомогою яких органи управління здійснюють аналіз функціонування структур сфери безпеки загалом та ЄДСЦЗ зокрема задля передбачення їхньої дієвості та прийняття обґрунтованих рішень, що забезпечують досягнення мети їх дій у коротко-, середньо- та довгостроковій перспективах.

Вважаємо, що пріоритетним напрямом у сфері управління ризиками є міжнародне співробітництво, яке спрямоване на підвищення ефективності запобігання виникненню масштабних НС та новим видам загроз.

Ризик загибелі населення ( $R_{zd}$ ) має бути більшим або дорівнювати мініальному ризику загибелі населення ( $R_{zmin}$ ) та меншим за гранично допустимий ризик загибелі населення ( $R_{zgr}$ ), тобто повинна виконуватись нерівність  $R_{zgr} > R_{zd} \geq R_{zmin}$ .

$R_{zgr} = 1 \cdot 10^{-5} = 1/105 = 1/100\ 000$ : ризик загибелі однієї особи на сто тисяч населення;

$R_{zmin} = 1 \cdot 10^{-8} = 1/10^8 = 1/100\ 000\ 000$ : ризик загибелі однієї особи на сто мільйонів населення.

Пропонуємо ввести в обіг поняття сфери безпеки "ступінь безпеки населення" ( $S_{bn}$ ) — відношення кількості населення, яке загинуло внаслідок НС протягом року ( $N_{zns}$ ), до загальної кількості населення ( $N_{zag}$ ) відповідно до статистичних даних за рік (розроблено авторами):

$$S_{bn} = N_{zns} / N_{zag}, \text{ б.в.} \quad (1).$$

Адапуємо зазначене поняття до базових понять теорії ймовірності.

Ймовірністю події  $P(A)$  називають відношення кількості сприятливих появ події  $A$  ( $m$ ) до кількості всіх несумісних рівно можливих і єдино можливих результатів випробування ( $n$ ) [9, с. 27]:

$$P(A) = \frac{m}{n} \quad (2),$$

де  $P(A)$  — ймовірність події  $A$ , б.в.;

$m$  — кількість сприятливих появ події  $A$ , б.в.;

$n$  — кількість всіх несумісних рівно можливих і єдино можливих результатів випробування, б.в.

У роботі ймовірність події розглядається як ступінь безпеки населення (розроблено авторами):

$$S_{bn} = \frac{N_{zns}}{N_{zag}} \quad (3),$$

де  $S_{bn}$  — ступінь безпеки населення, б.в.;

$N_{zns}$  — кількість населення, яке загинуло внаслідок НС, осіб;

$N_{zag}$  — загальна кількість населення, осіб.

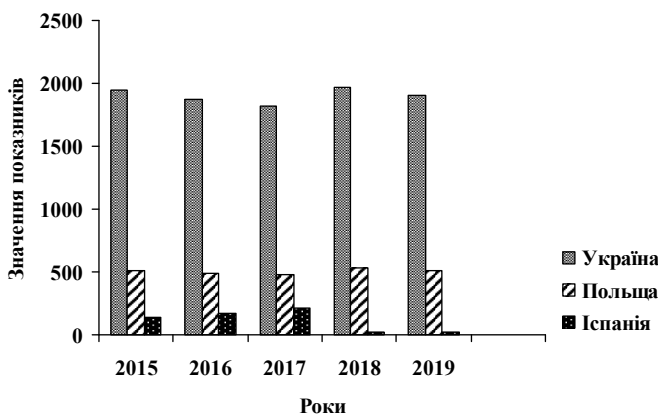
Пропонуємо ввести в науковий обіг поняття критерію безпеки населення, тобто умову (необхідну обставину), коли ступінь безпеки населення не перевищує прийнятні значення, а саме є меншим гранично допустимого ризику загибелі населення  $1 \cdot 10^{-5} = 1/105 = 1/100\ 000$ , один загиблий на сто тисяч населення [8] (запропоновано авторами):

$$S_{bn} = \frac{N_{zns}}{N_{zag}} < 1 \cdot 10^{-5} \quad (4).$$

Авторами для аналізу обрано статистичні дані щодо загибелі населення внаслідок пожеж. Цей вибір зроблено тому, що пожежі — найпоширеніший негативний чинник, що суттєво впливає на кількісні показники загибелі населення.

**Таблиця 1. Статистичні дані щодо кількості загиблих внаслідок пожеж протягом 2015–2019 рр.**

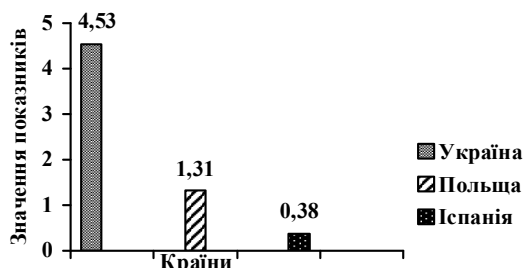
Країни	Кількість населення	Кількість загиблих за 2015–2019 рр.					Середнє значення показника на 100 000 населення
		2015	2016	2017	2018	2019	
Україна	42029000	1948	1872	1819	1964	1909	4,53
Польща	38411000	512	488	475	527	508	1,31
Іспанія	46570000	143	175	212	–	–	0,38



**Рис. 1. Статистичні дані щодо кількості загиблих внаслідок пожеж протягом 2015–2019 рр. в Україні, Польщі та Іспанії**

**Таблиця 2. Кількість загиблого населення внаслідок пожеж на 100 000 осіб протягом 2015–2019 рр.**

Країна	Загальна кількість населення	Кількість загиблих на 100 000 осіб протягом 2015–2019 рр.					Середнє значення
		2015	2016	2017	2018	2019	
Україна	42 029 000	4,63	4,4	4,3	4,6	4,5	4,53
Польща	38 411 000	1,3	1,2	1,2	1,3	1,3	1,31
Іспанія	46 570 000	0,3	0,3	0,4	–	–	0,38



**Рис. 2. Середня кількість загиблого населення в Україні, Польщі та Іспанії внаслідок пожеж на 100 000 осіб**

Статистичні дані щодо кількості загиблих внаслідок пожеж протягом 2015–2019 років в Україні, Польщі та Іспанії наведено у таблиці 1 та рисунку 1 [10, с. 32].

Нами порівнюються показники оцінювання ступеня безпеки населення країн, які за площею та кількістю жителів приблизно однакові, а саме: Україна, Польща та Іспанія. Також визначальним фактором обрання зазначених країн є той факт, що вони входять до Меха-

нізму цивільного захисту ЄС, на які розповсюджують-ся критерії мінімального та гранично допустимого ризиків загибелі населення.

Середню кількість загиблого населення України, Польщі та Іспанії внаслідок пожеж на 100 000 осіб ( $R_{ZGR} = 14 \cdot 10^{-5}$ ) наведено у таблиці 2 та рисунку 2. [10, с. 32].

Аналіз розрахунків ступеня безпеки населення України та країн ЄС свідчить про те, що зазначений показник в Україні не відповідає прийнятим у країнах ЄС значенням; показник у Польщі не у повному обсязі відповідає зазначеним вимогам, а в Іспанії — відповідає повною мірою.

Саме тому система безпеки в Україні щодо запобігання та реагування на НС, що пов'язані з пожежами, потребує приведення у відповідність до європейських стандартів.

У роботі розроблено прогнозну модель визначення критерію безпеки населення, що наведено на рис. 3.

Модель визначення критерію безпеки населення складається з логічно пов'язаних між собою блоків, прямих та зворотних зв'язків між ними. На постійній основі здійснюється моніторинг та ідентифікація загроз життю населення, їх прогнозування (блок 1). Визначення ступеня безпеки населення здійснюється на основі співставлення кількості загиблих внаслідок НС протягом року та кількості населення за статистичними даними (блоки 6–8). На основі отриманого результату оцінюються ризики загибелі населення та визначається відповідність ступеня безпеки населення гранично допустимому ризику (блок 9 та блок 10 — логічний). У разі відповідності ступеня безпеки населення гранично допустимим значенням здійснюється моніторинг та ідентифікація загроз життю населення й прогнозування виникнення зазначених загроз (блоки 1–5). У разі невідповідності ступеня безпеки населення гранично допустимим значенням здійснюється мінімізація ризиків виникнення загроз шляхом запровадження відповідних заходів (блоки 11, 2–5), моніторинг та ідентифікація загроз життю населення, їх прогнозування за зворотним зв'язком (блок 1).

Оскільки будь-яка система загалом і ЄДСЦЗ зокрема змінюється безперервно, то виникає методологічна проблема, а саме невизначеність у питанні, які величини можливо втрат населення вважати допустимими, гранично допустимими та неприпустимими. Для розв'язання зазначеної невизначеності можна залучати експертів, ввівши порогові оцінки (межі): мінімально допустимі втрати, гранично допустимі втрати, неприпустимі втрати [11, с. 331].

Однак залучення експертів залишає досить широке поле для суб'єктивізму, який повністю усунути неможливо. Тобто невизначеність залишається і є сама по собі небезпекою, тому що це одна з головних причин неадекватного сприйняття загрози й реакції на неї, що може завдати шкоди національній безпеці. Тому доцільно визначати максимально допустиму межу втрат населення однозначно, а саме вважати, що це та межа, за якою настає втрата цілісності ЄДСЦЗ, руйнування її структури, тобто руйнування цієї системи як такої. Отже, якщо ті чи інші події (ситуації, фактори) розцінюються як не-

безпеки для життєво важливих національних інтересів, якими є життя населення загалом і кожної людини зокрема, то вони повинні бути ідентифіковані як реальна загроза для національної безпеки [11, с. 332].

Це дозволяє запропонувати оцінку небезпек, в основу якої може бути покладено якісну класифікацію, засновану на сутності понять "виклик" і "загроза національній безпеці", а також кількісну, побудовану на оцінці ризику національній безпеці. В роботі за характером режимів функціонування ЄДСЦЗ подано в логічній послідовності виникнення небезпеки життю населення від її ранніх проявів до перетворення в реальну небезпеку, а саме: виклик (малий ризик), потенційна загроза (середній ризик), реальна загроза (великий ризик), реальна небезпека (неприйнятний ризик). Алгоритм переходу функціонування ЄДСЦЗ у вищі ступені готовності залежно від ступеня загроз безпеці населення наведено на рисунку 4.

Відповідно до алгоритму в режимі повсякденної діяльності ЄДСЦЗ можливе виникнення "викликів" безпеці населення, що створює малі ризики загибелі людей в межах прийнятних значень. За таких умов керівний склад органів управління ЄДСЦЗ організовує та здійснює заходи щодо мінімізації ризиків загибелі населення, зокрема шляхом підвищення якості його навчання діям в умовах НС різного характеру (блоки 1 та 6).

У разі виникнення "потенційної загрози", що створює середні ризики загибелі людей, керівний склад органів управління ЄДСЦЗ організовує та запроваджує практичні заходи щодо мінімізації ризиків загибелі населення та досягнення їх значень до малих ризиків (блоки 2, 6).

Під час виникнення "реальної загрози", що створює великі ризики загибелі людей, ЄДСЦЗ переходить до функціонування у режим підвищеної готовності, керівний склад органів управління зазначеної системи організовує заходи щодо усунення реальної загрози шляхом запровадження практичних заходів щодо мінімізації ризиків до прийнятних значень (блоки 3, 6).

У разі виникнення "реальної небезпеки", що створює неприйнятні ризики загибелі людей, ЄДСЦЗ переходить до функціонування у режимі НС. Органи управління переходять на режим цілодобового чергування, здійснюють заходи щодо реагування на НС, організовують роботи щодо її ліквідації та мінімізації ризиків загибелі населення (блоки 4, 6).

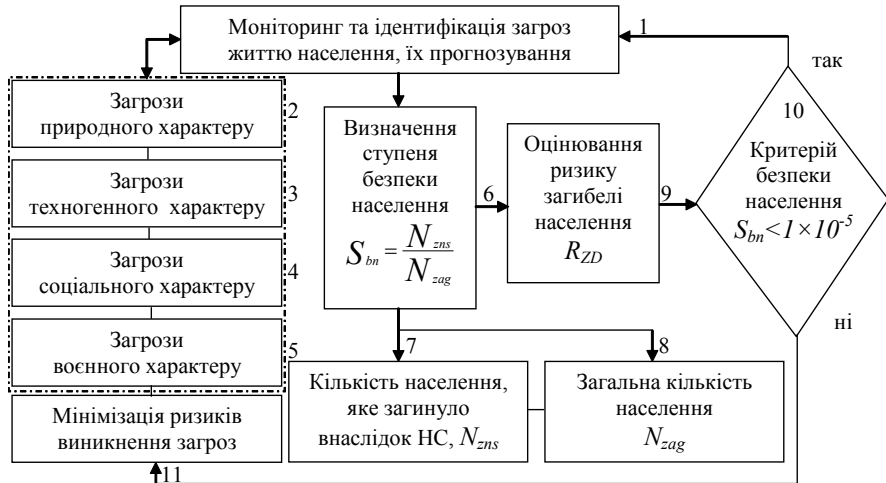


Рис. 3. Прогнозна модель визначення критерію безпеки населення

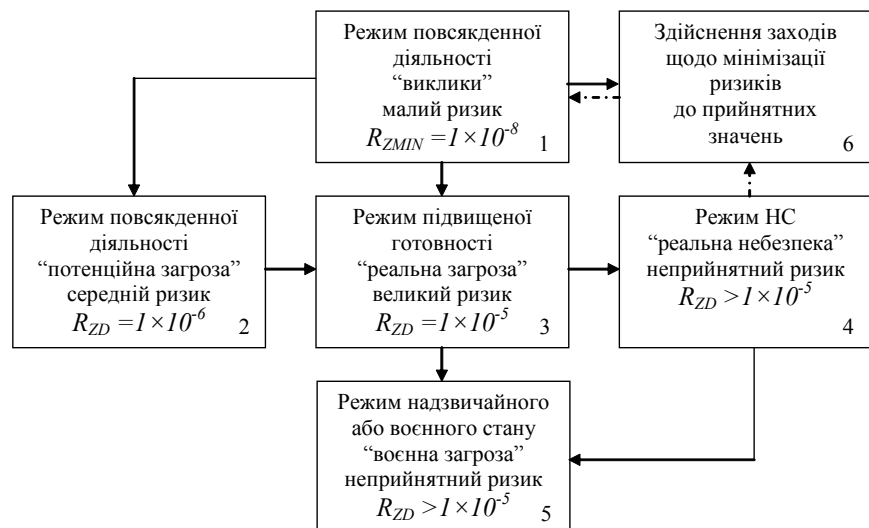


Рис. 4. Алгоритм переходу функціонування ЄДСЦЗ у вищі ступені готовності залежно від ступеня загроз безпеці населення

За умови ескалації воєнного конфлікту, виникнення "воєнної загрози", що спричиняє неприйнятний ризик загибелі людей, ЄДСЦЗ переходить у режим надзвичайного або воєнного стану. Органи управління зазначеної системи здійснюють заходи, передбачені означеними режимами функціонування з метою мінімізації ризиків загибелі населення та приведення їх до прийнятних значень (блоки 5, 6).

Розроблений алгоритм крім взаємопов'язаних блоків включає прямі та зворотні зв'язки між ними, що забезпечують стійке функціонування ЄДСЦЗ у вказаних режимах та досягнення прийнятних значень показника "безпека населення". Зважаючи на те, що суть поняття ризику національній безпеці пов'язана з ймовірністю настання події негативного характеру і його негативними наслідками, кількісна оцінка зазначеного ризику може слугувати мірою (ступенем) небезпеки. У динамічному значенні при використанні ризику національній безпеці в якості ступеня небезпеки він розглядається як функція, аргументами якої є ймовірність настання небажаної події (виникнення си-

туації)  $P$  і розмір втрат, який може бути заподіяно найвищим цінностям  $W$  (життю людей) внаслідок настання негативної події (виникнення ситуації). Оскільки зазначені аргументи завжди містять певну невизначеність внаслідок неповної інформації про них, (відповідно  $p$  і  $w$ ), то у кінцевому підсумку функція для визначення ризику національній безпеці матиме вигляд [11, с. 332]:

$$R_{nb} = f(P, W, p, w) \quad (5).$$

Зазначена форма визначення оцінки ризику національній безпеці є досить зручною, оскільки дозволяє об'єднати в одному показнику різноманітні дані про рівень безпеки об'єкта як функцію наслідків впливу на цей рівень будь-яких процесів (подій, явищ), зокрема і можливих управлінських рішень в процесі державного управління національною безпекою.

Розробляючи комплекс заходів щодо забезпечення національної безпеки, необхідно брати до уваги широкий спектр загроз, визначати пріоритетність заходів, здійснювати ретельний аналіз тенденцій розвитку загроз. Все це безпосередньо пов'язано з управлінням ризиками національній безпеці на стратегічному рівні державного управління.

Зважаючи на викладене в роботі, нами розглянуто метод діагностики загроз ЄДСЦЗ як складової сфери державної безпеки.

Під час функціонування організаційно-функціональних структур сфери безпеки на них здійснюють вплив різні дестабілізуючі чинники. Вони можуть потенційно або реально загрожувати їх дієвості. Зазначені фактори фахівцями з питань безпеки прийнято називати загрозами існуванню системи.

Загроза — це дія дестабілізуючих природних, техногенних, соціальних та військових чинників, що впливають на функціонування безпекових структур загалом і ЄДСЦЗ зокрема та можуть спричинити загибель населення.

Протидію загрозам необхідно розпочинати з їх ідентифікації, тобто необхідно відібрати серед значної кількості ті дестабілізуючі чинники, які можна кваліфікувати і сприймати як загрози. Для цього слід використовувати відповідні методики діагностики.

Під діагностикою загроз автори розуміють вивчення негативного впливу дестабілізуючих чинників в умовах НС щодо можливого погіршення стану функціонування ЄДСЦЗ, порушення її цілісності і на цій основі виявлення потенційних чи реальних загроз життю населення.

Для цього пропонується метод діагностики загроз життю населення. Він технологічно інтегрований в управлінські процеси та механізми, що дає змогу вчасно отримувати інформацію про можливі потенційні чи реальні загрози життю населення для ухвалення управлінських рішень в умовах кризи. Структурно метод діагностики охоплює [12, с. 169]:

- 1) вимоги до оцінювання;
- 2) порядок оцінювання;
- 3) якісні й кількісні критерії оцінювання ймовірності загрози та величини можливого дестабілізуючого впливу;
- 4) якісні та кількісні критерії й формулу визначення інтегрального очікуваного показника впливу загрози на

об'єкт безпеки, основну сутність та зміст якої подано нижче.

Для діагностики загроз необхідно сформувати експертну групу на чолі з керівником органу управління. До складу експертної групи слід включити найпідготовленіших щодо аналітично-прогнозної діяльності керівників та фахівців. Доцільно, щоб експертна група функціонувала як робоча група на постійній основі. Це дає можливість планомірно аналізувати ситуацію та оцінювати ступінь безпеки населення, а у разі необхідності — оперативно оцінювати рівень загрози того чи іншого дестабілізуючого чинника.

Крім того, систематична робота такої експертної групи сприяє підвищенню рівня знань експертів, формуванню відповідних вмінь та навичок, що, своєю чергою, значно покращує якість аналізу ситуації та її оцінювання. Кваліфікуючи той чи інший дестабілізуючий фактор як загрозу, потрібно здійснити низку технологічних дій [12, с. 170]:

1. Визначити об'єкт, на який спрямована дія чи вплив дестабілізуючого чинника.

2. Передбачити ймовірність реалізації дестабілізуючого фактора ( $P$ ), використовуючи якісні та кількісні критерії оцінювання у відносних величинах:

- малоімовірна загроза: 0,1—0,15;
- потенційна загроза: 0,16—0,99;
- реальна загроза: 1.

3. Визначити величину можливого дестабілізуючого впливу ( $M$ ), використовуючи якісні та кількісні критерії оцінювання у відносних величинах:

— незначний дестабілізуючий вплив загрози, за якого стан процесів, об'єктів чи системи незначною мірою погіршується: 1;

— помірний дестабілізуючий вплив загрози, за якого стан процесів, об'єктів чи системи погіршується в межах допустимого: 2;

— значний дестабілізуючий вплив загрози, за якого стан процесів, об'єктів чи системи значною мірою погіршується: 3;

— руйнівний дестабілізуючий вплив загрози, за якого стан та цілісність процесів, об'єктів чи системи надмірно погіршується: 4.

4. Визначити інтегральний очікуваний показник впливу загрози за формулою [12, с. 171]:

$$I_{пз} = \frac{K_{e1}(P_1 \times M_1) + K_{e2}(P_2 \times M_2) + K_{en}(P_n \times M_n)}{n} \quad (6),$$

де  $I_{пз}$  — інтегральний очікуваний показник впливу загрози, який має таку градацію: 1) незначна загроза 0,01—0,2; 2) помірна загроза 0,21—0,50; 3) значна загроза 0,51—0,8; 4) руйнівна загроза 0,81—1.

$K_e$  — ваговий коефіцієнт думки експерта. Він встановлюється від 0 до 1, причому в сумі має дорівнювати одиниці [12, с. 170]:

$$\sum_{i=1}^n K_{ei} = 1 \quad (7).$$

Розподіл вагових коефіцієнтів залежить від кількості учасників експертної групи, водночас головному експерту встановлюється максимальний ваговий коефіцієнт, решта рівномірно розподіляється між рядовими експертами.

У разі наявності експерта, думка якого суттєво відрізняється від середньозваженої думки експертів,

Таблиця 3. Оцінка загроз життю населення

№ з/п	Зміст загрози	Ймовірність загрози	Величина можливої загрози життю населення	Інтегральний показник впливу загрози
1	Загрози природного характеру	0,79 0,83 0,56 0,64	3 3 4 3	Значна загроза (0,56)
2	Загрози техногенного характеру	0,89 0,80 0,87 0,75	3 3 3 3	Значна загроза (0,63)
3	Загрози соціального характеру	0,20 0,31 0,25 0,46	2 2 2 2	Незначна загроза (0,14)
4	Загрози воєнного характеру	0,80 0,78 0,58 0,65	3 4 3 4	Значна загроза (0,63)

йому встановлюється мінімальний коефіцієнт; Р — ймовірність загрози (малоймовірна загроза — 0,1—0,15; потенційна загроза — 0,16—0,99; реальна загроза — 1); М — можливий дестабілізуючий вплив (незначна загроза — 1; помірна загроза — 2; значна загроза — 3; руйнівна загроза — 4); n — кількість експертів; n\* — деякий адаптаційний параметр, пов'язаний з кількістю експертів. Під час використання чотирьох експертів n\* = n. В усіх інших випадках його числове значення визначається максимальним значенням параметра М, тобто n\* = Mmax, якщо n ≠ 4. Отримавши в такий спосіб значення інтегрального очікуваного показника впливу загрози, можна визначити найнебезпечніші загрози та рівень їх негативного впливу у відносних величинах. У роботі визначено вагові коефіцієнти думок експертів: експерт 1 (керівник органу управління) — 0,4; експерт 2 (фахівець аналітичної групи органу управління) — 0,2; експерт 3 (фахівець аналітичної групи органу управління) — 0,1; експерт 4 (головний фахівець аналітичної групи органу управління) — 0,3.

У роботі проведено розрахунки для визначення інтегрального очікуваного показника впливу загроз за їх групами:

$$I_{PZ_{pr}} = \frac{0,4(0,79 \times 3) + 0,2(0,83 \times 3) + 0,1(0,56 \times 4) + 0,3(0,64 \times 3)}{4} = 0,56$$

$$I_{PZ_t} = \frac{0,4(0,89 \times 3) + 0,2(0,80 \times 3) + 0,1(0,87 \times 3) + 0,3(0,75 \times 3)}{4} = 0,63$$

$$I_{PZ_s} = \frac{0,4(0,20 \times 2) + 0,2(0,31 \times 2) + 0,1(0,25 \times 2) + 0,3(0,46 \times 2)}{4} = 0,14$$

$$I_{PZ_v} = \frac{0,4(0,80 \times 3) + 0,2(0,78 \times 4) + 0,1(0,58 \times 3) + 0,3(0,65 \times 4)}{4} = 0,63.$$

Результати експертних оцінювань подано у таблиці 3.

5. Сформувати перелік загроз, об'єднавши їх у групи: а) руйнівні загрози; б) значні загрози; в) помірні загрози; г) незначні загрози.

Загрози, які оцінені як руйнівні та значні, потребують термінової ліквідації, починаючи з руйнівних. Помірні загрози також повинні перебувати під наглядом керівництва і мають бути якомога скоріше усунені.

Групи та перелік загроз формуються на основі аналізу причин виникнення НС та загибелі населення внаслідок цих явищ. Особлива увага приділяється причинам загибелі населення внаслідок НС, коли показник безпеки населення не відповідав критерію:

$$S_{bn} = \frac{N_{\text{жмс}}}{N_{\text{заг}}} \angle 1 \times 10^{-5} \quad (8).$$

Визначимо перелік загроз за їх групами. З цієї метою розглянемо основну сутність визначень НС та виокремимо загрози безпеці населення, що пов'язані з ними [13].

НС природного характеру — порушення нормальних умов життя та діяльності людей, пов'язане з небезпечним геофізичним, геологічним, метеорологічним або гідрологічним явищем, пожежею у природних екологічних системах тощо.

Загрози безпеці населення природного характеру: ускладнення погодних умов, зокрема сильні зливи та

формування швидкоплинних паводків, що спричиняють підтоплення житлових будинків, господарських будівель, руйнування доріг, мостів, об'єктів соціальної сфери; пожежі у природних екологічних системах, лісові пожежі тощо.

НС техногенного характеру — порушення нормальних умов життя та діяльності людей унаслідок транспортної аварії (катастрофи), пожежі, вибуху, аварії з викиданням (загрозою викидання) небезпечних хімічних, радіоактивних і біологічно небезпечних речовин, раптового руйнування споруд тощо.

Загрози техногенного характеру: порушення заходів безпеки щодо поводження з газовим та іншим виробничим обладнанням на підприємствах та в житлових приміщеннях, що спричиняє пожежі та вибухи, аварії на системах життєзабезпечення, руйнування будівель та споруд, зокрема житлових, аварії на транспорті тощо.

НС соціального характеру — порушення нормальних умов життя та діяльності людей, спричинене протиправними діями терористичного і антиконституційного спрямування, або пов'язане із нещасними випадками з людьми тощо.

Загрози соціального характеру: утворення терористичних угруповань, незаконний обіг зброї, порушення населенням мір безпеки в процесі життєдіяльності, що спричиняє терористичні прояви, нещасні випадки з людьми.

НС воєнного характеру — порушення нормальних умов життя та діяльності людей, спричинене застосуванням звичайної зброї або зброї масового ураження.

Загрози воєнного характеру: ескалація збройного конфлікту, утворення незаконних збройних формувань, бездіяльність правоохоронних та державних органів, що спричиняє небезпечні події внаслідок застосування зброї.

Запропонований метод має відповідне програмне забезпечення, відтак на практиці застосовується як комп'ютерна діагностика загроз організаційно-функціональним структурам сфери безпеки.

## ВИСНОВКИ

Аналіз попередніх наукових досліджень дав змогу виявити найбільш актуальні проблемні питання із досліджуваної тематики, що потребують вирішення, а

саме: уточнення дефініцій "виклик", "загроза", "небезпека", "ризик" та їхній взаємозв'язок; розроблення критеріїв, показників та індикаторів, що визначають рівень забезпечення національної безпеки; забезпечення функціонування системи управління ризиками у процесі загрози та виникнення НС; інтеграції ЄДСЦЗ до європейського Механізму цивільного захисту; використання прогностичних методів і моделей з метою передбачення складних процесів.

Обґрунтовано необхідність упровадження концептуальних засад управління ризиками виникнення НС та їх наслідками. Запропоновано долучити до системи управління ризиками низку механізмів: правовий, організаційний, структурно-функціональний та механізм прогнозування. Розглянуто процес зародження й перетворення небезпеки життю населення за послідовністю режимів функціонування ЄДСЦЗ. Розроблено прогностичну модель визначення критерію безпеки населення, метод діагностики загроз життю населення; обґрунтовано поняття ступеня безпеки населення.

## Література:

1. Про Концепцію захисту населення і територій у разі загрози та виникнення надзвичайних ситуацій: указ Президента України від 26.03.1999 № 284/99. Офіційний вісник України. 1999. № 13. С. 10.
2. Ситник Г.П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади): підручник. Київ: НАДУ, 2011. 730 с.
3. Качинський А.Б. Індикатори національної безпеки: визначення та застосування їх граничних значень: монографія. Київ: НІСД, 2013. 104 с.
4. 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.
5. Терент'єва А.В., Твердохліб О.С. Механізм цивільного захисту ЄС в умовах пандемії COVID-19. Зб. наук. пр. НАДУ: наук. журн. 2020. Вип. 2. С. 110—117.
6. Таран В.М. Моделі та методи аналізу і прогнозування складних процесів. Математичні машини і системи: наук. журн. 2014. № 3. С. 119—124.
7. Єлізаров О.В. Місце цивільного захисту в системі безпеки та державного управління. Вісник НУЦЗ України. Серія: Державне управління: зб. наук. пр. 2018. Вип. 1 (8). С. 399—405.
8. Про схвалення Концепції управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру: розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.01.2014 № 37-р. Офіційний вісник України. 2014. № 10. С. 108.
9. Вентцель Е.С. Теория вероятностей: учебник. Москва: Наука, 1969. 576 с.
10. Brushlinky N.N., Ahrens M., Sokolov S.V., Wagner P. World Fire Statistics / Center of Fire Statistics. Ljubljana, 2021. № 26. 66 p.
11. Государственное управление в сфере национальной безопасности: словарь-справочник / Г.П. Сытник, В.И. Абрамов, В.Ф. Смолянюк [и др.]; под общ. ред. Г.П. Сытника. Киев: НАГУ, 2012. 496 с.
12. Франчук В.І. Теорія безпеки соціальних систем: підручник. Львів: ЛьвДУВС, 2016. 216 с.
13. Національний класифікатор України. Класифікатор надзвичайних ситуацій ДК 019:2010: наказ Держспоживстандарту України від 11.10.2010 № 457 // База даних "Законодавство України" / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/va457609-10#Text> (дата звернення 09.09.2021).

## References:

1. President of Ukraine (1999), Decree "On the Concept of population and territories' protection in case of threat and appearance of emergencies", Ofitsijnyj visnyk Ukrainy, vol. 13, p. 10.
2. Sytnyk, H. P. (2011), Derzhavne upravlinnia u sferi natsionalnoi bezpeky (kontseptualni ta orhanizatsijno-pravovi zasady): pidruchnyk [Public administration in the field of national security (conceptual and organizationally-legal principles): textbook], NADU, Kyiv, Ukraine.
3. Kachynskyy, A. B. (2013), Indykatory natsionalnoi bezpeky: vyznachennia ta zastosuvannia ikh hranychnykh znachen: monohrafiia [Indicators of national security: definition and application of their limits: monograph], NISD, Kyiv, Ukraine.
4. Volianskyj, P. B. (2013), "Methodological approaches to risk management in the process of emergency responses", Investytsii: praktyka ta dosvid, vol. 13, pp. 134—136.
5. Terentieva, A. V. and Tverdokhlib, O. S. (2020), "EU civil protection mechanism under conditions of the COVID-19 pandemic", Zbirnyk naukovykh prats NADU, vol. 2, pp. 110—117.
6. Taran, V. M. (2014), "Models and methods of analysis and forecasting of complex processes", Matematychni mashyny i systemy, vol. 3, pp. 119—124.
7. Yelizarov, O. V. (2018), "The role of civil protection in the system of security and public administration", Visnyk NUTsZ Ukrainy. Serii: Derzhavne upravlinnia, vol. 1 (8), pp. 399—405.
8. Cabinet of Ministers of Ukraine (2014), Decree "On the approval of the Risk management concept concerning appearance of anthropogenic and natural emergencies", Ofitsijnyj visnyk Ukrainy, vol. 10, p. 108.
9. Venttsel, E. S. (1969), Teoriia veroiatnostei: uchebnyk [Probability theory: textbook], Nauka, Moscow, USSR.
10. Brushlinky, N. N., Ahrens, M., Sokolov, S. V. and Wagner, P. (2021), World Fire Statistics, Ljubljana, Slovenia.
11. Sytnik, G. P., Abramov, V. I., Smolianiuk V. F. et al. (2012), Gosudarstvennoe upravlenie v sfere natsionalnoi bezopasnosti: slovar-spravochnik [Public administration in the field of national security: dictionary], NAGU, Kiev, Ukraine.
12. Franchuk, V. I. (2016), Teoriia bezpeky sotsialnykh system: pidruchnyk [Security theory of social systems: textbook], LvDUVS, Lviv, Ukraine.
13. State Committee of Ukraine for Technical Regulation and Consumer Policy (2010), Order "National Classifier of Ukraine. Classifier of emergencies DK 019: 2010", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/va457609-10#Text> (Accessed 09 September 2021).

Стаття надійшла до редакції 13.09.2021 р.



О. О. Усаченко,

к. держ. упр., старший офіцер відділу протокольного забезпечення представницьких заходів повсякденної діяльності Управління Протоколу, Міністерство оборони України  
ORCID ID: 0000-0002-5458-8976

А. М. Родченко,

д. держ. упр., професор, керівник експертної групи політики військових зв'язків з громадськістю Директорату інформаційної політики у сфері оборони та стратегічних комунікацій, Міністерство оборони України  
ORCID ID: 0000-0002-2141-4742

І. Ю. Родченко,

к. держ. упр., головний державний інспектор Координаційно-моніторингової митниці, Державна митна служба України  
ORCID ID: 0000-0001-7086-1015

DOI: 10.32702/2306-6814.2021.18.49

# СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ ВОЄННО-ПРОМИСЛОВИМ ПОТЕНЦІАЛОМ КРАЇНИ

O. Usachenko,

PhD in Public Administration, Senior Officer of the Protocol Support Department for Representative Activities of Everyday Activities of the Protocol Department, Ministry of Defense of Ukraine

L. Rodchenko,

Doctor of Sciences in Public Administration, Professor, Head of the Expert Group on Military

Public Relations Policy of the Directorate of Information Policy in the Field of Defense and Strategic Communications, Ministry of Defense of Ukraine

I. Rodchenko,

PhD in Public Administration, Chief State Inspector of the Coordination and Monitoring Customs, State Customs Service of Ukraine

## MILITARY AND INDUSTRIAL POTENTIAL MANAGEMENT SYSTEM OF THE COUNTRY

**Встановлено, що однією з головних особливостей сучасної системи управління воєнно-промисловим потенціалом є її постійний розвиток у зростаючій глобалізації. Усі технологічні можливості, досягнення в області науки і техніки передусім зосереджені в області військового виробництва, військово-технічного співробітництва. В ході глобалізації світові відтворювальні ланцюги прагнуть до того, щоб включати в свій склад тільки найбільш передові частини національного військового господарства. А це в свою чергу може привести до глибокої деформації національного військового виробництва країни. Отже, що від глобалізації як військового виробництва, так і світової економіки в цілому, насамперед отримають певні переваги провідні індустріальні держави, а всередині окремих країн — найбільш розвинені фірми, які в передусім залучаються до міжнародних відтворювальних ланцюжків створення сучасних видів зброї. Наголошено, що в сучасних умовах спроби забезпечити військову перевагу призводять до певної тактики корпорацій — розробляти тільки такі технології, які здатні дати значний і довготривалий результат, а насамперед — підвищити бойові можливості військової техніки і озброєнь (відповідно зменшити їх чисельність, підвищити потенційний рівень нанесення противнику шкоди, знизити свої очікувані втрати у військовій техніці і живій силі).**

**Систему управління воєнно-промисловим потенціалом країни визначено як метасистему або метаорганізовану структуру, що складається з декількох незалежних структур, що мають кон-**

курентні інтереси, але які мають на меті досягнення загальних цілей. У такій метасистемі виділено чотири підсистеми (або чотири сектори): сектор загрози, оборонний, національний і промисловий сектори. Сектор загрози — це зовнішньополітична ситуація і геополітична стратегія країни. Оборонний сектор включає військове планування та розміщення озброєнь. Національний сектор — це механізм виділення оборонних асигнувань на військові закупівлі (взаємодія парламенту і уряду). Промисловий сектор — це власне воєнно-промислова база країни.

*It is established that one of the main features of the modern system of military-industrial potential management is its constant development in the growing globalization. All technological capabilities, achievements in the field of science and technology are primarily concentrated in the field of military production, military-technical cooperation. In the course of globalization, the world's reproduction chains seek to include only the most advanced parts of the national military economy. And this, in turn, can lead to a deep deformation of the country's national military production. Thus, the globalization of both military production and the world economy as a whole will primarily benefit the leading industrialized nations, and within individual countries — the most developed firms, which are primarily involved in the international reproduction chains of modern weapons. It is emphasized that in modern conditions, attempts to ensure military superiority lead to certain tactics of corporations — to develop only those technologies that can give a significant and long-lasting result, and, above all — to increase the combat capabilities of military equipment and weapons. the level of damage to the enemy, reduce their expected losses in military equipment and manpower).*

*The system of management of military-industrial potential of the country is defined as a metasystem or meta-organized structure consisting of several independent structures that have competitive interests, but which aim to achieve common goals. There are four subsystems (or four sectors) in this metasystem: threat sector, defense, national and industrial sectors. The threat sector is the country's foreign policy situation and geopolitical strategy. The defense sector includes military planning and weapons deployment. The national sector is a mechanism for allocating defense appropriations for military procurement (interaction between parliament and government). The industrial sector is the country's military-industrial base.,*

*The effective functioning of the defense-industrial complex can play a key role in the recovery of Ukraine's economy. Military equipment is a high-tech product, the implementation of which allows us to bring our country to the forefront of the world. The key problem of development of the defense-industrial complex of the country is to be able to combine the available scientific, technical, intellectual and organizational potential of all participants in the process with the possibilities of its implementation in market conditions.*

*Ключові слова: Воєнно-промисловий потенціал, глобалізація, національне військове виробництво, система управління.*

*Key words: military-industrial potential, globalization, national military production, management system.*

## ВСТУП

Оборонно-промисловий комплекс і багато галузей національної економіки, кооперуються з ним, мають у своєму розпорядженні внутрішніми можливостями для самодостатнього розвитку. Зараз його функціонування здійснюється на основі взаємодії з провідними галузями національної економіки, які мали потужним фінансовим та економічним потенціалом. Значні резерви поліпшення фінансового стану галузі та його розвитку закладено всередині самої системи і можуть бути використані за рахунок збереження регулюючих функцій держави, присутність якої має посилювати ефект перетворень.

Управління економічною реструктуризацією оборонно-промислового комплексу обумовлює необхідність дослідження сутності зазначеного процесу; вивчення практики роботи зарубіжних корпорацій, що функціонують на основі тісної економічної і науково-технічної взаємодії з партнерами; формування стратегії розвитку, її інноваційного проектування; створення малих багатопрофільних корпорацій в сфері оборонно-промислового комплексу, що забезпечують відпрацювання інноваційних методів господарювання та управління, які сприяють вирішенню стратегічних завдань економічної безпеки держави.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

У числі публікацій, присвячених даній проблематиці, можна відзначити роботи С. Gaddy, Grant Robert P., S. Melman, І. Мищака, С. Соколова, І. Гришової та ін. Однак, попри істотну розробку даної проблеми, питання управління воєнно-промисловим потенціалом країни, інвестиційного проєктування, менеджменту і формування багатопрофільних корпорацій в сфері оборонно-промислового комплексу вивчені недостатньо.

## МЕТА ДОСЛІДЖЕННЯ

Мета дослідження — розвинути концептуальні засади управління воєнно-промисловим потенціалом країни і надати науково-практичні рекомендації щодо її удосконалення.

## РЕЗУЛЬТАТ

Ефективне функціонування оборонно-промислового комплексу (ОПК) може зіграти ключову роль у підйомі економіки України на цьому етапі розвитку. Зразки вітчизняної військової техніки є закінченим високотехнологічним продуктом, ефективна реалізація якого дозволила б вивести нашу країну з рангу "сировинних придатків". Ключова проблема розвитку ОПК полягає в тому, як поєднати наявний науково технічний потенціал з можливостями його реалізації в ринковій економіці. Цей потенціал має розвинутися в еквівалентних відносинах із зарубіжними партнерами. Український оновлений ОПК має перетворитися в ефективний сектор модернізації всієї української промисловості.

Насамперед необхідно проаналізувати стан середовища, в якій на сьогоднішній момент доводиться функціонувати підприємствам ОПК. Можна виділити дві світові тенденції, які впливають на процес розвитку підприємств ОПК зарубіжних країн: зближення військового і цивільного секторів господарства; глобалізація військового виробництва.

Процеси зближення військового і цивільного секторів господарства, стимульовані в своїй основі науково-технічним прогресом, найбільш помітні в США, де вони отримали термін "воєнно-громадянська інтеграція".

Дослідження вказують на три важливих технологічних і науково-технічних зсуви:

- на відміну від перших десятиліть після Другої світової, коли військова техніка явно випереджала за своїм рівнем громадянську, зараз цивільний сектор займає панівне становище в багатьох передових технологіях, наприклад, в електроніці; цей зсув говорить про те, що військовому сектору може виявитися вигідним більш широке використання цивільних технологій і виробничих методів;

- великі конкурентоспроможні фірми переходять від масового до гнучкого виробництва, яке дозволяє досягати високої ефективності навіть при малих серіях; ця нова виробнича технологія дозволяє налагодити випуск цивільних і військових виробів, які мають подібні технологічні характеристики, на одному і тому ж підприємстві, на одній і тій же виробничій лінії;

- розширилося і продовжує розширюватися коло ключових технологій, які використовуються як у

військовому, так і в цивільному секторі при розробці і виробництві сучасних виробів [1].

Зазначені науково-технологічні зрушення вказують на можливості більш тісної взаємодії військового і цивільного секторів господарства, що може сприяти підвищенню ефективності кожного з них. І в США в даний час приймаються різноманітні заходи по заохоченню військово-цивільної інтеграції. Однак ставити питання, як це роблять деякі американські експерти, про створення повністю інтегрованої промислової бази, здатної задовольняти як загальноекономічні потреби, так і потреби національної безпеки США, представляється принаймні передчасним. Хоча кордони між військовим і цивільним секторами і, зокрема, між оборонно-промисловою та загальною базами останнім часом стають все більш розмитими, сама специфіка засобів збройної боротьби і особливості військового ринку дають мало підстав припускати, що ці кордони коли-небудь зникнуть взагалі.

Для України питання про взаємодію військового і цивільного секторів господарства стоять виключно гостро. Одна з головних особливостей сучасної світової економіки полягає в її постійно зростаючій глобалізації [2]. Відомо, що всі технологічні можливості, досягнення в області науки і техніки перш за все зосереджені в області військового виробництва, військово-технічного співробітництва (ВТС). У ході глобалізації світові відтворювальні ланцюги будуть прагнути до того, щоб включати в свій склад тільки найбільш передові частини національного військового господарства. А це в свою чергу може привести до глибокої деформації національного військового виробництва країни. Ясно, що від глобалізації як військового виробництва, так і світової економіки загалом, передусім отримають певні переваги провідні індустріальні держави, а всередині окремих країн — найбільш розвинені фірми, які насамперед залучаються до міжнародних відтворювальних ланцюжків створення сучасних видів зброї.

Один з принципових питань, який виникає в ході дослідження, полягає в наступному: чи є оборонно-промисловий комплекс окремою галуззю, самостійним сектором національного господарства з власним циклом відтворення, системою внутрішньогалузевих зв'язків і органів управління, або ОПК складається з безлічі компонентів інших промислових галузей, механічного та технологічного з'єднання певних частин національної економіки: авіаційно-космічної, машинобудівної, суднобудівної, електротехнічної та інших.

У першому випадку функціонування ОПК носить гомогенний характер, у другому — гетерогенний. У першому випадку ОПК має свої кодові, генетичні властивості, що стосуються якісних параметрів продукції, використовуваної технології, методів організації управління і виробництва. У другому випадку деякі управлінські та технологічні особливості функціонування ОПК пояснюються лише специфічним процесом споживання військової продукції, в той час як власний "генетичний код" розвитку у ОПК відсутній.

Провідні зарубіжні компанії ефективно проводять реструктуризацію підприємств, що випускають продукцію військового призначення [3]. Ефективність цього процесу визначає створена структура управління про-

мисловістю. Серед сформованих у світі структур управління промисловістю підприємств ОПК прийнято виділяти дві принципово різні структури, практично рівні по високій ефективності: корпоративну і галузеву. Розглянемо головні відмінні риси цих структур, пов'язані з проблемами управління. Корпоративна структура характерна для розвинених країн. Еволюційний шлях її розвитку налічує майже два століття. У другій половині ХХ ст. така структура досягла того високого ступеня ефективності, який визначає економічний рівень цих країн на сьогоднішній момент. У складі промисловості цих країн налічується, як правило, 100—200 великих корпорацій і кілька сотень тисяч дрібних і середніх за розміром обороту фірм.

Питома вага цих двох складових у ВВП країн у грошовому вираженні приблизно рівні, тоді як по виробництву окремих закінчених видів продукції вклад великих корпорацій істотно переважає частку дрібних і середніх фірм. З цього випливає висновок, що великі корпорації можна вважати основою промислового потенціалу розвинених країн.

Головною особливістю сучасних великих корпорацій є розвинена диверсифікація, заснована на поєднанні різних технічних напрямків. Глибоко диверсифіковані корпорації будуються на основі декількох базових технологій і характеризуються дуже широким спектром продукції, що випускається. Більшість з них використовує дивізіональну структуру і являє собою автономні багатогалузеві комплекси спільно керованих територіальних відділень (дивізіонів), побудованих, як правило, за принципом вертикальної інтеграції із замкнутим циклом виробництва кінцевого продукту. У всіх корпораціях питання планування і управління відіграють першорядну роль. Велика увага приділяється внутрішньофірмовому плануванню, яке включає в себе не тільки внутрішньофірмову кооперацію, а й планування внутрішньофірмових, трансфертних цін для перерозподілу одержуваних прибутків в інтересах корпорації загалом.

Особливо слід підкреслити той факт, що в сучасних умовах спроби забезпечити військову перевагу призводять до певної тактики корпорацій — розробляти тільки такі технології, які здатні дати значний і довготривалий результат, а насамперед — підвищити бойові можливості військової техніки і озброєнь (відповідно зменшити їх чисельність, підвищити потенційний рівень нанесення противнику шкоди, знизити свої очікувані втрати у військовій техніці і живій силі). Наприклад, у США така тактика втілювалася в програмі "критичних технологій", до числа яких віднесено: напівпровідникові матеріали і мікроелектронні схеми; програмне забезпечення; штучний інтелект та робототехніка; радіолокаційні станції для виявлення і розпізнавання малопомітних цілей; довкілля; аерогідродинаміки; повітряно-реактивні двигуни; потужні імпульсні джерела енергії; гіперзвукові літальні апарати; композиційні матеріали: надпровідність; біотехнологічні матеріали і процеси.

Розглянутий перелік за своїм змістом охоплює практично всі галузі науково-технічного прогресу, що знаходяться застосування у військовому виробництві. Він може бути розбитий на три взаємопов'язані групи: технології, що відображають тенденції розвитку збройної боротьби та засобів її ведення; технології, орієнтовані

на отримання фундаментальних результатів; технології, спрямовані на створення зразків і елементів конкретної зброї.

Чисто військова спрямованість цього переліку має величезний потенціал, який при відповідній організації справи може ефективно стимулювати розробку і виробництво наукомісткої цивільної продукції. Таким чином, корпоративна структура промисловості підприємств ОПК розвинених країн з точки зору проблеми управління характеризується наступними основними ознаками: наявністю 100—200 великих корпорацій з вертикально інтегрованими по кінцевій продукції відділеннями або дивізіонами; великим ступенем диверсифікації (обсяг власних робіт по функціональному комплексу становить 80—90% при широкому асортименті закінчених видів продукції); розвиненим внутрішньокорпоративним програмним цільовим і поточним оперативним плануванням; наявністю розробки в корпорації більше п'яти критичних технологій; малим об'ємом міжкорпоративних зв'язків. Головною рисою галузевої структури є моно-технологічна спеціалізація галузей. Особливо ясно ці відмінності видно в структурі ОПК (оборонно-промислового комплексу). З точки зору проблеми управління для галузевої структури характерні такі ознаки: наявність 10—15 галузей, що включають від 500 до 1000 підприємств; технологічна спеціалізація з наявністю 1—3 критичних технологій в галузі; відсутність не тільки диверсифікації, а й вертикальної інтеграції (обсяг власних робіт по функціональному комплексу становить 15—25%); дуже високий рівень міжгалузевого продуктового обміну (70—80% виробленого продукту).

Систему управління воєнно-промисловим потенціалом країни можна назвати метасистемою або метаорганізованою структурою, що складається з декількох незалежних структур, що мають конкурентні інтереси, але які мають досягнення загальних цілей. У цій метасистемі можна виділити чотири підсистеми (або чотири сектори): сектор загрози, оборонний, національний і промисловий сектори. Сектор загрози — це зовнішньополітична ситуація і геополітична стратегія країни. Оборонний сектор включає військове планування та розміщення озброєнь. Національний сектор — це механізм виділення оборонних асигнувань на військові закупівлі (взаємодія парламенту і уряду). Промисловий сектор — це власне воєнно-промислова база країни.

У кожній підсистемі є свій ключовий параметр, що відповідає за стабільний стан як самої підсистеми, так і за взаємодію з іншими підсистемами. У підсистемі воєнно-промислової бази (промисловий сектор) цей параметр — рівень завантаження виробничих потужностей. В оборонному секторі — військове планування (відповідність військових потреб і військово-стратегічних цілей), в національному — рівень бюджетного дефіциту. У секторі загрози — геостратегічна рівновага країни.

Слід зазначити, що на сьогоднішній момент можна виділити чотири тенденції, якими слід керуватися при формуванні системи управління воєнно-промисловим потенціалом країни:

1. Геополітичний аспект. В умовах світової глобалізації сукупність звичайних озброєнь і засобів їх виробництва, включених країнами та учасниками міжнарод-

них воєнно-економічних зв'язків у списки продукції і послуг військового призначення, дозволених до передачі іноземним державам, складають об'єкт міжнародних воєнно-економічних зв'язків. Межі міжнародних воєнно-економічних зв'язків безперервно змінюються. Міжнародна науково-виробнича кооперація у сфері військової продукції є формою реального об'єднання в єдиний процес досліджень і розробок, виробництва, післяпродажного обслуговування та інших послуг, що здійснюються розробниками озброєнь різних країн. Міжнародна науково-виробнича кооперація в сфері військової продукції — це спільна підприємницька діяльність розробників і виробників військової продукції з різних країн в різних договірних та інституційних формах.

2. Національні пріоритети і сфери впливу. В основі розвитку спільної міждержавної діяльності в сфері наукових досліджень, розробок, виробництва і реалізації озброєнь і військової техніки, передусім лежать економічні чинники. Безумовно, маючи хороші економічні показники в цій області, Україна змогла б зміцнити свою національну безпеку і суттєво впливати на світові відтворювальні ланцюги.

3. Рациональне розміщення продуктивних сил, що створюють продукцію ОПК стало б потужним чинником, що сприяє підйому економіки ОПК і економіки країни в цілому.

4. Соціальні пріоритети. За статистикою до 80% промислових підприємств так чи інакше пов'язані з виробництвом оборонної продукції. Підйом економіки ОПК автоматично вирішує соціальну проблему, проблему "витоку мізків" у зарубіжні країни, проблему "прихованого безробіття", яка присутня практично на кожному підприємстві ОПК.

## ВИСНОВКИ

Ефективне функціонування оборонно-промислового комплексу може зіграти ключову роль у підйомі економіки України. Військова техніка є високотехнологічним продуктом, реалізація якого дозволяє вивести нашу країну на передові економічні рубежі в світі. Ключова проблема розвитку оборонно-промислового комплексу країни полягає в тому, щоб зуміти поєднати наявний науково технічний, інтелектуальний і організаційний потенціал всіх учасників процесу з можливостями його реалізації в ринкових умовах.

Продукцію підприємств оборонно-промислового комплексу країни можна згрупувати в ряд груп. Передусім це продукція, платоспроможний попит на яку існує з боку держави і визначається можливостями бюджету. Це озброєння і військова техніка. Друга група — це продукція, платоспроможний попит на яку створюється державними вкладеннями переважно в інші, суміжні галузі економіки, такі як транспорт, охорону здоров'я, освіту, наука. У третю групу входить продукція, платоспроможний попит на яку повинен формуватися покупцем у галузях, що функціонують на основі ринкових відносин. Це обладнання для паливно-енергетичного, агропромислового комплексу, торгівлі, легкої і харчової промисловості. Четверта група — це продукція, безпосередньо надходить на ринок: непродовольчі товари народного споживання тривалого користування та інші,

подібні до них. П'ята група включає продукцію на зовнішньому ринку: це — озброєння і військова техніка, модернізовані і адаптовані до конкретних потреб інших країн.

## Література:

1. Панченко В.Г., Резнікова Н.В., Івашченко О.А. Розвиток Industry 4.0 й цифрової економіки у фокусі глобального технологічного та інноваційного суперництва КНР і США. Економіка та держава. 2021. № 2. С. 4—10.
2. ЕС у протидії гібридним загрозам та Україна: нечіткість у підходах. Центр глобалістики "Стратегія XXI". 2017. URL: <https://geostrategy.org.ua/ua/analitika/item/1310-es-u-protidii-gibridnim-zagrozm-ta-ukrayina-nechitkist-u-pidhodah>
3. Соколов С.С. Реформування Збройних сил в контексті інтеграції України до євроатлантичної співдружності. Морська держава. 2005. № 1. С. 13—15.

## References:

1. Panchenko, V. Reznikova, N. and Ivashchenko, O. (2021), "The development of industry 4.0 and digital economy in focus of the china-united states global technological and innovation rivalry", *Ekonomika ta derzhava*, vol. 2, pp. 4—10.
  2. The official site Center for Global Studies "Strategy XXI" (2017), "EU in combating hybrid threats and Ukraine: the lack of clarity in approaches", available at: <https://geostrategy.org.ua/ua/analitika/item/1310-es-u-protidii-gibridnim-zagrozm-ta-ukrayina-nechitkist-u-pidhodah> (Accessed 5 June 2018).
  3. Sokolov, S.S. (2005), "Reforming the Armed Forces in the Context of Ukraine's Integration into the Euro-Atlantic Commonwealth", vol. 1, pp. 13—15.
- Стаття надійшла до редакції 13.09.2021 р.*

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

Електронне фахове видання

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ**  
удосконалення та розвиток

**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

*Н. А. Сіцинський,*

*д. держ. упр., провідний науковий співробітник,*

*Інститут підготовки кадрів державної служби зайнятості України*

*ORCID ID: 0000-0002-5455-9593*

*Р. І. Данів,*

*аспірант, Інститут підготовки кадрів державної служби зайнятості України*

*ORCID ID: 0000-0002-3726-2923*

DOI: 10.32702/2306-6814.2021.18.54

# АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЗАПОБІГАННЯ КОНТРАБАНДІ НА ПРИКОРДОННИХ ТЕРИТОРІЯХ В УМОВАХ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ІНТЕГРОВАНОГО УПРАВЛІННЯ КОРДОНАМИ

N. Sitsinskiy,

Doctor of Sciences in Public Administration, Leading Researcher,

Institute for Personnel Training of the State Employment Service of Ukraine

R. Daniv,

Postgraduate student, Institute for Personnel Training of the State Employment Service of Ukraine

## CURRENT ISSUES OF PREVENTION OF SMUGGLING IN BORDER TERRITORIES IN THE CONDITIONS OF DEVELOPMENT OF THE SYSTEM OF INTEGRATED BORDER MANAGEMENT

**У статті зазначено, що концептуальні підходи до протидії контрабандній діяльності на прикордонних територіях в умовах розвитку системи інтегрованого управління кордонами закладені в Стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 р. від 24 липня 2019 р. № 687-р. Розкрито зміст основних загроз у сфері прикордонної безпеки. Визначено чинники, які впливають на формування та розвиток контрабандної діяльності. Акцентовано увагу на тому, що проєкт "Підтримка Європейського Союзу у зміцненні інтегрованого управління кордонами в Україні (EU4IBM)", спрямований на підтримку впровадження реформ у сфері управління безпекою державного кордону щодо їх відповідності до стандартів Європейського Союзу. В межах проєкту відбуватиметься технічне переоснащення прикордонних підрозділів, спільні навчання та тренінги із запобігання корупції.**

**The article notes that the conceptual approaches to combating smuggling in border areas in the development of an integrated border management system are laid down in the Strategy of Integrated Border Management for the period up to 2025 from July 24, 2019 № 687-r. Thus, according to the current legislation, it is aimed at: optimizing control procedures at the border with ensuring the appropriate level of security; prompt response to offenses at the state border outside checkpoints;**

**control over the marine situation, which provides a rapid response to its changes; selective control based on risk analysis and assessment, which ensures minimization of threats at the border; introduction of a mechanism for coordinating the activities of the subjects of integrated border management, which ensures their effective cooperation; introduction of an effective mechanism of international cooperation for the development of integrated border management in Ukraine, etc. The content of the main threats in the field of border security is revealed. The factors influencing the formation and development of the situation related to smuggling activities have been identified. It is noted that the effective counteraction of smuggling activities in the border areas in terms of the development of the integrated border management system involves the implementation of the following measures: arrangement of the state border of Ukraine with modern equipment; reforming the customs security system of Ukraine taking into account the international experience of the world's leading states; optimization of the list of products, goods, material values and other goods subject to customs duty rates, in accordance with the provisions of foreign trade agreements, balances of production and consumption in the domestic market, the interests of domestic exporters and importers; improving the organization of professional training and retraining of staff of the SBGS, SFS of Ukraine and other law enforcement agencies, etc. The content and purpose of the project "EU Support to Strengthening Integrated Border Management in Ukraine (EU4IBM)", funded by the European Union and implemented by the International Center for Migration Policy (ICMPD), aimed at supporting reforms that bring the Ukrainian border management system to the standard and best practices of the European Union within the Strategy of Integrated Border Management of Ukraine.**

*Ключові слова: національна безпека, державна безпека, протидія контрабандній діяльності, державний кордон України, система забезпечення митної безпеки України, система інтегрованого управління кордонами, міжнародне співробітництво.*

*Key words: national security, state security, counteraction to smuggling, state border of Ukraine, system of customs security of Ukraine, system of integrated border management, international cooperation.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Контрабандна діяльність як різновид протиправної діяльності має певну специфіку — транскордонність, яка зумовлена такою обов'язковою складовою цієї діяльності як переміщення певних предметів через митний (державний) кордон України. З огляду на це, у протидії контрабанді задіяна низка державних органів України та військових формувань, які входять до системи інтегрованого управління кордонами.

Правові та організаційні інструменти діяльності зазначених суб'єктів, а також концептуальні підходи до проблем протидії контрабандній діяльності на прикордонних територіях закладені в Стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 липня 2019 року № 687-р. [1]. Зокрема, така протидія реалізується в межах досягнення низки стратегічних цілей, спрямованих на удосконалення прикордонного і митного контролю; протидію правопорушенням поза пунктами пропуску; контроль за обстановкою на морській ділянці державного кордону з оперативним реагуванням на зміни обстановки; застосування аналізу й оцінювання ризиків як основи для здійснення вибіркового контролю з метою мінімізації загроз на кордоні; досяг-

нення ефективної співпраці суб'єктів інтегрованого управління шляхом запровадження механізму координації їх діяльності; ефективне міжнародне співробітництво у сфері розвитку інтегрованого управління кордонами; підвищення ефективності діяльності правоохоронних органів у сфері запобігання транскордонній злочинності; протидію нелегальній міграції; впровадження системи оцінки стану виконання завдань суб'єктами інтегрованого управління кордонами [1], що має забезпечити ефективну реалізацію політики безпеки у сфері захисту та охорони державного кордону України, а також охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні.

Посилення впливу дестабілізуючих тенденцій на формування економічної безпеки держави вимагає розробки пріоритетних напрямів стосовно її зміцнення. На жаль, недосконалим організаційно-правовим механізмом забезпечення державної політики щодо підвищення рівня національної безпеки держави в економічній сфері є боротьба з контрабандою. Причому заподіяння шкоди сфері господарської діяльності здійснюється здебільшого шляхом вчинення контрабанди товарів та цінностей. Незаконне їх переміщення через митний (державний) кордон України має насамперед економічний



аспект, який проявляється у деформації ринкової кон'юнктури, стимулюванні недобросовісної конкуренції, та, в підсумку, недоотриманні бюджетних надходжень. Водночас протиправна діяльність на митному (державному) кордоні активізує діяльність організованих злочинних угруповань, зацікавлених в отриманні значних прибутків, посилює кримінальні аспекти економіки [2].

З огляду на це Президентом України Володимиром Зеленським ініційовано та запроваджено через рішення Ради національної безпеки і оборони України новий "механізм санкцій" щодо юридичних та фізичних осіб, задіяних у контрабандній діяльності. Цей механізм передбачає застосування строком на три роки таких персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій): блокування активів; обмеження торговельних операцій, транзиту ресурсів, польотів та перевезень територією України; недопущення виведення капіталів за межі України; припинення економічних та фінансових зобов'язань; анулювання (зупинення) ліцензій (дозволів) тощо [3]. Відповідні положення закріплено в рішенні Ради національної безпеки і оборони України від 2 квітня 2021 року "Про застосування персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)", введеному в дію Указом Президента України від 3 квітня 2021 року № 140/2021 [3].

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що вивченню проблемних питань вироблення механізмів протидії контрабанді присвячені праці таких вітчизняних і зарубіжних науковців: Басель Алі Діб, О. Бусол, Д. Бхаваті, А. Бантишев, Г. Соліс, О. Дячкін, Ф. Жаксисекова, В. Ложкін, А. Мота, М. Литвин, Д. Османова, П. Пасека, О. Потушинська, Ю. Турчин, С. Філіппов, Б. Хансен, В. Хома та ін.

Водночас у наукових джерелах недостатньо уваги приділено проблемам дослідження окремих питань протидії контрабандній діяльності на прикордонних територіях в умовах розвитку системи інтегрованого управління кордонами, що обумовлює необхідність проведення подальших наукових пошуків з цієї проблематики.

### МЕТА СТАТТІ

Мета статті полягає в дослідженні окремих питань протидії контрабандній діяльності на прикордонних територіях в умовах розвитку системи інтегрованого управління кордонами.

### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Сьогодні від ефективності державного управління у сфері безпеки державного кордону залежать національна безпека держави, сталий розвиток національної економіки, громадянського суспільства і держави. Отже, розроблення ефективної системи державного управління у сфері безпеки державного кордону сприятиме транскордонному співробітництву, збільшенню доходів державного та місцевих бюджетів. Однак державні кордони повинні бути закриті для всіх видів незаконної діяльності, що загрожують стабільності держави [1].

Водночас вироблення дієвих механізмів протидії контрабандній діяльності на прикордонних територіях в умовах розвитку системи інтегрованого управління кордонами повинно ґрунтуватись на об'єктивній оцінці та врахуванні існуючих загроз національній і, зокрема, прикордонній безпеці. Основні з них, які мають безпосередній вплив на стан захищеності державного кордону, визначено у ключових стратегічних документах. Зокрема, на стан контрабандної діяльності має вплив непослідовність та незавершеність реформ і корупція, які перешкоджають виведенню української економіки з депресивного стану, унеможливають її сталі і динамічне зростання, підвищують уразливість до загроз, підживлюють кримінальне середовище (п. 24 Стратегії Національної безпеки України) [4].

Серед загроз у сфері прикордонної безпеки, визначених Стратегією інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року, взаємозв'язок з контрабандною діяльністю мають наступні: незавершеність договірно-правового оформлення кордону; транскордонна злочинність; незаконне переміщення через кордон товарів та цінностей, ухилення від сплати установлених платежів [1].

Визначені загрози мають як реальний, так і потенційний характер. Накладаючись на вже існуючу криміногенну обстановку, вони формують чинники протиправної контрабандної діяльності, визначення засобів нейтралізації яких є одним із ключових завдань при розробці механізму протидії контрабанді. Причому зазначимо, що чинники контрабанди, хоча і мають переважно економічний характер, суттєво змінюються залежно від того, що саме є предметом контрабанди: культурні цінності, товари, тютюнові вироби, наркотичні засоби тощо.

Розглядаючи особливості детермінації контрабанди в Україні, Базярук І. поділяє чинники контрабанди на об'єктивні та суб'єктивні, визначаючи, що до об'єктивних чинників слід відносити кризу в політичних відносинах, недостатній рівень конкурентоспроможності товарів, привілеювання адміністративної відповідальності над кримінальною в частині застосування, до суб'єктивних — швидкий спосіб незаконного збагачення, високу імовірність уникнення реального покарання за вчинене [5, с. 11].

Бусол О. та Крейденко В. зосереджують увагу виключно на об'єктивних чинниках, відносячи до них такі: не завершений демаркаційний процес; недостатнє інженерно-технічне забезпечення охорони державного кордону; втрата контролю над окремими ділянками державного кордону, які можуть використовуватись для незаконного переміщення предметів контрабанди; недосконалий митний контроль міжнародних поштових відправлень; можливість анонімної реалізації предметів контрабанди через інтернет-магазини та інтернет-аукціони [6]; недостатня координація діяльності правоохоронних та контролюючих органів України та суміжних держав [7].

Слід зазначити, що окремі з цих чинників поступово втрачають або знижують свій вплив, з огляду на заходи протидії контрабанді, які реалізуються на національному та міжнародному рівні.

Зокрема, одним із найбільш значних кроків, який стосується правового регулювання протидії контрабанді, є внесення на розгляд Верховної ради України та прийняття у першому читанні проєкту Закону "Про внесення змін до Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України щодо криміналізації контрабанди товарів та підакцизних товарів, а також недостовірного декларування товарів" (№ 5420). Цим законопроектом змінено форму діяння кримінального правопорушення, передбаченого ст. 201 КК, а також пропонується встановлення кримінальної відповідальності за такі діяння: контрабанда товарів (ст. 201-2); контрабанда підакцизних товарів (ст. 201-3); недостовірне декларування товарів (ст. 201-4) [8].

Одночасно вживаються заходи з метою посилення координації діяльності правоохоронних та контролюючих органів України та суміжних держав щодо протидії контрабанді. Такі заходи полягають, по-перше, в правовому оформленні взаємодії України з суміжними державами у спільній протидії контрабанді шляхом укладення двосторонніх та приєднання до багатосторонніх договорів. Основними нормативно-правовими актами, які є основою такої взаємодії, є Конвенція ООН проти транснаціональної організованої злочинності 2000 року, Конвенція про правову допомогу і правові відносини у цивільних, сімейних і кримінальних справах 2002 року, Конвенція про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом 1990 року, Європейська конвенція про передачу провадження у кримінальних справах 1972 року, Європейська конвенція про взаємну правову допомогу у кримінальних справах 1959 року.

По-друге, практичні міжнародні заходи за участі міжнародних організацій та правоохоронних органів сприяють обміну досвідом, удосконаленню форм діяльності у сфері протидії контрабанді. Так, у рамках стратегічного курсу на євроатлантичну інтеграцію України Державна прикордонна служба України налагоджує тісне співробітництво з прикордонними відомствами Естонії, Латвії, Литви, Канади, Німеччини, Великобританії, Японії, США, Агенції прикордонної та берегової охорони Фронтекс, Міжнародним центром розвитку міграційної політики, Місією з прикордонної допомоги України та Республіці Молдова, Консультативною Місією Європейського Союзу. В рамках Форуму чорноморського прикордонного співробітництва створено робочу групу "Протидія контрабанді наркотиків та іншим видам протиправної діяльності у Чорному морі". Окрім того, посилення інженерно-технічного забезпечення охорони державного кордону здійснюється значною мірою завдяки участі Держприкордонслужби у проєктах міжнародної технічної допомоги. Зокрема, протягом 2020 року було реалізовано 26 таких проєктів, у рамках реалізації яких отримано 369 млн грн допомоги [9].

З огляду на нові стратегічні пріоритети, визначені Президентом України щодо протидії контрабандній діяльності на прикордонних територіях, Державна прикордонна служба України як суб'єкт інтегрованого управління кордоном бере участь у міжнародному проєкті "Підтримка Європейського союзу у зміцненні інтегро-

ваного управління кордонами в Україні (EU4IBM)", реалізацію якого визначено з травня 2021 до червня 2022 року. Фінансування проєкту здійснюється з боку Європейського Союзу [10], втілення — Міжнародним центром з розвитку міграційної політики (ICMPD). Його основне завдання — протидія вчиненню транскордонних правопорушень поза пунктами пропуску на ділянці державного кордону України з Румунією. В межах проєкту відбуватиметься технічне переоснащення прикордонних підрозділів, спільні навчання та тренінги із запобігання корупції [11].

Як зазначив Арунас Адоменас, керівник EU4IBM, ця ділянка державного кордону є однією з найбільш уразливих, унаслідок чого збитків від транскордонної злочинності зазнають як Україна, так і Європейський Союз, що потребує вироблення спільного комплексного підходу, що має поєднувати технічне оснащення та "м'які" заходи [10].

Таким чином, зазначений проєкт спрямований на підтримку впровадження реформ, які наближають українську систему управління кордонами до стандартів та передової практики Європейського Союзу в межах Стратегії інтегрованого управління кордонами України на період до 2025 року, ухваленої Кабінетом Міністрів України 24 липня 2019 року [1].

Ще одним важливим заходом участь Держприкордонслужби у програмі ОБСЄ "Підтримка зміцнення потенціалу державних органів влади України у запобіганні та протидії незаконному обігу зброї, боєприпасів та вибухових речовин в усіх його проявах" [12].

Отже, ефективна протидія контрабандній діяльності на прикордонних територіях в умовах розвитку системи інтегрованого управління кордонами передбачає реалізацію таких заходів: облаштування державного кордону України сучасним обладнанням; реформування системи забезпечення митної безпеки України з урахуванням міжнародного досвіду провідних держав світу; покращення організації професійної підготовки та перепідготовки персоналу Державної прикордонної служби України, Держмитслужби та інших правоохоронних органів; розвиток системи демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України тощо.

## ВИСНОВКИ

Підсумовуючи вищенаведене, зазначимо, що інтегроване управління кордонами насправді є ключовим у питаннях зміцнення безпеки та сприяння торгівлі між Україною та Європейським Союзом.

Інтелектуальний аналіз офіційних даних у режими реального часу дає підстави стверджувати, що сьогодні від ефективності державного управління у сфері безпеки державного кордону залежать усі сфери життєдіяльності суспільства та держави, прогресивний розвиток України як суверенної держави.

Наголошено, що проєкт "Підтримка Європейського Союзу у зміцненні інтегрованого управління кордонами в Україні (EU4IBM)", спрямований на підтримку впровадження реформ у сфері управління безпекою державного кордону, щодо їх відповідності до стандартів Європейського Союзу.

## Література:

1. Стратегія інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.07.2019 № 687-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-2019-p#Text>
2. Волошин В.І. Боротьба з контрабандою на прикордонних територіях як інструмент зміцнення економічної безпеки держави. Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. 2014. Вип. 4 (108). С. 56—63.
3. Про Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 квітня 2021 року "Про застосування персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)": Указ Президента України від 03.04.2021 № 140/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0026525-21#Text>
4. Про Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року "Про Стратегію Національної безпеки України": Указ Президента України від 14.09.2020 № 392/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text>
5. Базярук І. М. Кримінологічна характеристика та запобігання контрабанді в Україні: автореф. дис. к. ю. н. 12.00.08. Львівський державний університет внутрішніх справ. Львів, 2013. 18 с. URL: <http://dpspace.lvduvs.edu.ua/bitstream/1234567890/83/1/bazjaryuk.pdf>
6. Бусол О. Проблема контрабанди в Україні: як змінити систему протидії? Lexinform. URL: <https://lexinform.com.ua/dumka-eksperta/problema-kontrabandy-v-ukrayini-yak-zminyty-systemu-protidyiy/>
7. Крайденко В. Новий законопроект — вирок для контрабандистів. Економічна правда. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2021/05/13/673818/>
8. Проект Закону Про внесення змін до Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України щодо криміналізації контрабанди товарів та підакцизних товарів, а також недостовірного декларування товарів. Верховна рада України. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=71756](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71756).
9. Міжнародне співробітництво. Підсумки за 2020 рік. Державна прикордонна служба України. URL: <https://dpsu.gov.ua/ua/Pidsumki-za-2020-rik/>
10. ЄС розпочинає пілотний проект із протидії контрабанді та транскордонній злочинності на кордоні України-ЄС. Портал МВС. URL: <https://mvs.gov.ua/uk/press-center/news/jes-rozpocinaje-pilotnij-projekt-iz-protidyiy-kontrabandi-ta-transkordonnij-zlocinnosti-na-kordoni-ukrayina-jes>.
11. ЄС допомагає оптимізувати роботу українських прикордонників та митників. Державна прикордонна служба України. URL: <https://dpsu.gov.ua/ua/news/s-dopomaga-optimizuvati-robotu-ukrainskih-prikordonnikov-ta-mitnikov/>
12. ОБСЄ підтримує стратегічний підхід та об'єднання зусиль у протидії незаконному обігу зброї, боєприпасів та вибухових речовин в Україні. ОБСЄ. URL: <https://www.osce.org/uk/project-coordinator-in-ukraine/483473>

## References:

1. Cabinet of Ministers of Ukraine (2019), Resolution "Integrated codon management strategy", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-2019-p#Text> (Accessed 30 August 2021).
2. Voloshin, V. I. (2014), "Combating smuggling in border areas as a tool to strengthen the economic security of the state", Socio-economic problems of the modern period of Ukraine, vol. 4 (108), pp. 56—63.
3. President of Ukraine (2021), Decree "On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine "About application of personal special economic and other restrictive measures (sanctions)", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0026525-21#Text> (Accessed 30 August 2021).
4. President of Ukraine (2020), Decree "About the National Security Strategy of Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text> (Accessed 30 August 2021).
5. Bazyaruk, I.M. (2013), "Criminological characteristics and prevention of smuggling in Ukraine", Ph.D. Thesis, Criminal law and criminology; criminal executive law, Lviv State University of Internal Affairs, Lviv, Ukraine.
6. Busol, E. (2019), "The problem of smuggling in Ukraine: how to change the system of counteraction?", available at: <https://lexinform.com.ua/dumka-eksperta/problema-kontrabandy-v-ukrayini-yak-zminyty-systemu-protidyiy/> (Accessed 31 August 2021).
7. Kraydenko, V. (2021), "The new bill is a sentence for smugglers", available at: <https://www.epravda.com.ua/columns/2021/05/13/673818/> (Accessed 31 August 2021).
8. Verkhovna Rada of Ukraine (2021), Draft Law "About modification of the Criminal code of Ukraine and the Criminal procedural code of Ukraine concerning criminalization of smuggling of the goods and excisable goods, and also unreliable declaration of the goods", available at: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=71756](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71756) (Accessed 31 August 2021).
9. State Border Guard Service of Ukraine (2020), "International cooperation. Results for 2020", available at: <https://dpsu.gov.ua/ua/Pidsumki-za-2020-rik/> (Accessed 31 August 2021).
10. Ministry of Internal Affairs of Ukraine (2021), "EU launches pilot project to combat smuggling and cross-border crime at EU-Ukraine border", available at: <https://mvs.gov.ua/uk/press-center/news/jes-rozpocinaje-pilotnij-projekt-iz-protidyiy-kontrabandi-ta-transkordonnij-zlocinnosti-na-kordoni-ukrayina-jes> (Accessed 3 September 2021).
11. State Border Guard Service of Ukraine (2020), "The EU is helping to optimize the work of Ukrainian border guards and customs officers", available at: <https://dpsu.gov.ua/ua/news/s-dopomaga-optimizuvati-robotu-ukrainskih-prikordonnikov-ta-mitnikov/> (Accessed 3 September 2021).
12. Organization for Security and Co-operation in Europe (2021), "OSCE supports strategic approach and joint efforts to combat illicit trafficking in weapons, ammunition and explosives in Ukraine", available at: <https://www.osce.org/uk/project-coordinator-in-ukraine/483473> (Accessed 3 September 2021).

Стаття надійшла до редакції 25.08.2021 р.

*В. С. Колтун,  
д. держ. упр., професор, в. о. завідувача кафедри регіональної політики,  
Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка  
ORCID ID: 0000-0001-8432-873X*

*О. П. Бабінець,  
аспірант кафедри регіональної політики, Навчально-науковий  
інститут публічного управління та державної служби  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка  
ORCID ID: 0000-0001-9546-1333*

DOI: 10.32702/2306-6814.2021.18.59

# УРБАНІЗАЦІЯ ТА ЇЇ ВПЛИВ НА РОЗВИТОК ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: ПОНЯТІЙНО-КАТЕГОРІЙНИЙ АНАЛІЗ

V. Koltun,  
Doctor of Sciences in Public Administration, Professor, Acting Head of the Department of Regional Policy,  
Educational and Scientific Institute of Public Administration and Civil Service  
of the Taras Shevchenko National University of Kyiv

O. Babinets,  
Postgraduate student of the Department of Regional Policy, Educational and Scientific Institute  
of Public Administration and Civil Service of the Taras Shevchenko National University of Kyiv

## URBANIZATION AND ITS IMPACT ON THE DEVELOPMENT OF PUBLIC MANAGEMENT: CONCEPTUAL-CATEGORICAL APPARATUS

**Статтю присвячено актуалізації понятійно-категорійного апарату урбанізації в контексті її впливу на розвиток публічного управління. Проаналізовано основні сучасні підходи науковців до визначення поняття урбанізації. Виявлено, що урбанізація залишається однією з найважливіших тенденцій та мегатрендів розвитку світової економіки і глобального суспільства. Показано, що урбанізаційні зміни можуть створювати низку викликів, перед якими постає система публічного управління. Констатовано, що вивчення урбанізації в контексті її впливу на розвиток публічного управління є актуальним. Запропоновано авторське трактування феномена "урбанізація" з позиції його впливу на публічне управління. Встановлено, що урбанізація є глобальним історичним процесом, який (окрім зростання частки міського населення та підвищення значущості міст і міського життя в розвитку суспільства) характеризується концентрацією економічного, демографічного, фінансового, соціального, культурного та політичного потенціалу, має значний вплив на умови і спосіб життя, навколишнє середовище, сталий розвиток і зумовлює нові вимоги та засади просторового планування життєздатності населених пунктів. На підставі аналізу підходів до визначення поняття урбанізації виокремлено такі її основні особливості: глобальний та історичний характер; збільшення кількості міст і зростання частки міського населення; підвищення ролі міст; розширення площ урбанізованих територій; вплив на природне середовище, соціально-економічні відносини та спосіб життя людей. Встановлено, що дослідження взаємовпливів процесів розвитку публічного управління та урбанізації набуває все більшої актуальності задля забезпечення сталого розвитку міст та інших територій. Перспек-**

тиви подальших досліджень можуть стосуватися пошуку ефективних механізмів публічного управління в умовах урбанізаційних змін задля забезпечення сталого розвитку територій шляхом максимального використання потенціалу урбанізації з одночасною мінімізацією її негативного впливу.

*The article is devoted to actualization of the conceptual-categorical apparatus of urbanization in the context of its impact on the development of public management. The main modern approaches of scientists to the definition of the term "urbanization" are analyzed. It has been revealed that urbanization remains one of the most important trends and megatrends of the development of the world economy and global society. It has shown that urbanization change can create a number of challenges facing the public management system. It has stated that the study of urbanization in the context of its impact on the development of public management is relevant. The author's definition of the phenomenon "urbanization" from the standpoint of its impact on public management is proposed. It has been established that urbanization is a global historical process, which (in addition to rising the share of urban population and increasing the importance of cities and urban life in society) is characterized by concentration of economic, demographic, financial, social, cultural and political potential. Besides urbanization has a significant impact on living conditions, environment, and sustainable development and determines the new requirements and principles of spatial planning of viability of settlements. Based on the analysis of approaches to defining the concept of urbanization, its main features (such as global and historical character; increasing the number of cities and rising the share of urban population; increasing the role of cities; expansion of urban areas; impact on the environment, socio-economic relations and people's way of life) are highlighted. It has been established that the study of the interaction of the processes of development of public management and urbanization is becoming increasingly important to ensure sustainable development of cities and other areas. Prospects for further research may relate to the study of effective mechanisms of public management in the context of urbanization change to ensure sustainable development of territories based on the maximum use of the potential of urbanization while minimizing its negative impact.*

*Ключові слова: урбанізація, публічне управління, сталий розвиток, урбанізаційні зміни, розвиток міст, ефективні механізми публічного управління.*

*Key words: urbanization, public management, sustainable development, urbanization change, urban development, effective mechanisms of public management.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

У ХХІ ст. урбанізаційні процеси стали глобальним трендом суспільного розвитку. Відповідно до інформації Світового банку [1] у 2018 році міське населення становило 55 % від загальної частки мешканців планети. При цьому частка міського населення постійно збільшується, що свідчить про динамічне зростання урбанізованих територій. Сталий розвиток міст та спільнот був включений до Цілей сталого розвитку ООН, затверджених на Саміті ООН у вересні 2015 року та відображених у Підсумковому документі Саміту "Перетворення нашого світу: порядок денний у сфері сталого розвитку до 2030 року". Швидкі темпи та незворотність урбанізаційних змін формують ряд викликів, перед якими постає система публічного управління, що у свою чергу обумовлює необхідність її трансформації. Вивчення урбанізації в контексті її впливу на розвиток публічного управління, яке, за визначенням Д.Кілінга, являє собою "пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики" [2, с. 15], є актуальним та важливим для досягнення однієї з глобальних цілей сталого розвитку, яка передбачає забезпечення відкритості, безпеки, життєстійкості й екологічної стійкості міст.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Урбанізація як глобальний феномен досліджувалася низкою вітчизняних і зарубіжних вчених, а саме: О. Балуєва, А. Баранов, А. Буряченко, В. Вагін, Л. Ван ден Берг (L. Van den Berg), І. Гукалова, В. Матвєєва, Н. Омельченко, Ю. Півоваров, С. Сассен, С. Уочтер (S. Wachter), П. Холл (P. Hall), М. Хуссайн (M. Hussain), Т. Чемпіон (T. Champion) та ін. Окремі аспекти урбанізаційних процесів та проблемні питання розвитку публічного управління в контексті забезпечення сталого розвитку міських територій висвітлили у своїх працях багато українських та зарубіжних науковців, серед них: М. Аверкіна, А. Аллен (A. Allen), О. Балуєва, А. Буряченко, Я. Гейл (J. Gehl), С. Гречана, В. Засадко, Т. Заставецький, Д. Кілінг, Г. Комарницька, Д. Котенок, С. Леманн (S. Lehmann), К. Мезенцева, Г. Макгрєнехем (G. McGranahan), О. Оболенський, Ю. Пітюренко, Р. Реджістер (R. Register), Д. Саттервайт (D. Satterthwaite), Л. Сепрієнко, О. Топчієв та інші. Водночас нині серед науковців відсутній єдиний підхід до дефініції поняття "урбанізація". Також ґрунтовно не досліджувалися взаємовпливи процесів розвитку публічного управління та урбанізації.

## МЕТА СТАТТІ

Метою статті є уточнення дефініції поняття урбанізації задля визначення впливу зазначеного феномену на розвиток публічного управління.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Сучасні науковці, як правило, розглядають урбанізацію з різних аспектів — соціального, економічного, географічного, демографічного та ін. Різні підходи до трактування цього поняття пов'язані переважно з науковою спеціалізацією та світоглядними переконаннями вчених. При цьому більшість дослідників визначають урбанізацію як незворотний історичний, глобальний і багатогранний процес.

Зокрема, В. Матвєєва називає урбанізацію одним із мегатрендів розвитку світової економіки і глобального суспільства, що визначає їх сучасний та перспективний розвиток [3, с. 13].

У свою чергу Л. Ван ден Берг визначає урбанізацію як процес швидкого зростання чисельності міського населення, збільшення концентрації населення, робочих місць, виробництва, сфери послуг у головному місті (метрополісі), в той час як довколишні населені пункти втрачають своїх мешканців [4, с. 16].

В.В. Вагін трактує урбанізацію як у вузькому розумінні (зростання міського населення та розростання міст), так і в широкому розумінні (історичний процес підвищення ролі міст і міського способу життя в розвитку суспільства) [5].

Подібна дефініція цього терміна викладена в 11-томному Словнику української мови, де урбанізація тлумачиться як "історичний процес швидкого зростання старих і появи нових міст та підвищення їхньої ролі в економічному й культурному житті суспільства" [6, с. 474].

Такий підхід у визначенні сутності урбанізації використовують також І.В. Гукалова та Н.В. Омельченко, які розглядають цю категорію в понятійній площині соціальної географії: "урбанізація — це всебічний процес підвищення значимості міст у житті суспільства, результатом якого є відносне збільшення міського населення і формування ієрархічної системи міських поселень як центрів поширення міських способу, умов життя населення і міської культури у конкретних суспільно-географічних умовах" [7, с. 104].

Водночас Н.В. Омельченко визначає урбанізацію як "багатогранний і дуже неоднозначний процес, який (окрім збільшення частки міського населення та інтенсивного формування міст як особливого типу поселень із великою кількістю людей, зосереджених у відносно обмеженому просторі) несе із собою трансформацію всієї просторово-структурної організації життя населення" [8, с. 59]. При цьому, на думку зазначеної дослідниці, "результативність урбанізації доцільно оцінювати за допомогою категорії "урбанізованість", якою характеризується рівень розвитку і поширення міського життя як такого, стану населення і середовища буття людей, досягнути в результаті урбанізації" [9, с. 6]. Таким чином, у визначенні сутності урбанізації Н.В. Омельченко зміщує акцент на соціокультурний вимір, який передбачає зміну якості життя, замість демографічного, який спирався переважно на кількісні показники міського населення.

Подібним чином трактує сутність урбанізації і Т.Б. Заставецький, зазначаючи, що урбанізація — процес, який виявляється не тільки в збільшенні частки міського населення та зростанні ролі міст у розвитку регіону, але й у впливі міст на спосіб життя людей, їхню життєдіяльність, а також на існування всієї зони, прилеглої до міста [10, с. 41—45].

Дещо розширює сутність цього феномена Ю.Л. Півоваров, який розглядає урбанізацію як історичний процес зростання ролі міст, міського способу життя і міської культури у розвитку суспільства, пов'язаний із просторовою концепцією діяльності у порівняно нечисленних центрах і ареалах переважно соціально-економічного розвитку [11, с. 16].

Цікавим є економічний підхід до висвітлення сутності урбанізації. Зокрема, в Економічному словнику міститься таке тлумачення згаданої категорії: "урбанізація (англ. urbanization) — зосередження промисловості, інших галузей народного господарства та населення в містах і пов'язане з цим підвищення ролі міст у розвитку суспільства, розширення сфери так званого міського стилю життя з комунікаціями, доступом до культури, збільшенням густоти населення і контактів між людьми" [12, с. 324].

З економічного аспекту розглядається сутність урбанізації А.В. Барановим, який визначає її як "історичний процес виникнення, зростання людності і числа міст, концентрацію в них економічного потенціалу", що супроводжується підвищенням ролі міст в житті суспільства та розповсюдженням системи міського розселення [13, с. 150].

А.Є. Буряченко трохи ширше трактує згаданий феномен, зазначаючи, що його треба розуміти не тільки як зростання міст і збільшення чисельності міського населення, але і як "новий етап розвитку суспільства, який характеризується концентрацією економічного, демографічного та політичного потенціалу, що дає змогу концентрувати та контролювати значні обсяги фінансових ресурсів, створювати нові технології, нові види послуг, здійснювати інноваційну діяльність" [14, с. 87].

О.Г. Топчієв розглядає урбанізацію як процес, який зумовлює розвиток міст у часі, коли еволюціонують соціально-економічні функції міст, змінюються суспільні потреби до якості міського середовища та з'являються нові вимоги і засади просторового впорядкування міст [15, с. 265].

Міждисциплінарний підхід до визначення поняття урбанізації пропонує М. Хуссейн, який вважає, що цей феномен, зважаючи на його складність, має характеризуватися з демографічного, економічного, соціального, морфологічного та функціонального аспектів. На його думку, урбанізовані спільноти, у яких проживає більшість населення, об'єднуючись у міста й містечка, є новим фундаментальним кроком людської еволюції [16].

Подібний підхід до трактування урбанізації використовує і Л.В. Сергієнко, яка розглядає цю категорію як глобальний процес, що характеризується підвищенням ролі міст у розвитку суспільства, та впливає на природне середовище, сільські поселення, розвиток країни, соціально-економічні відносини і спосіб життя людей [17, с. 210].

У зв'язку з динамічним зростанням частки міського населення та збільшенням ролі міст питання урбанізації постало на порядку денному різних всесвітніх організацій. Однак, зважаючи на багатовекторність і складність цього феномену, навіть на глобальному рівні відсутній єдиний підхід до трактування цього поняття.

Зокрема, ВООЗ визначає урбанізацію як одну з провідних світових тенденцій ХХІ ст., що має значний вплив на здоров'я. На думку ВООЗ, світ має сьогодні унікальну можливість керувати урбанізацією та іншими основними тенденціями розвитку міст, з тим щоб захищати та зміцнювати здоров'я [18].

Департамент з економічних і соціальних питань ООН (United Nations, Department of Economic and Social Affairs) розглядає урбанізацію як глобальний феномен, який змінює ландшафт поселення людей та має значний вплив на умови життя, навколишнє середовище і розвиток. У звіті цієї організації за 2018 рік під назвою "Світові перспективи урбанізації. Огляд-2018" (World Urbanization Prospects: The 2018 Revision), зазначено, що урбанізація тісно пов'язана з трьома вимірами сталого розвитку: економічним, суспільним та екологічним. При цьому наголошується, що добре керована урбанізація (серед інших чинників) у довгостроковій перспективі може допомогти максимізувати переваги агломерації, мінімізуючи деградацію навколишнього середовища та інші потенційні несприятливі наслідки все більшої кількості мешканців міст [19].

Отже, урбанізація являє собою глобальний та багатовекторний процес, підходи до визначення якого різняться в залежності від наукових напрямків і дисциплін.

Проаналізувавши різні підходи до трактування сутності урбанізації, вважаємо за доцільне виділити такі її головні особливості:

- 1) глобальний та історичний характер;
- 2) збільшення кількості міст і зростання частки міського населення;
- 3) підвищення ролі міст;
- 4) розширення площ урбанізованих територій;
- 5) вплив на природне середовище, соціально-економічні відносини та спосіб життя людей.

З огляду на те, що наразі на порядку денному відомих всесвітніх організацій постало питання так званої "добре керованої урбанізації", а також зважаючи на необхідність досягнення цілі 11 "Сталий розвиток міст та спільнот", яка включена до Цілей сталого розвитку ООН, усе актуальнішою стає доцільність розглядати урбанізацію з позицій її впливу на розвиток процесу публічного управління.

Гордон Макгренахем і Девід Саттервайт (Gordon McGranahan, David Satterthwaite) зазначали, що з перспективи сталого розвитку урбанізація надає багато можливостей для прогресу. Однак продуктивні сили міста також потребують підтримки місцевих та національних урядів [20, с. 5].

Як зазначають різні дослідники, у процесі урбанізації здійснюється як позитивний, так і негативний вплив на сталий розвиток. Наслідками позитивного впливу може стати залучення інвестицій, розвиток інновацій, людського капіталу, підвищення життєздатності та якості життя.

Водночас урбанізаційні процеси можуть спричиняти екологічні, економічні й соціальні проблеми. Серед них — забруднення навколишнього природного середовища, зростання рівня злочинності, погіршення якості життя на сільських територіях тощо.

Для розв'язання зазначених вище проблем має бути вироблена чітка публічна політика та прийняті публічно-управлінські рішення, у результаті впровадження яких буде забезпечено сталий розвиток територій в умовах урбанізаційних змін.

Л.В. Сергієнко розглядає поняття урбанізації для цілей публічного управління та адміністрування як "процес зміни екологічного, економічного, соціального, гуманітарного та культурного середовищ співіснування людей як у містах, так і у селах, що обумовлені збільшенням кількості міського населення, концентрацією ресурсів та капіталу у містах" [21].

Погоджуємося з таким трактуванням сутності урбанізації з точки зору її впливу на розвиток публічного управління, однак вважаємо за доцільне доповнити його і розширити.

О.Оболєнський розглядає публічне управління як здійснення сукупності раціональних (тобто запрограмованих і виокремлених за певними ознаками із можливих з урахуванням стану зовнішнього середовища) впливів на функціонування та розвиток колективу людей на основі програми управління та інформації про поведінку та стан об'єкта управління, спрямованих на підтримку, поліпшення та розвиток об'єкту управління для досягнення наперед визначеної сукупності цілей [22, с. 5].

Зважаючи на згадані вище трактування феномену урбанізації та категорії публічного управління, доцільно сформулювати авторське визначення поняття "урбанізація" з позиції її впливу на розвиток публічного управління.

Урбанізація — це глобальний історичний процес, який (окрім зростання частки міського населення та підвищення значущості міст і міського життя в розвитку суспільства) характеризується концентрацією економічного, демографічного, фінансового, соціального, культурного та політичного потенціалу, має значний вплив на умови і спосіб життя, навколишнє середовище, сталий розвиток і зумовлює нові вимоги та засади просторового планування життєздатності населених пунктів.

Безперервні й незворотні процеси урбанізації впливають на розвиток публічного управління, зумовлюючи його трансформаційні зміни в ході подолання нових викликів і проблем. Таким чином, дослідження взаємовпливів процесів розвитку публічного управління та урбанізації набуває все більшої актуальності задля забезпечення сталого розвитку міст та інших територій.

## ВИСНОВКИ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

У результаті актуалізації понятійно-категорійного апарату урбанізації в контексті її впливу на розвиток публічного управління з'ясовано, що серед сучасних дослідників відсутнє одностайне трактування цього феномена.



У результаті аналізу різних підходів до визначення згаданого поняття виокремлено такі основні особливості урбанізації: глобальний та історичний характер; збільшення кількості міст і зростання частки міського населення; підвищення ролі міст; розширення площ урбанізованих територій; вплив на природне середовище, соціально-економічні відносини та спосіб життя людей.

Уточнено категорію "урбанізація" з позиції її впливу на розвиток публічного управління. Запропоновано таке визначення цього феномена: "Урбанізація — це глобальний історичний процес, який (окрім зростання міського населення та підвищення значущості міст і міського життя в розвитку суспільства) характеризується концентрацією економічного, демографічного, фінансового, соціального, культурного та політичного потенціалу, має значний вплив на умови і спосіб життя, навколишнє середовище, сталий розвиток і зумовлює нові вимоги та засади просторового планування життєздатності населених пунктів".

Перспективи подальших досліджень можуть стосуватися пошуку ефективних механізмів публічного управління в умовах урбанізаційних змін задля забезпечення сталого розвитку територій шляхом максимального використання потенціалу урбанізації з одночасною мінімізацією її негативного впливу.

#### Література:

1. World Bank. World Development. URL: <http://wdi.worldbank.org/table/3.12#> (дата звернення: 04.09.2021).
2. Keeling D. Management in Government. London : Allen & Unwin, 1972.
3. Матвієєва В. Урбанізація та інновації: взаємний вплив і шляхи розв'язання спільних проблем. Науковий вісник Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки. РОЗДІЛ І. Теоретико-методологічні основи міжнародних відносин і зовнішньої політики. 2014. № 14. С. 13—20.
4. Van den Berg L., Drewett R., Klaassen L.H., Rossi A., Vijverberg C.H.T. Urban Europe: a study of growth and decline. New York — Oxford : Pergamon Press, 1982. 162 p.
5. Вагин В. Социология города. Москва, 2007. URL: [https://www.gumer.info/bibliotek\\_Buks/Sociolog/Vagin/01.php](https://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Sociolog/Vagin/01.php) (дата звернення: 05.09.2021).
6. Словник української мови: в 11 т. / АН УРСР, Ін-т мовознавства; за ред. І. К. Білодіда. Київ : Наук. думка, 1970—1980. Т. 10. С. 474.
7. Гукалова І.В., Омельченко Н.В. Категорія "урбанізація" у понятійній площині соціальної географії та інших наук. Вісник Одеського національного університету. Серія : Географічні та геологічні науки. 2015. Т. 20, Вип. 2 (25). 190 с.
8. Омельченко Н. В. Вивчення феномена урбанізації в сучасних соціально-географічних дослідженнях. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Географічні науки. Херсон, 2014. № 1. С. 59—62.
9. Омельченко Н.В. Урбанізація в контексті якості життя населення (на прикладі Херсонської області) : автореф. дис. ... канд. геогр. наук : 11.00.02. Київ, 2018. 20 с.

10. Заставецький Т.Б. Система міських поселень агропромислового регіону в умовах трансформації суспільства : монографія. Тернопіль, 2005. 180 с.

11. Пивоваров Ю.Л. Основы геоурбанистики : Учеб. пособие для студентов. Москва : Владос, 1999. 232 с.

12. Завадський Й.С., Осовська Т.В., Юшкевич О.О. Економічний словник. Київ : Кондор, 2006. 356 с.

13. Баранов А.В. Социально-демографическое развитие крупного города. Москва : Финансы и статистика, 1981. 191 с.

14. Буряченко А.Є. Урбанізація в контексті фінансового, демографічного та соціального розвитку. Вчені записки : зб. наук. праць. Київ : КНЕУ, 2013. Вип. 15. 208 с.

15. Топчієв О.Г. Суспільно-географічні дослідження: методологія, методи, методики. Одеса : Астропринт, 2005. 632 с.

16. Hussain M., Imityaz I. Urbanization Concepts : dimensions and factors. Int J Recent Sci Res. 2018. № 9 (1). P. 23513—23523. DOI: <http://dx.doi.org/10.24327/ijrsr.2018.0901.1483>

17. Сергієнко Л.В., Войціцька К.М. Сутність, особливості та стадії розвитку урбанізації. Економіка, управління та адміністрування. 2019. № 4. С. 207—213.

18. Urban health. URL: <https://www.who.int/health-topics/urban-health> (дата звернення: 05.09.2021).

19. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. World Urbanization Prospects. The 2018 Revision. New York : United Nations, 2019. URL: <https://population.un.org/wup/Publications/Files/WUP2018-Report.pdf> (дата звернення: 05.09.2021).

20. McGranahan G. and Satterthwaite D. Urbanisation concepts and trends. London : IIED Working Paper, 2014. URL: <http://pubs.iied.org/10709IIED> (дата звернення: 05.09.2021).

21. Сергієнко Л.В. Розвиток публічного управління в контексті урбанізаційних змін. Електронний журнал "Державне управління: удосконалення та розвиток", 2020. № 1. URL: [http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/1\\_2020/36.pdf](http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/1_2020/36.pdf) (дата звернення: 04.09.2021).

22. Публічне управління: шляхи розвитку : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, м. Київ, 26 листоп. 2014 р. Київ : НАДУ, 2014. Т. 2. 272 с.

#### References:

1. World Bank (2018), "World Development Indicators", available at: <http://wdi.worldbank.org/table/3.12#> (Accessed 04 Sept 2021).
2. Keeling, D. (1972), Management in Government, Allen & Unwin, London, UK.
3. Matvieieva, V. (2014), "Urbanization and innovations: mutual impact and the ways of solving common problems". Naukovyj visnyk Shkhidnoievropejs'koho natsional'noho universytetu imeni Lesi Ukrainky. ROZDIL I. Teoretyko-metodolohichni osnovy mizhnarodnykh vidnosyn i zovnishn'oi polityky, vol. 14, pp. 13—20.
4. Van den Berg, L. Drewett, R. Klaassen, L.H. Rossi, A. and Vijverberg, C.H.T. (1982), Urban Europe: a study of growth and decline, Pergamon Press, New York—Oxford, USA-UK.

5. Vagin, V. (2007), "Sociology of the city", available at: [https://www.gumer.info/bibliotek\\_Buks/Sociolog/Vagin/01.php](https://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Sociolog/Vagin/01.php) (Accessed 05 Sept 2021).

6. Instytut movoznavstva (1970—1980), Slovnyk ukrains'koi movy [Ukrainian Dictionary], vol. 10, AN URSS, Instytut movoznavstva, Naukova dumka, Kyiv, Ukraine.

7. Hukalova, I.V. and Omel'chenko, N.V. (2015), "The category of "urbanization" in the conceptual plane of social geography and other sciences", Visnyk Odes'koho natsional'noho universytetu. Seriya "Heohrafichni ta heolohichni nauky", vol. 20, no. 2 (25), 190 p.

8. Omel'chenko, N.V. (2014), "Study of the phenomenon of urbanization in modern socio-geographical studies", Naukovy visnyk Khersons'koho derzhavnoho universytetu. Seriya "Heohrafichni nauky", vol. 1, pp. 59—62.

9. Omel'chenko, N.V. (2018), "Urbanization in the context of quality of life (Kherson Oblast case study)", Ph.D. Thesis, Economic and Social Geography, Institute of Geography of the National Academy of Sciences of Ukraine, Kyiv, Ukraine.

10. Zastavets'kyj, T.B. (2005), Systema mis'kykh poselen' ahropromyslovoho rehionu v umovakh transformatsii suspil'stva [The system of urban settlements of the agro-industrial region in the conditions of society transformation], Ternopil', Ukraine.

11. Pivovarov, Ju. L. (1999), Osnovy geourbanistiki [Fundamentals of geourbanism], Vados, Moscow, Russia.

12. Zavads'kyj, J.S., Osovs'ka, T.V. and Yushkevych, O.O. (2006), Ekonomichnyj slovnyk [Economic Dictionary], Kondor, Kyiv, Ukraine.

13. Baranov, A. V. (1981), Social'no-demograficheskoe razvitie krupnogo goroda [Socio-demographic development of a large city], Finansy i statistika, Moscow, Russia.

14. Buriachenko, A.Ye. (2013), "Urbanization in the context of financial, demographic and social development", Zbirnyk naukovykh prats' "Vcheni zapysky", vol. 15.

15. Topchiiev, O. H. (2005), Suspil'no-heohrafichni doslidzhennia: metodolohiia, metody, metodyky [Socio-geographical research: methodology, methods, techniques], Astropynt, Odesa, Ukraine.

16. Hussain, M. (2018), "Urbanization Concepts: dimensions and factors", Int J Recent Sci Res, vol. 9 (1), pp. 23513—23523. DOI: <http://dx.doi.org/10.24327/ijrsr.2018.0901.1483>

17. Serhiienko, L. V. and Vojtsits'ka, K.M. (2019), "The essence, features and stages of urbanization", Ekonomika, upravlinnia ta administruvannia, vol. 4, pp. 207—213.

18. The official site of World Health Organization (2021), "Urban health", available at: <https://www.who.int/health-topics/urban-health> (Accessed 05 Sept 2021).

19. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2019), "World Urbanization Prospects. The 2018 Revision", available at: <https://population.un.org/wup/Publications/Files/WUP2018-Report.pdf> (Accessed 05 Sept 2021).

20. McGranahan, G. and Satterthwaite, D. (2014), Urbanisation concepts and trends, IIED Working Paper, London, UK, available at: <http://pubs.iied.org/10709IIED> (Accessed 05 Sept 2021).

21. Serhiienko, L.V. (2020), "Development of public administration in the context of urban change", Elektronnyi

zhurnal "Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok", [Online], vol. 1, available at: [http://www.dy-nayka.com.ua/pdf/1\\_2020/36.pdf](http://www.dy-nayka.com.ua/pdf/1_2020/36.pdf) (Accessed 04 Sept 2021).

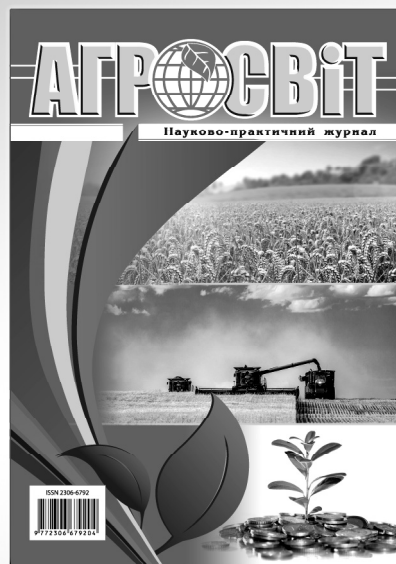
22. The National Academy for Public Administration under the President of Ukraine (2014), Publiche upravlinnia: shliakhy rozvytku: Materialy naukovo-praktychnoi konferentsii za mizhnarodnoiu uchastiu [Public management: ways of development: materials of scientific practice. conf. for international. participation], The National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv, Ukraine, 272 p.

*Стаття надійшла до редакції 15.09.2021 р.*

# АГРОСВІТ

**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**

Н. Є. Хорошаєва,  
 здобувач магістратури кафедри управління охороною здоров'я та публічного  
 адміністрування, Національний університет охорони здоров'я України імені П. А. Шупика  
 ORCID ID: 0000-0002-2420-7319  
 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: 10.32702/2306-6814.2021.18.65

# ПРОБЛЕМИ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

N. Khoroshaieva,  
 Master's student of the Department of Management health care and public administration,  
 Shupyk National Healthcare University of Ukraine, Kyiv, Ukraine  
 Z. Hbur,  
 Doctor of Sciences in Public Administration, Full Professor Professor of the Department of Healthcare  
 Management and Public Administration, Shupyk National Healthcare University of Ukraine, Kyiv, Ukraine

## PROBLEMS OF REGULATING THE ACTIVITIES OF LAW ENFORCEMENT BODIES

**У статті висвітлено рекомендації для регулювання діяльності правоохоронних органів, які повинні розглядатися відповідно до чинних стандартів прав людини, національного законодавства, передового досвіду правоохоронної діяльності та в координації з національними органами охорони здоров'я в умовах пандемії COVID-19. Продемонстровано ключову роль правоохоронних органів в умовах сучасності у підтримці впровадження заходів щодо охорони здоров'я для стримування спалаху COVID-19, так і у запобіганні конкретній злочинній діяльності, що виникає в цьому контексті. Сьогодні криза пандемії COVID-19 у галузі суспільної охорони здоров'я стрімко перетворилась на соціально-економічну та правозахисну.**

**Еволюція пандемії COVID-19 сьогодні на місцевому, національному та глобальному рівнях вимагає від правоохоронних органів адаптації своєї діяльності та застосування конкретних заходів безпеки. В цьому аспекті розглянемо рекомендації для регулювання діяльності правоохоронних органів, які повинні розглядатися відповідно до чинних стандартів прав людини, національного законодавства, передового досвіду правоохоронної діяльності та в координації з національними органами охорони здоров'я.**

**Проаналізовано жорсткі державні заходи щодо захисту населення та запобігання розповсюдженню коронавірусної інфекції. Вказано, що при прийнятті заходів реагування на кризу, спричинену пандемією COVID-19 держави обов'язково повинні дотримуватися основні принципи законності і верховенства права. Розглянуто негативні непередбачувані наслідки вжитих відповідних заходів в боротьбі з COVID-19 та засоби їх нейтралізації. Відокремлено конкретні заходи регулювання діяльності правоохоронних органів щодо адаптації до умов пандемії COVID-19. Зокрема, вказані рекомендації щодо підтримки впровадження заходів з охорони здоров'я, забезпечення громадського порядку, надання підтримки у виявленні та пошуку осіб, які були в тісному контакті з підтвердженими випадками зараження коронавірусної інфекції; постачання, доставки, охорони витратних матеріалів (медичне обладнання, ЗІЗ тощо) до центрів охорони здоров'я, сховищ та розподільчих центрів; інформаційного повідомлення громади; профілактика специфічних незаконних дій, що виходять з контексту кризи COVID-19.**

**The article highlights recommendations for regulating the activities of law enforcement agencies, which should be considered in accordance with current human rights standards, national legislation, best practices in law enforcement and in coordination with national health authorities in the context of the COVID-19 pandemic. The key role of law enforcement today has been demonstrated in supporting the implementation of health measures to contain the COVID-19 outbreak and in preventing specific criminal**

*activity in this context. Today, the crisis of the COVID-19 pandemic in the field of public health has rapidly turned into a socio-economic and human rights one.*

*The evolution of the COVID-19 pandemic today at the local, national and global levels requires law enforcement to adapt its activities and take specific precautions. In this regard, we will consider recommendations for regulating the activities of law enforcement agencies, which should be considered in accordance with current human rights standards, national legislation, best practices in law enforcement and in coordination with national health authorities.*

*Tough government measures to protect the population and prevent the spread of coronavirus infection are analyzed. It is stated that when taking measures to respond to the crisis caused by the COVID-19 pandemic, states must adhere to the basic principles of legality and the rule of law. The negative unforeseen consequences of the appropriate measures taken in the fight against COVID-19 and the means of their neutralization are considered. Specific measures to regulate the activities of law enforcement agencies to adapt to the conditions of the COVID-19 pandemic are highlighted. In particular, recommendations are provided to support the implementation of health measures, public order, support in identifying and searching for persons who have been in close contact with confirmed cases of coronavirus infection; supply, delivery, protection of consumables (medical equipment, PPE, etc.) to health centers, warehouses and distribution centers; community information message; prevention of specific illegal actions arising from the context of the COVID-19 crisis.*

*Ключові слова: світова криза, пандемія, COVID-19, права людини, режим ізоляції, правоохоронні органи, засоби індивідуального захисту (ЗІЗ), вакцина, Darknet, фішинг, кіберзлочинність, криптовалюти, грошові дропи.*

*Key words: global crisis, pandemic, COVID-19, human rights, isolation regime, law enforcement agencies, personal protective equipment (PPE), vaccine, Darknet, phishing, cybercrime, cryptocurrencies, money drops.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Світова криза, що виникла внаслідок пандемії COVID-19 охопила різні напрями діяльності, галузі виробництва та створила загрозу встановленому в суспільстві правопорядку. Більшість країн у світі були змушені вдасться до жорстких державних заходів щодо захисту населення та запобігання розповсюдженню коронавірусної інфекції.

Потрібно вказати, що пандемія COVID-19 призвела до прийняття виняткових заходів, що обмежують або призупиняють повноцінне та ефективне здійснення основних прав людини, включаючи право на свободу пересування та мирні зібрання. Дійсно, такі виняткові заходи можуть бути вжиті з метою захисту здоров'я та добробуту населення або реагування на надзвичайні ситуації [10, с. 2].

Реалізація норм Конституції України вимагає підкорювати діяльність держави, органів влади й суб'єктів господарювання інтересам народу, захищати права і свободи громадян у будь-яких умовах розвитку країни. Принцип верховенства права, що проголошується в нашій країні, забезпечує виконання державою власних функцій у будь-якій сфері суспільства як законної діяльності, що здійснюється з метою забезпечення прав громадян, зокрема на достатній життєвий рівень, працю, відпочинок, освіту, власність тощо, а також і прав на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування. Отже, правоохоронна функція держави реалізується як діяльність відповідних уповноважених суб'єктів у різних сферах суспільства з метою забезпечення їх стабільного, ефективного, закономірного й упорядкованого розвитку [2, с. 21].

Необхідно наголосити, що з моменту спалаху COVID-19 правоохоронні органи відіграли вирішальну роль у підтримці зусиль щодо боротьби з хворобою та

сприянні безпеці громади, а також у боротьбі із загрозами з боку злочинців, які скористалися пандемією, щоб збільшити або диверсифікувати свою діяльність [10, с. 3].

Таким чином, в умовах сучасності правоохоронні органи мають ключову роль як у підтримці впровадження заходів щодо охорони здоров'я для стримування спалаху COVID-19, так і у запобіганні конкретній злочинній діяльності, що виникає в цьому контексті. Еволюція пандемії COVID-19 на місцевому, національному та глобальному рівнях вимагає від правоохоронних органів адаптації своїх місій та застосування спеціальних заходів обережності. Цим, на нашу думку, обумовлена актуальність наукової розробки обраної теми щодо проблеми регулювання діяльності правоохоронних органів в умовах сучасності.

## АНАЛІЗ ДОСЛІДЖЕНЬ

У сучасній науковій літературі проблематика регулювання діяльності правоохоронних органів займає важливе місце. Зокрема, питання забезпечення законності, правопорядку та правоохоронної діяльності розробляли такі науковці: А. Алексєєв, Е. Аннерс, Ю. Арзамасов, П. Бакстер, Е. Бланкенбург, В. Гилсенсен, Е. Гре-хем, О. Жалінський, В. Карташов, В. Кудрявцев, В. Томін, І. Ростовщиков, В. Черданцев, В. Федоров та ін. Проблемам забезпечення прав людини у діяльності правоохоронних органів присвячені праці О.Ф. Андрійко, Т.Г. Андрусяка, С.С. Алексєєва, М.В. Вітрука, І.Я. Дюрягіна, А.В. Губанова, С.Д. Гусарєва, В.О. Заросила, Р.А. Калюжного, Н.В. Камінської, М.С. Кельмана, А.М. Колодія, В.В. Копєйчикова, В.В. Лазарєва, О.С. Мордовця, О.А. Лукашевої, Н.П. Матюхіної, О.В. Негодченка, М.Ф. Орзіха, В.Л. Ортинського, Т.О. Пікулі, О.В. Петришина, П.М. Рабіновича, А.В. Савченка,

С.П. Сегеди, О.В. Тюріної, В.М. Чхиквадзе, Р.Я. Шай, Ю.С. Шемшученка, О.В. Шмоткіна, О.Н. Ярмиша та ін.

В умовах сучасності питання правоохоронної діяльності висвітлені у працях А.І. Біласа, В.М. Білика, Ю.А. Ведернікова, А.П. Геля, Й.І. Горінецького, Є.О. Гіди, І.А. Григоренка, В.М. Дубінчака, І.В. Зозулі, А.М. Куліша, А.М. Кучука, М.І. Мельника, В.І. Осадчого, О.С. Проневича, І.В. Солов'євича, В.Г. Фатхутдінова, М.І. Хавронюка, О.В. Шмоткіна та ін.

Отже, необхідно узагальнити, що аналіз наукових досліджень продемонстрував достатнє висвітлення питань правоохоронної діяльності, але проблематика регулювання діяльності правоохоронних органів саме в умовах пандемії COVID-19 має фрагментарне висвітлення.

## МЕТА СТАТТІ

Мета статті — висвітлити проблеми регулювання діяльності правоохоронних органів в умовах сучасності (пандемії COVID-19).

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Світова спільнота зіткнулась з безпрецедентною кризою, в основі якої знаходиться глобальна надзвичайна ситуація в галузі суспільної охорони здоров'я. Вона за своїми масштабами не може зрівнятися з будь-якою іншою надзвичайною ситуацією, що виникла протягом останнього століття, тому вимагає прийняття глобальних заходів реагування з далекосяжними наслідками для економічного, соціального і політичного життя суспільства. Зважаючи на виняткову ситуацію з метою збереження життя людей у країнах світу було прийнято надзвичайні заходи. А саме: загальний режим ізоляції, що вводився для уповільнення поширення вірусу; обмеження свободи пересування та ін. Ці заходи мають не тільки позитивний вплив, а й негативні наслідки, зокрема вони можуть впливати на погіршення:

- економічного та фінансового стану людини;
- доступу до медичного обслуговування;
- забезпечення продуктами харчування;
- якості водопостачання;
- дотримання вимог санітарії;
- умов праці;
- якості освіти і дозвілля людини тощо.

Потрібно вказати, що для пом'якшення будь-яких негативних непередбачуваних наслідків необхідно вживати відповідні заходи. Зокрема, Організація Об'єднаних Націй має сьогодні потужний набір інструментів у галузі прав людини, які дозволяють державам вчасно реагувати на загрози та кризи. Спостереження за розвитком кризи через призму прав людини змушує замислитися суспільство над тим, як вона позначається на людях, особливо на найбільш вразливих серед нас, і що з цим можливо зробити в умовах сучасності та в довгостроковій перспективі. В цьому аспекті передусім слід підкреслити, що дотримання прав людини — це обов'язок держави. Забезпечення прав людини для всіх людей в тій чи іншій мірі є викликом для кожної країни в усьому світі [8, с. 2].

Сьогодні криза пандемії COVID-19 у галузі суспільної охорони здоров'я стрімко перетворилась на соціально-економічну та правозахисну. Правоохоронні органи

зобов'язані сприяти боротьбі з цією хворобою і захищати людей від її наслідків. Зокрема, пандемія може служити приводом для підризу демократичних інститутів, придушення законного інакомислення тощо. Хоча у певних ситуаціях примусові заходи можуть бути виправдані, але застосовані тільки для зміцнення і підтримки національних зусиль у сфері охорони здоров'я, з дотриманням справедливості, правосуддя і поваги принципу верховенства права. Судова система і система правосуддя продовжують функціонувати, незважаючи на запроваджені в зв'язку з кризою обмеження. Державні правоохоронні органи продовжують забезпечувати підтримку правопорядку, зокрема захищають всіх, у тому числі жінок, літніх людей, інвалідів та дітей від насильства і жорстокого поводження та забезпечують безперервність надання підтримки жертвам гендерного насильства під час кризи.

Велику допомогу в боротьбі з COVID-19 надають новітні технології, однак їх використання, включаючи штучний інтелект і значні дані для забезпечення дотримання обмежень, що вводяться в зв'язку з надзвичайними ситуаціями та з міркувань безпеки щодо спостереження за постраждалими або відстеження їх розташування викликає турботу та заклопотаність правоохоронних органів. Існує висока ймовірність зловживань, оскільки заходи, які виправдані під час надзвичайної ситуації, можуть залишитися в силі і після закінчення кризи. Без належних гарантій ці високоефективні технології можуть використовуватися в цілях дискримінації, вторгнення в життя людей та посягання на недоторканність приватного життя тощо. В цьому аспекті після прийняття будь-яких заходів необхідно забезпечувати значущі гарантії захисту даних, а також їх законність, доцільність і відповідність конкретним термінам, що виправдані з точки зору досягнення законних цілей в області суспільної охорони здоров'я.

Необхідно зазначити, що у деяких країнах криза підриває мирні процеси. Деякі суб'єкти користуються нею в політичних цілях. Зокрема, у ході реалізації заходів реагування на COVID-19 деякі держави прагнуть використовувати антитерористичне законодавство та заходи безпеки для обмеження прав людини. Такого роду зловживання призводить до створення умов, що сприяють поширенню тероризму [8, с. 18].

Отже, враховуючи вищевказане, можемо узагальнити, що при прийнятті заходів реагування на кризу, спричинену пандемією COVID-19 держави повинні гарантувати, зокрема, права, пов'язані з застосуванням сили, арештом і утриманням під вартою, справедливим судовим розглядом, доступом до правосуддя, забезпечення умов приватного життя. Обов'язково повинні дотримуватися основні принципи законності і верховенства права.

Еволюція пандемії COVID-19 сьогодні на місцевому, національному та глобальному рівнях вимагає від правоохоронних органів адаптації своєї діяльності та застосування конкретних заходів обережності. В цьому аспекті розглянемо рекомендації для регулювання діяльності правоохоронних органів, які повинні розглядатися відповідно до чинних стандартів прав людини, національного законодавства, передового досвіду правоохоронної діяльності та в координації з національними органами охорони здоров'я.

Підтримка впровадження заходів з охорони здоров'я. Виходячи з ситуації на національному та місцевому рівнях, а також відповідно до міжвідомчих стратегій реагування на COVID-19, правоохоронні органи можуть брати участь у підтримці заходів контролю за впровадженням заходів з охорони здоров'я. Зокрема, у пунктах пропуску через кордон та у обмеженні руху у блокованих районах.

Рекомендації. Застосовуються заходи фізичного дистанціювання:

- уникнення або обмеження прямого контакту з документами;
- носіння ЗІЗ (коли вони доступні та рекомендовані органами охорони здоров'я);
- обмеження контакту та підтримання гігієни рук, під час спілкування з представниками громадськості;
- забезпечення частого прибирання та дезінфекції навколишнього середовища (привітрювання приміщень тощо) [10, с. 9].

Громадський порядок. Забезпечення громадського порядку є критичним у будівлях інфраструктури та місцях, де збирається багато людей, наприклад, в аптеках та магазинах. Зокрема, будівлі критичної інфраструктури, як-от: лікарні, лабораторії, відділення міліції, центри утримання та основні підприємства повинні бути огорожені, де це необхідно. Рекомендації:

1. Застосовувати заходи фізичного дистанціювання.
2. Мити руки та обличчя якомога частіше.
3. Очистити обладнання та робоче середовище після використання.
4. Під час проведення операцій з охорони громадського порядку покладатися на фізичне дистанціювання не рекомендується, необхідно забезпечити працівників правоохоронних органів відповідними ЗІЗ. Операції з охорони громадського порядку повинні проводитися відповідно до національного законодавства та з належним дотриманням міжнародних стандартів прав людини.
5. Звертати особливу увагу на підтримку громадського порядку у в'язницях та ззовні.
6. Розробити конкретні комунікаційні матеріали, пов'язані з запобіжними заходами, що стосуються центрів ізоляції, які могли б зіграти певну роль у підтримці порядку.

Контактні пацієнти. До правоохоронних органів можна звернутися за підтримкою у виявленні та пошуку осіб, які були в тісному контакті з підтвердженими випадками зараження коронавірусної інфекції. Рекомендація. Надзвичайно важливо забезпечити, щоб діяльність правоохоронних органів проводиться із суворою відповідністю національному законодавству та з належним дотриманням прав людей [10, с. 11].

Постачання, доставка, охорона витратних матеріалів (медичне обладнання, ЗІЗ тощо) до центрів охорони здоров'я, сховищ та розподільчих центрів. Рекомендація: Продумати використання приватної охорони, військового супроводу або правоохоронних органів, щоб забезпечити ці поставки та запобігти крадіжкам.

Інформаційне повідомлення громади. Правоохоронні органи можуть відігравати активну роль у передачі інформації населенню щодо національних заходів охорони здоров'я. Рекомендації:

1. Необхідно володіти еволюцією національних заходів контролю за охороною здоров'я.

2. Передавати актуальні поради та інформацію для громадськості;

3. Заохочувати міжвідомчу координацію для забезпечення послідовних повідомлень для населення.

4. Проводити відповідну роботу з фальшивими повідомленнями.

5. Інформувати громадськість про злочинні дії, пов'язані з поточним спалахом інфекції.

Профілактика специфічних незаконних дій, що входять з контексту кризи COVID-19. Посилення незаконної діяльності та/або намірів до її спричинення спостерігається у відповідних проявах злочинності. Це вимагає посиленої уваги з боку правоохоронних органів. Зокрема, як-от: стрес, фінансова незахищеність, важкі умови життя або погане самопочуття. Вони можуть сприяти виникненню насилля [10, с. 13].

Домашнє насилля. Після впровадження заходів ізоляції правоохоронні органи повідомляють про різке збільшення випадків домашнього насилля. Багато людей знаходяться у своїх будинках, обмежуючи спілкування із зовнішнім світом. Правоохоронні органи повинні бути готові реагувати на цю світову тенденцію та виділяти відповідні ресурси для подолання кризи.

Сексуальна експлуатація дітей. Діти як жертви домашньої сексуальної експлуатації та жорстокого поводження знаходяться в ізоляції разом із злочинцем. Вони мають обмежений доступ до опікунів, таких як вчителі, лікарі та соціальні служби, які часто є ключовими у виявленні та повідомленні випадків сексуальної експлуатації дітей. Ізоляція під час пандемії COVID-19 призвела до збільшення перешкод для таких дітей повідомляти про правопорушення, звертатись за медичною допомогою та іншими формами підтримки.

Сексуальне насильство над дітьми онлайн. Діти ризикують потрапити до сексуальної експлуатації з боку злочинців, що працюють в Інтернеті. В умовах сучасності спостерігається збільшення інформації у світовій мережі для громадськості стосовно злочинів щодо сексуального насильства над дітьми, а також активне розповсюдження матеріалів про сексуальне насильство над ними. Через умови роботи вдома під час пандемії COVID-19 зменшилась кількість модераторів, які аналізують таку інформацію, тому надходження звітів та видалення її може бути повільнішим та менш ефективним, ніж зазвичай.

Darknet. Правопорушники, активні в Darknet, відверто обговорюють, як пандемія COVID-19 вплинула на їх незаконну діяльність.

Рекомендації:

1. Розробити відповідну стратегію для забезпечення достатнього представництва жінок-офіцерів, які можуть виконувати обов'язки на першій лінії доступу.

2. Провести роботу з окремими групами громадянського суспільства та постачальниками соціальних послуг (наприклад, вчителями, соціальними працівниками, молодіжними групами) з метою створення комфортних умов для звернення до них жертв домашнього насильства та людей, що перебувають у вразливих ситуаціях.

3. Забезпечити увагою дітей та молодь, які можуть бути вразливі до зловживань або до вчинення злочинної поведінки.

4. Брати участь у інформаційних кампаніях для навчання дітей та батьків щодо безпеки в Інтернеті і стримання правопорушників.

5. Розглянути можливість включення нових каналів для звіту про випадки сексуального насильства над дітьми, як-от: обмін текстовими повідомленнями в Інтернеті, або співпраця з існуючими гарячими лініями.

6. Провести моніторинг сайтів Clearnet і Darknet для виявлення та розслідування злочинної діяльності.

7. Завантажувати матеріали про сексуальне насильство над дітьми з Міжнародної бази даних INTERPOL для аналізу і забезпечення міжнародної співпраці з питань ідентифікації жертв та правопорушників.

Зловмисне поширення вірусної інфекції. Правоохоронні органи повинні розглядати можливість моніторингу навмисних дій з реальним ризиком поширення інфекції (такі дії повинні додатково оцінюватися в кожному конкретному випадку). Зокрема:

— Випадки плювання на людей, кашель в обличчя правоохоронців, медичних та інших працівників, щоб залякати їх.

— Спроби навмисного інфікування.

— Повідомлення, що люди плюють і кашляють на поверхні та предмети.

— Випадки листів із погрозами, які нібито забруднені політичними діячами, що інфіковані COVID-19.

— Деякі заражені особи можуть навмисно переїжджати з постраждалих районів у інші не забруднені райони.

— Повідомлення про продаж забруднених зразків рідин в організмі через Інтернет.

Рекомендації:

1. Правоохоронці повинні бути особливо обережні у разі звернення до них осіб, які проти носіння ЗІЗ.

2. У відділеннях поліції — поверхні, до яких має доступ населення, слід часто дезінфікувати.

3. Співробітники прикордонної поліції повинні повідомляти про будь-яку особу, що має симптоми інфікування на пунктах перетину кордону.

4. Спеціалізовані слідчі з питань кіберзлочинності або боротьби з тероризмом повинні приділяти особливу увагу інтернет-базарам.

5. Спеціалісти поштових послуг та послуг реєстрації повинні бути інформовані про біологічну загрозу, яку уявляють собою підозрілі пакети та дотримуватись рекомендованих заходів захисту.

6. Правоохоронці, що задіяні в охороні громадського порядку або відповідальні за захист відомих громадських діячів повинні бути проінформовані про ризики зловмисного інфікування.

Збільшення кількості підроблених медичних виробів, доступних на ринку, зокрема:

— одноразові хірургічні маски;

— дезінфікуючі засоби для рук;

— протівірусні засоби та ліки;

— вакцини;

— тестові набори COVID-19.

Рекомендації: Правоохоронні органи повинні звертати особливу увагу до наведеного вище списку підроб-

лених медичних виробів. Про це має бути проінформована широка громадськість та знешкоджена неправдива або оманлива інтернет-реклама, яка пов'язана з цими продуктами. Слід використовувати національні "гарячі лінії" щодо виявлення такого шахрайства на ранній стадії.

Шахрайство та шахрайські грошові схеми. Ці схеми можна класифікувати так:

Інтернет-шахрайство: шахраї створюють шахрайські вебсайти, платформи електронної комерції, аккаунти у соціальних мережах та електронні листи, які стверджують, що шахраї продають і доставляють медичні вироби. У деяких випадках вони використовують назви відомих компаній, які беруть участь у виробництві та розподілі цих предметів. Потім проводять платежі за допомогою банківського переказу.

Телефонне шахрайство: Злочинець телефонує до людей похилого віку і прикидається родичем, який знаходиться в лікарні. Потерпілих просять оплатити вартість медичного лікування, перерахувавши гроші або заплативши готівкою підробленим представникам охорони здоров'я.

Фішинг: листи або електронні листи пов'язані з пандемією, надсилаються злочинцями з метою обману підключення до певної вебсторінки та входу за допомогою справжньої адреси електронної пошти та пароля. Потім шахраї використовують свої облікові дані для доступу до конфіденційної інформації та потенційного викрадення коштів.

Зловживання державними коштами: Злочинці клонують урядові вебсайти та підробляють документи для подання заявок і їх розповсюдження.

Накопичення готівки: злочинні угруповання стикаючись із труднощами при переміщенні фізичної готівки чекають скасування обмежень на подорожі, щоб відновити масові перевезення готівки.

Прикриття бізнесу COVID-19: злочинці, які використовують обладнання або послуги, пов'язані зі здоров'ям, приховують підозрілі операції з метою інтеграції грошей у легальну економіку.

Нерегульовані фінансові послуги: незаконні гроші можуть бути використані для фінансування підприємств та осіб, які мають фінансові труднощі, що спонукає їх відійти від офіційної банківської кредитної системи. Кошти продовжують переміщуватися через нерегульовані послуги, як-от: Hawala або криптовалюту.

Грошові мули/ дропи: злочинці можуть набирати грошових мулів (банківські рахунки або осіб) протягом періоду відновлення, орієнтуючись на безробітних або осіб, які борються з фінансовими проблемами. Мережі облікових записів мулів можуть бути використані для здійснення міжнародних операцій з грошима, отриманими від шахрайства під час пандемії COVID-19.

Інші шахрайства: злочинці вдають, що представляють інвестиційні компанії, благодійні організації COVID-19, або можуть виступати в ролі урядовців.

Рекомендації: Правоохоронні органи повинні попередити населення про ці злочини за допомогою публічних повідомлень.

Кіберзлочинність. Кількість шкідливих програм з використанням COVID-19 та зараженням комп'ютерних систем приватних осіб і організацій продовжують зрос-



тати. Кіберзлочинці націлені на сайти, де доступ до системи або дані є критично важливими для розгортання програмних вимог. Це дозволяє їм вимагати вищого викупу. Такі організації, як уряди, важлива інфраструктура та сектор охорони здоров'я, зазнають особливого ризику. Загрози безпеці також пов'язані з використанням віддаленої робочої сили.

Рекомендації:

Для фізичних осіб:

- уникайте відкривання підозрілих електронних листів і натискання на посилання на нерозпізнані електронні листи та вкладення;

- регулярно створюйте резервні копії файлів у мережі та в режимі офлайн;

- використовувати надійні паролі;

- зберігати сучасне програмне забезпечення, включаючи антивірусне програмне забезпечення.

Для компаній:

- Посилити найкращі практики та набори з кібербезпеки, мати чіткі рекомендації щодо віддаленої роботи.

- Встановити антивірусні сканери та антивірусне програмне забезпечення на всіх комп'ютерах компанії та інших пристроях.

- Забезпечити достатню цифрову ємність і повний диск шифрування на корпоративних пристроях; підтримувати видимість на цих пристроях.

- Впровадити сегментацію мережі та зберегти пристрої, що відокремлюються від інших критично важливих систем та мереж.

- Інвестувати в багатофакторну автентифікацію незалежно від розміру бізнесу ) [10, с. 19].

Потрібно наголосити, що еволюція епідеміологічної ситуації впливає на впровадження нових обмежувальних заходів. Спираючись на рекомендації щодо впровадження заходів з охорони здоров'я, правоохоронна діяльність відновлюється безпечним чином, тому правоохоронним органам рекомендується підготувати план відновлення бізнесу. В цьому аспекті план відновлення повинен враховувати нову ситуацію злочинів, а також збільшення службових обов'язків, пов'язаних із "поверненням до нормального стану" діяльності. Правоохоронні органи повинні продовжувати забезпечувати здоров'я та безпеку своїх службовців, також заохочуються кампанії з обміну повідомленнями для кращого інформування населення про нові правила взаємодії з правоохоронними органами (зокрема при повідомленні про злочин у поліцейському відділенні).

Отже, необхідно узагальнити, що співпраця правоохоронних органів та охорони здоров'я на національному рівні є надзвичайно важливою і повинна керуватися будь-яким рішенням, пов'язаним із виконанням плану відновлення.

## ВИСНОВКИ

Таким чином, можемо узагальнити, що з урахуванням обставин, які створює у світі пандемія, спричинена вірусом COVID-19, забезпечення реалізації правоохоронної функції держави як на національному, так і на міжнародному рівні потребує пошуку з боку уповноважених органів сучасних заходів захисту демократичних прав і свобод громадян. При прийнятті заходів реагу-

вання на кризу, спричинену пандемією COVID-19 держава повинні гарантувати, зокрема, права, пов'язані з застосуванням сили, арештом і утриманням під вартою, справедливим судовим розглядом, доступом до правосуддя, забезпечення умов приватного життя. Обов'язково повинні дотримуватися основні принципи законності і верховенства права.

В умовах сучасності еволюція пандемії COVID-19 на місцевому, національному та глобальному рівнях вимагає від правоохоронних органів адаптації своєї діяльності та застосування конкретних заходів обережності. У цьому аспекті, на нашу думку, необхідно дотримуватись відповідних рекомендацій для регулювання діяльності правоохоронних органів, які повинні розглядатися відповідно до чинних стандартів прав людини, національного законодавства, передового досвіду правоохоронної діяльності та в координації з національними органами охорони здоров'я.

COVID-19 — це глобальний виклик не лише для правоохоронних органів, а й для суспільства в цілому. Пандемія не має кордонів, тому індивідуальні та колективні реакції громадськості мають важливе значення для зменшення її поточного та майбутнього впливу. Правоохоронним органам та суспільній громаді важливо співпрацювати для ефективного вирішення загрози COVID-19. Повага, захист прав людей та співпраця із суспільною громадою не тільки сприяє виконанню запитів правоохоронців, але й забезпечує основне значення прав людини у формуванні реакції на пандемію в умовах сучасності.

## Література:

1. Актуальні проблеми правоохоронної діяльності та національної безпеки держави: збірник тез доповідей Міжнародної наукової Інтернет конференції молодих вчених. Тернопіль, 2020. 300 с.

2. Бандурка О.М. Правоохоронна функція держави в умовах пандемії. Актуальні питання діяльності суб'єктів господарювання в умовах пандемії COVID-19: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків: ХНУВС, 2021. 348 с.

3. Вплив пандемії коронавірусу COVID-19 на права, свободи і безпеку людини в інформаційній сфері: Матеріали науково-практичної студентської конференції. / Упоряд.: Фурашев В.М., Петряев С.Ю. Київ: Вид-во "Політехніка". 2020. 196 с.

4. Денисов С. Ф. Сучасні детермінанти злочинності в Україні. Вісник Національної академії прокуратури України. 2019. № 4. С. 21—33.

5. Забезпечення правопорядку в умовах коронакризи: матеріали панельної дискусії IV Харків. міжнар. юрид. форуму / Редкол.: В.Я. Тацій, А.П. Гетьман, Ю.Г. Барабаш, Б.М. Головкин. Харків: Право. 2020. 250 с.

6. Про запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 березня 2020 р. № 211. Офіційний вісник України. 2020. № 23. Ст. 896.

7. Сучасна наука і правоохоронна діяльність: тези доп. учасників XXVIII наук.-практ. конф. курсантів та

студентів / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ, Наук. т-во студентів, курсантів, слухачів, аспірантів, ад'юнктів, докторантів і молодих учених. Харків: ХНУВС. 2021. 312 с.

8. COVID-19 и права человека: это наше общее дело. Апрель 2020 года. 24 с. URL: [https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/human\\_rights\\_and\\_covid19\\_russian.pdf](https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/human_rights_and_covid19_russian.pdf)

9. COVID-19: Європа застерігає від аферистів на тлі пандемії коронавірусу. URL: <https://www.dw.com/uk/covid-19-yevropol-zasterihaie-vidaferystiv-na-tli-pandemii-koronavirusu/a-52956242>

10. The COVID-19 pandemic: Interpol's legislative recommendations. 2020. 28 p. URL: <https://www.interpol.int/content/download/15793/file/COVID-19%20Guidelines%20for%20Law%20...November%202020.pdf>

11. Edith Lederer, "Crime Rates Plummet Around the World as the Coronavirus Keeps People Inside," Time. April. 11. 2020. URL: <https://time.com/5819507/crimedrop-coronavirus/>

12. Pandemic profiteering: how criminals exploit the COVID-19 crisis. March. 2020. URL: [file:///C:/Users/iMac/Downloads/pandemic\\_profiteeringhow\\_criminals\\_exploit\\_the\\_covid-19\\_crisis.pdf](file:///C:/Users/iMac/Downloads/pandemic_profiteeringhow_criminals_exploit_the_covid-19_crisis.pdf)

13. Phillips, Kenny Jacoby, Mike Stucka and Kristine Crime rates plummet amid the coronavirus pandemic, but not everyone is safer in their home. USA. TODAY. URL: <https://www.usatoday.com/story/news/investigations/2020/04/04/coronavirus-crime-rates-drop-and-domestic-violence-spikes/2939120001/>

14. Viral marketing Counterfeits, substandard goods and intellectual property crime in the COVID-19 pandemic. URL: [file:///C:/Users/iMac/Downloads/report\\_covid\\_19\\_viral\\_marketing\\_counterfeits%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/iMac/Downloads/report_covid_19_viral_marketing_counterfeits%20(1).pdf)

15. Usher K., Durkin J., Bhullar N. The COVID-19 Pandemic and Mental Health Impacts. International Journal of Mental Health Nursing. 2020. № 29. P. 315—318.

#### References:

1. West Ukrainian National University (2020), Aktual'ni problemy pravookhoronnoji dijalnosti ta nacionalnoji bezpeky derzhavy: zbirnyk tez dopovidej Mizhnarodnoji naukovoji Internet konferenciji molodykh vchenykh. [Current issues of law enforcement and national security: a collection of abstracts of the International Scientific Internet Conference of Young Scientists], West Ukrainian National University, Ternopil, Ukraine.

2. Bandurka, O. M. (2021), "Law enforcement function of the state in a pandemic", Aktual'ni pytannia diial'nosti sub'ektiv hospodariuvannia v umovakh pandemii COVID-19: materialy mizhnar. nauk.-prakt. konf. [Current issues of business entities in the COVID-19 pandemic: materials of the international scientific-practical conf.], KhNUVS, Kharkiv, Ukraine.

3. Furashev, V. M. and Petriaiev, S. Yu. (2020), Vplyv pandemiji koronavirusu COVID-19 na prava, svobody i bezpeku ljudyh v informacijnij sferi [The impact of the COVID-19 coronavirus pandemic on human rights, freedoms and security in the information sphere: Proceedings of the scientific-practical student conference.], Polytechnic Publishing House, Kyiv, Ukraine.

4. Denysov S. F. (2019), "", Modern determinants of crime in Ukraine, Visnyk Natsional'noi akademii prokuratury Ukrainy, vol. 4, pp. 21—33.

5. Tatsij, V. Ya. Het'man, A. P. Barabash, Yu. H. and Holovkin, B. M. (2020), Zabezpechennja pravoporjadku v umovakh koronakryzy: materialy panel'noji dyskusiji IV Kharkiv. mizhnar. juryd. Forumu [Ensuring law and order in the context of the corona crisis: materials of the panel discussion IV Kharkiv. international jurid. Forum], Law, Kharkiv, Ukraine.

6. Cabinet of Ministers of Ukraine (2020), Resolution "On prevention of the spread on the territory of Ukraine of acute respiratory disease COVID-19 caused by coronavirus SARS-CoV-2", Ofitsijnyj visnyk Ukrainy, vol. 23.

7. KhNUVS (2021), Suchasna nauka i pravookhoronna dijalnistj: tezy dop. uchasyky XXVIII nauk.-prakt. konf. kursantiv ta studentiv [Modern science and law enforcement: theses add. participants of the XXVIII scientific-practical. conf. cadets and students], KhNUVS, Kharkiv, Ukraine.

8. UN (2020), "COVID-19 and human rights: this is our common cause", available at: [https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/human\\_rights\\_and\\_covid19\\_russian.pdf](https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/human_rights_and_covid19_russian.pdf) (Accessed 20 July 2021).

9. Rigert, B. (2020), "COVID-19: Europe warns against scammers against the background of the coronavirus pandemic", available at: <https://www.dw.com/uk/covid-19-yevropol-zasterihaie-vidaferystiv-na-tli-pandemii-koronavirusu/a-52956242> (Accessed 20 July 2021).

10. Interpol (2020), "The COVID-19 pandemic: Interpol's legislative recommendations", available at: <https://www.interpol.int/content/download/15793/file/COVID-19%20Guidelines%20for%20Law%20...November%202020.pdf> (Accessed 20 July 2021).

11. Lederer, E. (2020), "Crime Rates Plummet Around the World as the Coronavirus Keeps People Inside", available at: <https://time.com/5819507/crimedrop-coronavirus/> (Accessed 20 July 2021).

12. Europol (2020), "Pandemic profiteering: how criminals exploit the COVID-19 crisis March 2020", available at: <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/pandemic-profiteering-how-criminals-exploit-covid-19-crisis> (Accessed 20 July 2021).

13. Jacoby, K. Stucka, M. and Phillips, K. (2020), "Crime rates plummet amid the coronavirus pandemic, but not everyone is safer in their home", available at: <https://www.usatoday.com/story/news/investigations/2020/04/04/coronavirus-crime-rates-drop-and-domestic-violence-spikes/2939120001/> (Accessed 20 July 2021).

14. Europol (2020), "Viral marketing Counterfeits, substandard goods and intellectual property crime in the COVID-19 pandemic", available at: <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/viral-marketing-counterfeits-substandard-goods-and-intellectual-property-crime-in-covid-19-pandemic> (Accessed 20 July 2021).

15. Usher, K., Durkin, J. and Bhullar, N. (2020), "The COVID-19 Pandemic and Mental Health Impacts", International Journal of Mental Health Nursing, vol. 29, pp. 315—318.

Стаття надійшла до редакції 29.07.2021 р.

Т. О. Мельник,  
аспірант кафедри регіональної політики,  
Київський національний університет імені Тараса Шевченка  
ORCID ID: 0000-0001-7636-8723  
І. О. Дегтярєва,  
д. держ. упр., професор, професор кафедри регіональної політики,  
Київський національний університет імені Тараса Шевченка  
ORCID ID: 0000-0002-0807-961X

DOI: 10.32702/2306-6814.2021.18.72

## СПЕЦІАЛЬНІ КОМПЕТЕНТНОСТІ ФАХІВЦІВ, ЯКІ ЗДІЙСНЮЮТЬ ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ

T. Melnyk,  
Postgraduate student of the Department of Regional Policy, Taras Shevchenko National University of Kyiv  
I. Dehtiarova,  
Doctor of Sciences in Public Administration, Professor, Professor of the Department  
of Regional Policy, Taras Shevchenko National University of Kyiv

SPECIAL COMPETENCIES OF SPECIALISTS, WHO CARRY OUT INFORMATION AND  
ANALYTICAL SUPPORT TO PUBLIC ADMINISTRATION OF REGIONAL DEVELOPMENT

**У статті обґрунтовано необхідність визначення та запропоновано спеціальні базові компетентності щодо інформаційно-аналітичного забезпечення публічного управління регіональним розвитком відповідно до дескрипторів Національної рамки кваліфікацій (знання; уміння/навички; комунікація; відповідальність і автономія). Запропоновано поділяти спеціальні компетентності на базові та додаткові. Аргументовано доцільність підготовки докторів філософії за напрямом інформаційно-аналітичного забезпечення публічного управління регіональним розвитком, а також запровадження спеціальних дисциплін за зазначеним напрямом у освітніх програмах підготовки магістрів публічного управління та адміністрування. Визначено компетентності, що мають формуватися в рамках досягнення цілі Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки щодо розбудови системи інформаційно-аналітичного забезпечення та розвитку управлінських навичок для прийняття рішень, що базуються на об'єктивних даних та просторовому плануванні.**

**The basis of the capacity of public authorities is the relevant information and analytical support to public institutions, which implies a clearly defined range of appropriate competencies. They depend on the subject area of the following provision and are important for successful professional activity. A group of competencies for informational and analytical provision to public administration for regional development has not been defined yet by scientists. That's why the article substantiates the necessity of definition such special basic competencies, which are proposed to compile in accordance with descriptors of the National Qualifications Framework (knowledge; skills; communication; responsibility and autonomy) and to divide them on basic and additional.**

**Complicated and dynamic process of public administration of regional development requires a system for forming a flexible combination of knowledge, skills, values and other personal qualities, which will determine their ability to successfully conduct professional activities in the civil service, service in local self-government authorities, and other institutions operating within regional**

***governance. Authors demonstrate the expediency of educational programs under the doctor of philosophy degree in the direction of information and analytical support to public administration for regional development. Special disciplines for Master of public administration programs are also reasonable, in particular selective disciplines. Their formation should be carried out taking into account the peculiarities of public authorities' activities, in which problems are most likely to occur. The proposed competencies will be useful to be included to professional training certificate programs and other education events for civil servants and public actors. Moreover, the article determines competence to be formed within the framework of achieving the State Strategy for Regional Development in 2021—2027 to build a system of information and analytical support and development of managerial skills in decision-making based on objective data and spatial planning.***

*Ключові слова: інформаційно-аналітичне забезпечення публічного управління регіональним розвитком, освітня програма, публічні службовці, спеціальні компетентності, стандарт вищої освіти.*

*Key words: information and analytical support to public administration of regional development, educational program; civil servants, special competencies, higher education standard.*

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

Державною стратегією регіонального розвитку на 2021—2027 роки визначається низка проблем, що стримують розвиток регіонів. Щодо системи управління регіональним розвитком проблемою визнано слабкість публічних інституцій, тобто недостатню спроможність органів публічної влади та інституцій регіонального розвитку до належного впровадження реформ, надання високоякісних послуг та розв'язання проблем соціально-економічного розвитку територій [8]. Основою для успішної діяльності у цих напрямках є належне інформаційно-аналітичне забезпечення (далі — ІАЗ) публічного управління регіональним розвитком. Відповідно, зазначеною стратегією передбачена оперативна ціль 6 "Розбудова системи інформаційно-аналітичного забезпечення та розвиток управлінських навичок для прийняття рішень, що базуються на об'єктивних даних та просторовому плануванні" та завдання з її реалізації. Очевидно, що досягнення цілі передбачає насамперед чітко визначеного комплексу компетентностей фахівців, які здійснюють ІАЗ публічного управління регіональним розвитком.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, В ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО РОЗВ'ЯЗАННЯ ДАНОЇ ПРОБЛЕМИ І НА ЯКІ СПИРАЮТЬСЯ АВТОРИ

На сьогодні досліджуються різні аспекти застосування компетентнісного підходу в підготовці фахівців у галузі публічного управління та адміністрування, зокрема:

— А.П. Савков та І.О. Дегтярьова обґрунтували напрями удосконалення вітчизняних освітньо-професійних програм у галузі публічного управління та адміністрування для забезпечення сталого розвитку, враховуючи зміст подібних зарубіжних освітніх програм [12];

— О.Ю. Бобровська вивчала питання створення нових спеціальностей вищої освіти в контексті сталого розвитку територій, імовірних змін у змісті й структурі майбутньої практичної діяльності при формуванні освітніх програм з підготовки публічних управлінців [1];

— Н.С. Орлова проаналізувала можливості розвитку професійних компетентностей для фахівців з публічного управління в умовах реалізації освітніх європейських програм, а також обґрунтовувала необхідність підвищення рівня цифрових компетентностей державних службовців [6; 7];

— В.С. Куйбіда, О.М. Петроє та Л.І. Федуллова актуалізували питання набуття цифрових компетентностей публічними службовцями і використання можливостей, які надають сучасні цифрові технології [4];

— Б. Хаупт, Н. Капуку та К. Ху виділили ключові компетентності в магістерських програмах з публічного управління з огляду їх важливості для публічних службовців, відповідальних за управління розвитком територій [14];

— Г. Вестерберг розкрив проблемні питання працевлаштування в майбутньому та виділив ключові навички, які необхідно здобути, щоб вижити у світі зростаючої автоматизації робочих місць [15].

У попередніх дослідженнях [5] нами обґрунтовано та виокремлено компетентнісну складову як невід'ємну у належному ІАЗ публічного управління регіональним розвитком.

## ВИДІЛЕННЯ НЕ ВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ЧАСТИН ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ, ЯКИМ ПРИСВЯЧУЄТЬСЯ СТАТТЯ

На сьогодні ні в нормативних документах, ні в наукових працях ще не визначено окремо спеціальні компетентності, якими мають володіти публічні службовці, які здійснюють ІАЗ публічного управління регіональним розвитком.

## МЕТА СТАТТІ

Мета статті — визначення комплексу спеціальних компетентностей фахівців, які здійснюють ІАЗ публічного управління регіональним розвитком, з урахуванням вимог чинного законодавства щодо освіти та регіонального управління.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Насамперед відзначимо, що в дослідженні ми використовуємо як базове поняття "компетентність", визна-

чене Національною рамкою кваліфікацій, де вона представлена як "динамічна комбінація знань, умінь, навичок, способів мислення, поглядів, цінностей, інших особистих якостей, що визначає здатність особи успішно соціалізуватися, провадити професійну та/або подальшу навчальну діяльність" [13]. Крім того, враховуємо зміст поняття "професійна компетентність", наведеного в Положенні про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, — здатність учасника професійного навчання у межах визначених за посадою повноважень застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, виявляти відповідні моральні та ділові якості для належного виконання встановлених завдань і обов'язків, навчання, професійного та особистісного розвитку" [10], зокрема щодо моральних та ділових якостей, спеціальних знань та умінь. Також змістовно розширює підхід до визначення компетентностей в рамках даного дослідження поняття, визначене термінологічним словником "Публічне управління", в якому компетентність розглядається як набір знань, умінь, навичок, видів мислення, способів поведінки, професійних і світоглядних якостей, що визначає здатність особи успішно здійснювати професійну та будь-яку іншу діяльність і формується як результат навчання та досвіду [5, с. 70], що дозволяє акцентувати увагу на поведінці, навчанні, досвіді тощо.

Фахівці, які здійснюють ІАЗ публічного управління регіональним розвитком, — це державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування, працівники інших установ та організацій, до обов'язків яких належать підготовка, організаційний супровід застосування, моніторинг та оцінювання законодавчих і нормативно-правових актів, програмних документів, інформаційних та аналітичних матеріалів. При визначенні їх ключових компетентностей виходимо з того, що на сьогодні професійні компетентності публічних службовців формуються шляхом: 1) підготовки магістрів за спеціальністю 281 "Публічне управління та адміністрування"; 2) підвищення кваліфікації; 3) стажування; 4) самоосвіти [10].

Фахівці, які здійснюють ІАЗ публічного управління регіональним розвитком, можуть застосовувати усі форми професіоналізації, в тому числі у рамках підготовки магістрів можуть здобути спеціальні компетентності, які безпосередньо стосуються предмету їх професійної діяльності й передбачені вибірковою частиною освітньої програми.

Заклади вищої освіти можуть запроваджувати освітні програми з підготовки магістрів з публічного управління та адміністрування з власним набором обов'язкових дисциплін, різними компетентностями і результатами навчання [12], у тому числі можуть бути запроваджені вибіркові дисципліни за напрямом ІАЗ публічного управління регіональним розвитком.

Необхідно відзначити, що відповідно до Звіту про дослідження системи підготовки здобувачів вищої освіти за освітнім ступенем магістра за спеціальністю 281 "Публічне управління та адміністрування" у 2018—2020 роках закладами вищої освіти підготовлено 21 724 магістри [2].

У цьому дослідженні визначимо спеціальні базові компетентності фахівців, які здійснюють ІАЗ публічного управління регіональним розвитком, тобто які зале-

жать від предметної області ІАЗ та є важливими для успішної професійної діяльності в цій області. Спеціальні додаткові компетентності залежать від конкретно-прикладних завдань та мають визначатися окремо щодо кожного такого завдання.

Зауважимо, що загальними для цих фахівців можна вважати компетентності, які визначені стандартом вищої освіти за спеціальністю 281 "Публічне управління та адміністрування" для другого (магістерського) рівня вищої освіти (наказ Міністерства освіти і науки України від 04 серпня 2020 р.) [11]. Із загальних компетентностей, необхідних для ІАЗ публічного управління, можна виокремити такі три: 1) здатність до абстрактного мислення, аналізу та синтезу; 2) здатність приймати обґрунтовані рішення; 3) здатність використовувати сучасні комунікаційні технології; а з переліку спеціальних — такі п'ять компетентностей: 1) здатність організовувати ІАЗ управлінських процесів із використанням сучасних інформаційних ресурсів та технологій; 2) здатність визначати показники сталого розвитку на вищому, центральному, регіональному, місцевому та організаційному рівнях; 3) здатність самостійно готувати проекти нормативно-правових актів, аналітичні довідки, пропозиції, доповіді, надавати експертну оцінку нормативно-правовим актам на різних рівнях публічного управління та адміністрування; 4) здатність розробляти стратегічні документи розвитку соціально-економічних систем на різних рівнях; 5) здатність здійснювати наукову та дослідницьку діяльність у сфері публічного управління та адміністрування [11]. Отже, 7 із 17 компетентностей, визначених цим стандартом, є необхідними для ІАЗ публічного управління.

У попередніх дослідженнях автора (Т.О. Мельник) визначено компетентнісні характеристики належного ІАЗ публічного управління регіональним розвитком, серед яких можна виокремити спеціальні базові компетентності:

— знання основних теоретичних і правових засад регіонального розвитку;

— навички володіння методами одержання, обробки, аналізу, оцінки й видачі інформації, роботи зі значним масивом даних для встановлення тенденцій та проблем соціального, економічного, гуманітарного розвитку регіонів, екологічної та політичної ситуації;

— знання та уміння зі стратегічного планування регіонального розвитку, методики проведення стратегічної екологічної оцінки;

— уміння залучати суб'єктів регіональної політики, заінтересовані сторони до спільного ІАЗ публічного управління;

— уміння інтегрувати результати і висновки інформаційно-аналітичної роботи (встановлених тенденцій, проблем тощо) в процес прийняття управлінських рішень та стратегію розвитку територіальної громади, району регіону, держави, аргументувати адекватність цілей, завдань та заходів з їх реалізації;

— знання, уміння, аналітичні навички для участі у формуванні регіональної політики, нормотворчій і законопроектній роботі [5].

Водночас публічне управління постійно зазнає впливу реформ та інших змін, що вимагає вивчення та прогнозування освітніх потреб публічних управлінців, врахування перетворень для майбутньої діяльності. Такі

**Таблиця 1. Спеціальні базові компетентності ІАЗ публічного управління регіональним розвитком відповідно до дескрипторів Національної рамки кваліфікацій**

Знання	Уміння/навички	Комунікація	Відповідальність і автономія
Концептуальні знання щодо принципів і закономірностей функціонування суб'єктів та об'єктів у системі управління регіональним розвитком, а також відносин, явищ, процесів, моделей та механізмів публічного управління на різних рівнях	Уміння визначати потреби у даних з різних інформаційних джерел, необхідних у процесі ухвалення рішень щодо реалізації державної регіональної політики, державної стратегії регіонального розвитку, регіональних програм і стратегій розвитку	Взаємодія та ведення переговорів для багатосуб'єктного інформаційно-аналітичного забезпечення та підготовки спільних рішень щодо розв'язання проблем регіонального розвитку	Уміння здійснювати комплексні дослідження у сфері управління територіальним розвитком, демонстрація авторитетності, інноваційності щодо ІАЗ публічного управління регіональним розвитком
Знання основних засад побудови системи статистичних спостережень, збору і подання інформації на центральному і регіональному рівнях	Навички застосування методів пошуку, обробки, аналізу, оцінки інформації, роботи зі значним масивом даних, показниками, індикаторами для встановлення тенденцій та проблем розвитку регіонів.  Уміння аналізувати статистичні та просторові дані за допомогою сучасного програмного забезпечення, а також інтегрувати дані з різних джерел	Уміння координації діяльності різних суб'єктів у процесі вироблення та ІАЗ політики регіонального розвитку	Здійснення нагляду за роботою щодо статистичних спостережень, збору і подання інформації, прийняття організаційних рішень.  Уміння самоорганізовуватися та працювати в команді, яка забезпечує ІАЗ публічного управління регіональним розвитком
Знання основних засад державної регіональної політики, документів, що її визначають, норм законодавства щодо вимог до доступу, обміну та використання даних	Уміння розроблення нормативно-правових актів та документів щодо регіонального розвитку.  Уміння надавати експертну оцінку нормативно-правовим актам щодо різних аспектів регіонального розвитку, готувати відповідні пропозиції та доповіді	Уміння зрозумілого та лаконічного донесення висновків інформаційно-аналітичної роботи, якісна візуалізація даних для ефективного управління регіональним розвитком	Лідерство, управління організацією ІАЗ публічного управління в умовах невизначеності.  Відповідальне управління людськими ресурсами, які здійснюють ІАЗ публічного управління регіональним розвитком
Знання принципів сталого розвитку територій та системи індикаторів і показників, механізмів збору, аналізу та оцінки даних про досягнення Цілей сталого розвитку на регіональному та місцевому рівні	Уміння інтерпретувати та інтегрувати результати і висновки інформаційно-аналітичної роботи в процес прийняття управлінських рішень та стратегію розвитку регіону, аргументувати відповідність цілей, завдань та заходів принципам сталого розвитку	Уміння ефективно взаємодіяти із застосуванням електронних сервісів, засобів електронного документообігу, технологій цифрової взаємодії органів публічної влади, е-демократії та ін.	Дотримання вимог щодо захисту конфіденційності інформації, етики даних
Знання методології проведення стратегічної екологічної оцінки проєктів документів щодо планування	Уміння проведення соціологічних та інших досліджень на основі базових методів та здійснення статистичного аналізу щодо регіонального розвитку	Уміння забезпечувати зрозумілість, інклюзивність та відкритість у діяльності	Спроможність нести відповідальність за підготовку управлінських рішень щодо регіонального розвитку

Джерело: розроблено автором Т.О. Мельник.

обставини спонукають до уточнення та доповнення зазначеного переліку компетентностей, в тому числі відповідно до вимог Міністерства освіти і науки України.

На сьогодні потребує уваги питання етики при роботі з інтегрованими даними та безпечного доступу до них. Враховуючи безліч режимів даних, що існують у світі, необхідними є більш детальні методичні рекомендації для публічних осіб щодо етичного контексту в роботі з даними. Організацією економічного співробітництва та розвитку підготовлені 10 принципів належної практики щодо етики даних у публічному секторі, серед яких: управляти даними комплексно; знати основні норми законодавства щодо вимог до доступу, обміну та використання даних; забезпечувати зрозумілість,

інклюзивність та відкритість; уміти визначати обмеження щодо збору, доступу, обміну та використання даних [13].

Отже, складний та динамічний процес ІАЗ публічного управління регіональним розвитком вимагає від системи освіти формування у фахівців гнучкої комбінації знань, умінь, навичок, цінностей та світоглядних якостей, що визначатиме їх здатність успішно провадити професійну діяльність на державній службі, службі в органах місцевого самоврядування, на посадах в установах та організаціях, що функціонують у сфері регіонального управління. Комплекс спеціальних базових компетентностей доцільно визначити в розрізі дескрипторів Національної рамки кваліфікацій (табл. 1).

Запропоновані у таблиці компетентності відповідно до дескрипторів Національної рамки кваліфікацій є базовими для ІАЗ публічного управління регіональним розвитком та можуть бути використані для запровадження вибірових дисциплін у програмах підготовки магістрів публічного управління та адміністрування, програмах підвищення кваліфікації та у процесі самонавчання. При цьому формування вибірових дисциплін та освітніх програм має здійснюватися з урахуванням особливостей сфери діяльності органів публічної влади, повноважень, у виконанні яких найчастіше виникають проблеми, а також нових завдань і потреб.

Безпосередньо для досягнення цілі Державної стратегії регіонального розвитку на 2021—2027 роки щодо розбудови системи інформаційно-аналітичного забезпечення та розвитку управлінських навичок для прийняття рішень, що базуються на об'єктивних даних та просторовому плануванні [8], пропонуємо такий набір компетентностей, що потребує формування та відповідного навчання, зокрема:

- уміння визначати потреби у даних з різних інформаційних джерел, які необхідні у процесі ухвалення рішень щодо державної регіональної політики, стратегій регіонального розвитку;

- уміння аналізувати статистичні та просторові дані за допомогою сучасного програмного забезпечення, а також інтегрувати дані з різних інформаційних джерел для проведення моніторингу та оцінки розвитку регіонів та територіальних громад у єдину геоінформаційну систему;

- знання щодо основних засад створення системи статистичних спостережень та збору і подання інформації на різних рівнях;

- уміння дотримуватись вимог щодо захисту конфіденційності інформації (зокрема, для формування та реалізації регіональної політики) при забезпеченні доступу до даних;

- уміння розробляти методичні рекомендації для супроводження процесу планування, моніторингу та оцінки регіонального розвитку;

- знання та навички застосування системи індикаторів, механізмів збору, аналізу та оцінки даних, а також звітності щодо досягнення Цілей сталого розвитку на регіональному та місцевому рівні.

Запропоновані компетентності доцільно враховувати при формуванні сертифікатних програм професійного навчання та спеціальних програм підвищення кваліфікації, тренінгів та інших освітніх заходів для публічних службовців та громадських діячів.

## ВИСНОВКИ

У результаті проведеного дослідження встановлено, що фахівці, які здійснюють ІАЗ публічного управління регіональним розвитком, мають володіти як загальними публічно-управлінськими, так і спеціальними компетентностями, що формуються шляхом підготовки магістрів у галузі публічного управління та адміністрування (в рамках вибірових компонент відповідних освітніх програм), підвищення кваліфікації, стажування і самоосвіти.

Враховуючи складність процесу ІАЗ публічного управління регіональним розвитком, доцільно спеціальні компетентності поділяти на базові, якими мають володіти всі фахівці, які здійснюють ІАЗ публічного управ-

ління регіональним розвитком, та додаткові, які визначаються щодо окремих завдань. Визначено комплекс спеціальних базових компетентностей фахівців з урахуванням вимог чинного законодавства щодо освіти та регіонального управління та зокрема Національної рамки кваліфікацій, що забезпечує їх прикладний характер.

На практиці лише частина запропонованих компетентностей може бути набута за результатами навчання за магістерськими програмами з публічного управління, оскільки сьогодні жодна окрема така програма закладу вищої освіти не зможе забезпечити повного спектру необхідних компетентностей для ІАЗ публічного управління регіональним розвитком. Тому необхідним є додаткове навчання, підвищення кваліфікації на відповідних коротко- та довгострокових курсах.

Загалом набути усі запропоновані компетентності можливо завдяки тривалому навчанню та практичній діяльності, проте, на нашу думку, найбільш підготовленими будуть доктори філософії в галузі публічного управління, які здійснювали дослідження в зазначеному напрямі. Враховуючи, що відбір таких фахівців є досить складним завданням, актуалізується їх цільова підготовка за державним замовленням.

Перспективним напрямом подальших досліджень є нормативно-правове регулювання ІАЗ публічного управління регіональним розвитком в Україні та за кордоном.

## Література:

1. Бобровська О.Ю. Теоретико-методичне обґрунтування створення нових спеціальностей вищої освіти в контексті сталого розвитку територій. Аспекти публічного управління. 2019. Т. 7. № 1—2. С. 95—107.
2. Звіт про дослідження системи підготовки здобувачів вищої освіти за освітнім ступенем магістра за спеціальністю 281 "Публічне управління та адміністрування" галузі знань 28 "Публічне управління та адміністрування" у 2018—2020 роках: НАДС. 2020. URL: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/DIYALNIST/PROFF%20NAVCHANJA/magistri.pdf>
3. Конотопцева Ю.В. Компетентність. Публічне управління: термінол. слов. за заг. ред. В.С. Куйбіди, М.М. Білинської, О.М. Петроє. Київ: НАДУ, 2018. — 224 с.
4. Куйбіда В., Петроє О., Федулова Л. Цифрові компетентності як умова формування якості людського капіталу. Збірник наукових праць Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. 2019. Вип. 1. С. 118—133.
5. Мельник Т.О. Складові належності інформаційно-аналітичного забезпечення публічного управління регіональним розвитком. Ефективність державного управління: зб. наук. пр. Вип. 4 (65): у 2 ч. Ч. 1 / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В.С. Загорського, А.В. Ліпенцева. Львів. ЛРІДУ НАДУ, 2020. С. 139—154. DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4011.65.2020.226466>
6. Орлова Н. Підготовка фахівців з публічного управління в умовах євроінтеграції України. Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. 2019. № 3. С. 139—150. DOI: [https://doi.org/10.31617/zt.knute.2019\(104\)12](https://doi.org/10.31617/zt.knute.2019(104)12)
7. Орлова Н. Цифрові компетентності лідера на державній службі. Інвестиції: практика та досвід. 2021. № 9. С. 98—102. DOI: <https://10.32702/23066814.2021.9.98>
8. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021—2027 роки: постанова Кабінету

Міністрів України від 05 серп. 2020 р. № 695. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>

9. Про затвердження Національної рамки кваліфікацій: постанова Кабінету Міністрів України від 23 лист. 2011 р. № 1341. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1341-2011-%D0%BF/ed20200702#Text>

10. Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: постанова Кабінету Міністрів України від 06 лют. 2019 р. № 106. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2019-%D0%BF>

11. Про затвердження стандарту вищої освіти за спеціальністю 281 "Публічне управління та адміністрування" для другого (магістерського) рівня вищої освіти: наказ Міністерства освіти і науки України від 04 серп. 2020 р. № 1001. URL: <https://mon.gov.ua/ua/npa/pro-zatverdzhennya-standartu-vishoyi-osviti-za-specialnistyu-281-publichne-upravlinnya-ta-administruvannya-dlya-drugogo-magisterskogo-rivnya-vishoyi-osviti>

12. Савков А., Дегтярьова І. Удосконалення освітньо-професійних програм у галузі публічного управління та адміністрування в контексті забезпечення сталого розвитку. Збірник наукових праць Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Спецвипуск. 2020. С. 15—20.

13. Good Practice Principles for Data Ethics in the Public Sector. OECD. URL: <https://www.oecd.org/gov/digital-government/good-practice-principles-for-data-ethics-in-the-public-sector.pdf>

14. Haupt B., Kapucu N. & Hu Q. (2017) Core Competencies in Master of Public Administration Programs: Perspectives from Local Government Managers, *Journal of Public Affairs Education*, 23:1, 611—624. URL: <https://doi.org/10.1080/15236803.2017.12002272>

15. World Economic Forum (2018) Why we need both science and humanities for a Fourth Industrial Revolution education. URL: <https://www.weforum.org/agenda/2018/09/why-we-need-both-science-and-humanities-for-a-fourth-industrial-revolution-education/>

#### References:

1. Bobrovs'ka, O.Yu. (2019), "Theoretical and methodological substantiation of the creation of new specialties of higher education in the context of sustainable development of territories", *Aspekty publichnoho upravlinnia*, vol. 7, no. 1—2, pp. 95—107.

2. National Agency of Ukraine on Civil Service (2020), "Report on the study of the system of higher education under the Master's degree, in specialty 281 "Public Administration" in 2018—2020", available at: <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/DIYALNIST/PROFF%20NAVCHANJA/magistri.pdf> (Accessed 1 Aug 2021).

3. Konotopceva Yu. (2018), "Competence", *Publichne upravlinnia: terminol. slov. [Public administration: Dictionary of terms]*, NAPA, Kyiv, Ukraine, 224 p.

4. Kujbida, V., Petroye, O. and Fedulova, L. (2019), "Digital competencies as a condition for forming the quality of human capital", *Zbirnyk naukovykh prac Nac. akad. derzh. upr. pry Prezidentovi Ukrayiny*, vol. 1, pp. 118—133.

5. Melnyk, T. (2020), "Components of good information and analytical support to public administration of regional development", *Efektivnist' derzhavnoho upravlinnia: Zbirnyk naukovykh prats*, vol. 4 (65), pp. 139—154. DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4011.65.2020.226466>.

6. Orlova, N. (2019), "Education of public administration specialists in the conditions of European integration of Ukraine", *Zovnishnia torhivlia: ekonomika, finansy, pravo*, vol. 3, pp. 139—150. DOI: [https://doi.org/10.31617/zt.knute.2019\(104\)12](https://doi.org/10.31617/zt.knute.2019(104)12)

7. Orlova, N. (2021), "Digital competence of the leader in the civil service", *Investytsii: praktyka ta dosvid*, mol. 9, pp. 98—102. DOI: <https://10.32702/23066814-2021.9.98>

8. Cabinet of Ministers of Ukraine (2020), Resolution "On the approval of the National Strategy for Regional Development for 2021—2027", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text> (Accessed 10 Aug 2021).

9. Cabinet of Ministers of Ukraine (2011), Resolution "On the approval of the National Qualifications Frame", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1341-2011-%D0%BF/ed20200702#Text> (Accessed 5 Aug 2021).

10. Cabinet of Ministers of Ukraine (2019), Resolution "On the approval of the Regulations on the system of professional training of civil servants, heads of local state administrations, their first deputies and deputies, local self-government officials and local council deputies", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2019-%D0%BF> (Accessed 7 Aug 2021).

11. Ministry of Education and Science of Ukraine (2020), Order o"On the approval of the standard of higher education in specialty 281 "Public Administration" for the master's degree", available at: <https://mon.gov.ua/ua/npa/pro-zatverdzhennya-standartu-vishoyi-osviti-za-specialnistyu-281-publichne-upravlinnya-ta-administruvannya-dlya-drugogo-magisterskogo-rivnya-vishoyi-osviti> (Accessed 30 Jul 2021).

12. Savkov, A. and Dehtiar'ova, I. (2020), "Improvement of educational and professional programs in public administration in the context of ensuring sustainable development", *Zbirnyk naukovykh prats' Nats. akad. derzh. upr. pry Prezidentovi Ukrainy*. Spetsvypusk, pp. 15—20.

13. OECD (2021), "Good Practice Principles for Data Ethics in the Public Sector", available at: <https://www.oecd.org/gov/digital-government/good-practice-principles-for-data-ethics-in-the-public-sector.pdf> (Accessed 30 Jul 2021).

14. Haupt, B., Kapucu, N. and Hu, Q. (2017), "Core Competencies in Master of Public Administration Programs: Perspectives from Local Government Managers, *Journal of Public Affairs Education*", vol. 23:1, pp. 611—624. <https://doi.org/10.1080/15236803.2017.12002272>

15. World Economic Forum (2018), "Why we need both science and humanities for a Fourth Industrial Revolution education", available at: <https://www.weforum.org/agenda/2018/09/why-we-need-both-science-and-humanities-for-a-fourth-industrial-revolution-education/> (Accessed 30 Jul 2021).

*Стаття надійшла до редакції 01.09.2021 р.*



О. Г. Єщенко,  
здобувач магістратури кафедри управління охороною здоров'я та публічного  
адміністрування, Національний університет охорони здоров'я України імені П. А. Шупика  
ORCID ID: 0000-0002-7650-5166

В. М. Михальчук,  
д. мед. н., професор, завідувач кафедри управління охороною здоров'я та публічного  
адміністрування, Національний університет охорони здоров'я України імені П. А. Шупика  
ORCID ID: 0000-0002-5398-4758

DOI: 10.32702/2306-6814.2021.18.78

# ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТРУДОВИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

O. Yeshchenko,  
Master's student of the Department of Management health care and public administration,  
Shupyk National Healthcare University of Ukraine Kyiv, Ukraine  
V. Mykhalchuk,  
Doctor of Medical Sciences, Professor, Head of the Department of Healthcare Management  
and Public Administration, Shupyk National Healthcare University of Ukraine Kyiv, Ukraine

## PECULIARITIES OF STATE REGULATION OF LABOR RELATIONS IN UKRAINE

**У статті досліджуються основні положення про державне регулювання трудових відносин в Україні, аналізуються особливості регулювання відносин між працівником і роботодавцем. У рамках досліджуваної проблеми розглядаються питання, пов'язані із зайнятістю населення та рівнем безробіття. Шляхом аналізу статистичних даних обґрунтовується зв'язок між зайнятістю громадян, умовами та рівнем оплати праці й тенденцією розвитку трудових відносин в державі. Також окремо висвітлюються питання законодавчого забезпечення трудових відносин в Україні у контексті запроваджених економічних реформ та євроінтеграційних процесів. Здійснюється аналіз чинних законодавчих актів, що регулюють трудові відносини, при цьому особлива увага акцентується на критичній оцінці вітчизняного Кодексу законів про працю України. Внаслідок огляду нормативно-правової бази, що визначає особливості державного регулювання трудових відносин в Україні, виокремлюються проблемні питання, які потребують вирішення. Розгляд означеної тематики актуалізується у зв'язку з посиленням співробітництва України з провідними міжнародними інституціями і державами-членами Європейського Союзу. Ці процеси вимагають, аби вітчизняне державне регулювання трудових відносин базувалося на відповідних міжнародних та європейських стандартах. Окремо аналізуються прийняті законодавчі акти і проекти законів, дія яких спрямована на узгодження положень діючих правових актів із сучасними умовами і потребами ринку праці та специфікою трудових відносин в Україні. Зокрема, детально розглядаються Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України відносно обліку трудової діяльності робітника в електронній формі", а також зареєстровані в Верховній Раді України законопроекти щодо умов дистанційної праці, визначення ознак трудових відносин та врегулювання деяких нестандартних форм зайнятості. На основі аналізу положень законопроектів формулюються висновки стосовно можливих наслідків упровадження запропонованих змін до Кодексу законів про працю України, виокремлюються спірні питання та деякі аспекти, що потребують доопрацювання. В узагальнених висновках статті пропонуються напрями подальшого розвитку вітчизняного ринку праці на основі удосконалення механізму державного регулювання трудових відносин в Україні.**

*The article examines the main provisions of the state regulation of labor relations in Ukraine, analyzes the features of the regulation of relations between employee and employer. The research problem addresses issues related to employment and unemployment. By analyzing statistical data, the connection between employment, conditions and the level of wages and the trend of labor relations in the country is substantiated. The issues of legislative provision of labor relations in Ukraine in the context of the introduced economic reforms and European integration processes are also covered separately. The analysis of the current legislative acts regulating labor relations is carried out, with special attention being paid to the critical assessment of the domestic Labor Code of Ukraine. As a result of the review of the normative-legal base, which determines the peculiarities of the state regulation of labor relations in Ukraine, the problematic issues that need to be solved are singled out. Consideration of this topic is updated in connection with the strengthening of cooperation between Ukraine and leading international institutions and member states of the European Union. These processes require that domestic state regulation of labor relations be based on relevant international and European standards. The adopted legislative acts and draft laws are analyzed separately, the action of which is aimed at harmonizing the provisions of existing legal acts with modern conditions and needs of the labor market and the specifics of labor relations in Ukraine. In particular, the Law of Ukraine "On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Concerning the Accounting of Workers' Work in Electronic Form" is considered in detail, as well as bills registered in the Verkhovna Rada of Ukraine on remote work. Based on the analysis of the provisions of the draft laws, conclusions are formulated regarding the possible consequences of the implementation of the proposed amendments to the Labor Code of Ukraine, the controversial issues and some aspects that need to be finalized are identified. The generalized conclusions of the article suggest directions for further development of the domestic labor market on the basis of improving the mechanism of state regulation of labor relations in Ukraine.*

*Ключові слова: трудові відносини, державне регулювання, трудовий договір, працівники, роботодавці, трудові права, трудові обов'язки, законодавство про працю.*

*Key words: labor relations, state regulation, employment contract, employees, employers, labor rights, job responsibilities, labor legislation.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Регулювання трудових відносин між роботодавцем і найманими працівниками завжди було одним із пріоритетних завдань державного управління, адже від позитивного вирішення проблем у цій сфері залежить не лише добробут працюючих і власників підприємств, але й успішний соціально-економічний розвиток країни загалом.

Слід відзначити, що в останні десятиріччя трудові відносини в Україні набули якісно нових ознак, що відповідають світовим стандартам ринкової економіки. Це в свою чергу потребує нових засобів та інструментів державного регулювання, передусім: зміни законодавчої бази, створення налагодженої системи організаційних і соціально-економічних інститутів, моделей, форм і методів регулювання, які впливають на процеси становлення трудових ресурсів загалом у країні і на рівні окремого регіону. Зокрема, реформування сфери трудових відносин передбачає забезпечення продуктивної зайнятості, підвищення рівня мотивації найманих працівників до продуктивної праці; розвитку саме тих якостей працюючих, які забезпечують високу ефективність роботи [9]. Однак нині вітчизняних учасників трудових відносин не можна назвати рівноправними партнерами, звідси питання щодо вдосконалення державного регулювання трудовими відносинами в Україні є, вочевидь, актуальним.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

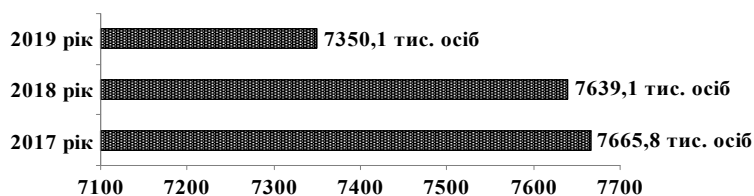
Особливості становлення і розвитку трудових відносин в Україні, а також визначення ролі держави в їх регулюванні стали предметом досліджень багатьох зарубіжних і вітчизняних вчених, як-от: А. Акимов, О. Бражко, О. Грішнова, В. Васильченко, В. Венедиктов, Н. Волгин, Б. Генкін, Н. Діденко, О. Долгальова, В. Жуков, Т. Заславська, Н. Єсінова, О. Кисельов, Т. Кобзєв, А. Колот, Г. Мелік'ян, О. Новікова, Г. Осовий, О. Поплавська, Г. Слезингер, В. Скуратівський, Л. Транченко, Н. Хуторян, О. Фоміна та ін. Однак, враховуючи складність і багатогранність проблеми, доволі багато завдань у сфері трудових відносин як об'єкту державного регулювання ще залишаються невирішеними або такими, що потребують удосконалення.

## МЕТА СТАТТІ

Мета цієї статті полягає у визначенні особливостей державного регулювання трудових відносин в умовах реформування української економіки та євроінтеграційних процесів в Україні.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

В умовах здійснення в Україні комплексних реформ, спрямованих на адаптацію вітчизняної економіки до



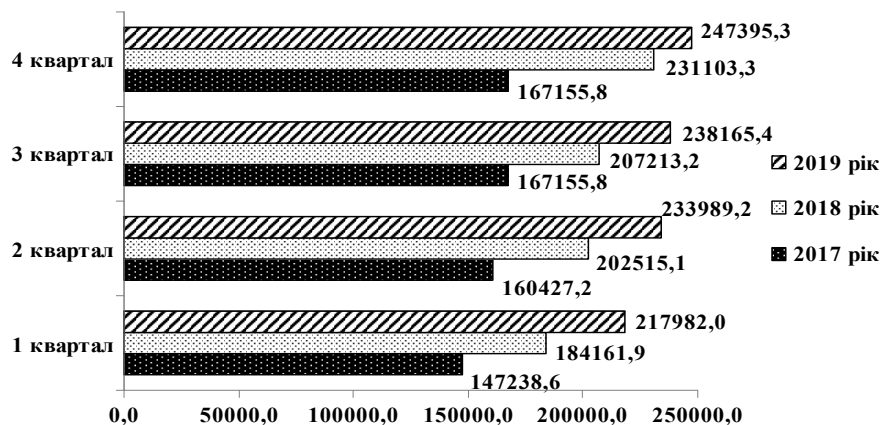
**Рис. 1. Динаміка середньооблікової кількості штатних працівників підприємств, організацій та установ України в 2017–2019 рр., (станом на кінець року, тис. осіб)**

європейських стандартів, особливого значення набувають питання регулювання трудових відносин між працівником і роботодавцем, а також створення умов для формування взаємовигідних і справедливих відносин між усіма учасниками ринку праці.

Трудові відносини — це відносини, зумовлені трудовою діяльністю, які виникають і розвиваються з метою регулювання якості трудового життя; такі відносини випливають з угоди між працівником і роботодавцем про обов'язки особистого виконання працівником на платних засадах відповідних трудових функцій. Трудові відносини формуються під впливом дисбалансу між попитом і пропозицією праці, високого рівня безробіття, низької ефективності праці, заробітної плати, масової зовнішньої трудової міграції населення, неформальної зайнятості тощо [4; 8].

Державне регулювання трудових відносин охоплює питання, що стосуються взаємодії держави з роботодавцями та працівниками, регулювання мінімальної оплати праці та її нормативів, захисту трудових прав громадян, державного страхування на випадок безробіття тощо. Держава виступає своєрідним "гарантом", що захищає людину від свавілля роботодавців та дає можливість відстоювати свої законні інтереси [10].

Система державного регулювання трудових відносин також включає встановлення таких державних гарантій: визначення порядку індексації заробітної плати у разі інфляції; законодавче закріплення прав і обов'язків суб'єктів трудових відносин при наймі та звільненні працівників; податкове регулювання доходів; страхування працівників на випадок безробіття й досягнення пенсійного віку; регламентування тривалості робочого часу, відпочинку, норм безпеки праці і т. д. [9].



**Рис. 2. Динаміка фонду оплати штатних працівників підприємств, організацій та установ України в 2017–2019 рр., (млн грн)**

Реалізація державної політики в сфері трудових відносин відбивається в основних показниках розвитку ринку праці в Україні. Як свідчать статистичні дані Державної служби статистики щодо оплати праці та соціально-трудо-вих відносин, у 2017—2019 рр. спостерігалася дещо негативна динаміка середньої кількості працівників за видами економічної діяльності (рис. 1) при тому, що фонд оплати праці штатних працівників за вказаний період зріс на 32,43% (рис. 2) [12].

Дійсно, скорочення чисельності працюючих і зростання рівня безробіття негативно позначаються на економіці та соціальній сфері держави. Саме зайнятість дає змогу забезпечити ефективне суспільне виробництво та задовольнити потреби працівника на рівні не менше встановлених державою (законодавством) гарантій [14]. Враховуючи це, можна говорити про дві основні лінії державного впливу на регулювання трудових відносин: забезпечення зайнятості громадян та законодавче вирішення проблем організації, створення умов та оплати праці робітників, що є ключовими аспектами трудових відносин.

Тож, розвиток трудових відносин безпосередньо залежить від ефективної зайнятості громадян, і в цьому плані ситуація в Україні є не найкращою. Так, за даними Державної служби зайнятості, кількість осіб, які мали статус безробітного, на 01 січня 2020 року склала 338 163 особи, а на 01 січня 2021 року — вже 459 198 осіб. Отже, кількість зареєстрованих безробітних зросла на 35,8% за період 2019—2020 рр. При цьому, навантаження зареєстрованих безробітних на 10 вільних робочих місць на 01 січня 2021 року також зросло до 110 осіб на 10 вакантних посад [11]. Відтак через скорочення обсягів виробництва, зменшення кількості робочих місць, зростання цін та масовий виїзд працівників на заробітки за межі України проблема безробіття продовжує загострюватись, а це негативно впливає на суспільні настрої населення.

Як свідчить досвід зарубіжних країн (США, Франції, Японії, Німеччини, Канади, Великої Британії), основна гарантія від безробіття — це конкурентоспроможність працівника на ринку праці. Тож оптимізація зайнятості як вирішення проблем розвитку трудових відносин

потребує вжиття заходів з удосконалення державного регулювання, зокрема, таких його аспектів: удосконалення системи оплати праці; соціальна підтримка окремих груп громадян, що потребують допомоги держави; створення робочих місць за рахунок різних джерел фінансування; залучення роботодавців до фінансування підготовки та перепідготовки фахівців тощо [13].

Інший напрям державного регулювання трудових відносин пов'язаний зі створенням належних умов організації праці та відносин у колективах підприємств різних форм власності, а також відновленням

трудових ресурсів. Сьогодні трудові відносини між роботодавцями та найманими працівниками складаються в умовах надмірного навантаження на фонд оплати праці, водночас рівень офіційної заробітної плати залишається невисоким, а взаємозв'язок між розмірами заробітної плати і рівнем кваліфікації непрозорим. Отже, зростає кількість неофіційних трудових відносин із зарплатою "у конвертах". На думку експертів, держава має врегулювати ці питання через організацію контролю за додержанням законодавства про оплату праці з боку роботодавців та посилення відповідальності самих працівників, що погоджуються на неофіційну роботу [14]. Відтак постає питання про правове регулювання трудових відносин з боку держави.

Регулювання трудових відносин в Україні здійснюється на підставі комплексу законодавчих актів про працю. Основним джерелом права є Конституція України [1], у якій статтею 43 прямо передбачено право кожного на працю. Це право дає людині можливість заробляти собі на життя працею, яку вона вільно обирає або на яку вільно погоджується. Також статтею 45 Конституції передбачено, що працюючому гарантується встановлена законом тривалість робочого часу. І якщо раніше законодавчо встановлені норми, що регулюють тривалість робочого часу, були імперативними, то наразі спостерігається тенденція колективно-договірної та індивідуальної (в рамках трудового договору) регулювання тривалості робочого часу, коли держава тільки регламентує певну межу тривалості робочого часу. Відповідно до Конституції України, громадяни держави також користуються правом на щорічний вільний від основної роботи час. Для відпочинку видаються щорічні оплачувані основні відпустки, право на щорічну оплачувану відпустку належить до основних трудових прав кожного працівника [1].

Наступним після Конституції України джерелом трудового права є Кодекс законів про працю України (КЗпП) [4]. Поряд з КЗпП діють також інші закони України, які регулюють найважливіші суспільні відносини в сфері праці. Зокрема, це Закони України: "Про відпустки", "Про зайнятість населення", "Про колективні договори і угоди", "Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності", "Про оплату праці", "Про охорону праці" та інші. Відповідно до статті 3 КЗпП, законодавство про працю регулює трудові відносини працівників усіх підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, виду діяльності та галузевої належності, а також осіб, які працюють за трудовим договором з фізичними особами. Загальні положення містять норми, що визначають предмет, сферу дії, функції трудового права, принципи правового регулювання, єдність і диференціацію, суб'єктів трудового права та їх правовий статус [4].

Чинним трудовим законодавством передбачено гарантії реалізації працівниками своїх трудових прав і відповідальність за виконання трудових обов'язків. Гарантії трудових прав встановлені при прийомі на роботу, зміні чи розірванні трудового договору. Особливості державного регулювання трудових відносин працівників, визначеного у частині другій статті 3 КЗпП, полягають у тому, що працівникам у будь-якому випадку надаються передбачені законодавством про працю га-

рантії, що стосуються праці жінок, молоді, інвалідів, охорони праці та зайнятості. Зокрема, гарантії, які стосуються охорони праці, встановлені статтями 153—173 КЗпП, Законом "Про охорону праці" та відповідними спеціальними нормативними актами.

Окрім трудових прав і обов'язків працівників, КЗпП визначає законодавчі рамки діяльності роботодавців, які мають оформляти відповідні локальні акти, укладати трудові договори в письмовій формі, вести трудові книжки працівників, розробляти правила внутрішнього трудового розпорядку і т.д. Водночас статтею 265 КЗпП встановлені диференційовані санкції у випадку, коли порушниками виступають певні категорії роботодавців. Так, у разі фактичного допуску працівника до роботи без оформлення трудового договору (контракту) до юридичних осіб та фізичних осіб, які використовують наймну працю та є платниками єдиного податку I—III груп, застосовується лише попередження. При повторному порушенні вже накладаються фінансові санкції [4].

Однак варто зазначити, що діючий в Україні КЗпП давно потребує змін, адже він був прийнятий ще в 1971 році. Було схвалено понад 60 законів щодо внесення змін до КЗпП, але новий кодекс так і не був прийнятий. При цьому влада неодноразово намагалася ухвалити нове трудове законодавство, і у 2014 році у Верховній Раді України був зареєстрований проєкт Трудового кодексу України, який в 2015 році зі змінами був прийнятий в першому читанні, проте цей документ так і не дійшов до Верховної Ради. Безумовна застарілість багатьох положень КЗпП, які вже не відповідають новим умовам і тенденціям ринку праці, викликає необхідність прийняття сучасного Трудового кодексу в Україні.

Розгляд означеної тематики актуалізується у зв'язку з посиленням співробітництва України з провідними міжнародними інституціями і державами-членами Європейського Союзу. Ці процеси вимагають, щоби вітчизняне державне регулювання трудових відносин базувалося на відповідних міжнародних та європейських стандартах. Крім того, на особливу увагу заслуговують питання щодо юридичних гарантій права на працю у контексті сучасної кодифікації трудового законодавства. Наразі владою вже запропоновано ряд законопроєктів щодо внесення змін до КЗпП, зокрема: про ведення електронних трудових книжок, про правове регулювання дистанційної праці, про встановлення ознак трудових відносин та про врегулювання деяких нестандартних форм зайнятості.

Що стосується електронних трудових книжок, то 10 березня 2021 вже був оприлюднений Закон України № 1217-IX від 05.02.2021 "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обліку трудової діяльності працівника в електронній формі" (далі — Закон № 1217-IX) [3], який набуде чинності 10 червня 2021 року (крім окремих положень, зазначених у Законі № 1217-IX). Тобто, починаючи з червня 2021 року, в Україні запроваджується облік трудової діяльності працівника в електронному вигляді в реєстрі застрахованих осіб Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування (далі — Держреєстр). Цим нормативним актом врегульовано механізм накопичення, обробки і використання вказаної інформації,

Таблиця 1. Перелік ознак трудових відносин

№ з/ч	Найменування ознаки трудових відносин
1.	Особисте виконання особою роботи за конкретною кваліфікацією, професією, посадою за дорученням та під контролем особи, в інтересах якої виконуються роботи
2.	Здійснення регулювання процесу праці, що носить постійний характер та, як правило, не передбачає встановлення особі конкретно визначеного результату (обсягу) робіт за певний період часу
3.	Виконання роботи на визначеному або погодженому з особою, в інтересах якої виконується робота, робочому місці з дотриманням установлених нею правил внутрішнього трудового розпорядку
4.	Організація умов праці, зокрема, надання засобів виробництва (обладнання, інструментів, матеріалів, сировини, робочого місця) забезпечується особою, в інтересах якої виконується робота
5.	Систематична виплата особі, яка виконує роботу, винагороди у грошовій та / або натуральній формі
6.	Встановлення особою, в інтересах якої виконується робота, тривалості робочого часу та часу відпочинку
7.	Відшкодування поїздки та інших фінансових витрат, пов'язаних з виконанням роботи, особою, в інтересах якої виконується робота

Джерело: [5; 6].

зокрема для підтвердження наявного стажу роботи і призначення пенсій.

Цим Законом № 1217-IX передбачений 5-річний перехідний період для перенесення відомостей про трудову діяльність працівника з паперових трудових книжок до Держреєстру. Також визначено, що внесення відомостей про трудову діяльність до Держреєстру через вебпортал електронних послуг Пенсійного фонду України здійснюється працівником і роботодавцем з обов'язковим накладенням кваліфікованої електронного підпису. Водночас після внесення відомостей про трудову діяльність працівника до Держреєстру роботодавець має видати оригінал паперової трудової книжки йому на руки під розпис, роботодавець також має вносити на вимогу працівника в паперову трудову книжку записи про прийом його на роботу, переведення та звільнення. Законом № 1217-IX передбачено можливість автоматичного призначення пенсії (без особистого звернення особи), але за особою зберігається право відстрочки виходу на пенсію. В цьому випадку, коли особою перенесено призначення пенсії та продовжено перебування в трудових відносинах, розмір його пенсії буде підвищуватися на 0,5—0,75 %. У процесі автоматичного призначення пенсій передбачена також можливість визначення за допомогою програмного забезпечення Держреєстру найбільш вигідного варіанту для призначення пенсії, включаючи дату такого призначення [3]. Відповідні зміни внесено до КЗпП та ряду інших законодавчих актів України, що регулює питання праці, загальнообов'язкового державного соціального страхування тощо.

Загалом запровадження електронних трудових книжок сприятиме спрощенню доступу до інформації про страховий стаж працівників для призначення виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, в також зменшити документообіг роботодавців.

Крім Закону про електронне ведення трудових книжок, уряд розробив інший важливий правовий акт, спрямований на державне регулювання трудових відносин.

Так, 24 лютого 2021 року на черговому засіданні Кабінету Міністрів України було схвалено законопроект про регулювання нестандартних форм трудових відносин [7]. Цим документом передбачається законодавче врегулювання взаємовідносин працівників та роботодавців у випадку, коли неможливо заздалегідь визначити види, обсяги та періоди виконання тієї чи іншої роботи. Зокрема, запропонований законопроект створює зручний механізм легалізації праці фрілансерів, що сприятиме посиленню їх соціально-трудового захисту та збереже мобільність працівників. Крім того, в законопроекті пропонується введення нової особливої форми трудового договору — трудового договору з нефіксованим робочим часом ("нульові договори"). Відповідно до умов такого договору, його сторони можуть визначати за домовленістю необхідність та час залучення працівника до роботи, її обсяг та режим виконання. При цьому оплата праці відбувається виключно за той час, коли робота фактично виконується. Водночас працівник, який працює за "нульовим договором", зможе більш вільно планувати свою роботу, не прив'язуючись до одного роботодавця і робочого графіку підприємства. Важливо, що працівник отримає всі права та гарантії, передбачені законодавством про працю, зокрема щодо належного режиму роботи, часу відпочинку, порядку прийняття на роботу та звільнення з неї, виплати заробітної плати [7].

В Україні такий вид трудових відносин міг би вирішити проблему багатьох студентів, працюючих в кафе, готелях, рекламних, дизайнерських та інших підприємствах, у фізичних осіб-підприємців. Однак слід вказати на ряд недоліків цього законопроекту, зокрема, на некоректне формулювання договору з нефіксованим робочим часом як особливої "форми" трудового договору. Адже, як зазначено у КЗпП, існують 2 форми трудових договорів — усна та письмова, а "особливої форми" юридично не передбачено [5].

Іншими законопроектами — № 5054 "Про внесення змін до Кодексу законів про працю України щодо визначення поняття трудових відносин та ознак їх наявності" [5] та № 5054-1 "Про внесення змін до Кодексу законів про працю України щодо регулювання деяких питань трудових відносин" [6], схваленими урядом у лютому 2021 року, — визначено ключові ознаки трудових відносин, за наявності хоч би трьох з семи ознак із переліку (таблиця 1), роботодавець має укласти з працівником трудовий договір.

Під час встановлення наявності трудових відносин, крім ознак, передбачених частиною першою цієї статті, можуть бути наявні інші ознаки з урахуванням специфіки діяльності фізичних та юридичних осіб, на користь (в інтересах) яких виконується робота.

Крім того, в законопроектах дані визначення понять трудових відносин і трудового договору, що однозначно є позитивним моментом, оскільки розмежовується сутність відносин та їх оформлення. Зокрема, у ст. 21 КЗпП уточнюється, що трудові відносини — це відносини між працівником і роботодавцем, що передбачають виконання за дорученням, під керівництвом і контролем роботодавця особисто працівником за винагороду визначеної роботодавцем роботи. Водночас поняття трудового договору, яке буде прописане у ст. 21-1 КЗпП, визначено як угода між працівником і роботодавцем, за якою працівник зобов'яз-

зується в інтересах роботодавця особисто виконувати роботу, визначену такою угодою, а роботодавець зобов'язується надати працівникові роботу за такою угодою, своєчасно та у повному обсязі виплачувати винагороду і забезпечувати належні умови праці. При цьому працівник може укладати трудові договори з одним або одночасно з декількома роботодавцями, якщо інше не передбачене законодавством або трудовим договором. Особливою формою трудового договору визначено контракт, "в якому строк його дії, права, обов'язки і відповідальність сторін (у тому числі матеріальна), умови матеріального забезпечення і організації праці працівника, умови розірвання договору, в тому числі дострокового, можуть встановлюватися угодою сторін. Сфера застосування контракту визначається законом" [5; 6].

Також у зазначених законопроектах передбачено конкретизацію сфер застосування законодавства про працю в певних сферах. Це стосується використання примусової праці осіб, засуджених за злочини, осіб, до яких застосовано адміністративне покарання у вигляді суспільно корисних робіт. Стосовно такої роботи застосовується загальне законодавство про працю з урахуванням особливостей, встановлених відповідним спеціальним законодавством.

Фермерським господарствам та релігійним організаціям дається зворотний принцип регулювання праці їх членів. Пропонується, що законодавство про працю регламентуватиме їх роботу лише в частині, передбаченій статутом або іншим установчим документом. Відповідний роботодавець зможе сам обирати, які саме норми законодавства про працю і на що саме розповсюджуються в його організації. Тобто надається більша свобода вибору норм для регулювання праці в цій сфері. Це можна вважати позитивним фактом, оскільки з'являється можливість врахувати особливості роботи працівників (сезонний характер праці, релігійні обмеження робіт в певні дні, періоди доби, тощо) [5; 6].

Крім означеного вище, ці законопроекти також передбачають зміну кола суб'єктів, які раніше мали певні особливості в регулюванні трудових відносин. Так, для ряду підприємств (з іноземними інвестиціями, кооперативів, колективних сільськогосподарських підприємств) передбачена можливість регулювання трудових відносин статутами цих юридичних осіб. Тобто працю в цих організаціях пропонують регулювати лише законодавством про працю, без можливості встановлення особливостей у статуті. Фактично тепер неможливо буде врахувати особливості праці, передбачити специфіку регулювання трудових відносин у статуті, розповсюдити певні внутрішні нормативні акти (в тому числі материнських іноземних компаній) на відповідних юридичних осіб в Україні.

До спірних положень можна віднести ті пункти законопроектів, які стосуються запропонованої норми щодо зміни формулювання "заробітна плата" на "винагорода". Отже, тепер мова йтиме не про зароблені кошти працівником, а про винагородження його роботодавцем, що практично залежатиме від волі останнього. Проте зобов'язання роботодавця виплачувати цю винагороду за виконану роботу закріплює право працівника на оплату його праці. До цікавих новацій у запропонованих законопроектах можна віднести правонаступництво у трудових відносинах, коли роботодавець зобов'язаний попередити працівника та профспілковий орган про майбутню зміну роботодавця (через зміну власника або реорганізацію). Встановлено тижневий строк для такого попередження, але внаслідок невдалого формулювання статті неможливо чітко визначити момент, з якого саме слід вираховувати цей строк. Не менш цікавим є запропонований новий варіант поворотного прийняття на роботу працівника, звільненого через ліквідацію організації (роботодавця). Це створення на базі майна ліквідованого підприємства нового, яке провадить той самий вид економічної діяльності або виконує ті самі повноваження (завдання), що і ліквідоване підприємство. Проте, як саме працівник має дізнатись, що нове підприємство створено на базі майна ліквідованого, і які критерії даватимуть право стверджувати, що підприємство створено на базі майна ліквідованого підприємства, у законопроекті не зазначається [5; 6].

Дивлячись на перспективи практичного застосування запропонованих змін, слід зазначити, що є ряд законодавчих колізій, які не вирішені в зазначених вище законопроектах. Відтак позитивно оцінюючи намагання уряду змінити на краще сферу регулювання трудових відносин, маємо зазначити, що вказані вище законопроекти №5054 та №5054-1 ще потребують доопрацювання.

Наприкінці аналізу правових механізмів державного регулювання трудових відносин не можемо не вказати на положення законодавства, що було запроваджено внаслідок поширення коронавірусної хвороби COVID-19. Так, відповідно до Закону України від 17 березня 2020 року "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)" [2] законодавцем визначено особливості здійснення трудової функції працівниками під час встановлення карантину. Зокрема, для працівників, що продовжують працювати під час карантину або обмежувальних заходів, пов'язаних із поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19), за ініціатииви роботодавця передбачені такі можливості для трудової діяльності: виконання роботи, визначеної трудовим договором, протягом певного періоду вдома; зміни режиму роботи, зокрема, це стосується прийому та обслуговування фізичних та юридичних осіб. Інформація про ці зміни має бути доведена до відома населення через соціальні мережі, вебсайти чи завдяки іншим комунікаційним засобам.

Водночас, якщо специфіка роботи не передбачає можливості її дистанційного виконання під час дії карантину або обмежувальних заходів, пов'язаних із поширенням коронавірусної хвороби, роботодавець своїм розпорядженням чи наказом може оголосити простій на підприємстві (в установі, організації чи структурному підрозділі), викликаний відсутністю організаційних або технічних умов, необхідних для виконання роботи, невідворотною силою або іншими обставинами.

Водночас, якщо специфіка роботи не передбачає можливості її дистанційного виконання під час дії карантину або обмежувальних заходів, пов'язаних із поширенням коронавірусної хвороби, роботодавець своїм розпорядженням чи наказом може оголосити простій на підприємстві (в установі, організації чи структурному підрозділі), викликаний відсутністю організаційних або технічних умов, необхідних для виконання роботи, невідворотною силою або іншими обставинами.

## ВИСНОВКИ

Як показав проведений аналіз особливостей державного регулювання трудових відносин в Україні, існує певна система законодавчих актів та організаційно-правових заходів, які загалом забезпечують належний рівень трудових відносин між роботодавцем і працівни-

ком. Проте сучасні умови, зокрема, євроінтеграційні процеси Української держави вимагають оновлення і правових актів, і сутності взаємин між владою, бізнесом та громадянами, пов'язаних з трудовою діяльністю.

Отже, керівна діяльність держави у напрямку регулювання трудових відносин покликана забезпечувати високий рівень зайнятості населення та ефективне функціонування підприємств всіх форм власності. По-перше, існує нагальна потреба у прийнятті нового Трудового кодексу, адже внесення змін до діючих актів чи запозичення чужих норм можуть лише частково допомогти у вирішенні наболілих питань щодо трудових відносин між роботодавцем і працівником. По-друге, актуальним є пошук шляхів оптимізації зайнятості за рахунок розвитку малого та середнього бізнесу і створення нових робочих місць. Це в свою чергу сприятиме гармонізації трудових відносин, а також забезпеченню соціальної рівності й справедливості у суспільстві.

## Література:

1. Конституція України: Прийнята на 5-й сесії України 28 червня 1996 р. К: Преса України, 1997. 80 с.
2. Закон України №530-IX від 17.03.2020 "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)" зайнятості. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/530-20#Text>
3. Закон України № 1217-IX від 05.02.2021 "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України відносно обліку трудової діяльності робітника в електронній формі". URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1217-20#Text>
4. Кодекс законів про працю України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08>
5. Проект Закону України №5054 від 09.02.2021 року "Про внесення змін до Кодексу законів про працю України щодо визначення поняття трудових відносин та ознак їх наявності". URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=71071](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71071)
6. Проект Закону України № 5054-1 від 25.02.2021 "Про внесення змін до Кодексу законів про працю України щодо регулювання деяких питань трудових відносин". URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=71251](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71251)
7. Проект Закону України № 5161 від 25.02.2021 "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо врегулювання деяких нестандартних форм зайнятості". URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=71242](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71242)
8. Венедіктов В.С. Сучасні проблеми трудового права України: навч. посіб., 2018. 293 с.
9. Кисельов О. І., Кобзев Т.А. Трудове право України: навч. посіб. 2017. 308 с.
10. Колот А.М. Соціально-трудова сфера: стан відносин, нові виклики, тенденції розвитку: монографія. К.: КНЕУ. 2010. 251 с.
11. Офіційний сайт Державної служби зайнятості. URL: <https://www.dcz.gov.ua/links>.
12. Офіційний сайт Державної служби статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>
13. Павлюк Т.В. Ринок праці в Європейському Союзі. Миколаївський національний університет імені В.О. Сухомлинського. Вип. 8. 2015. С. 872—875.

14. Фоміна О.О. Механізм регулювання соціально-трудових відносин на засадах відповідальності. Вісник Донецького національного університету економіки і торгівлі ім. М. Туган-Барановського. № 3 (59). 2013. С. 46—56.

## References:

1. Verkhovna Rada of Ukraine (1996), "The Constitution of Ukraine", available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/en/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (Accessed 01 Aug 2021).
  2. Verkhovna Rada of Ukraine (2020), The Law of Ukraine "On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Aimed at Preventing the Occurrence and Spread of Coronavirus Disease (COVID-19)", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/530-20#Text> (Accessed 01 Aug 2021).
  3. Verkhovna Rada of Ukraine (2021), The Law of Ukraine "About modification of some legislative acts of Ukraine concerning the account of labor activity of the worker in the electronic form", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1217-20#Text> (Accessed 01 Aug 2021).
  4. Verkhovna Rada of Ukraine (1971), "The Labor Code of Ukraine", available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08> (Accessed 01 Aug 2021).
  5. Verkhovna Rada of Ukraine (2021), Draft Law of Ukraine "On amendments to the Labor Code of Ukraine to define the concept of labor relations and signs of their existence", available at: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=71071](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71071) (Accessed 01 Aug 2021).
  6. Verkhovna Rada of Ukraine (2021), Draft Law of Ukraine "On amendments to the Labor Code of Ukraine to regulate certain issues of labor relations", available at: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=71251](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71251) (Accessed 01 Aug 2021).
  7. Verkhovna Rada of Ukraine (2021), Draft Law of Ukraine "On amendments to some legislative acts of Ukraine regarding the regulation of some non-standard forms of employment", available at: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=71242](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71242) (Accessed 01 Aug 2021).
  8. Venediktov, V.S. (2018), Suchasni problemy trudovoho prava Ukrainy [Modern problems of labor law of Ukraine], Kharkiv, Ukraine.
  9. Kysel'ov, O.I. and Kobziev, T.A. (2017), Trudove pravo Ukrainy [Labor law of Ukraine], SumDU, Sumy, Ukraine.
  10. Kolot, A.M. (2010), Sotsial'no-trudova sfera: stan vidnosyn, novi vyklyky, tendentsii rozvytku [Socio-labor sphere: the state of relations, new challenges, development trends], KNEU, Kyiv, Ukraine.
  11. State Employment Service (2021), available at: <https://www.dcz.gov.ua/links> (Accessed 01 Aug 2021).
  12. State Statistics Service of Ukraine (2021), available at: <http://www.ukrstat.gov.ua> (Accessed 01 Aug 2021).
  13. Pavliuk, T.V. (2015), "The labor market in the European Union", Mykolaivs'kyj natsional'nyj universytet imeni V.O. Sukhomlyns'koho, vol. 8, pp. 872—875.
  14. Fomina, O.O. (2013), "The mechanism of regulation of social and labor relations on the basis of responsibility", Visnyk Donets'koho natsional'noho universytetu ekonomiky i torhivli im. M. Tugan-Baranovs'koho, vol. 3 (59), pp. 46—56.
- Стаття надійшла до редакції 01.08.2021 р.*

М. Р. Ковальський,  
к. держ. упр., Центральнo-Західне міжрегіональне управління Міністерства юстиції  
(м. Хмельницький), заступник начальника, м. Житомир  
ORCID ID: 0000-0002-3273-7985

DOI: 10.32702/2306-6814.2021.18.85

# ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ

M. Kovalskyi,  
PhD in Public Administration, Central-Western Interregional Department  
of the Ministry of Justice (Khmelnyskyi), Deputy Head, Zhytomyr

## THEORETICAL APPROACHES TO PUBLIC MANAGEMENT OF TERRITORIAL DEVELOPMENT

**Визначено, що економічна політика держави завжди містить територіальний аспект, що враховує географічні, національні та економічні особливості кожної наділеною адміністративними та економічними правами території. Так звана регіональна асиметрія в значній мірі спричинена базових соціально-економічних і географічних умов. Це стимулює місцеву ініціативу, дозволяючи і заохочуючи використання випадкових переваг. Облік цієї обставини змушує досліджувати територіальний розвиток як феномен, що залежить від узгодженості рішень і дій державної та регіональної влади. Зазначено, що соціальна орієнтація управління територією змушує стимулювати господарський розвиток, націлене на стратегічні, а не на поточні цілі. Зростання, що досягається без урахування вимог збалансованого розвитку, ініціює деградацію взаємопов'язаних компонентів регіональних систем, в подальшому ускладнюючи розширене відтворення. Територіальний розвиток у своїх універсалах і логіці не відрізняється від інших складних суспільних процесів, воно ймовірно і циклічно, схильне періодичним підйомів і спадів і вбудовано в загальні процеси розвитку ринку, що наочно проявляється в умовах інформаційної та фінансової глобалізації. Єдність стратегічних цілей дозволяє органам державної влади та господарюючих суб'єктів будувати і до взаємної користі реалізовувати самостійну тактику поточної діяльності. У зв'язку з цим представляється мало обгрунтованим верховенство виключно економічних оцінок при виборі пріоритетів розвитку територій. Передусім остання обставина очевидно для територіальних органів управління, де завжди гостріше відчувають соціальні та побутові проблеми.**

**It is determined that the economic policy of the state always contains a territorial aspect that takes into account the geographical, national and economic characteristics of each endowed with administrative and economic rights. The so-called regional asymmetry is largely caused by basic socio-economic and geographical conditions. This stimulates local initiative by allowing and encouraging the use of random benefits. Taking into account this circumstance forces us to study territorial development as a phenomenon that depends on the consistency of decisions and actions**



*of state and regional authorities. It is noted that the social orientation of territory management forces to stimulate economic development aimed at strategic rather than current goals. Growth achieved without taking into account the requirements of balanced development initiates the degradation of interconnected components of regional systems, further complicating expanded reproduction. Territorial development in its universals and logic is no different from other complex social processes, it is probabilistic and cyclical, prone to periodic ups and downs and is embedded in the general processes of market development, which is evident in the information and financial globalization. The unity of strategic goals allows public authorities and economic entities to build and mutually benefit to implement independent tactics of current activities. In this regard, it seems unjustified the supremacy of purely economic assessments in choosing the priorities of territorial development. First of all, the latter circumstance is obvious for territorial administrations, where social and domestic problems are always felt more acutely. It is proposed to divide the goals of state regulation of socio-economic development by functional purpose into a set of measures that shape and ensure the development of: the infrastructure of the national economic complex. These include, first of all: the creation of legislation that promotes the efficient use of national resources, as well as its periodic modernization in accordance with the dynamics of socio-economic exchanges; creation and ensuring the reliable functioning of institutions that guarantee strict compliance with current legislation: first of all — ensuring the freedom of movement of labor, goods and capital between the subjects of national and international law, as well as guarantees of rights; creation and maintenance of functioning of the infrastructure of the national market, including regulation of exchange and stock trade; regulation of national natural monopolies; ensuring the functioning of social security institutions at the national level (education, health care, pensions, social security benefits, culture); establishment of macroeconomic parameters and priorities of national development for the analyzed period; establishment of minimum social standards for this period.*

*Ключові слова: політика держави, територіальний розвиток, територіальний аспект, правами території, управління територією, глобалізація, пріоритетів розвитку територій.*

*Key words: state policy, territorial development, territorial aspect, territorial rights, territorial management, globalization, territorial development priorities.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Економічні параметри діяльності господарюючих суб'єктів, що діють в адміністративних межах регіону, по-перше, можна з'єднувати за заданим алгоритмом або методології в деяку логічно організовану і однорідно ідентифіковану систему, по-друге, групувати, систематизувати і виробляти з ними розрахункові та аналітичні операції. Тобто в рамках сформульованого підходу "територія розуміється як сукупність просторово збігаються частин соціального, природного і інших потенціалів держави, по відношенню до якої (сукупності) можна виробляти відповідні регулятивні дії як з боку держави, так і з боку органів влади або самоврядування цієї території" [1].

Це дозволяє аналітикам, які планують, і контролюючим органам розглядати мінливі в часі соціальні та економічні відносини на зазначеній території як відносини, що відбуваються на локальному ринку, всередині ізольованої, умовно цілісної системи. Будь-який інший методологічний підхід утруднить ідентифікацію об'єкта аналізу з даною формальною ознакою. Разом з тим, очевидна умовність адміністративних кордонів у рамках єдиного правового і економічного простору України.

Поділ прав і відповідальності, законодавчі і нормотворчі права територіальних утворень, дозволяють останнім впливати на організацію і регулювання внутрішнього, а в багатьох випадках і зовнішнього споживання ресурсів, надають їм (наприклад, в Україні) статус проміжної влади, що володіє особливою функцією регулювання. Тому економічна політика держави завжди містить територіальний аспект, що враховує географічні, національні та економічні особливості кожної наділеною адміністративними та економічними правами території. Так звана регіональна асиметрія в значній мірі спричинена базовими соціально-економічними і географічними умовами. Це стимулює місцеву ініціативу, дозволяючи і заохочуючи використання випадкових переваг. Облік цієї обставини змушує досліджувати територіальний розвиток як феномен, що залежить від узгодженості рішень і дій державної та регіональної влади.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Коротко розглядається дослідження питань теоретичні підходи публічного управління територіальним розвитком в процесі децентралізації влади в Україні

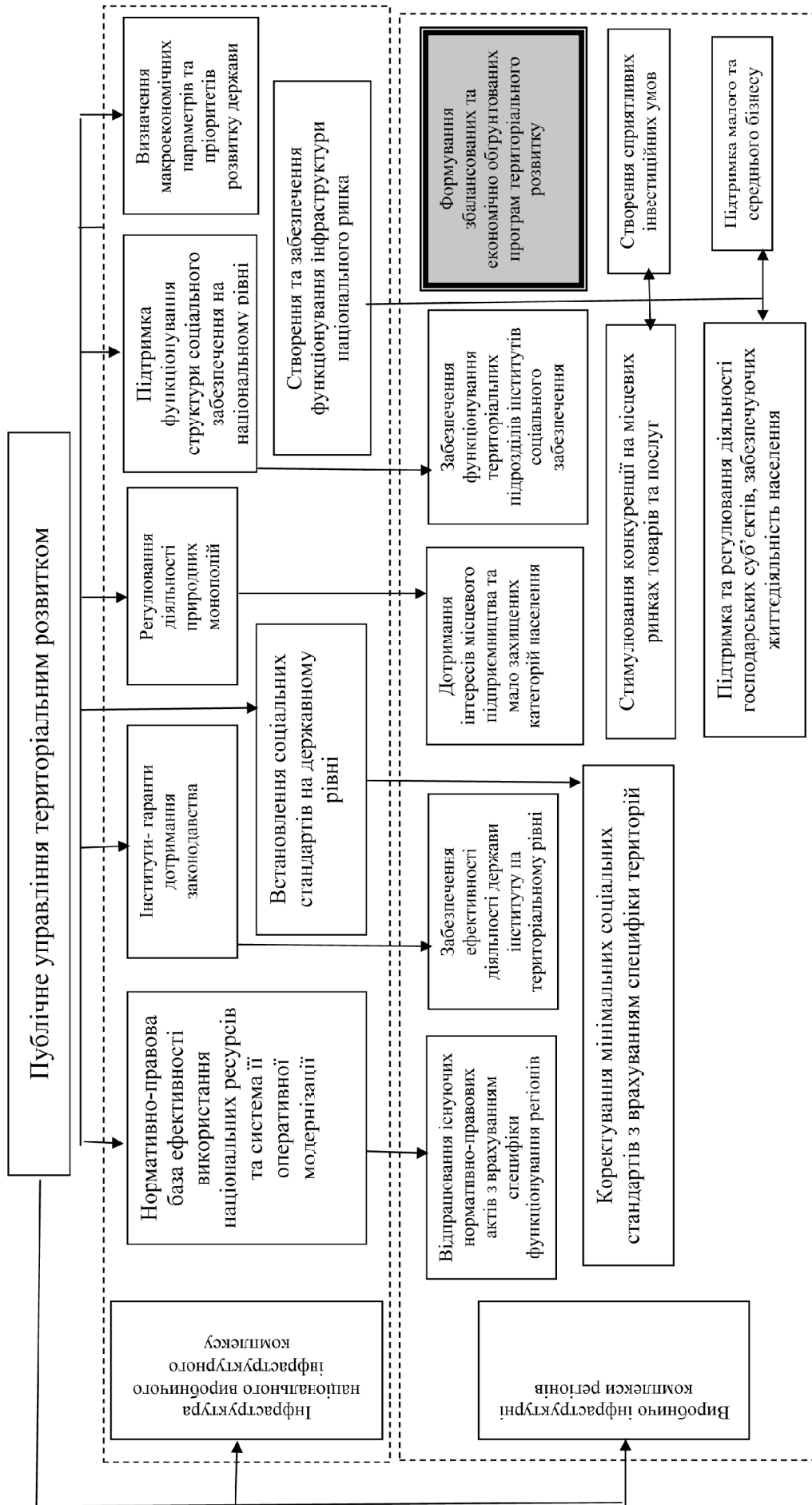


Рис. 1. Комплекс заходів спрямований на реалізацію цілей публічного управління територіальним розвитком

Джерело: розроблено автором.

такими авторами: О. Проніна, О. Костишин, О. Дорош, А. Мартин, А. Третьяк та інші. Попри значну кількість публікацій, місце органів публічної влади в системі публічного управління територіальним розвитком в умовах децентралізації вітчизняною наукою не достатньо досліджене.

### МЕТА ДОСЛІДЖЕННЯ

Метою проведеного в поданій статті дослідження є виявлення складових елементів публічного управління територіальним розвитком.

### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

У рамках викладеного підходу під територіальним розвитком розуміється "такий режим функціонування регіональної системи, який орієнтований на позитивну динаміку параметрів рівня і якості життя населення, забезпечену стійким, збалансованим відтворенням соціального, господарського, ресурсного та екологічного потенціалів території" [2].

Головна турбота територіальних органів влади — щоденне життєзабезпечення і зростання якості життя населення, розширене відтворення соціальної сфери. Соціальна орієнтація управління територією змушує стимулювати господарський розвиток, націлене на стратегічні, а не на поточні цілі. Зростання, що досягається без урахування вимог збалансованого розвитку, ініціює деградацію взаємопов'язаних компонентів регіональних систем, у подальшому ускладнюючи розширене відтворення. Територіальний розвиток у своїх універсалах і логіці не відрізняється від інших складних суспільних процесів, воно ймовірно і циклічно, схильне періодичним підйомів і спадів і вбудовано в загальні процеси розвитку ринку, що наочно проявляється в умовах інформаційної та фінансової глобалізації.

Світовий досвід розвитку не дає достатніх підстав вважати, що "невидима і всесильна рука ринку" самостійно вирішить всі проблеми територіального розвитку України. По-перше, немає часу для еволюційного виховання в економічних агентів традицій ділової довіри і законо-слухняності. По-друге, сучасні засоби досягнення і освоєння чужого досвіду дозволяють скоротити час учнівства. Нарешті, "... вся історія цивілізацій — це і в якійсь мірі історія усвідомлення значущості внутрішньо-регіональних пропорцій і вироблення відповідних регуляторів: від неписаних норм звичаєвого права, що встановлюють правила поведінки і рибальства, до сучасного екологічного, земельного, містобудівного та іншого законодавства і реалізують його інститутів" [3, с. 281].

Управління територією передбачає створення режиму господарювання, здатного залучати інвестиції. Єдність стратегічних цілей дозволяє органам державної влади та господарюючих суб'єктів будувати і до взаємної користі реалізовувати самостійну тактику поточної діяльності. У зв'язку з цим представляється мало обґрунтованим верховенство виключно економічних оцінок при виборі пріоритетів розвитку територій. В першу чергу остання обставина очевидно для територіальних органів управління, де завжди гостріше відчують соціальні та побутові проблеми.

Таким чином, цілі державного регулювання соціально-економічного розвитку за функціональним призна-

ченням умовно можна розділити на комплекс заходів, які формують і забезпечують розвиток (рис. 1):

1) інфраструктури національного народногосподарського комплексу. Сюди передусім входить:

- створення законодавства, що сприяє ефективному використанню національних ресурсів, а також його періодична модернізація відповідно до динаміки соціально-економічних обмінів;

- створення і забезпечення надійного функціонування інститутів, які гарантують неухильне дотримання чинного законодавства: в першу чергу — забезпечення свободи переміщення праці, товарів і капіталу між суб'єктами національного і міжнародного права, а також гарантій прав;

- створення і забезпечення функціонування інфраструктури національного ринку, в тому числі регулювання біржової і фондової торгівлі;

- регулювання діяльності національних природних монополій;

- забезпечення функціонування інститутів соціального забезпечення на національному рівні (освіта, охорона здоров'я, пенсійне забезпечення, соціальне соціальна виплата, культура);

- встановлення макроекономічних параметрів і пріоритетів національного розвитку на аналізований період;

- встановлення мінімальних соціальних стандартів на даний період;

2) народногосподарського комплексу регіонів, яка передбачає:

- відпрацювання нормативно-правових актів, що дозволяють ефективно використовувати місцеві умови для територіального розвитку при дотриманні обмежень, що накладаються національним законодавством і регламентом національного макроекономічного, валютного та митного регулювання [4];

- забезпечення умов надійного функціонування національних інститутів, що діють на території і які гарантують неухильне дотримання національного законодавства;

- забезпечення умов функціонування регіонального ринку, в тому числі формування конкурентного середовища та підтримка місцевого підприємництва;

- регулювання і контроль діяльності регіональних монополій з метою дотримання інтересів місцевого підприємництва та соціально незахищених груп громадян;

- підтримку і регулювання діяльності господарюючих суб'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення при стимулюванні конкуренції на місцевих ринках послуг і товарів;

- створення привабливих інвестиційних умов, в тому числі для підприємств, орієнтованих на використання регіональних ресурсів;

- забезпечення функціонування та підтримку територіальних підрозділів національних інститутів соціального забезпечення (освіти, охорони здоров'я, пенсійного забезпечення, соціальної допомоги, культури);

- розробку збалансованих і економічно обґрунтованих програм територіального розвитку, які враховують макроекономічні параметри і пріоритети національного розвитку;

— встановлення та виконання мінімальних соціальних стандартів територій на період, що розглядається.

При поділі прав і відповідальності перед національним законодавством завжди виникає дилема: розширити повноваження територіальних органів управління і, відповідно, надати їм більше джерел для отримання необхідних фінансових ресурсів, одночасно зобов'язавши їх нести більшу відповідальність за стан соціальної сфери, або продовжувати практику, що складається з субсидій, трансфертів і субвенцій. Однак при будь-якій обраній практиці регулювання регіональні органи управління істотно обмежені у виборі інструментів для проведення довгострокової соціально-економічної політики [5, с. 91]. У зв'язку з цим нагальним завданням регіональної економічної політики стає пошук засобів поживлення економіки, де дієвими інструментами можуть стати: використання знаходяться в розпорядженні місцевої влади об'єктів власності, податкові знижки та інші форми створення сприятливого інвестиційного клімату.

Якщо при цьому врахувати, що перерозподіл національного доходу переважно здійснюється в рамках бюджетного циклу, центр по суті набуває жорсткий політичний інструмент впливу на соціально-економічну політику регіонів. Це твердження тим більш актуально в нинішній ситуації, коли багато років в країні фактично безперервно змінюються принципи розподілу джерел доходів між центром і регіонами. У зв'язку з цим вважаємо за доцільне встановлювати базові принципи розподілу функцій і фінансових джерел їх виконання на певний термін, по нашої думки не менше, ніж на п'ять років.

У нинішніх умовах законодавча і виконавча влада повинні акцентуватися на вибудовуванні таких фінансових відносин держави і суспільства, які гарантували б стабільність, відкритість і справедливість. Державне управління повинно переорієнтувати свою економічну політику з підтримки окремих суб'єктів господарювання, секторів економіки або окремих територій на створення інституційного забезпечення, правової системи та інфраструктури, перш за все, інформаційної та інженерної.

Для обґрунтування стратегії соціально-економічного розвитку українського регіону в сучасних умовах слід, як нам представляється, розглянути загалом регіональну політику як систему цілей і завдань органів державної влади з управління розвитком регіонів та механізмів їх реалізації, а також уточнити основні поняття дослідження [6, с. 99].

При цьому слід особливо відзначити, що найважливіші положення теорії регіональних управління були розроблені в працях вітчизняних радянських і зарубіжних вчених ще у другій половині ХХ ст. Безсумнівно, особливості директивно-планової соціалістичної економіки наклали свій відбиток на теоретичні і методологічні дослідження, предметом яких була передусім організація ефективної діяльності союзного Центру з розвитку і розміщення продуктивних сил, економічного районування, оптимізації взаємин між регіонами.

Оскільки в руслі наукового і найбільш прогресивного, територіально-галузевого принципу управління розвиток території безпосередньо було "зав'язано" на

галузеву схему, яка визначається міністерствами і відомствами, а діяльність місцевих органів влади строго координувалася з боку верхніх ешелонів управління, тому вивчення останньої було відсунуто на "другий план".

Також слід особливо підкреслити, що і в перші роки (1991—1996 рр.) Українських мало не як важлива умова здійснення ринкових реформ взагалі. Інститути, які ж у радянській економіці структури і механізми врахування регіональних особливостей при розподілі і організації функціонування ресурсів і виробництв, схеми узгодження галузевих і територіальних інтересів і рішень були втрачені в ході стрімкої реорганізації управлінських структур федерального рівня. Спроби радикальних перетворень, що вживаються і здійснюються з 1991 року, зруйнували фундаментальні основи державного устрою, в тому числі і системи державного управління, що зумовило розлади існуючих механізмів відтворення в соціально-економічних системах.

Управлінська ситуація протягом 90-х років у нашій країні загалом характеризувалася тим, що при номінальному збереженні традиційної для України централізованої ієрархічної управлінської вертикалі сталася практично повна втрата її владних управлінських функцій і можливостей, а це є причиною багатьох конфліктів і протиріч між федеральним центром і регіонами, примушуючи вибудовувати з 2001—2002 рр. нову "вертикаль влади": утворювати сім федеральних округів, вводить у них інститут Повноважних представників Президента України, скасовувати прямі вибори регіональних лідерів, істотно змінювати систему місцевого самоврядування (по суті, проводити місцеву реформу з формуванням місцевих утворень і районів), а в надалі з 2003 р. реально здійснювати процес укрупнення регіонів.

Однак не відпрацьованість механізмів управління, які відповідали б новим політичним і соціально-економічним реаліям, часто паралізує дії органів управління у центрі і на місцях, що змушує по-новому поглянути на концептуальне вибудовування в регіональній політиці України [7, с. 53].

Водночас слід підкреслити, що соціально-економічна політика, в тому числі і регіональна, — це цілі і завдання, переслідувані і вирішуються людьми в зв'язку з їх конкретними інтересами, а також методи, засоби та інститути, за допомогою яких ці інтереси формуються, відстоюються і захищаються.

Отже, регіональна політика — це ціла система намірів, процесів, процедур і дій, яка реалізує інтереси держави щодо регіонів і внутрішні інтереси самих регіонів методами і способами, які враховують природу сучасних регіональних процесів, і яка здійснює все це переважно в структурі між— і внутрішньорегіональних зв'язків.

Справедливо відзначено, що "регіональна політика — це цілісне і самодостатнє ланка політичної основи суспільства, без якого останнім, а також кожна людина зокрема і природне середовище можна лише випадково і без гарантованого успіху існувати на кожній конкретній території, залишаючись" наодинці "з державою, його економічної, зовнішньої, внутрішньої та іншої політикою" [8].

І, відповідно, регіональна політика буде успішною при реальному здійсненні в ній компромісу між регіо-

нальними інтересами держави і місцевими інтересами самих регіонів. У свою чергу об'єднавчою ідеєю і державної, і місцевої регіональної політики може і повинна стати стійкість, стабільність між- і внутрішньорегіональних відносин.

Реальний відмова від регіоналізації загальноекономічної політики, отримання регіонами статусу спричинили за собою зростання значущості для соціально-економічного розвитку регіональної політики територіальних утворень, становлення і швидкий розвиток субнаціональних економічних політик. При цьому одним із значущих чинників збільшення диференціації регіонів за рівнем соціально-економічного розвитку стала обмежена можливість проведення слаборозвиненими і депресивними регіонами, в числі яких більшість агропромислових, активної регіональної політики.

Не можна не погодитися з О.Д. Рожко, що стверджує, що саме відчутна пропорційність основних параметрів соціально-економічного розвитку всіх регіонів України і територіально-економічних складових є найважливішою умовою збереження цілісності і однорідності країни і, відповідно, умовою подолання наявних відцентрових тенденцій і зняття соціальної напруженості в регіонах [9]. Там же цей автор справедливо констатує, що протягом післяреформених 90-х років ХХ ст. в Україні не просто наростали економічні, соціальні, політичні, морально-духовні проблеми, а й паралельно з ними збільшувався розрив у рівнях розвитку її регіонів, суттєво збільшують ситуацію зі згаданими проблемами у багатьох адміністративно-територіальних і національно-державних утвореннях, провокує нарощення кризових процесів і явищ вже на якісно новому рівні з явним етнічним і національно-конфліктним підтекстом (відтінком, характером). Аномалії територіальної диференціації, перш за все, відчуває населення, яке активно реагує на ускладнилися через неприйнятні регіональних відмінностей умови життя і на відповідні негативні явища (погіршення матеріального становища, безробіття, зростання злочинності, тероризм, беззаконня, кланова корумпованість, настільки типові для регіонів) політичними виступами, або міграцією в більш стабільні краю і області.

Розглянута економічна асиметрія у відносинах федерального центру з різними регіонами, а також заглиблюються відмінності між ними, неможливість подальшого псування ринкових реформ без урахування особливостей розвитку регіонів зумовили пошук інтересу дослідників до регіональної політики, спричинили за собою необхідність подальшого розвитку теорії і практики стратегічного управління територіальним розвитком.

Універсальним, з точки зору обліку різних аспектів і можливості конструктивного використання в регіональному управлінні, на нашу думку, є таке визначення регіональної політики — як системи цілей і завдань органів державної влади щодо управління політичним, економічним і соціальним розвитком регіонів країни, а також механізмів їх реалізації. У такому випадку під предметом регіональної політики маєтись на увазі просторова організація господарства і умов життєдіяльності населення, що детермінує систему територіальних (просторових) нерівностей.

У вітчизняній економічній літературі склалася стійка традиція в якості об'єкта регіональної політики розглядати регіони як елементи адміністративно-територіальної структури країни. В економічній літературі аналізуються основні види територіального поділу (районування) України: адміністративно-територіальний поділ, проблемне, економічне, а також поділ території країни на регіони.

У найбільш загальному вигляді поняття "регіон" формулюється як певна територія, що відрізняється від інших територій рядом ознак і володіє деякою цілісністю, взаємозв'язком складових її елементів. Термін "район" в даний час використовується головним чином для позначення деяких типів регіонів: адміністративний, внутрішньо, великий економічний район.

Поряд з зазначеним підходом в якості об'єкта розглядається формування і функціонування інших територіальних утворень, межі яких не збігаються з адміністративно-територіальним поділом країни-територіально-промислових комплексів, агломерацій, міської та сільської місцевості та ін.

У сучасних теоріях регіон досліджується як багатофункціональна і багатоаспектна система. Так, академік А.Г. Гранберг виділяє чотири її парадигми: "region — квазідержавна"; "Регіон — квазікорпорація"; "Регіон-ринок"; "Регіон — соціум".

Особливо важливим є відзначити, що оскільки економічна влада сконцентрована на державному рівні, остільки, природно, ядром регіональної політики виступає її державний рівень. Державна регіональна політика являє собою певний просторовий зріз єдиної макроекономічної політики, що проводиться в країні. На відміну від інших її різновидів (інвестиційно-структурної, кредитно-грошової, податково-бюджетної та ін.) Регіональна політика не має настільки чітких контурів і не настільки цілісна. Її "видима" частина знаходить свій вияв у територіальних розділах програм соціально-економічного розвитку країни та адресних заходів підтримки центром конкретних територій. Поряд з цим, основу регіональної політики становить латентна і більш значуща її частина, що представляє собою просторові аспекти різних видів політик, що не мають певної "територіальної прив'язки", але які надають на соціально-економічний розвиток територіальних систем істотний вплив.

## ВИСНОВКИ

Такий "розмитий" і "збірний" характер державної регіональної політики суттєво ускладнює її вивчення і породжує численні дискусії про ступінь самодостатності тих чи інших регіонів, про параметри їх соціально-економічного потенціалу і про визначення оптимальних шляхів його розвитку.

Зміст і суть регіональної політики і її ефективність визначаються виключно взаємодією держави та регіонів. Регіональна соціально-економічна політика формується як результуюча взаємодії державної регіональної політики і регіональної політики, в найбільшій мірі відображає реальну практику управління територією і орієнтована на побудову ефективної системи взаємодії державних, регіональних і місцевих органів влади з метою забезпечення соціально-економічного

розвитку як країни загалом, так і регіонів. За наведеною схемою можна переконатися, що ефективна регіональна соціально-економічна політика базується на використанні механізмів, що забезпечують самодостатнє соціально-економічний розвиток регіону, а динамічна рівновага між інтересами держави і регіонів досягається збереженням його цілісності, забезпеченням єдиного економічного простору і відповідними інтересами регіонів у формуванні конкурентоспроможної економіки, забезпеченні прийнятних умов життя населення.

#### Література:

1. Про Національну безпеку України. Закон України від 15 серпня 2020 р. № 2469VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/>
2. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року "Про Стратегію національної безпеки України". Указ Президента України № 392/2020. URL: <https://www.president.gov.ua/>
3. Тимечко І. Територіальна громада у транскордонному просторі: чинники, закономірності, пріоритет розвитку: монографія. Львів: "ДУ Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України". 2019. 444 с.
4. Дічек О.І. Економічна безпека регіонів — складова системи національної безпеки. Вчені записки Університету "КРОК". 2013. Вип. 33. URL: <http://www.irbisnbuv.gov.ua/>
5. Повзун Д.І. Економічна безпека регіону як складова національної безпеки України. Економіка та держава. 2020. № 8. С. 89—94.
6. Бак Н.А. Фінансова безпека територіальних громад в Україні: сутність, структурні складові, загрози. Світ фінансів. 2019. № 1 (58). С. 98—110.
7. Залізко В.Д. Економічна безпека сільських територій: сутність поняття, структура, функції. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. 2013. № 1. С. 49—56.
8. Білик Р.Р. Забезпечення економічної безпеки на рівні територіальної громади: принципи, підходи, критерії. Економіка. Управління. Інновації. 2015. Вип. № 3 (15). URL: [https://www.irbisnbuv.gov.ua](https://www.irbisnbuv.gov.ua/)
9. Рожко О.Д. Грошово-кредитна безпека України та шляхи її забезпечення. Міжнародний науковий журнал "Інтернаука". 2017. № 2 (24). URL: <https://www.irbisnbuv.gov.ua>

#### References:

1. The Verkhovna Rada of Ukraine (2020), The Law of Ukraine "On the National Security of Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> (Accessed 05 Jun 2021)
2. President of Ukraine (2020), Decree "On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine of September 14, 2020 "On the National Security Strategy of Ukraine", available at: <https://www.president.gov.ua/documents/392202035037> (Accessed 05 Jun 2021).
3. Tymechko, I. (2019), Terytorial'na hromada u transkordonnomu prostori: chynnyky, zakonirnosti, priorytet rozvytku [Territorial community in crossborder space: factors, patterns, priority of development], DU Instytut rehional'nykh doslidzhen' imeni M.I. Dolishn'oho NAN Ukrainy, L'viv, Ukraine.

4. Dichek, O.I. (2013), "Economic security of regions as a component of the national security system", Vcheni zapysky Universytetu "KROK", vol. 33, pp. 24—33.

5. Povzun, D.I. (2020), "Economic security of the region as a component of national security of Ukraine", Ekonomika ta derzhava, vol. 8, pp. 89—94.

6. Bak, N.A. (2019), "Financial security of territorial communities in Ukraine: essence, structural components, threats", World of finance, vol. 1 (58), pp. 98—110.

7. Zalizko, V.D. (2013), "Economic security of rural areas: the essence of the concept, structure, functions", Naukovyj visnyk L'viv'skoho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav, vol. 1, pp. 49—56.

8. Bilyk, R.R. (2015), "Ensuring economic security at the level of the territorial community: principles, approaches, criteria", Economy. Management. Innovation, vol. 3 (15), pp. 26—34.

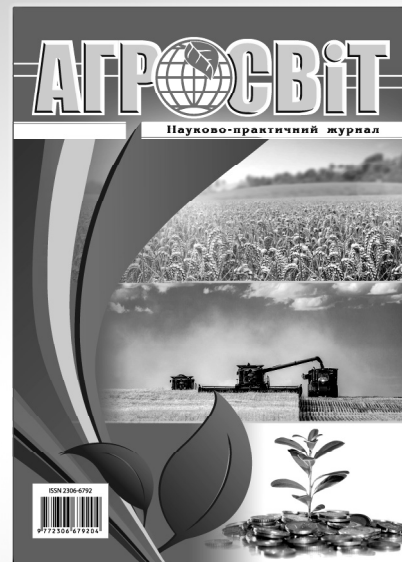
9. Rozhko, O.D. (2017), "Monetary security of Ukraine and ways to ensure it", International scientific journal "Internauka". Series: "Economic Sciences", vol. 2 (24), pp. 57—59.

*Стаття надійшла до редакції 05.09.2021 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**

*І. В. Рейтерович,  
к. політ. н., доцент, доцент кафедри парламентаризму,  
Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка  
ORCID ID: 0000-0001-7852-1373*

*Т. В. Парфенюк,  
аспірант кафедри публічної політики, Навчально-науковий інститут публічного управління  
та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка  
ORCID ID: 0000-0003-0319-4667*

DOI: 10.32702/2306-6814.2021.18.92

# КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ МІСЦЯ ТА РОЛІ ГРУП ІНТЕРЕСІВ У ВИРОБЛЕННІ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

*I. Reiterovych,  
PhD in Political Sciences, Associate Professor of the Department of Parliamentarism, Educational and Scientific  
Institute of Public Administration and Civil Service of the Taras Shevchenko National University of Kyiv  
T. Parfeniuk,  
Postgraduate student of the Department of Public Policy, Educational and Scientific Institute of Public  
Administration and Civil Service of the Taras Shevchenko National University of Kyiv*

## CONCEPTUAL APPROACHES TO STUDYING THE PLACE AND ROLE OF INTEREST GROUPS IN THE DEVELOPMENT OF PUBLIC POLICY

**У статті проаналізовано концептуальні підходи дослідження місця та ролі груп інтересів у виробленні публічної політики. Зазначено, що в політико-управлінському процесі роль зацікавлених груп розглядається в межах кількох моделей, а саме плюралістичній, корпоративістській, неокорпоративістській та неоінституціоналістській.**

**Доведено, що кожна модель передбачає різний статус та форми участі груп інтересів у формуванні публічної політики: мова йде або про високу автономію, але конкурентний і негарантований доступ до механізмів ухвалення рішень (плюралізм); або про постійну участь у формуванні публічної політики, але скорочення автономії (неокорпоративізм). Проаналізовано перспективи трансформації вказаних моделей з врахуванням новітніх викликів. Зазначено, що в Україні на сьогодні відбувається становлення моделі неокорпоративізму, однак цей процес триватиме ще кілька років.**

**The article analyzes the conceptual approaches to the study of the place and role of interest groups in public policy making. It has been proven that in modern political processes, interest groups (or otherwise "stakeholder groups") play an increasingly important role in decision-making and decision-making. Interest groups are an important component of modern democratic regimes, as in a representative democracy they are one of the channels through which communication between**

*society, citizens and public authorities is ensured. These groups perform the functions of articulation of many social interests, the formation of a single social interest, the promotion of power structures and the interests of society, are influential actors in modern political systems, which largely determines the relevance of their study. It is noted that in the political and managerial process the role of stakeholders is considered within several models, namely pluralistic, corporatist, neo-corporatist and neo-institutionalist.*

*It is proved that each model provides for a different status and forms of participation of interest groups in the formation of public policy: it is either about high autonomy, but competitive and non-guaranteed access to decision-making mechanisms (pluralism); or about constant participation in the formation of public policy, but the reduction of autonomy (neo-corporatism). Prospects of transformation of the specified models taking into account the newest challenges are analyzed. It is noted that in world practice none of the models is implemented in its pure form, there is their synthesis, with a difference in the predominance of one model over another. Today, a model of neo-corporatism is being formed in Ukraine, but this process will continue for several more years. Arguments in favor of this model are the formation of an active civil society capable of representing and defending their interests, as well as the formation of mechanisms for representing functional interests in the process of establishing interaction between associations of big business and political parties. The goals of this interaction are public and transparent use of political tools to represent, protect and reconcile the interests of stakeholders.*

*Ключові слова: групи інтересів, заінтересовані сторони, публічна політика, вироблення публічної політики, узгодження інтересів, плюралізм, неокорпоративізм.*

*Key words: interest groups, stakeholders, public policy, public policy making, coordination of interests, pluralism, neo-corporatism.*

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

У сучасних політичних процесах під час вироблення і прийняття рішень все більш важливу роль відіграють групи інтересів ("зацікавлені групи"). Зазначені групи дослідники вважають важливою складовою сучасних демократичних режимів, адже в умовах представницької демократії вони є одним з каналів, завдяки якому забезпечується зв'язок між суспільством, громадянами та органами публічної влади. Сьогодні групи інтересів виконують функції артикуляції соціальних інтересів, сприяють просуванню вимог до владних структур і реалізації інтересів суспільства, представляють собою впливових акторів у сучасних політичних системах, що в значній мірі обумовлює актуальність їх вивчення та є предметом підвищеної уваги з боку науковців.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, В ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО РОЗВ'ЯЗАННЯ ДАНОЇ ПРОБЛЕМИ І НА ЯКІ СПИРАЮТЬСЯ АВТОРИ, ВИДІЛЕННЯ НЕ ВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ЧАСТИН ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ, КОТРИМ ПРИСВЯЧУЄТЬСЯ ОЗНАЧЕНА СТАТТЯ

Різні теоретичні аспекти функціонування груп інтересів розглядалися в роботах А. Бентлі, Д. Трумена, Е. Латема (аналіз генезису груп інтересів, участь груп в

політичному процесі), Р. Даля, Ч. Ліндблома (теорія політичного плюралізму), Ф. Шміттєра, Г. Лембруха (теорії корпоративізму і неокорпоративізму), М. Дюверже (організація і типологія груп інтересів), М. Олсона (теорія суспільних благ, аналіз великих і малих груп), Р. Солсбері (теорія обміну), Дж. Пауелла, Г. Алмонда, К. Строма (артикуляція і агрегація громадських інтересів) та інших авторів.

Вітчизняні розробки з окремих аспектів функціонування груп інтересів представлено у роботах В. Моїсєєва, Д. Монастирського, М. Недюхи, В. Нестеровича, О. Одинцової, М. Обушного, М. Ожевана, О. Панкратова, Г. Почепцова, І. Рейтеровича, М. Росенко, Ю. Сабанадзе, С. Телешуна, Є. Тихомирової.

Проте, попри досить значну кількість праць, проблема ролі та місця груп інтересів у виробленні публічної політики потребує подальшого ґрунтовного дослідження.

## МЕТА СТАТТІ

Метою статті є аналіз концептуальних підходів дослідження місця та ролі груп інтересів у виробленні публічної політики.

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

Групи людей, об'єднані довкола необхідності вирішення певної спільної проблеми, згадуються ще в



роботах Н. Макіавеллі, Т. Гоббса, Ш. Монтеск'є, Д. Юма. Проте основи вивчення теорії груп інтересів, їх місця та ролі у політичних та соціально-економічних процесах були закладені на початку ХХ ст. американським соціологом Артуром Бентлі. У роботі "Процес управління" (1908 рік) науковець обґрунтував ідею про провідну роль узгодження інтересів різних груп в політичному процесі. А. Бентлі зазначав, що при аналізі соціально-політичних і суспільних процесів базовим елементом є не окремо взятий індивід, а група індивідів зі схожими інтересами, стверджуючи при цьому, що "суспільство як таке є не що іншим, як сукупністю груп, які його формують". У розумінні науковця, група інтересів — "... це певна частина людей в суспільстві, взята, проте, не як окрема кількість людей, відрізнаних від інших людей в суспільстві, а як масова діяльність, яка не обмежує індивідів, які є її учасниками, від участі в багатьох інших групах". Тим самим автор роботи вказав на те, що фактично участь в одній групі інтересів не обмежує індивіда від участі в інших групах, незважаючи на можливі протиріччя інтересів даних груп. А. Бентлі вважав, що: а) "група та інтерес є речі нероздільні", адже "група не існує без її інтересів"; б) "не існує такого політичного процесу, в якому не балансує кількість проти кількості" [1, с. 120]. Виходячи з цього, вчений справедливо і безпідставно стверджував, що вивчення політичного процесу без врахування участі груп інтересів у даному процесі неможливо, оскільки всі державні інститути являють собою групи, на рішення і дії яких мають значний вплив безліч інших громадських груп, об'єднаних за інтересами [1, с. 120]. Акцентуючи увагу на цій ідеї, А. Бентлі зробив переворот в американській політології початку ХХ ст., в основі якої було твердження щодо статичності державних інститутів [2].

Новаторським підходом А. Бентлі у дослідженні політичного процесу стало його твердження про те, що вивчення політики не повинно зводитися до опису законодавчих норм і формальних моментів політичної організації суспільства, а передусім воно повинно передбачати вивчення дій людей, які добровільно об'єднуються в групи, діяльність яких спрямована на досягнення політичних цілей. На думку вченого, "поведінка, особистість, переконання індивіда можуть розглядатися тільки в контексті його діяльності в якій-небудь групі" [3].

Зазначимо, що і сьогодні науковий доробок А. Бентлі не втратив своєї актуальності, адже групи інтересів у розвинених демократичних країнах здійснюють дедалі більший вплив на прийняття та ухвалення політико-управлінських рішень.

Показово, що висновки А. Бентлі підтверджувалися й даними емпіричних досліджень, які фіксували велику роль груп інтересів як центрів і генераторів соціальної та політичної активності, які поряд з інституційними структурами формують політичний процес і громадянську поведінку, діючи як у відповідності, так і всупереч інституціональним приписам.

Водночас соціологи були схильні пов'язувати активність добровільних асоціацій з високим ступенем соціальної диференціації суспільства, яка, в свою чергу, була наслідком процесу модернізації. Адже, як зауважив Т. Парсонс, асоціації є одним з головних способів

структурування громадянського суспільства, оскільки у складних суспільствах виникає потреба у створенні великої кількості організацій або великих вторинних груп, створюваних для досягнення певних цілей.

Продовжувачем ідей Бентлі був американський соціолог Д. Трумен. У своїй роботі "Управлінський процес. Політичні інтереси і громадська думка" (1951 р.) він розглядає поняття політичного процесу як групової конкуренції за владу над розподілом ресурсів; суспільство в свою чергу розуміється як безліч груп, що взаємодіють одна з одною [4]. У цій роботі формується поняття групи тиску — групи інтересів, яка володіє специфічними рисами, знаходиться в специфічному стані і здійснює певну діяльність в сфері політичних відносин. Крім того, Д. Трумен виявив взаємозв'язок диференціації потреб різних верств суспільства зі зростанням їх інституціоналізації [5, с. 287 — 318].

А. Бентлі та Д. Трумен зробили значний внесок у вивчення груп інтересів, стверджуючи, що ступінь впливу групи прямо пропорційний її чисельності, але М. Олсон у своїй праці "Логіка колективних дій" поставив під сумнів представлену вище ідею, стверджуючи, що для підтримки цілісності великої групи необхідно застосовувати стимули у вигляді надання преференцій або загрози застосування санкцій. У свою чергу загальний інтерес здатний об'єднати нечисленну групу ("привілейовану групу"), наприклад великих бізнесменів, які будуть мати більше впливу, ніж групи з більшою кількістю членів [6].

Крім перерахованих вище дослідників, у розвитку концепції групової участі варто відзначити П. Херрінга, Р. Солсбері, Ч. Ліндблома. Істотний внесок у розвиток теорії зацікавлених груп також зробили В. Грант, Х. Кетрілл і Ч. Адріан. Завдяки дослідженням зазначених авторів вдалося виробити загальні підходи до визначення характеристик груп інтересів. Так, основними ознаками груп інтересів слід вважати: стійкі зв'язки у взаєминах між учасниками групи; колективну солідарність; загальні інтереси і цілі. Ці групи створюються з метою тиску на державні, урядові та громадські органи, а не для завоювання влади. У цьому факторі й полягає головна відмінність груп інтересів від політичних партій.

Е. Шахтшнейдер звертає увагу наукових кіл на той факт, що роль груп інтересів визначається ефективністю діяльності політичних партій в публічній сфері [7]. Так, якщо політичні партії не виконують соціально-політичні завдання, на перший план в політичному житті будуть висуватися спільноти, сформовані за інтересами. Однак на певному етапі розвитку суспільства, що набуває все більш і більш не вертикально, а горизонтально інтегрований характер, змінюється і формат взаємодії суспільства та держави. Осмислення нової структури вже не цілком вписується в класичні соціологічні та інституційні рамки та потребує нових принципів.

У сучасній політичній науці щодо груп інтересів сформувався мережевий підхід, розроблений такими вченими, як М. Кастельс, Д. Марш, Т. Берцель та ін. Мережевий підхід вводить модель політичної мережі, завдяки якій відбувається інтеграція суспільних груп, здійснюються процеси вироблення та прийняття політичних рішень. Роль груп інтересів в даній моделі зростає, з'являються нові суб'єкти політичних відносин —

неурядові організації (НУО) та транснаціональні корпорації (ТНК) [8, с. 149].

Підводячи підсумок аналізу концептуальних підходів до дослідження означеного феномену, слід зазначити, що в політичному процесі роль зацікавлених груп розглядається в межах кількох моделей, а саме: плюралістичній, корпоративістській, неокорпоративістській та неінституціоналістській.

Є очевидним, що в чистому вигляді представлені моделі не реалізуються на практиці, домінування однієї з них у кожній окремо взятій країні визначає характер та особливості системи представництва інтересів. Розглянемо дані моделі більш детально:

1. Плюралістична. За функціонування цієї моделі спостерігається незалежність груп від інтересів держави, їх стихійне утворення, численність і постійна конкуренція утворює вектор визначення політики держави (Р. Даль, Л. Мілбрах). Групи інтересів розглядаються як незалежні, добровільні, неієрархічні організації, що не підконтрольні державі. Ефективність їх діяльності залежить від наявності ресурсів тиску, які використовуються для отримання політичних результатів [9, с. 3]. Кожен сектор суспільства може бути представлений численними групами інтересів. Організовані інтереси конкурують між собою за володіння політичною владою і впливом; конкуруючі інтереси взаємно контролюють один одного та обмежують владу. В цій моделі конкуренція інтересів веде до суспільної рівноваги, що є найкращим варіантом з огляду на суспільні і групові інтереси при прийнятті політичних рішень.

Плюралістична модель сформувалась у таких країнах, як Канада, Велика Британія, США, Нова Зеландія. Характерною особливістю цієї моделі є рівновіддаленість держави від усіх господарюючих суб'єктів, що діють в інтересах національної економіки загалом, забезпечуючи її стабільність і відносну рівновагу [10, с. 25].

Як відзначає І. Дикун, держава є лише знаряддям узгодження інтересів різних груп, нейтральним арбітром між конкуруючими політичними групами, яка покликана не допустити переваги одних над іншими, тобто охороняти умови вільної політичної конкуренції. При цьому діяльність зацікавлених груп зображується як не пов'язана з державою: переговори з іншими групами, укладення угод, колективних договорів профспілок із підприємцями — це різні форми тиску на інші групи [11].

Втручання держави в економіку як економічного агента категорично не вітається. Плюралістична модель характеризується незалежністю і самодостатністю фінансово-економічних груп інтересів у взаємодії з державою (в особі органів публічної влади) [10, с. 26].

Основними позитивними сторонами даної моделі є такі: поділ влади в суспільстві відбувається під тиском різних груп інтересів; різноманітні групи можуть представляти єдиний соціетальний інтерес; групи інтересів проявляють себе через політичні інститути, діяльність яких об'єктивується в управлінській системі; плюралізм має стати основою формування та забезпечення системи представництва інтересів; демонополізація репрезентативної активності; добровільна та неконтрольована конкуренція в артикуляції та реалізації інтересів; функції уряду повинні обмежуватися лише реакцією на

діяльність зацікавлених груп та забезпечувати баланс сил [12, с. 46].

Показово, що американська плюралістична традиція за основу політики взяла поняття "public government", представивши державу тим агентом, який зобов'язаний відповідати лише на тиск груп інтересів, тим самим окресливши поле публічної політики як сферу впливу груп інтересів на державні структури [12, с. 46].

Основні недоліки цієї моделі пов'язані з наступними моментами. По-перше, вона не враховує для опису взаємодії зацікавлених груп концепцію ресурсів, по-друге, вона акцентує увагу на уряді як центрі влади, а не на суспільстві загалом, по-третє, вона ігнорує той факт, що держава має свої власні інтереси, які зумовлюють надання переваги тим чи іншим групам тиску; по-четверте, за такої схеми ускладнюється питання фінансування численних невеликих організацій, що веде до збільшення транзакційних витрат держави, які так чи інакше супроводжують взаємодію між акторами [13, с. 80]; по-п'яте, суспільне посередництво не є рівномірним, оскільки інтереси різних груп і верств мають різний ступінь організації і впливу; по-шосте, політика будується на ієрархічно вибудованій системі інтересів. Політична дієздатність носіїв суспільних інтересів у межах плюралістичних структур визначається не їхньою кількістю або чисельністю, а здатністю до організації і готовністю вступати в конфлікти. Як правило, інтереси малих груп, які контролюють економіку і управління, більш сильні в організації, ніж інтереси більшості великих соціальних груп, які не мають такого контролю [14, с. 180].

2. Корпоративістська. Система побудови груп інтересів має чітку структуру та ієрархію, монополії знаходяться на особливому положенні, бо мають право на представництво інтересів в своїй області в обмін на контроль за вибором і висуненням вимог. Держава ж, головний елемент структури, самостійно наділяє привілеями одну з груп інтересів. Характерною особливістю цієї моделі, яка представлена у Данії, Швеції, Норвегії, Нідерландах, є наявність інституційних форм правління, що зорієнтовані на формування партнерських, взаємовигідних відносин.

Виділимо позитивні сторони даної моделі: держава формує відносини між групами інтересів у політичній сфері; головним у взаємодії влади і бізнесу вважається не успіх окремої особистості або компанії, а забезпечення стабільності та успішного розвитку національної економіки в цілому; прибутковість компанії розглядається як умова, але не кінцева мета бізнесу; конкуренція розглядається як важлива умова розвитку, яка, однак, не виключає можливості й необхідності її обмеження у визначених випадках для забезпечення інтересів економіки загалом [10, с. 26].

На думку американського політолога ХХ ст. Ф. Шміттера [15, р. 57], позитивними рисами корпоративістської моделі є сценарій її розвитку "знизу", наявність добре організованих асоціацій і груп за інтересами, які отримують можливість брати участь у процесі вироблення різних законодавчих і політичних рішень. Однак при цьому існує певний рівень залежності прийнятих бізнесом рішень від цілей державної політики і непростої процедури їх узгодження. Тому корпоративістський тип

взаємодії влади і бізнесу супроводжує складне інституційне оформлення [10, с. 26].

Негативні сторони моделі наступні: у політичній сфері діє обмежена, ліцензована державою кількість (в основному економічних) неконкуруючих, ієрархічних, упорядкованих груп, на які покладається виконання конкретних функцій; держава підтримує групи інтересів в обмін на їх участь у прийнятті політичних рішень [12, с. 46].

Сучасна політична система в Україні схильна до формування корпоративних зв'язків із бізнесом, причому ієрархія корпорацій вибудовується від самих вищих рівнів державної влади і доходить до ланки муніципального управління. За таких умов інституційна структура дає змогу швидше приймати і реалізовувати політико-економічні рішення, що робить політичну систему керованою і передбачуваною [10, с. 27].

3. Неокорпоративістська. Взаємодія держави і груп інтересів призводить до участі організованих інтересів у публічному управлінні, часто групи набувають право на монополію запитів суспільства, способи агрегації інтересів зводяться до торгу угруповань з державною бюрократією (Ф. Шміттер, Г. Лембрух, С. Роккан) [8, с. 149]. Між функціонально диференційованими об'єднаннями конкуренція відсутня, оскільки вони представляють різні інтереси. Створення таких об'єднань може відбуватись як "зверху", коли держава наділяє монополією правом представництва певні, ідеологічно надійні групи (державний корпоративізм), так і "знизу" суспільними структурами, які забезпечують примат суспільних інтересів (ліберальний корпоративізм). Незалежно від засновника створені об'єднання тісно пов'язані з державними структурами, які орієнтовані на захист найбільш впливових зацікавлених груп суспільства, якими є, насамперед, бізнес (фінансово-промислові групи, бізнес-корпорації) та профспілки [9].

На сьогодні найрозвинутішою неокорпоративістською моделлю є у країнах із сильними соціал-демократичними традиціями, культурною та мовною гомогенністю, таких як Австрія, Данія, Швейцарія, Німеччина, Фінляндія, Бельгія, Ірландія, Норвегія, Швеція, Нідерланди та інші країни.

Ф. Шміттер, Г. Лембрух визначали неокорпоративізм як систему посередництва між групами інтересів, відмінність якої від плюралістичної моделі полягає в обмеженій кількості ієрархічно впорядкованих монополістичних організацій, які представляють інтереси своїх членів у ході переговорів та втілюють в життя їхню внутрішню політику [16, с. 11].

Як зазначає Ф. Шміттер, незалежно від визначення неокорпоративізму, він не є чимось таким, що може бути присутнім в політичній системі у повністю розкритому вигляді або зовсім бути відсутнім в ній. Оскільки навіть у країнах, де "класово свідомий" робітничий рух відсутній (як в Японії) чи де соціальний клас має менше значення в структурі суспільства (як у Швейцарії), усвідомлення включеності в систему міжнародних відносин може підштовхнути еліти до створення системи координації дій уряду і зацікавлених груп, функціонально тотожній неокорпоративістській моделі. Ця система передбачає ту чи іншу форму інтеграції праці, хоча механізми подібної інте-

рації можуть бути різними. В Японії головним функціональним зв'язком є зв'язок між урядом і підприємцями, причому останні міцно залучені в систему узгодження вироблення рішень, тоді як профспілки, організовані лише на рівні великих фірм, задовольняються "патерналістською" системою соціальних гарантій; водночас зайняті в дрібній і середній промисловості позбавлені можливості вести торг [16, с. 10].

Позитивна роль неокорпоративізму полягає у розгляді урядових органів як активних регуляторів взаємовідносин між різними соціальними групами і політичними асоціаціями, що дає змогу інкорпорувати їхні точки зору у процес прийняття політичних рішень. Практичним втіленням такої позиції є створення системи узгоджувальних агентств та консультативних органів з окремих напрямів державної політики, роль яких полягає у гармонізації інтересів та розробленні компромісних варіантів рішення. Проте за неокорпоративістської моделі більша частина інших потенційних учасників політичного процесу прийняття рішень, які не попадають у визначене державою корпоративне об'єднання, випадає з її поля зору, що слід розцінювати як найбільший її недолік, оскільки вона не може врахувати всю палітру місцевих та регіональних інтересів у сфері виробництва суспільних благ. Негативною стороною неокорпоративізму є також установка на формування державно-корпоративного консенсусу, який може виявлятися у своєрідному державному патерналізмі [17, с. 81], у особливому відношенні до регіонів. Це містить у собі тенденцію формування стратегії територіального розвитку, яка укладається у концептуальні рамки парадигми "полісів зростання".

Академік В. Кремень звернув увагу на принципову відмінність моделей плюралізму і неокорпоративізму, для яких спільною є їх основа — система відносин груп інтересів і держави. Він зазначав, що при плюралізмі чи лобізмі групи інтересів діють лише як "групи тиску", а не реалізації державної політики. У моделі неокорпоративізму найбільш організовані й впливові групи інтересів активно залучаються не лише в процес формування, але й реалізації державної політики завдяки широкому проникненню у систему державної влади. Так, на думку вітчизняного дослідника Ю. Мацієвського, за умов некорпоративної моделі представники обмеженої кількості організацій з чіткою, ієрархічною структурою, фіксованим чи напівфіксованим членством ведуть переговори з державою з питань внутрішньої політики і зобов'язують своїх членів дотримуватися прийнятих угод. За умов плюралістичної моделі організації, групи інтересів змагаються за своїх членів, ресурси і доступ до влади [18, с. 50].

На думку М. Остапенко, сумнівим видається поєднання громадянського суспільства і корпоративізму. Основний принцип існування громадянського суспільства — це самоорганізація, а в основі корпоративізму, неокорпоративізму закладено принцип організації — існування інституціоналізованих груп, як правило, заснованих на економічних мотивах, які постійно беруть участь у політичному процесі. При

чому кількість таких груп є доволі обмеженою. На відміну від тоталітарного корпоративізму, де залучення до взаємодії з державою носить примусовий характер, в рамках моделі неокорпоративізму участь в організаціях, які здійснюють таку взаємодію, є добровільною і будується виключно на договірній основі [18, с. 51—52].

4. Неоінституціоналістська: лобізм є неформальним інститутом, групи тиску переслідують свої приватні інтереси, зацікавлені в прийнятті державних рішень, спрямованих на підвищення їх престижу. Характерні риси — обмеженість, суб'єктивність і індивідуалізм (Д. Норт, Дж. Б'юкенен). Неоінституціональний метод, на наш погляд, дає можливість виявити механізми і принципи, характерні для системи функціонального представництва інтересів. На формування системи функціонального представництва безпосередньо впливають особливості взаємодії груп інтересів і влади і "правила гри", встановлені усередині даної системи. В рамках неоінституціонального підходу саме "правила гри" визначають спосіб функціонування системи. На думку Д. Нортона, інститути — це "правила гри" в суспільстві, або, висловлюючись більш формально, створені людиною обмежувальні рамки, які організовують взаємовідносини між людьми [19, с. 17]. У політичній системі, зокрема, визначальну роль відіграють особливості взаємодії груп інтересів і держави. Норми і правила, що склалися для регулювання даних відносин, транслуються на розвиток інших сфер суспільного життя.

На нашу думку, кожна модель передбачає різний статус і різні форми участі груп інтересів у формуванні публічної політики: або висока автономія, але конкурентний і негарантований доступ до механізмів ухвалення рішень (плюралізм); або постійна участь у формуванні публічної політики, але скорочення автономії (неокорпоративізм). На нашу думку, в Україні на сьогодні лише формується модель неокорпоративізму і цей процес триватиме ще кілька років.

Аргументами на користь становлення саме цієї моделі є:

1. Формування активного громадянського суспільства, здатного представляти та відстоювати свої інтереси (так, організації та рухи громадянського суспільства є повноправним учасником системи узгодження інтересів поряд з бізнесом).

2. Формування механізмів представництва функціональних інтересів в процесі налагодження взаємодії об'єднань представників великого капіталу з політичними партіями. Цілями зазначеної взаємодії є публічне та прозоре використання політичних інструментів представлення, захисту та узгодження інтересів зацікавлених сторін.

3. У межах функціонування біпартистської моделі неокорпоративізму має місце і безпосередня взаємодія влади і представників корпоративних груп інтересів. Об'єднання організацій підприємців беруть участь у засіданнях урядових робочих груп, у розробці державних цільових програм, законопроектів, розробляють пропозиції до законодавства з основних сфер своїх інтересів.

4. Існування груп тиску, яким властиві непублічні процеси узгодження інтересів бізнесу та держави, що мають наслідком прийняття органами державної влади рішень, які часто встановлюють різного роду преференції для конкретного бізнесу.

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

Концепції груп інтересів визнаються на даний момент одними з провідних наукових парадигм політології, а їх ідеї дозволяють пояснювати закономірності широкого кола політичних процесів, оскільки головним завданням політики є досягнення механізму забезпечення компромісу (балансу, узгодженості) групових інтересів через соціальне посередництво, громадське представництво, громадське лобіювання, адвокацію та інші механізми.

Однак у світовій практиці жодна з моделей не реалізується в чистому вигляді, існує їх синтез, причому з відмінністю в переважанні однієї моделі над іншою. В Україні ще належить сформувати власну модель взаємодії влади, бізнесу та громадських організацій, що включає основні принципи, стратегію, пріоритетні напрями розвитку, сфери та елементи, механізми реалізації та оцінку ефективності, закріплену в базових документах і стандартах взаємодії [10, с. 27].

Що стосується перспектив подальших розвідок у цьому напрямі, то вони пов'язані з більш детальним вивченням особливостей впровадження моделі неокорпоративізму в Україні.

### Література:

1. Логвиненко Д.В. Теория групп интересов в политике: генезис, развитие, направления и школы. Теория и практика общественного развития 2015. № 19. С.119—121.
2. Бентли А. Процесс государственного управления. Изучение общественных давлений. М.: Перо, 2012. 408 с.
3. Лекция 10. Группы интересов и лоббизм в политике. URL: <https://nicbar.ru/politology/study/kurs-politicheskaya-sotsiologiya/342-lektsiya-10-gruppy-interesov-i-lobbizm-v-politike> (дата звернення 16.03.2021 р.).
4. Truman D. The Governmental Process. — N.Y., 1951. P. 15—25.
5. Джанда К., Берри Д.М., Годман Д., Хула К.В. Трудным путем демократии: процесс государственного управления в США / Мер. с англ. М.: РОССПЭН, 2006. 658 с.
6. Олсон М. Логика коллективных действий. Общественные блага и теория групп. М.: Фонд экономической инициативы, 1995. 165 с.
7. Schattschneider E.E. (1942). Party government. New York: Holt, Rinehart and Winston.
8. Рогочая Г.П., Макаренко А. В., Смольникова К. А. Эволюция методологических подходов в исследовании групп интересов и лоббизма. Историческая и социально-образовательная мысль. 2017. Т. 9. № 6/1. С. 148—154.
9. Молодцов О.В. Сутність політичної мережі як моделі представництва та реалізації інтересів суб'єктів

територіального розвитку. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej3/txts/POLITICHNI/05-MOLODCOV.pdf> (дата звернення 17. 03. 2021 р.).

10. Механізми узгодження інтересів у виробленні публічної політики в Україні: навч. посіб. / С.О. Телешун, В.В. Карлова, О.Г. Пухкал, І.В. Рейтерович, С.В. Ситник; за заг. ред. С.О. Телешуна. Київ: НАДУ, 2019. 192 с.

11. Дикун І.М. Теорія плюралістичної демократії: сучасні підходи та головні ознаки. URL: [http://app.nuoua.od.ua/archive/40\\_2010/50.pdf](http://app.nuoua.od.ua/archive/40_2010/50.pdf) (дата звернення 17. 03. 2021 р.).

12. Публічна політика: навч. посіб. / авт. кол.: С.О. Телешун, С.В. Ситник, І.В. Рейтерович та ін.; за заг. ред. С.О. Телешуна, д-ра політ. наук, проф. Київ: НАДУ, 2016. 340 с.

13. Дементьев В.В. Экономика как система власти. Донецк: Изд-во "Каштан", 2003. 404 с.

14. Алексєєнко І. Плюралістична демократія як концептуальна передумова політологічного дослідження форми правління: досвід західних досліджень. Науковий вісник Ужгородського університету. Серія "Політологія, Соціологія, Філософія". 2010. № 15. С. 179—182.

15. Schmitter, Ph. & Grote, J. (1997). The Corporatist Sysyphus: Past, Present and Future. San Domenico; Fireze: European University Institute.

16. Феномен неокорпоративізму: європейські реалії та тенденції інституціонування в Україні. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2011-01/neokorp-c2285.pdf> (дата звернення 17. 03. 2021 р.).

17. Ченчиков А.О. "Неокорпоративизм" как система функционального представительства интересов в современной России. Актуальные проблемы политологии: сб. науч. работ студ. и аспирантов Рос. ун-та дружбы народов / отв. ред. В.Д. Зотов. М.: МАКС Пресс, 2001. 200 с.

18. Остапенко М.А. Плюралізм та неокорпоративізм як моделі узгодження інтересів суспільства і держави. Науковий часопис НПУ імені М.П. Драгоманова. 2012. № 7. С. 48—53.

19. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Фонд экономической книги "Начала", 1997. 180 с.

## References:

1. Lohvynenko, D.V. (2015), "The theory of interest groups in politics: genesis, development, directions and schools", *Teoriya y praktyka obschestvennoho razvytyia*, vol. 19, pp. 119—121.

2. Bently, A. (2012), *Protsess hosudarstvennoho upravleniya. Yzuchenye obschestvennykh davleniy* [The process of public administration], Pero, Moscow, Russia.

3. Baranov, N. (2016), "Lecture 10. Interest groups and lobbying in politics", available at: <https://nicbar.ru/politology/study/kurs-politicheskaya-sotsiologiya/342-lektsiya-10-gruppy-interesov-i-lobbizm-v-politike> (Accessed 10 Sept 2021).

4. Truman, D. (1951), *The Governmental Process*, N.Y., USA, pp. 15-25.

5. Dzhandan, K. Berry, D.M. Hodman, D. and Khula, K.V. (2006), *Trudnym putem demokratyy: protsess hosu-*

*darstvennoho upravleniya v SShA* [The Hard Road to Democracy: The Process of Governance in the United States], ROSSPEN, Moscow, Russia.

6. Olson, M. (1995), *Lohyka kolektyvnykh dejstvyj. Obschestvennye blaha y teoriya hrupp* [The logic of collective action. Public goods and group theory], Fond ekonomicheskoy ynytsyatyvy, Moscow, Russia.

7. Schattschneider, E.E. (1942), *Party government*, Holt, Rinehart and Winston, New York, USA.

8. Rohochaia, H.P. Makarenko, A.V. and Smol'nykova, K.A. (2017), "Evolution of methodological approaches in the study of interest groups and lobbying", *Ystorycheskaia y sotsyal'no-obrazovatel'naia mysl'*, vol. 9, no. 6/1, pp.148—154.

9. Molodtsov, O.V. (2006), "The essence of the political network as a model of representation and realization of the interests of the subjects of territorial development", available at: <http://academy.gov.ua/ej/ej3/txts/POLITICHNI/05-MOLODCOV.pdf> (Accessed 10 Sept 2021).

10. Teleshun, S.O. Karlova, V.V. Pukhkal, O.H. Rejterovych, I.V. and Sytnyk, S.V. (2019), *Mekhanizmy uzgodzhennia interesiv u vyroblenni publichnoi polityky v Ukraini* [Mechanisms of coordination of interests in the development of public policy in Ukraine], NADU, Kyiv, Ukraine.

11. Dykun, I.M. (2010), "The theory of pluralistic democracy: modern approaches and main features", available at: [http://app.nuoua.od.ua/archive/40\\_2010/50.pdf](http://app.nuoua.od.ua/archive/40_2010/50.pdf) (Accessed 10 Sept 2021).

12. Teleshun, S.O. Sytnyk, S.V. and Rejterovych, I.V. (2016), *Publichna polityka* [Public policy], NADU, Kyiv, Ukraine.

13. Dement'ev, V. (2003), *V. Ekonomika kak systema vlasty* [Economy as a system of power], Yzd-vo "Kashan", Donetsk, Ukraine.

14. Alieksieienko, I. (2010), "Pluralistic democracy as a conceptual prerequisite for the political science study of the form of government: the experience of Western research", *Naukovyj visnyk Uzhhorod'skoho universytetu. Seriya "Politologiya, Sotsiologiya, Filosofiia"*, vol. 15, pp. 179—182.

15. Schmitter, Ph and Grote, J. (1997), *The Corporatist Sysyphus: Past, Present and Future*, European University Institute, Fireze, San Domenico.

16. NISS (2011), "The phenomenon of neo-corporatism: European realities and trends of institutionalization in Ukraine", available at: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2011-01/neokorp-c2285.pdf> (Accessed 10 Sept 2021).

17. Chenchikov, A.O. (2001), ["Neocorporatism" as a system of functional representation of interests in modern Russia], MAKS Press, Moscow, Russia.

18. Ostapenko, M.A. (2012), "Pluralism and neo-corporatism as models of reconciling the interests of society and the state", *Naukovyj chasopys NPU imeni M.P. Drahomanova*, vol. 7, pp. 48—53.

19. Nort, D. (1997), *Instytuty, ynstytutsyonal'nye yzmeneniya y funktsyonyrovanye ekonomiky* [Institutions, Institutional Change and Economic Performance], Fond ekonomicheskoy knyhy "Nachala", Moscow, Russia.

*Стаття надійшла до редакції 15.09.2021 р.*

*І. В. Антонюк,  
здобувач магістратури кафедри управління охороною здоров'я та публічного  
адміністрування, Національний університет охорони здоров'я України імені П. А. Шупика  
ORCID ID: 0000-0001-8331-7465*

*С. П. Кошова,  
к. держ. упр., доцент 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: 10.32702/2306-6814.2021.18.99

# ЗАПРОВАДЖЕННЯ ПРОГРАМ SMART-CITY У ВЕЛИКИХ МІСТАХ: ВІТЧИЗНЯНИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

*I. Antoniuk,  
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*

## INTRODUCTION OF SMART-CITY PROGRAMS IN LARGE CITIES: DOMESTIC AND FOREIGN EXPERIENCE

**Концепція "розумне місто" активно впроваджується у містах Європи для забезпечення підвищення рівня якості життя та добробуту, рівня безпеки громадян та участі у прийнятті рішень щодо розвитку міст. Концепція реалізовується через розробку проєктів та технологічні рішення у різних сферах життя соціуму: соціальній, екологічній та економічній. Мета статті полягала у порівнянні вітчизняного та зарубіжного досвіду запровадження програм "розумного міста" на прикладі міста Луцьк, Україна, та міста Вроцлав, Польща. Результати свідчать про висхідний тренд у реалізації програм "розумних міст" в Україні та точковий характер проєктів у різних сферах життя суспільства. Натомість у Польщі проєкти інтелектуального міста реалізуються системно у таких сферах: 3 проєкти в галузі екології, 16 у галузі транспорту, 4 інфраструктурні проєкти, 11 в галузі управління, 6 у сфері розвитку людського капіталу, 6 освітніх проєктів, 6 соціальних проєктів, 6 проєктів у сфері економіки. Сучасна концепція "розумного міста" відображає синергію конкурентоспроможності та сталого розвитку, ототожнюється з поняттями "intelligent cities, knowledge-based cities, smart cities, learning cities", які передбачає активне використання громадянами інформаційно-комунікаційних технологій, зокрема в області врядування, адміністрування, менеджменту та комунікації. Програми розвитку інтелектуальних міст спрямовані на покращення соціального добробуту населення, спрощення взаємодії з органами державної влади, комунальними підприємствами, адаптацію громадян у життя соціуму. В Україні пріоритетними сферами реалізації проєктів є безпека, транспорт та електроенергія. У Польщі проєкти реалізуються системно у різних сферах життя суспільства та спрямовані на повну автоматизацію соціальної, економічної та екологічної складових сталого розвитку міста. Загалом концепція "розумне місто" характеризується соціальною спрямованістю. При цьому,**

як у межах ЄС, так і в межах України громадяни займають пасивну позицію у реалізації концепції, виступаючи лише користувачами технологічних рішень, які пропонуються органами влади.

*The concept of the "smart city" is being actively implemented in European cities to improve the quality of life and well-being, the level of security of citizens and participation in decision-making on urban development. The concept is implemented through the development of projects and technological solutions in various spheres of society: social, environmental and economic. The purpose of the article was to compare domestic and foreign experience in implementing "smart city" programs on the example of the city of Lutsk, Ukraine, and the city of Wroclaw, Poland. The results indicate an upward trend in the implementation of "smart cities" programs in Ukraine and the point nature of projects in various spheres of society. In Poland, on the other hand, intellectual city projects are implemented systematically in the following areas: 3 projects in the field of ecology, 16 in the field of transport, 4 infrastructure projects, 11 in the field of management, 6 in the field of human capital development, 6 educational projects, 6 social projects, 6 projects in sphere of economy. The modern concept of "smart city" reflects the synergy of competitiveness and sustainable development, identified with the concepts of "intelligent cities, knowledge-based cities, smart cities, learning cities", which involve the active use of information and communication technologies, including governance, administration, management and communications of the Program of development of intellectual cities are directed on improvement of social well-being of the population, simplification of interaction with public authorities, the municipal enterprises, adaptation of citizens to a life of a society. In Ukraine, the priority areas for project implementation are security, transport and electricity. In Poland, projects are implemented systematically in various spheres of society and aimed at full automation of social, economic and environmental components of sustainable development of the city. In general, the concept of "smart city" is characterized by social orientation. At the same time, both within the EU and within Ukraine, citizens take a passive position in the implementation of the concept, acting only as users of technological solutions offered by the authorities.*

*Ключові слова: "розумне місто", програми Smart-city, проекти Smart-city, урбаністичний розвиток.  
Key words: "smart city", Smart-city programs, Smart-city projects, urban development.*

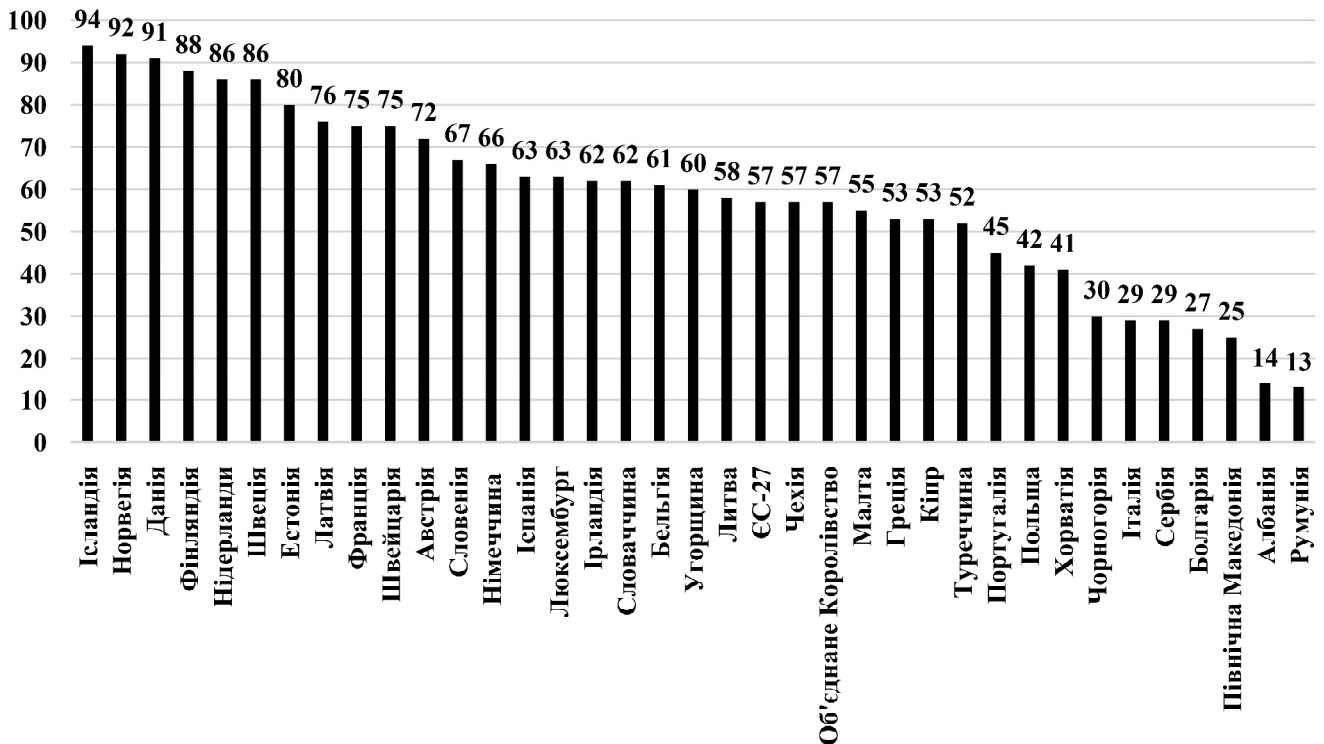
## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Програми розвитку "розумних міст" забезпечують перехід соціуму до вищого рівня якості життя завдяки технологіям, які покращують взаємодію між приватним та публічним сектором. Технології полегшують доступ громадян до публічних послуг, скорочуючи рівень ймовірності корупції та бюрократії. Водночас впровадження концепції "розумного міста" потребує активної позиції громадян та розвитку їх цифрових навиків, подолання супротиву та позитивного сприйняття потенційних переваг у застосуванні технологічних рішень у повсякденному житті. В межах країн ЄС-27 відсоток використання мережі Інтернет громадянами становив 89% у 2020 році з мінімальним значенням у 74% у Болгарії та максимальним 99% у Ісландії, Данмарку, Люксембургу [4]. При цьому рівень розвитку цифрових навиків у ЄС-27 становив 56% у 2019 році (мінімум у Албанії — 21%, Румунії — 31%, Туреччині — 36%, максимум — у Нідерландах — 79%, Швейцарії — 77%, Німеччині та Данмарку — 70%) [5]; рівень розвитку комп'ютерних навиків становив 63% у ЄС-27 у 2014 році [6]; рівень

розвитку навиків користування мережею Інтернет — 74% у 2013 році [7]. Це свідчить про те, що проникнення технологій у соціумі не визначає розвиток навиків їх використання, який суттєво відстає від рівня використання мережі Інтернет. Вказане потребує виявлення того, наскільки програми впровадження концепції "розумного міста" позначаються на якості життя населення, рівні добробуту, стану використання громадянами ІКТ для взаємодії з державними органами влади.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

У науковій літературі концепцію "Smart-city" розглядають як підхід до урбаністичного розвитку міста, що розвинений завдяки концепції урбаністичної конкурентоспроможності, яка відображає якість життя населення та рівень розвитку підприємництва [26]. Розумне місто також розглядають як концепцію управління містом та міським простором у різних сферах життєдіяльності завдяки технологіям (мережа 5G, RFID транспондери, хмарна інфраструктура, інтернет речей як ос-



**Рис. 1. Інтернет-використання: взаємодія громадян у межах країн ЄС-27 з органами державної влади (останні 12 місяців), 2020 рік, 5 від усіх громадян**

Джерело: [3].

новні "підривні" інновації, що формують нову екосистему міста) [19; 22]. Сучасна концепція "розумного міста" відображає синергію конкурентоспроможності та сталого розвитку, ототожнюється з поняттями "intelligent cities, knowledge-based cities, smart cities, learning cities", які передбачають активне використання громадянами інформаційно-комунікаційних технологій, зокрема в області врядування, адміністрування, менеджменту та комунікації [26]. Інтеграція смарт-технологій відбувається через реалізацію смарт-проектів, а наслідком цих процесів є розвиток смарт-міст (Smart City) [12]. Концепція "розумного міста" розглядається як стає, інклюзивне та процвітаюче місто, що забезпечує реалізацію підходу, орієнтованого на людину, її добробут та безпеку [15]. Візією "розумного міста" є урбаністичний центр з високим рівнем безпеки та екологічного розвитку, технологічного розвитку завдяки впровадженню інновацій у транспорті, енергетиці, водопостачанні та водовідведенні, зокрема лічильників, датчиків, мереж з комп'ютеризованими системами, які включають бази даних, алгоритми відстеження та аналізу, контролю, прийняття рішень [9]. Смарт-технологіями є Bus Rapid Transit (BRT) [15], смарт-технології планування поїздок та оплати [16], технології обліку комунальних послуг на основі системи моніторингу інтелектуального лічильника [1; 24], системи цифрової оплати публічних послуг на основі блокчейну [13], сенсорні мережі, картографічні дрони та великі дані [17], технології забезпечення соціальної взаємодії публічних органів влади та громадян як споживачів публічних послуг.

Технології дають змогу контролювати рівень безпеки міста, систему транспорту, рівень публічного добробуту, електронного урядування та якісного надання адміністративних послуг. Розглядає процеси трансформації

концепції інтелектуальних міст 1.0 та 2.0 на концепцію інтелектуального міста 3.0, де члени місцевої громади відіграють головну роль як користувачі технологічних змін та рішень, творці міського простору через активну участь у прийнятті рішень у плануванні міського простору [25]. Основні принципи концепції розумного міста побудовані на сучасних екологічно чистих технологіях. Яскравим прикладом концепції розумного міста є інвестиції у відновлювані джерела енергії (ВДЕ), які нині є популярним напрямом у міській трансформації [14].

Концепція "розумних міст" стає дедалі популярнішою та забезпечує створення інноваційної екосистеми для ефективної взаємодії органів публічної влади та громадян, скорочуючи прямі адміністративні витрати місцевих адміністрацій [20]. Досвід країн ЄС свідчить про те, що така екосистема забезпечує надання інноваційних послуг громадам через реалізацію проектів Human Smart Cities у містах [18]. Як наслідок, забезпечується вищий рівень безпеки та вищий рівень якості життя завдяки інтелектуальним технологіям [2], а sustainability, safety and smartness є ключовими компонентами розвиненої інфраструктури [10]. Модернізація інфраструктури є одним з ключових завдань публічних органів влади у всьому світі [17].

Еволюція концепції розумних міст зумовила появу концепції "Smart government" як елементу електронного управління та демократії [8]. Ця концепція характеризує діяльність публічних органів влади з точки зору творчого інвестування в технології разом з інноваційними стратегіями в цілях формування гнучких та стійких державних структур та інфраструктури управління [8]. "Smart government" трансформує надання послуг громадянам та змінює структуру управління, роблячи його більш відкритим.





Рис. 2. Використання громадянами ЄС-27 мережі Інтернет у розрізі функцій електронного врядування, 2011–2020 роки (% від усіх громадян)

Джерело: [3].

## МЕТА СТАТТІ

Мета статті полягає у порівнянні вітчизняного та зарубіжного досвіду запровадження програм "розумного міста" на прикладі міста Луцьк, Україна, та міста Вроцлав, Польща.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

У межах країн ЄС використання мережі Інтернет для взаємодії з органами влади становить у середньому 57% у 2020 році (рис. 1). Якщо у країнах Північної та Центральної Європи вищий рівень використання мережі Інтернет для взаємодії з органами влади громадян, то у країнах Східної Європи переважно нижчий рівень розвитку електронного врядування та проникнення ІКТ у публічно-приватному секторі з метою взаємодії.

За останні десять років (2011–2020) рівень електронного врядування зріс у країнах Європи. Відтак, відсоток громадян, які взаємодіють з органами державної влади (останні 12 місяців) через Інтернет зросла на 16%, отримують інформацію з веб-сайтів державної влади (останні 12 місяців) — на 10%, завантажують офіційні форми документів (останні 12 місяців) — на 12%, подають завершені форми документів (останні 12 місяців) — на 16%. Громадяни ЄС все частіше використовують Інтернет для виконання повсякденних завдань. За

останні роки використання електронного уряду також набуло популярності, оскільки електронні сервіси дозволяють громадянам отримувати інформацію в будь-який момент або віддалено виконувати адміністративні завдання. У 2020 році 47% людей у ЄС у віці 16–74 років отримували інформацію на веб-сайтах органів державної влади протягом останніх 12 місяців до опитування. Ця частка значно зросла порівняно з 2008 роком (33%). Громадяни різного віку використовують веб-сайти органів державної влади для отримання інформації. Частка людей, які повідомили, що робили це за останні 12 місяців, була найвищою серед людей віком 25–34 роки (59%), у віці 35–44 років частка становила 56%. Хоча громадяни похилого віку рідше користувались веб-сайтами органів державної влади для отримання інформації, більше чверті (26%) громадян у віці 65–74 років використовували для цього державні веб-сайти за останні 12 місяців.

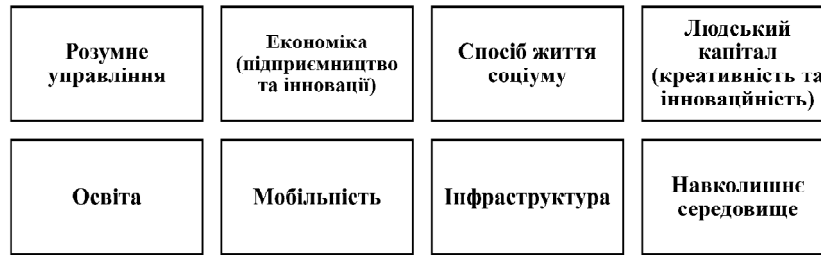
Проаналізовані форми розвитку електронного врядування свідчать про висхідний тренд у розвитку "розумних міст" у Європі та переважно пасивну участь громадян у розвитку електронної демократії.

В Україні у містах поступово реалізуються проекти розвитку "розумних міст". Для прикладу у 2017 році презентовано проект "Луцьк — SMART-столиця Украї-

Таблиця 1. Етапи фінансування Миської комплексної програми "Безпечне місто Луцьк"

Джерела фінансування, яке пропонується залучити на виконання Програми	Роки виконання Програми			Усього витрат на виконання Програми (тис. грн)
	2019 рік	2020 рік	2021 рік	
Усього, у тому числі:	10 000	25 000	15 000	50 000
державний бюджет	5 000,00	10 000,00	5 000,00	20 000,00
бюджет м. Луцька	5 000,00	15 000,00	10 000,00	30 000,00

Джерело: [27].



**Рис. 3. Виміри впровадження концепції "розумне місто" у Вроцлаві**

Джерело: складено авторами на основі [23].

ни", що передбачає впровадження технологій у міському просторі. Реалізація проєктів залежить від людського капіталу, рівня співпраці органів місцевого самоврядування, громади та бізнесу. Енергозберігаючі проєкти також є компонентом інтелектуального міста (для прикладу, смарт-системи у ПАТ "Волиньобленерго", проєкти у галузі сільського господарства та ІТ). Рішенням міської ради від 26.06.2019 №58/56 м. Луцьк у місті прийнято міську комплексну програму "Безпечне місто Луцьк" на 2019-2021 роки, що передбачає "побудову сучасного міста з впровадженням новітніх технологій" [27], з обсягом фінансування у розмірі 50 000 тис. грн (табл. 1) (коштів міського бюджету 30 000,00 тис. грн, коштів державного бюджету 20 000,00 тис. грн). Серед основних технологій підвищення рівня безпеки: відеоспостереження за стратегічними об'єктами та громадськими місцями, контролем та безпекою дорожнього руху, пристрої з функціональними можливостями (датчики сповіщення, кнопки виклику поліції), технології єдиної волоконно-оптичної мережі для отримання інформації правоохоронними органами, диспетчерський центр з програмним забезпеченням та обладнанням для контролю, аналізу попередження надзвичайних ситуацій, система оповіщення жителів міста про потенційні загрози. Кінцева мета програми — посилення рівня безпеки жителів міста.

В межах програми також заплановано встановлення додаткових SMART-зупинок по місту, встановлення "розумних" табло, "острівків безпеки" та системи оповіщення для підвищення якості обслуговування жителів у транспортному секторі та надання сервісних послуг мешканцям міста.

У Львові, Києві та Одесі також впроваджують "розумні" технології для віддаленого автоматичного керування датчиками, системами зчитування даних з приладів обліку для мінімізації витрат та без використання GSM-каналу зв'язку. Вказані технології інтегрували на свердловинах КП "Луцькводоканал". Планується впровадження "живої" системи управління мережами на підприємстві "Луцьквітло". Цю новітню технологію матимуть можливість використати у міських системах у межах інноваційної програми smart city.

Серед розумних технологій міста Луцьк — Інтернет речей як програма для автоматизованої роботи приладів без людського втручання, взаємодії громадян між собою, передачі інформації про стан мереж, регулювання роботи приладів та систем.

Прикладом програми Інтернету речей є технологія "розумний дім", яка активно впроваджується у великих містах України для управління електричними мережа-

ми, в системі охорони здоров'я та системі освітлення, водопровідно-каналізаційними мережами, в системі екології та інших сферах. "розумні" датчики дистанційно та автоматично здійснюють аналіз показників лічильників електроенергії, газу, води та контролюють рівень тиску в мережі, передають інформацію про стан мережі та потенційні ризик загрози їх роботи. За допомогою датчиків відбувається регулювання освітлення вулиць, зокрема при наближенні об'єктів та суб'єктів з метою економії енергії, аналізу помилок у роботі вуличного обладнання.

У місті Луцьк у 2020 році впроваджено автоматичну технологію комунікації громадян з комунальними службами, що забезпечує отримання інформації про аварії, планові роботи в межах міста завдяки електронній системі з інтегрованими службами володіння такою інформацією. Луцьку також впроваджено автоматизовану систему обліку оплати проїзду в міському пасажирському транспорті, що суттєво підвищило якість надання транспортних послуг через зростання швидкості оплати за проїзд, швидкості обліку фактично наданих транспортних послуг міським пасажирським транспортом. Реалізація проєкту забезпечила економію коштів бюджету та їх ефективне використання при відшкодуванні реальних втрат доходів від пільгових перевезень [28].

Надання послуг громадянам завдяки Центрам надання адміністративних послуг з можливістю запису в електронну чергу також забезпечує розвиток "розумних міст". Відтак у Луцьку у 2020 році ЦНАП надано 103709 послуг, у 2021 році (січень — липень) — 76998. Громадяни мають змогу електронного запису на отримання адміністративних послуг [29].

На відміну від міст України, де реалізація концепції "розумних міст" відбувається точково на основі бюджетних програм та проєктів, у Польщі реалізовується пул проєктів в рамках програми "розумне місто" (3 проєкти в галузі екології, 16 у галузі транспорту, 4 інфраструктурні проєкти, 11 в галузі управління, 6 у сфері розвитку людського капіталу, 6 освітніх проєктів, 6 соціальних проєктів, 6 проєктів у сфері економіки). У місті Вроцлав спрямовуються значні інвестиції в людський та соціальний капітал з метою розвитку сучасної інфраструктури, яка є основою стійкого економічного розвитку та складовою високої якості життя. Серед проєктів — розвиток інфраструктури завдяки технології Інтернету речей та збільшенню швидкості передачі даних шляхом впровадження LoRaWAN — розгалуженої вузькосмугової мережі далекого діапазону, здатної передавати швидкість передачі даних у двох напрямках від 0,3 кбіт / с до 50 кбіт / с, збільшити рівень безпеки та скороти-

ти рівень споживання енергії. У Вроцлаві функціонує чотири базових станції комунальної мережі LoRaWAN. Проекти розвитку людського капіталу передбачають активізацію діяльності громадян, яка є основою демократії, а саме підтримку створення та розвитку вроцлавських неурядових організацій та соціальних ініціатив. Для цього в місті Вроцлавський центр підтримки неурядових організацій проводить навчальні, консультаційні та інформаційні заходи та надає власні приміщення та ресурси громадянам [23].

Програма "розумне місто" у Вроцлаві передбачає реалізацію проєктів у таких вимірах: 1) управління — впровадження технологій в політиці та стратегії, електронному офісі та відкрите самоврядування; 2) економіка (підприємництво та інновації) — пошук рішень для стимулювання підприємництва та інновацій, підвищення продуктивності праці та зв'язку місцевих та світових ринків; 3) спосіб життя соціуму — взаємодія людей в соціумі та пошук рішень при взаємодії; 4) людський капітал (креативність та інноваційність) — формування винахідливості та креативності громадян; 5) освіта — інвестиції в освіту та знання, включаючи освіту людей похилого віку та освіту підприємництва; 6) мобільність — інтегрована транспортна система, ІКТ та підтримка екологічного транспорту; 7) інфраструктура — інфраструктурні рішення та технології; 8) навколишнє середовище — стійкий розвиток міста через належне управління ресурсами, інвестиції в зелені технології, громадський та пішохідний транспорт (рис. 3).

Серед основних проєктів програми "розумне місто" у вимірі "управління" Вроцлава варто виділити [23]:

1. Віртуальний радник-резидент — це система діалогу на основі чату, завданням якої є поліпшення пошуку та спілкування резидента офісу.

2. Біржа нерухомого майна — база даних нерухомого майна, що пропонується до продажу Вроцлавською комуною в рамках тендерної процедури, що регулярно оновлюється.

3. Mobile Resident Assistant — додаток MRA — це додаток для жителів Вроцлава, які беруть участь у житті міста та їх найближчого оточення. Завдяки їй мешканець може швидко інформувати служби про порушення у функціонуванні міської інфраструктури.

4. Програмне забезпечення для електронних консультацій — система, яка сприяє обробці та архівуванню даних, що стосуються функціонування органів місцевого самоврядування.

5. SIS — завданням Просторової інформаційної системи Вроцлава є отримання, обробка та подання даних про просторову інформацію та супровідну описову інформацію про об'єкти в місті.

6. E-PUAP — муніципальне управління Вроцлава приймає форми, подані через платформу ePUAP, тобто Електронну платформу служб державного управління. Подання електронного підпису або підписання форми за допомогою довіреного профілю є основою для ведення адміністративного судочинства.

7. Електронне управління документацією — EDM-система управління електронною документацією в муніципальному управлінні Вроцлава.

8. Система центральної черги. Мета проєкту — підвищити рівень послуг для жителів Вроцлава шляхом

централізації пунктів обслуговування споживачів та запровадження єдиної системи управління чергою.

9. Перекладач мови жестів — проєкт, пов'язаний з наданням допомоги глухим жителям Вроцлава у вирішенні офіційних питань у ратуші.

Одним з економічних проєктів Вроцлава є біржа нерухомості — це постійно оновлювана база даних про нерухомість, що пропонується Вроцлавською комуною для продажу в рамках тендерної процедури. Основним інструментом біржі є пошукова система, завдяки якій можна знайти інформацію про нерухомість (дані про нерухомість, фотографії, карта та інша інформація, скани документів, що стосуються нерухомості). Пропозиції згруповані за двома основними категоріями: нерухомість (земля та будівлі) та приміщення (житлова та комерційна) [23].

У рамках концепції "розумне місто" реалізовується проєкт "освіта для підприємництва" з метою розвитку фінансових навиків ведення бізнесу та пришвидшення адаптації молодих працівників при працевлаштуванні. Проекти Вроцлавської програми навчання підприємництва поєднують фінансові знання та м'які навички, з особливим акцентом на колективній роботі. Серед проєктів Вроцлава — проєкт надання доступу до відкритих даних — це інформація або набори даних, якими може користуватися кожен житель громади. Їх можна розповсюджувати та використовувати без будь-яких обмежень, зокрема у комерційних цілях. Проєкт забезпечує більший рівень прозорості міста, участь жителів у справах міста та прийнятті рішень щодо управління міським простором [23].

У транспортному секторі міста впроваджуються технологічні рішення, засновані на візуальному виявленні сплати за місця на майданчиках платних пракувань за допомогою HD-камер, магнітооптичних датчиків на основі зв'язку LoRaWAN. У місті впроваджуються рішення на основі онлайн-доступу до даних з усіх пристроїв системи, зокрема технології, які сканують номерні знаки та перевіряють платежі в реальному режимі, що автоматизує процес придбання часу паркування. Ще один проєкт — це Вроцлавська система зарядки електромобілів (WSLPE) для побудови інфраструктури зарядки для електромобілів у Вроцлаві та сприяння екологічним подорожам на електричних транспортних засобах. Забезпечення можливості зарядки транспортних засобів у загальнодоступних пунктах з одночасним просуванням сприятиме популяризації цього виду громадського транспорту в місті.

У транспортному секторі міста Вроцлав також реалізовується проєкт для проведення дослідно-конструкторських робіт з метою оптимізації використання транспортних ресурсів (що використовуються в місті), нерухомих (дороги, стоянки, тротуари) та мобільних ресурсів (велосипеди, орендовані машини, автобуси, трамваї, таксі, автомобілі, інвалідні візки тощо). У найбільш обширному варіанті система передбачає можливість оптимізації вибору маршруту подорожі та вибору транспортного засобу на основі уподобань, встановлених користувачем, місцезнаходження користувача (GSM, GPS, WiFi, Bluetooth), оптимізації дорожніх витрат, моніторинг розташування різних транспортних засобів, автоматичний розрахунок із застосуванням якомога

менше обладнання та якомога меншим впливом на архітектурно-технічну систему міста. Компоненти системи включають [23]:

1. Центральна система Smart Trip — це мобільний додаток, призначений для використання переважно на смартфонах. Також передбачена версія браузера програми.

2. Функціональні програми:

2.1. Система продажу квитків на громадський транспорт (включаючи квитки у вигляді QR-кодів, платежі за допомогою мобільних пристроїв, наприклад, телефон, смуги маяків, плата за проїзд автоматично).

2.2. Система збору плати за паркування (включаючи автоматичне розпізнавання клієнтів у зоні з абонементом та без нього, ідентифікацію зони через систему, платежі операторами мобільного зв'язку, автоматичні платежі за паркування).

2.3. Система лояльності — бали, що збираються за пересування містом без автомобіля, які можна перетворити на послуги, що надаються містом, включеними в систему лояльності.

2.4. Великі дані — усі дані із системи будуть записані в базу даних.

2.5. Продаж квитків у комунальні установи — інформація про події в місті з'явиться у мобільному додатку, а під інформацією з'явиться маркер, за допомогою якого можна буде придбати квиток.

2.6. Система розпізнавання зайнятості місця для паркування — заснована на різних технологіях — візуальне розпізнавання, маяк, радар, лазер тощо.

Енергетичний сектор є одним з найбільш перспективних у контексті впровадження концепції інтелектуального міста та інтелектуальних систем. Відтак у Вроцлаві (Польща) реалізовано смарт-проект розвитку енергетичного сектору міста в межах проекту "смарт-сіті", який забезпечив модернізацію мереж управління енергоефективністю. Проект передбачав автоматизацію звітності лічильників у межах міста для впровадження принципу оплати споживачами спожитої енергії відповідно обсягам споживання. В межах проекту також запровадили автоматизовану систему відслідковування обсягів споживання для чіткості управління процесами отриманої енергії користувачами, нівелювання ризиків несплати за спожиту енергію. В межах проекту встановлено 300 лічильників, що пов'язані з сервером постачальника, концентратор якого забезпечував передачу даних завдяки мобільному зв'язку. В кінцевому підсумку було автоматизовано аналіз та контроль за постачанням, споживанням та оплатою за енергію, підвищено рівень безпеки енергоспоживання та уникнення кібератак, фінансових ризиків при сплаті споживачами за енергію.

## ВИСНОВКИ

Запровадження програм "розумне місто" в Україні відбувається шляхом інтеграції технологій у енергетиці, водопостачанні, водовідведенні, транспорті, системі безпеки міста, медицині, освіті. Розумні технології забезпечують підвищення рівня безпеки через контроль можливих ризиків та їх попередження у вказаних сферах. В Україні з початку 2017 року відбувається адаптація досвіду країн ЄС (зокрема польських проектів роз-

витку розумних міст) у впровадженні технологічних рішень підвищення рівня безпеки та добробуту громадян. Відтак пріоритетним сферами реалізації проектів є безпека, транспорт та електроенергія. Для порівняння, у Польщі проекти реалізуються системно у різних сферах життя суспільства та спрямовані на повну автоматизацію соціальної, економічної та екологічної складових сталого розвитку міста. Загалом концепція "розумне місто" характеризується соціальною спрямованістю. У Польщі концепція спрямована на реалізацію інноваційних, технологічних та екологічно чистих рішень у різних вимірах: управлінні, економіці, способі життя громадян, людському капіталі, мобільності, освіті, інфраструктурі та навколишньому середовищі. При цьому, як у межах ЄС, так і в межах України громадяни займають пасивну позицію у реалізації концепції, виступаючи лише користувачами технологічних рішень, які пропонуються органами влади.

Подальші дослідження доцільно спрямувати на виявлення практики розробки проектів у рамках програм "розумне місто", зокрема управлінської практики та методологій управління командами, які забезпечують ефективне впровадження технологій у економічну, екологічну та соціальну сфери.

## Література:

1. Al-Hader M., & Rodzi A. The smart city infrastructure development & monitoring. Theoretical and Empirical Researches in Urban Management. 2009. 4 (2 (11)). Pp. 87—94.
2. Davies A. IOT, Smart Technologies, Smart Policing: The Impact for Rural Communities. In Smart Village Technology. 2020. Pp. 25—37. Springer, Cham.
3. Eurostat. E-government activities of individuals via websites. 2021. URL: [https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=isoc\\_ciegi\\_ac&lang=en](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=isoc_ciegi_ac&lang=en)
4. Eurostat. Individuals — internet use. 2021a. URL: [https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=isoc\\_ci\\_ifp\\_iu&lang=en](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=isoc_ci_ifp_iu&lang=en)
5. Eurostat. Individuals' level of digital skills. 2021b. URL: [https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=isoc\\_sk\\_dskl\\_i&lang=en](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=isoc_sk_dskl_i&lang=en)
6. Eurostat. Individuals' level of computer skills. 2021c. URL: [https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=isoc\\_sk\\_cskl\\_i&lang=en](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=isoc_sk_cskl_i&lang=en)
7. Eurostat. Individuals' level of internet skills. 2021d. URL: [https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=isoc\\_sk\\_iskl\\_i&lang=en](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=isoc_sk_iskl_i&lang=en)
8. Gil-Garcia J.R., Helbig N., & Ojo, A. Being smart: Emerging technologies and innovation in the public sector. Government Information Quarterly. 31. 2014. 11—18.
9. Hall R.E., Bowerman B., Braverman J., Taylor J., Todosow H., & Von Wimmersperg U. The vision of a smart city. 2000. (No. BNL-67902; 04042). Brookhaven National Lab., Upton, NY (US).
10. Haque M.M., Chin H.C., & Debnath A.K. Sustainable, safe, smart—three key elements of Singapore's evolving transport policies. Transport Policy. 2013. 27, 20—31.
11. Karwot J., Kazmierczak J., Wyczolkowski R., Paszkowski W., & Przysalka P. "Smart Water in Smart City: A Case Study". In Proceedings of SGEM 16th Inter-

national Scientific Conference on EARTH&GEOSCIENCES, book. 2016, June. Vol. 3. Pp. 851—858.

12. Komarevtseva O. O. Smart city technologies: new barriers to investment or a method for solving the economic problems of municipalities? R-Economy. 2017. Vol. 3. Iss. 1, 3 (1), 32—39.

13. Kozhanova, A.V. Financing of Development of the Digital Infrastructure of "Smart" Cities. Artificial Intelligence. 2020. 1100, 111.

14. Lewandowska A., Chodkowska-Miszczuk J., Rogatka K., & Starczewski T. Smart energy in a smart city: Utopia or reality? evidence from Poland. Energies. 2020. 13 (21), 5795.

15. Mboup G. Smart infrastructure development makes smart cities-Promoting smart transport and ICT in dakar. In Smart Economy in Smart Cities. 2017. Pp. 871—904. Springer, Singapore.

16. Musatova Z., Mkhitarian S., Nevostruev P., Sidorchuk R., & Komleva N. Smart-technologies in public transport and their perception by the youth audience. Indian Journal of Science and Technology, 2016. 9 (42), 10—17485.

17. Offenhuber D., & Schechtner K. Improstructure-an improvisational perspective on smart infrastructure governance. Cities. 2018. 72. Pp. 329—338.

18. Oliveira A., & Campolargo M. From smart cities to human smart cities. In 2015 48th Hawaii International Conference on System Sciences, 2015, January. Pp. 2336—2344. IEEE

19. Pawlowicz B., Salach M., & Trybus B. Smart city traffic monitoring system based on 5G cellular network, RFID and machine learning. In KKIO Software Engineering Conference. 2018, September. Pp. 151—165. Springer, Cham.

20. Perez Gonzalez D., & Diaz Diaz, R. Public services provided with ICT in the smart city environment: the case of spanish cities. 2015.

21. Roman K. Analysis and evaluation of the implementation level of the smart city concept in selected polish cities. BRAIN. Broad Research in Artificial Intelligence and Neuroscience. 2018. 9 (1). Pp. 138—145.

22. Rucinski A., Garbos R., Jeffords J., & Chowdbury S. Disruptive innovation in the era of global cyber-society: With focus on smart city efforts. In 2017 9th IEEE International Conference on Intelligent Data Acquisition and Advanced Computing Systems: Technology and Applications (IDAACS). 2017, September. Vol. 2, pp. 1102—1104. IEEE.

23. Smart-City Wroclaw. URL: <https://www.wroclaw.pl/smartcity/projekty>

24. Stuart G., & Ozawa-Meida L. Supporting Decentralised Energy Management through Smart Monitoring Systems in Public Authorities. Energies. 2020. 13 (20), 5398.

25. Szarek-Iwaniuk P., & Senetra A. Access to ICT in Poland and the co-creation of urban space in the process of modern social participation in a smart city-A Case Study. Sustainability. 2020. 12 (5), 2136.

26. Szczec E. Concept of smart city and its practice in Poland. Case study of Lodz city. In REAL CORP 2014-PLAN IT SMART! Clever Solutions for Smart Cities. Proceedings of 19th International Conference on Urban

Planning, Regional Development and Information Society. 2014. May. Pp. 169—180. CORP-Competence Center of Urban and Regional Planning.

27. Офіційний сайт Луцької міської Ради. Рішення міської ради від 26.06.2019 №58/56 м. Луцьк "Про затвердження міської комплексної програми "Безпечне місто Луцьк" на 2019—2021 роки". URL: <https://www.lutskrada.gov.ua/documents/pro-zatverdzhennia-miskoi-kompleksnoi-prohramy-bezpechne-misto-lutsk-na-2019-2021-roky>

28. Офіційний сайт Луцької міської Ради. Рішення міської ради від 26.09.2018 №47/48 м. Луцьк. Про Програму автоматизованої системи оплати проїзду та обліку пасажирів в громадському транспорті м. Луцька. URL: <https://www.lutskrada.gov.ua/documents/pro-prohramu-avtomatyzovanoi-systemy-oplaty-proizdu-ta-obliku-pasazhyriv-v-hromadskomu-transporti-m-lutska>

29. Портал електронних сервісів Волині. Обсяг послуг, наданих центрами надання. URL: <http://e-services.volyn.ua:9095/main/portalinfographic/details?Type=ServicesProvidedCountByServiceCenters>

## References:

1. Al-Hader, M. and Rodzi, A. (2009), "The smart city infrastructure development & monitoring", Theoretical and Empirical Researches in Urban Management, vol. 4 (2 (11), pp. 87—94.

2. Davies, A. (2020), "IOT, Smart Technologies, Smart Policing: The Impact for Rural Communities", Smart Village Technology, pp. 25-37, Springer, Cham.

3. Eurostat (2021), "E-government activities of individuals via websites", available at: [https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=isoc\\_ciegi\\_ac&lang=en](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=isoc_ciegi_ac&lang=en) (Accessed 10 July 2021).

4. Eurostat (2021), "Individuals — internet use", available at: [https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=isoc\\_ci\\_ifp\\_iu&lang=en](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=isoc_ci_ifp_iu&lang=en) (Accessed 10 July 2021).

5. Eurostat (2021), "Individuals' level of digital skills", available at: [https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=isoc\\_sk\\_dskl\\_i&lang=en](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=isoc_sk_dskl_i&lang=en) (Accessed 10 July 2021).

6. Eurostat (2021), "Individuals' level of computer skills", available at: [https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=isoc\\_sk\\_cskl\\_i&lang=en](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=isoc_sk_cskl_i&lang=en) (Accessed 10 July 2021).

7. Eurostat (2021), "Individuals' level of internet skills", available at: [https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=isoc\\_sk\\_iskl\\_i&lang=en](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=isoc_sk_iskl_i&lang=en) (Accessed 10 July 2021).

8. Gil-Garcia, J. R., Helbig, N. and Ojo, A. (2014), "Being smart: Emerging technologies and innovation in the public sector", Government Information Quarterly, vol. 31, pp. 11—18.

9. Hall, R. E., Bowerman, B., Braverman, J., Taylor, J., Todosow, H. and Von Wimmersperg, U. (2000), The vision of a smart city (No. BNL-67902; 04042), Brookhaven National Lab., Upton, NY (US).

10. Haque, M. M., Chin, H. C. and Debnath, A. K. (2013), "Sustainable, safe, smart-three key elements of Singapore's evolving transport policies", Transport Policy, vol. 27, pp. 20—31.

11. Karwot, J., Kazmierczak, J., Wyczolkowski, R., Paszkowski, W. and Przysalka, P. (2016), "Smart Water in Smart City: A Case Study", Proceedings of SGEM 16th International Scientific Conference on EARTH&GEOSCIENCES, Vol. 3, pp. 851—858.

12. Komarevtseva, O. O. (2017), "Smart city technologies: new barriers to investment or a method for solving the economic problems of municipalities?", R-Economy, Vol. 3, Iss. 1, 3 (1), pp. 32—39.

13. Kozhanova, A. V. (2020), "Financing of Development of the Digital Infrastructure of "Smart" Cities", Artificial Intelligence, vol. 1100, p. 111.

14. Lewandowska, A., Chodkowska-Miszczuk, J., Rogatka, K. and Starczewski, T. (2020), "Smart energy in a smart city: Utopia or reality? evidence from Poland", Energies, vol. 13 (21), pp. 5795.

15. Mboup, G. (2017), Smart infrastructure development makes smart cities—Promoting smart transport and ICT in dakar. In Smart Economy in Smart Cities (pp. 871—904), Springer, Singapore.

16. Musatova, Z., Mkhitarian, S., Nevostruev, P., Sidorchuk, R. and Komleva, N. (2016), "Smart technologies in public transport and their perception by the youth audience, Indian Journal of Science and Technology, vol. 9 (42), pp. 164—167.

17. Offenhuber, D. and Schechtner, K. (2018), "Improvisation—an improvisational perspective on smart infrastructure governance", Cities, vol. 72, pp. 329—338.

18. Oliveira, A. and Campolargo, M. (2015), "From smart cities to human smart cities", 48th Hawaii International Conference on System Sciences, pp. 2336—2344, IEEE, New York, USA.

19. Pawlowicz, B., Salach, M. and Trybus, B. (2018), "Smart city traffic monitoring system based on 5G cellular network, RFID and machine learning", KKIO Software Engineering Conference, pp. 151—165, Springer, Cham, Switzerland.

20. Perez Gonzalez, D. and Diaz Diaz, R. (2015), "Public services provided with ICT in the smart city environment: the case of spanish cities", available at: [http://www.jucs.org/jucs\\_21\\_2/public\\_services\\_provided\\_with](http://www.jucs.org/jucs_21_2/public_services_provided_with) (Accessed 10 July 2021).

21. Roman, K. (2018), "Analysis and evaluation of the implementation level of the smart city concept in selected polish cities", BRAIN. Broad Research in Artificial Intelligence and Neuroscience, vol. 9 (1), pp. 138—145.

22. Rucinski, A., Garbos, R., Jeffords, J. and Chowdury, S. (2017), "Disruptive innovation in the era of global cyber-society: With focus on smart city efforts", 9th IEEE International Conference on Intelligent Data Acquisition and Advanced Computing Systems: Technology and Applications (IDAACS), Vol. 2, pp. 1102—1104, IEEE, New York, USA.

23. Smart-City Wroclaw (2021), available at: <https://www.wroclaw.pl/smartcity/projekty> (Accessed 10 July 2021).

24. Stuart, G. and Ozawa-Meida, L. (2020), "Supporting Decentralised Energy Management through Smart Monitoring Systems in Public Authorities", Energies, vol. 13 (20), 5398.

25. Szarek-Iwaniuk, P. and Senetra, A. (2020), "Access to ICT in Poland and the co-creation of urban space in the

process of modern social participation in a smart city—A Case Study", Sustainability, vol. 12 (5), 2136.

26. Szczech, E. (2014), "Concept of smart city and its practice in Poland. Case study of Lodz city. In REAL CORP 2014-PLAN IT SMART! Clever Solutions for Smart Cities", Proceedings of 19th International Conference on Urban Planning, Regional Development and Information Society, pp. 169—180, CORP-Competence Center of Urban and Regional Planning, Vienna, Austria..

27. Official site of Lutsk City Council (2019), "Decision of the City Council of June 26, 2019 № 58 / 56 Lutsk "On approval of the city complex program" Safe City of Lutsk "for 2019—2021", available at: <https://www.lutsk-rada.gov.ua/documents/pro-zatverdzhennia-miskoi-kompleksnoi-prohramy-bezpechne-misto-lutsk-na-2019-2021-roky> (Accessed 10 July 2021).

28. Official site of Lutsk City Council (2018), "Decision of the city council dated September 26, 2018 № 47 / 48, Lutsk. About the Program of the automated system of payment of travel and the account of passengers in public transport of Lutsk", available at: <https://www.lutsk-rada.gov.ua/documents/pro-prohramu-avtomatyzovanoi-systemy-oplaty-proizdu-ta-obliku-pasazhyriv-hromadskomu-transportu-m-lutsk> (Accessed 10 July 2021).

29. Portal of electronic services of Volyn (2021), "The volume of services provided by the centers of provision", available at: <http://e-services.volyn.ua:9095/main/portalinfographic/details?Type=ServicesProvided-CountByServiceCenters> (Accessed 10 July 2021).

*Стаття надійшла до редакції 29.07.2021 р.*

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

Електронне фахове видання

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ**  
удосконалення та розвиток

**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

К. А. Добровольська,  
здобувач кафедри публічної політики, Навчально-науковий інститут публічного управління  
та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка  
ORCID ID: 0000-0002-5318-4937

DOI: 10.32702/2306-6814.2021.18.108

# СУТНІСТЬ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ОХОРОНИ ТА ЗАХИСТУ ПРАВ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ В УКРАЇНІ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

К. Dobrovolska,  
Candidate for a degree of the Department of Public Policy, Educational and Scientific, Institute  
of Public Administration and Civil Service of the Taras Shevchenko National University of Kyiv

## THE ESSENCE OF THE ORGANIZATIONAL AND LEGAL MECHANISM OF PROTECTION AND DEFENSE OF INTELLECTUAL PROPERTY RIGHTS IN UKRAINE: A THEORETICAL ASPECT

*У статті розглядаються існуючі підходи щодо визначення поняття механізму державного управління та проводиться їх класифікація з метою визначення поняття організаційно-правового механізму охорони та захисту прав інтелектуальної власності. Під час теоретичного дослідження сутності механізму державного управління автором не виявлено досліджень проблематики сутності організаційно-правового механізму охорони та захисту прав інтелектуальної власності. На основі узагальнення підходів до визначення поняття механізму державного управління, запропоновано визначення організаційно-правового механізму охорони та захисту прав інтелектуальної власності, в тому числі у широкому та вузькому розуміннях. Виокремлено складові організаційно-правового механізму охорони та захисту прав інтелектуальної власності та розкрито їх зміст. Запропоновано визначення організаційної та правової складових організаційно-правового механізму охорони та захисту прав інтелектуальної власності. Обґрунтовано подальшу необхідність нових наукових досліджень щодо удосконалення організаційно-правового механізму охорони та захисту прав інтелектуальної власності в Україні.*

*The article considers the existing approaches to defining the concept of public administration mechanism and classifies them in order to define the concept of organizational and legal mechanism for the protection and defense of intellectual property rights. During the theoretical study of the essence of the mechanism of public administration the author did not find research on the essence of the organizational and legal mechanism of protection and defense of intellectual property rights. Based on the generalization of approaches to defining the concept of public administration mechanism, the definition of organizational and legal mechanism of protection and defense of*

*intellectual property rights, including in a broad and narrow sense. The components of the organizational and legal mechanism of protection and defense of intellectual property rights are highlighted and their content is revealed. The terminology of the constituent elements of the organizational and legal mechanism of protection and defense of intellectual property rights has been clarified. The definition of organizational and legal components of the organizational and legal mechanism of protection and defense of intellectual property rights is offered. The study of organizational and legal components of the organizational and legal mechanism of protection and defense of intellectual property rights revealed a low level of functioning of their elements, due to the complex institutional structure and inconsistency of legal norms that should regulate public relations in the field of protection and defense of intellectual property rights. It is determined that the functioning of the elements of the organizational component of the organizational and legal mechanism of protection and defense of intellectual property rights is to implement the functions of public administration assigned to public administration bodies as regulation, law implementation and control. In turn, forms of legal regulation include both international and national regulations. In the article the organizational and legal mechanism of protection and defense of intellectual property rights is considered as an integral state-administrative phenomenon. The further necessity of new scientific researches on improvement of the organizational and legal mechanism of protection and defense of the intellectual property rights in Ukraine is substantiated.*

*Ключові слова: державне управління, механізм державного управління, організаційно-правовий механізм, організаційна складова, правова складова.*

*Key words: public administration, mechanism of public administration, organizational and legal mechanism, organizational component, legal component.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Державно-управлінська наука потребує осмислення теоретичної моделі організаційно-правового механізму охорони та захисту прав інтелектуальної власності на основі сукупності поглядів науковців юридичних, економічних наук, практиків-управлінців, з'ясування його сутності та визначення характерних особливостей. Необхідність звертання до такої теми зумовлена неузгодженістю вітчизняних та міжнародних нормативно-правових актів, що регулюють відносини в даній сфері. Саме завдяки теоретичному осмисленню сутності організаційно-правового механізму охорони та захисту прав інтелектуальної власності, на нашу думку, вдасться досягти ефективності вдосконалення практичної діяльності органів державного управління у сфері охорони та захисту прав інтелектуальної власності в Україні та вдосконалити правове регулювання.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Актуальними проблемами, що постають перед Україною, є забезпечення правомірного використання об'єктів інтелектуальної власності та боротьба з розповсюдженням контрафактної продукції. За останні роки в межах науки державного управління науковець Т. Ромат у дисертаційному дослідженні "Механізми державного управління у сфері захисту інтелектуальної власності в Україні" (2012) [1] вивчала механізм держав-

ного управління лише в аспекті захисту інтелектуальної власності в Україні через правовий, організаційно-структурний та організаційно-функціональний механізми. Науковець Т. Обуховська ("Державні механізми забезпечення захисту персональних даних в Україні", 2016) вивчала механізми державного управління в аспекті захисту персональних даних в Україні через соціально-правовий та організаційний механізми [2]. В. Нерсесов ("Удосконалення механізмів державного управління об'єктами інтелектуальної власності", 2019) вивчав механізми державного управління в аспекті державного управління об'єктами інтелектуальної власності через нормативно-правовий, організаційний, інформаційний та економічний механізми державного управління [3].

Питання охорони та захисту прав інтелектуальної власності у своїй більшості ставали предметом дослідження юридичних наук. Так, упродовж останніх років за цивільно-правовою тематикою проводили останні дослідження такі науковці: М. Баженов (2016), Є. Булат (2018), Л. Давид (2016), А. Данилюк (2016), К. Дюкаре-ва-Бержаніна (2019), Б. Кирдан (2017), О. Кулініч (2017), Г. Ульянова (2015), О. Штефан (2017), І. Якубівський (2019) тощо; за тематикою адміністративного права такі науковці як А. Шпак (2015), Н. Троцюк (2016), І. Шишка (2015) та інші науковці. Таким чином, юридичні аспекти охорони та захисту прав інтелектуальної власності досить широко розкриті. Слід також зазначити, що вивчення питання охорони та захисту прав інтелектуальної



власності проводилось у межах економічних, педагогічних, філософських наук та наук із соціальних комунікацій тощо.

На нашу думку, організаційно-правовий механізм охорони та захисту прав інтелектуальної власності є цілісною державно-управлінською системою, яка досі не була предметом комплексного аналізу з точки зору державно-управлінської науки. Окрім того, за останнє десятиріччя відбулися істотні зміни в організації та правовому забезпеченні охорони та захисту прав інтелектуальної власності, тому сьогодні існує нагальна потреба вивчення досліджуваної проблематики.

Теоретичною основою для визначення у даній статті поняття і сутності організаційно-правового механізму охорони та захисту прав інтелектуальної власності, саме з точки зору державного управління, стали напрацювання таких науковців як В. Авер'янов, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, В. Князев, В. Круглов, Н. Нижник, О. Машков, О. Федорчак.

### ФОРМУВАННЯ ЦІЛЕЙ І ЗАВДАНЬ СТАТТІ

Метою цієї публікації є визначення поняття організаційно-правового механізму охорони та захисту прав інтелектуальної власності на основі аналізу понять механізму державного управління відповідно до загальнотеоретичних підходів науковців та практиків, розкриття його сутності та змісту. Досягнення мети потребує вирішення наступних завдань як виокремлення підходів вітчизняних та зарубіжних науковців до поняття "механізм державного управління"; визначення можливості застосування загальних підходів до формулювання поняття "організаційно-правовий механізм охорони та захисту прав інтелектуальної власності"; розкриття характеру функцій органів державного управління у сфері охорони та захисту прав інтелектуальної власності, що обумовлюють змістовне наповнення складових механізму.

### ВИКЛАДЕННЯ ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

У сучасній теорії та практиці державного управління поняття "механізм державного управління" є базовим при формуванні управлінського впливу у відповідній сфері, що реалізується системою державного управління. Існує безліч підходів щодо наповнення змістом поняття механізму державного управління, але попри близькість поглядів багатьох науковців, єдиного підходу до його визначення немає.

Систематизуючи вітчизняні теоретичні підходи щодо змісту поняття "механізм державного управління" можна зробити висновок, що основні підходи розглядаються в аспектах статичності (розкриття сутності системи, виявлення та розуміння структури) та динаміки (аналіз функцій кожного елементу, розуміння їх функціонування та тенденцій розвитку в цілому). Зазначимо, що, зазначені підходи можна класифікувати з позиції як засіб та спосіб, як система, як сукупність елементів та взаємозв'язків, як єдність цілей, завдань, змісту тощо.

Так, науковець О. Немировська розглядала поняття "механізм державного управління" з точки зору сукупності елементів, як системне утворення та складова системи управління, як сукупність засобів, методів, ва-

желів, стимулів, впливів [4, с. 19—22]. Л. Приходченко пропонує два підходи до тлумачення змісту наведеної категорії, які, відповідно до напрацювань, можна назвати "структурно-організаційним" (як сукупності певних складових елементів, що створюють організаційну складову певних явищ, процесів) та "структурно-функціональним" (з акцентом не лише на організаційній основі його побудови, але й на динаміці, реальному функціонуванні) [5, с. 65]. Отже, розглянемо основні підходи.

Структурний підхід застосовував В. Авер'янов, так за визначенням науковця механізм державного управління виступає "... як сукупність відповідних державних органів, організованих у систему для виконання цілей (завдань) державного управління відповідно до їх правового статусу, та масив правових норм, що регламентують організаційні засади та процес реалізації вказаними органами свого функціонального призначення" [6, с. 35—39]. Автор у системних об'єктах виділяє структурні елементи (компоненти), їхню роль (функції) у системі, зв'язки між ними, що створюють структуру системи. Кожний елемент виконує свої специфічні функції, які "працюють" на загальносистемні функції.

Системний підхід використовував Г. Атаманчук. Механізм державного управління науковець розуміє як "складну систему державних органів, організованих відповідно до визначених принципів для здійснення завдань державного управління" [7, с. 86]. Науковець розглядає досліджуване поняття, шляхом проведення комплексного дослідження великих і складних об'єктів (систем) як єдиного цілого з узгодженим функціонуванням усіх елементів і частин, розташованих у певному порядку. Головна ідея такого підходу полягає в тому, що жодна управлінська дія не відбувається в ізоляції від інших дій.

Механізм державного управління як складову системи управління розглядають науковці Н. Нижник та О. Машков, які вважають, що механізм державного управління — це "... складова частина системи управління, що забезпечує вплив на внутрішні (коли йдеться про механізм управління організацією) та зовнішні (коли говорять про механізм взаємодії з іншими організаціями) фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта" [8, с. 37].

Як сукупність засобів, методів, важелів, стимулів та впливів розглядають механізм державного управління В. Бакуменко, В. Князев та інші науковці, які надають наступне визначення механізму державного управління "... це практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей" [9, с. 116].

Як єдність цілей, завдань, функцій — за комплексним підходом розглядає визначення механізму державного управління В. Круглов, який трактує досліджуване поняття "як сукупність економічних, мотиваційних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу суб'єктів державного управління на діяльність об'єктів, що забезпечує узгодження інтересів учасників державного управління, які взаємодіють" [10, с. 111]. Автор вважає, що оскільки фактори державного управління можуть мати економічну, соціальну, організаційну, політичну і правову природу, то комплексний ме-

ханизм державного управління повинен являти собою відповідну систему механізмів.

У свою чергу слід зазначити на ще одній позиції науковця О. Федорчак, який вважає за доцільне поділяти механізми державного управління на механізми за функціональним призначенням (економічні, мотиваційні, організаційні, політичні та правові механізми) та механізми за суб'єктом управління (механізми, які використовуються законодавчими органами державної влади, Президентом України, органами виконавчої, судової влади, місцевими органами влади). За визначенням науковця механізм державного управління — "... це складна система, призначена для досягнення поставлених цілей, яка має певну структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об'єкт управління з відповідними правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням" [11].

Зрозуміло, що наведені позиції науковців щодо розуміння сутності поняття механізму державного управління не відображають всього спектру думок, існуючих в управлінській та юридичній науці з цієї проблематики, проте визначають основні підходи до її розкриття та вирішення.

Щодо розуміння сутності поняття організаційно-правового механізму державного управління у сучасній науковій літературі такі механізми розглядають "як сукупність форм, методів та інструментів управління, організаційних структур, а також правових норм" [12, с. 387]; "сукупність інституцій, які створені для розв'язання певних суперечностей, подолання чи попередження проблем у суспільстві та діють на основі конституційно-правових норм, прийнятих у державі" [13, с. 17]; "сукупність взаємопов'язаних принципів, методів, інструментів, процедур, організаційних структур, а також правового регулювання" [14, с. 24].

Конституція України, як першочергове джерело права, визначає основоположні засади існуючих правовідносин у сфері охорони та захисту прав інтелектуальної власності в Україні. Поняття "охорони та захисту прав інтелектуальної власності" включає передбачену законодавством діяльність визначених державних органів, поновленню прав, а також усуненню перешкод, що заважають реалізації прав та законних інтересів суб'єктів права інтелектуальної власності. Захист прав інтелектуальної власності та охоронюваних законом інтересів здійснюється у передбаченому законодавством порядку, тобто із застосуванням належних форм, засобів і способів захисту.

Водночас зауважимо, що обгрунтовані цілі державного регулювання у сфері охорони та захисту прав інтелектуальної власності, досягаються їх узгодженістю й адекватністю потребам, інтересам суспільства та держави в цілому. У цьому контексті актуалізується нормативна функція, як система правових норм, що визначає цілі, завдання, компетенцію органів влади, їх структуру, регламентує відносини в межах організаційної структури державного регулювання, а також урегулювання суспільних відносин.

Отже, організаційно-правовий механізм охорони та захисту прав інтелектуальної власності доцільно розглядати з точки зору системного підходу до його елементів та їх взаємозв'язків, адже організаційно-право-

вий механізм, на нашу думку, охоплює як суб'єкт, так і об'єкт державного управління, їх взаємозв'язки, що взаємодіють в одній системі.

Вважаємо, що організаційно-правовий механізм охорони та захисту прав інтелектуальної власності — це цілісна система державного регулювання охорони та захисту прав інтелектуальної власності, що складається із організаційної складової (сукупності відповідних органів державного управління) та забезпечується правовою складовою (нормативно-правовими актами).

На нашу думку, у вузькому розумінні організаційно-правовий механізм охорони та захисту прав інтелектуальної власності — це система органів державного управління, наділених державою відповідними функціями, що слугують для впровадження, реалізації та організації управлінських явищ та процесів, та діють у межах та способами визначені чинним законодавством.

Відповідно вважаємо, що у широкому розумінні організаційно-правовий механізм охорони та захисту прав інтелектуальної власності — цілісна система, що має структуру, яка здатна динамічно реалізовувати функції держави, закріплені актами законодавства.

Загалом, згідно із Законом України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення національного органу інтелектуальної власності" (далі — Закон) державну систему правової охорони інтелектуальної власності утворюють: центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері інтелектуальної власності (Міністерство економіки України), Національний орган інтелектуальної власності (Український інститут інтелектуальної власності (Укрпатент) (далі — НОІВ), який наділено статусом), сукупність наукових, освітніх, інформаційних та інших відповідної спеціалізації державних підприємств, установ, організацій, що належать до сфери управління центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері інтелектуальної власності [15].

При НОІВ створено колегіальні органи, а саме: апеляційну палату з розгляду заперечень проти рішень щодо набуття прав на об'єкти інтелектуальної власності, заяв про визнання прав на об'єкти інтелектуальної власності недійсними повністю або частково, заяв про визнання торговельної марки добре відомою в Україні;

комісію щодо погодження питань про внесення позначення, що містить офіційну назву держави "Україна", до знака для товарів і послуг;

атестаційну комісію з проведення атестації осіб, які висловили намір набути право на зайняття діяльністю представника у справах інтелектуальної власності (патентного повіреного);

апеляційну комісію з розгляду скарг кандидатів у представники у справах інтелектуальної власності (патентні повірені) на рішення атестаційної комісії та розгляд скарг на дії представників у справах інтелектуальної власності (патентних повірених).

Розглядаючи суть організаційної складової механізму державного управління науковці звертаються до теоретичної типової її форми. У науковій літературі [16] до складу організаційної складової механізму відносять: суб'єктів, об'єктів державного управління, їх цілі (зав-

дання), функції, методи управління, організаційні структури та результати їх функціонування.

Тому можна стверджувати, що організаційна складова організаційно-правового механізму охорони та захисту прав інтелектуальної власності включає сукупність органів державного управління, які створені для реалізації цілей та завдань з питань охорони та захисту прав інтелектуальної власності, та наділені для цього відповідними функціями. Тому сутність організаційної складової полягає у визначенні функцій органів державного управління в процесі формування і прийняття державно-управлінських рішень.

Таким чином, функціонування елементів організаційної складової полягає у реалізації закріплених за органами державного управління таких загальних функцій державного управління, як регулювання, правореалізація та контроль.

Функцію регулювання, через відповідні законодавчо визначені повноваження, здійснюють:

Міністерство економіки України (далі — Мінекономіки) через такі повноваження, як нормативно-правове регулювання; визначення пріоритетних напрямів розвитку сфери тощо;

Міністерство аграрної політики та продовольства України через такі повноваження, як забезпечення формування баз даних про технології та/або їх складові, майнові права, зокрема про майнові права інтелектуальної власності, та доступ до них осіб, заінтересованих у використанні певної технології та/або її складових;

Міністерство закордонних справ України через такі повноваження, як сприяння розвитку міжнародного освітнього та науково-технічного співробітництва України, захисту прав інтелектуальної власності;

Міністерство культури та інформаційної політики через такі повноваження, як вжиття заходів для забезпечення захисту об'єктів права інтелектуальної власності, реалізації авторських і суміжних прав;

Міністерство цифрової трансформації через такі повноваження, як визначення цілей і завдань державної інформаційної політики, інтелектуальної власності та шляхів її реалізації; прийняття або внесення змін до нормативно-правових актів з питань охорони інтелектуальної власності.

Функція правореалізація належить таким органам державного управління, як Міністерство юстиції України (здійснює державну реєстрацію нормативно-правових актів); Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості України (організовує винахідницьку, раціоналізаторську та патентно-ліцензійну роботу, здійснює управління правами на результати інтелектуальної діяльності та моніторинг їх використання, бере участь у заходах, спрямованих на їх правовий захист); Державне агентство України з питань мистецтв та мистецької освіти (вживає заходи до забезпечення захисту об'єктів права інтелектуальної власності, реалізації авторських і суміжних прав з питань, що належать до його компетенції); Державна митна служба України (вживає заходів щодо сприяння захисту прав інтелектуальної власності під час провадження зовнішньоекономічної діяльності, недопущення переміщення через митний кордон України контрафактних товарів); Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру (забезпечує

створення і ведення Державного реєстру географічних назв, контролює використання та збереження географічних назв); Державне агентство України з питань мистецтв та мистецької освіти (вживає заходів до забезпечення захисту об'єктів права інтелектуальної власності, реалізації авторських і суміжних прав).

Функція контролю здійснюється такими органами державного управління як Державним агентством України з питань кіно у формі державного нагляду і контролю у сфері кінематографії; Державною службою України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів у формі державного нагляду (контролю) у сферах охорони прав на сорти рослин, насінництва та розсадництва; Міністерством юстиції України у формі контролю за діяльністю науково-дослідних установ, які проводять судову експертизу та належать до сфери управління Міністерства юстиції України, здійснення нормативно-методичного забезпечення їх діяльності; здійснення правової експертизи проєктів законів, інших актів законодавства, які подаються на розгляд суб'єктами права законодавчої ініціативи.

Варто зауважити, що про функціонування елементів організаційної складової організаційно-правового механізму охорони та захисту прав інтелектуальної власності як цілісної організаційної складової механізму говорити ще зарано. Це пов'язано із складною інституційною структурою де відсутня належна взаємодія між елементами.

Правову складову організаційно-правового механізму охорони та захисту прав інтелектуальної власності розглянемо через форми правового регулювання у цій сфері та правовідносини. Форми правового регулювання включають як міжнародні, так і національні нормативно-правові акти.

Україна є учасницею таких міжнародних договорів та угод як Конвенція про заснування Всесвітньої організації інтелектуальної власності, Всесвітня конвенція про авторське право, Паризька конвенція про охорону промислової власності, Договір про патентну кооперацію, Мадридська угода про міжнародну реєстрацію знаків, Бернська конвенція про охорону літературних і художніх творів, Міжнародна конвенція з охорони нових сортів рослин, Договір про закони щодо товарних знаків, Будапештський договір про міжнародне визнання депонування мікроорганізмів з метою патентної процедури, Неарабський договір про охорону Олімпійського символу, Ніццька угода про Міжнародну класифікацію товарів і послуг для реєстрації знаків, Конвенція про охорону інтересів виробників фонограм від незаконного відтворення їхніх фонограм, Договір Всесвітньої організації інтелектуальної власності про авторське право, Договір Всесвітньої організації інтелектуальної власності про виконання і фонограми тощо.

Як відомо, правову систему національного законодавства складають Цивільний кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кримінальний кодекс України, Митний кодекс України, Кримінально-процесуальний кодекс України, Господарський процесуальний кодекс України, Кодекс законів про працю України, Цивільний процесуальний кодекс України, Кодекс адміністративного судочинства України, закони України "Про ефективне управління майновими

правами правовласників у сфері авторського права і (або) суміжних прав", "Про охорону прав на винаходи і корисні моделі", "Про охорону прав на промислові зразки", "Про охорону прав на знаки для товарів і послуг", "Про правову охорону географічних зазначень", "Про охорону прав на компонування напівпровідникових виробів", "Про авторське право і суміжні права", "Про охорону прав на сорти рослин".

Слід також зазначити, що Україна є учасницею міжурядових угод та міжнародних угод держав-учасниць Співдружності незалежних держав.

Водночас слід констатувати, що в Україні відсутні нормативно-правові акти, якими мають бути врегульовані, виходячи з вимог вищезгаданих міжнародних актів, такі питання як: розробка національної стратегії, планів чи програм у сфері охорони та захисту прав інтелектуальної власності. Прогалини правового регулювання охорони прав на промислові зразки створили умови для поширення в Україні явища так званого "патентного троллінгу", що призводить до зниження інвестиційної привабливості України. Крім того, в Україні однакові результати інтелектуальної діяльності можуть охоронятися як винаходи, так і як корисні моделі, що є проблемою. Велика частка патентів, які видаються без проведення кваліфікаційної експертизи (патенти на корисні моделі) та відсутність процедур "post-grant opposition" призводить до високого рівня зловживань правами інтелектуальної власності, що фактично означає зниження рівня охорони інтелектуальної власності для добросовісних власників прав.

Отже, функціонування елементів правової складової організаційно-правового механізму охорони та захисту прав інтелектуальної власності відбувається на основі часткової або повної відсутності правових норм, якими мають бути врегульовані певні суспільні відносини. Реформи проводяться, але правове регулювання лишається на рівні низької якості.

## ВИСНОВКИ І ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВІДОК У ОБРАНОМУ НАПРЯМІ

1. Організаційно-правовий механізм охорони та захисту прав інтелектуальної власності є складним та системним утворенням, що поєднує у собі організаційну та правову складові.

2. Організаційно-правовий механізм охорони та захисту прав інтелектуальної власності — це цілісна система державного регулювання охорони та захисту прав інтелектуальної власності, що складається із організаційної складової (сукупності відповідних органів державного управління) та забезпечується правовою складовою (нормативно-правовими актами).

3. Організаційна складова організаційно-правового механізму охорони та захисту прав інтелектуальної власності включає сукупність органів державного управління, які створені для реалізації цілей та завдань з питань охорони та захисту прав інтелектуальної власності, та наділені для цього відповідними функціями. Тому сутність організаційної складової полягає у визначенні функцій органів державного управління в процесі формування і прийняття державно-управлінських рішень.

4. Правову складову організаційно-правового механізму охорони та захисту прав інтелектуальної власності

розглянуто через форми правового регулювання у цій сфері та правовідносини. Форми правового регулювання включають як міжнародні так і національні нормативно-правові акти.

5. На нашу думку, організаційно-правовий механізм охорони та захисту прав інтелектуальної власності можна визначити як підтримуючу та регулюючу діяльність держави, що реалізується на основі теоретико-методологічних засад (концепцій, принципів, мети, цілей) через систему організованих, цілеспрямованих, комплексних дій (заходів) та механізмів їх досягнення (засобів, методів, важелів та інструментів впливу) і спрямована на створення сприятливих умов та середовища впливу задля забезпечення охорони та захисту прав інтелектуальної власності.

Функціонування організаційної та правової складових організаційно-правового механізму охорони та захисту прав інтелектуальної власності відбувається на низькому рівні і тому потребує кропіткої роботи по його удосконаленню та подальшому науковому дослідженню.

### Література:

1. Ромат Т.Є. Механізми державного управління у сфері захисту інтелектуальної власності в Україні: дис. ... канд. наук з держ. управ.: 25.00.02. Київ, 2012. 236 с.
2. Обуховська Т.І. Державні механізми забезпечення захисту персональних даних в Україні: дис. ... канд. наук з держ. управ.: 25.00.02. Київ, 2016. 22 с.
3. Нерсесов В.Р. Удосконалення механізмів державного управління об'єктами інтелектуальної власності: дис. ... канд. наук з держ. управ.: 25.00.02. Маріуполь, 2018. 227 с.
4. Немировська О.В. Механізм державного управління у сфері поводження з генетично модифікованими організмами в Україні: організаційно-правовий аспект: дис. ... канд. наук з держ. управ.: 25.00.02. Київ, 2016. 275 с.
5. Приходченко Л. Сутність понять механізмів держави, державного управління та державного регулювання / Л. Приходченко // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. — Одеса: Вид-во ОРІДУ НАДУ, 2008. — № 3. — С. 269—274.
6. Державне управління в Україні: навч. посіб. / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. В.Б. Авер'янова. Київ: Видан. ТОВ "СОМІ", 1999. 266 с.
7. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций / Г.В. Атаманчук. Москва: Юридическая литература, 1997. 400 с.
8. Нижник Н.Р., Машков О.А. Системний підхід в організації державного управління: навч. посіб. / за заг. ред. Н.Р. Нижник. Київ: Видавн. УАДУ, 1998. 160 с.
9. Державне управління: словн.-довід. / уклад.: В.Д. Бакуменко (кер. творчого кол.), Д.О. Безносенко, І.М. Варзар та ін.; за заг. ред. В.М. Князева, В.Д. Бакуменка. Київ: Видавн. УАДУ, 2002. 228 с.
10. Круглов М.И. Стратегическое управление компанией / М.И. Круглов. Москва: Русская деловая литература, 1998. 356 с.
11. Федорчак О.В. Класифікація механізмів державного управління / Федорчак О.В. / Демократичне врядування. 2008. 1 [Наукове електронне фахове видання]

URL: [http://lvivacademy.com/vidavnistvo\\_1/visnik/fail/O\\_Fedorchak.pdf](http://lvivacademy.com/vidavnistvo_1/visnik/fail/O_Fedorchak.pdf) (дата звернення: 01.09.2021).

12. Дроздова Н.Г. Організаційно-правовий механізм управління системою державних закупівель на конкурсних засадах: теоретико-методологічний аспект. Актуальні проблеми державного управління, 2012. Вип. 3. С. 150—153.

13. Назаренко В.Ю. Організаційно-правовий механізм державного управління пожежною безпекою в Україні. Теорія та практика державного управління. 2013. Вип. 3 (42). С. 1—7.

14. Хромова Ю.О. Організаційно-правовий механізм державного регулювання виборчого процесу в Україні: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. Одеса, 2014. 24 с.

15. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення національного органу інтелектуальної власності: Закон України від 16.06.2020 № 703-IX. Дата оновлення: 14.10.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/703-20#top> (дата звернення: 01.09.2021).

16. Рудницька Р.М., Сидорчук О.Г., Стельмах О.М. Механізми державного управління: сутність і зміст / за наук. ред. М.Д. Лесечка, А.О. Чемериса. Львів: ЛІДУ НАДУ, 2005. 28 с.

## References:

1. Romat, T.Ye. (2012), "Mechanisms of public administration in the field of intellectual property protection in Ukraine", Ph.D. Thesis, Public Administration, Kyiv, Ukraine.

2. Obukhovs'ka, T.I. (2016), "State mechanisms to ensure the protection of personal data in Ukraine", Ph.D. Thesis, Public Administration, Kyiv, Ukraine.

3. Nersesov, V.R. (2018), "Improving the mechanisms of state management of intellectual property", Ph.D. Thesis, Public Administration, Mariupol', Ukraine.

4. Nemyrovs'ka, O.V. (2016), "The mechanism of public administration in the field of treatment of genetically modified organisms in Ukraine: organizational and legal aspect", Ph.D. Thesis, Public Administration, Kyiv, Ukraine.

5. Prykhodchenko, L. (2008), "The essence of the concepts of mechanisms of state, public administration and state regulation", Aktual'ni problemy derzhavnoho upravlinnia, vol. 3, pp. 269—274.

6. Aver'ianov, V.B. (1999), Derzhavne upravlinnia v Ukraini [Public administration in Ukraine], TOV "SOMY", Kyiv, Ukraine.

7. Atamanchuk, H.V. (1997), Teoriya hosudarstvennoho upravleniya [Theory of public administration], Yurydycheskaia lyteratura, Moscow, Russia.

8. Nyzhnyk, N.R. and Mashkov, O.A. (1998), Systemnyy pidkhid v orhanizatsii derzhavnoho upravlinnia [System approach in the organization of public administration], UADU, Kyiv, Ukraine.

9. Bakumenko, V.D. (2002), Derzhavne upravlinnia [Public administration], Vydavnytstvo UADU, Kyiv, Ukraine.

10. Kruhlov, M.Y. (1998), Stratehtcheskoe upravlenye kompaney [Strategic company management], Russkaia delovaia lyteratura, Moscow, Russia.

11. Fedorchak, O.V. (2008), "Classification of mechanisms of public administration", Demokratychnе vriaduvannia, vol. 1, available at: [http://lvivacademy.com/vidavnistvo\\_1/visnik/fail/O\\_Fedorchak.pdf](http://lvivacademy.com/vidavnistvo_1/visnik/fail/O_Fedorchak.pdf) (Accessed 01 Sept 2021).

12. Drozdova, N.H. (2012), "Organizational and legal mechanism of public procurement system management on a competitive basis: theoretical and methodological aspect", Aktual'ni problemy derzhavnoho upravlinnia, vol. 3, pp. 150—153.

13. Nazarenko, V.Yu. (2013), "Organizational and legal mechanism of state fire safety management in Ukraine", Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia, vol. 3 (42), pp. 1—7.

14. Khromova, Yu.O. (2014), "Organizational and legal mechanism of state regulation of the electoral process in Ukraine", Abstract of Ph.D. dissertation, Public Administration, Odesa, Ukraine.

15. Verkhovna Rada of Ukraine (2020), The Law of Ukraine "On amendments to some legislative acts of Ukraine on the establishment of a national intellectual property body", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/703-20#top> (Accessed 01 Sept 2021).

16. Rudnits'ka, R.M. Sydoruchuk, O.H. and Stel'makh, O.M. (2005), Mekhanizmy derzhavnoho upravlinnia: sutnist' i zmist [Mechanisms of public administration: essence and content], LIDU NADU, Lviv, Ukraine.

*Стаття надійшла до редакції 01.09.2021 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. А. Іванісова,  
аспірант кафедри регіональної політики, Навчально-науковий інститут  
публічного управління та державної служби Київського Національного  
університету імені Тараса Шевченка, м. Київ  
ORCID ID: 0000-0002-7185-2388

DOI: 10.32702/2306-6814.2021.18.115

## ОСНОВНІ ІМПЕРАТИВИ СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНИ З МІЖНАРОДНИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ У СФЕРІ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

М. Ivanisova,  
Postgraduate student of the Department of Regional Policy, Educational and Scientific Institute  
of Public Administration and Civil Service Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv

### MAIN IMPERATIVES OF UKRAINE'S COOPERATION WITH INTERNATIONAL ORGANIZATIONS IN THE FIELD OF ECOLOGICAL SAFETY

**У статті надано характеристику співробітництва України з міжнародними організаціями у сфері екологічної безпеки, розглянуті основні вектори та заходи, що забезпечують міжнародне співробітництво у зазначеному напрямі. Вказані сентенції займають важливе місце у зовнішньополітичному курсі держави, оскільки багато екологічних проблем носять міждержавний, транскордонний і навіть глобальний характер, пов'язані не лише екологічними, а й економічними зв'язками, визначають умови функціонування кожної людини і країни загалом.**

**Узагальнено основні рівні та напрями, що забезпечують міжнародне співробітництво у сфері екологічної безпеки. Це дало змогу дослідити готовність держав світу до стимулювання енерго- і ресурсозбереження, структурної перебудови економіки задля суттєвого зменшення рівня забруднення довкілля, посилення екологічної безпеки.**

**Розвиток ключових імперативів співробітництва України з міжнародними організаціями направлений на узгодження вітчизняного законодавства з європейськими стандартами, пропагування раціонального використання природних ресурсів у контексті забезпечення екологічної безпеки.**

**International cooperation in the field of ecological safety occupies an important place in Ukraine's foreign policy. At the present stage of development, the problem of the relationship between the economic and ecological components determines the conditions of functioning of each person and the state as a whole.**

**World experience shows that further development of market relations and competition will lead to a significant increase in production, stimulate energy and resource conservation, restructuring of Ukraine's economy, which will significantly reduce the level of environmental pollution.**

**Cooperation with international organizations will contribute to the expansion of Ukraine's experience, the creation of the necessary legal framework and the renewal of public administration mechanisms in the field of ecological safety. The key forms of international cooperation in the field of environmental protection, rational use of natural resources in the context of ecological safety are revealed. One of the main forms of international cooperation in environmental problems solving is the conclusion of treaties and other types of international agreements that are used to coordinate environmental measures in different countries. Participants in bilateral and multilateral agreements and international conventions are states that have common problems or interests.**

**It is established that the activities of international organizations, commissions and unions are aimed not only at solving global environmental problems of today, but also requires international efforts to**

*study and analyze the root causes of the crisis, combat its consequences, involve the general public, provide legal regulation and invest in future. The priority directions of activity of the association Ukraine — the European Union are defined.*

*Improving international cooperation in the field of greening the economy, education, environmental law and environmental policy — new aspects of the scientific concept of ecological safety, which determine the importance of implementing progressive cooperation of international economic relations in the interests of: creating effective mechanisms for ecological safety and responsibility; environmental aggression and expansionism; prevention of new types of environmental threats in space and time; development of international cooperation in the field of environmental and environmental activities; introduction of eco-technologies, optimization of the structure of exports and imports of countries taking into account the environmental effects of international liberalization.*

*Ключові слова: міжнародні організації, екологічна безпека, захист довкілля, світовий досвід, природоохоронні заходи, міжнародне співробітництво.*

*Key words: international organizations, ecological safety, environmental protection, environmental measures, world experience, international cooperation.*

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

На сьогодні у глобальному світі спостерігається значна еколого-економічна криза, зумовлена підвищеним рівнем концентрації промислового виробництва та сільського господарства, нераціональним використанням природних ресурсів, нарощуванням продуктивних сил. Усе це носило переважно споживацький характер використання та відбувалось без урахування екологічних наслідків. Недостатньо уваги приділялося й управлінню охороною природи та контролю за якістю природного середовища [10, с. 70—73].

Наразі екологічна ситуація, яка склалася в Україні, потребує активного втручання органів публічної влади та суб'єктів господарювання у сферу екологічної безпеки, підвищення технології виробництва з метою зниження шкідливих викидів в атмосферу і гідросферу, впровадження виробництва замкнутого циклу, запровадження інноваційних технологій задля екологізації виробництва. Звичайно, усього цього можна досягти за наявності достатнього фінансового забезпечення щодо проведення відповідної екологічної політики органів публічної влади, підприємств, громадськості, спрямованої на заощадження природної спадщини України, а також розвитку співробітництва нашої держави з міжнародними організаціями у сфері екологічної безпеки.

Існуючі підходи до осмислення перспектив людства все більше розглядаються з точки зору екологічної безпеки, її визначення крізь призму всеосяжного та багатоаспектного наукового значення, одночасно детермінуючи та інтегруючи політичні, економічні, правові, інформаційні, інноваційні, ідеологічні та культурні процеси [4, с. 211].

Україна, як і інші країни світу, перебуваючи в єдиній взаємозалежній природній системі Європи, не може відсторонитися від проблем забруднення і руйнування біосфери на континенті. Тому співробітництво з міжна-

родними організаціями у сфері екологічної безпеки та світовий досвід забезпечення сталого розвитку відкривають нові можливості та вказують на необхідність комплексного підходу до вирішення означених проблем.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, В ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО РОЗВ'ЯЗАННЯ ДАНОЇ ПРОБЛЕМИ

Висвітленню різних аспектів екологічної безпеки та наслідків екологічних проблем присвячені наукові дослідження вітчизняних та зарубіжних учених: Н. Арбатової, Г. Білявського, А. Бохана, К. Величко, Л. Гладкої, В. Глушкова, Л. Грицак, В. Джигирей, Ю. Злобіна, А. Кокеева, С. Макара, М. Падуна, Т. Сафранової, В. Сторожук, К. Толоки, А. Шаляпіна, Р. Яцюк та ін.

Однак не вирішеними залишаються питання визначення особливостей співпраці України з міжнародними організаціями у сфері екологічної безпеки, вироблення стратегії збереження та охорони навколишнього природного середовища. Тому ця тема є надзвичайно актуальною та потребує подальших наукових розвідок.

## МЕТА СТАТТІ

Метою статті є визначення основних імперативів співробітництва України з міжнародними організаціями у сфері екологічної безпеки.

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

Екологічні проблеми почали обговорюватися світовою спільнотою у 60-ті рр. ХХ ст. Це пов'язано передусім з тим, що питання включення захисту навколишнього середовища в соціальне і економічне планування потребувало врахування довгострокової здатності природних екосистем забезпечувати існування населення. Формування сучасної системи співробітництва міжнародних організацій із урядами країн світу у сфері охо-

рони навколишнього середовища проходило поступово і характеризується за чотирма рівнями такого співробітництва, зокрема: розширення обміну досвідом; розробка і здійснення заходів із охорони елементів природного середовища; наростання зусиль усіх країн світу у вирішенні завдань охорони довкілля; розробка і здійснення глобальних природоохоронних заходів. Для реалізації останніх, на першій Конференції ООН із прав людини у 1968 р. міжнародне співтовариство визнало взаємозалежність світу і прав людини, в тому числі право на життя. А вже у 1972 р. Стокгольмська конференція ООН із навколишнього середовища ознаменувала початок найважливішого етапу щодо екологічної політики держав і міжнародних співтовариств. За підсумками цієї конференції була прийнята Декларація, в якій визначалися стратегічні цілі та напрями дій світової спільноти у сфері екологічної безпеки.

Пізніше на Віденській конференції 1985 р. погоджено багатосторонню екологічну угоду (Віденська конвенція про охорону озонowego шару), яка вступила в дію з 1988 р. і була направлена на забезпечення співпраці між країнами світу задля проведення систематичних спостережень, досліджень і обміну інформацією, задля більш глибоко зрозуміти й оцінити вплив людства на озонний шар і оцінити наслідки антропогенного навантаження на здоров'я людини і довкілля.

Сьогодні глобальна екологічна криза, а точніше реальна небезпека екологічної катастрофи дедалі більше визнається на державному та міжнародному рівнях. Прискорення економічного та науково-технічного розвитку в окремих регіонах світу наприкінці ХХ ст. спричинило появу центрів стабілізації (північна частина Європи та Азії, північ Канади, Аляска, Південна Америка й Австралія) та дестабілізації (Північно-американський, Європейський та Азійський) навколишнього природного середовища [3, с. 13]. А відтак шлях до екологічної безпеки країн світу простягається через вирішення суміжного стратегічного завдання — здійснення всіма доступними методами господарської діяльності на тій чи іншій території із одночасним збереженням обсягів природної біоти, яка повинна стати центром відновлення природного середовища і біоти в обсязі, необхідному для забезпечення стійкості навколишнього середовища на засадах міждержавного співробітництва із залученням до цього процесу екологоорієнтованих міжнародних організацій.

Нині у світі функціонує понад 100 різних міжнародних організацій, що займаються питаннями екологічної безпеки. Найбільш авторитетною серед них міжнародною міждержавною організацією є Організація Об'єднаних Націй (ООН). Одне з найважливіших напрямів її діяльності сконцентровано на співпраці в галузі збереження довкілля та охорони навколишнього середовища, проведення міжнародних нарад і конференцій, прийняття та імплементації резолюцій і декларацій, зокрема, Декларації Стокгольмської конференції ООН (1972 р.) і Всесвітньої Хартії природи (1982 г.).

При ООН здійснюють свою діяльність також і спеціалізовані міжнародні організації з охорони навколишнього середовища, серед яких такі інституції, як ВМО (Всесвітня метеорологічна організація), ЮНЕСКО (Організація об'єднаних націй з питань освіти, науки і

культури), ВООЗ (Всесвітня організація охорони здоров'я), МАГАТЕ (Міжнародна організація з радіологічного захисту), ММО (Міжнародна морська організація), МСОП (Міжнародна спілка охорони природи та природних ресурсів), МКОДР (Міжнародна комісія з охорони довкілля і розвитку), ЕФОС (Глобальний фонд навколишнього середовища) та інші.

Діяльність міжнародних організацій, комісій та спілок направлена як на вирішення глобальних екологічних проблем сучасності, так і на спрямування міжнародних зусиль на дослідження та аналіз першочергових причин кризи, боротьбу з її наслідками, залучення широкої громадськості до цього процесу, забезпечення засобів правового регулювання та інвестування в майбутнє [6]. Наразі Україна бере активну участь у діяльності міжнародних організацій, які займаються вирішенням глобальних та регіональних проблем охорони навколишнього середовища (ЮНЕП, ЮНЕСКО, ВООЗ та інші).

Відповідно в рамках міжнародного співробітництва розв'язати проблеми навколишнього середовища можна шляхом:

- укладання договорів та інших міжнародних угод, які використовуються для координації природоохоронних заходів у різних країнах. При цьому учасниками двосторонніх і багатосторонніх угод і міжнародних конвенцій виступають держави, які мають спільні проблеми або інтереси [5]. Важливою міжнародною угодою стала Конвенція ООН ("Хартія морів", 1982 р.) з морського права, яка визначає вимоги до охорони морського середовища під час освоєння ресурсів морського дна поза зонами національної юрисдикції. За цією конвенцією держави повинні оберігати морське середовище та захищати його від забруднення [7];

- створення спеціальних фондів, зокрема такого міжнародного незалежного фінансового суб'єкта, яким є Глобальна екологічна фундація (ГЕФ), утворена в 1991 р., діяльність якої реалізується через Програму розвитку ООН;

- реалізації програми по навколишньому середовищу ООН і Всесвітнього банку, що надає гранти країнам, які розвиваються, а також країнам із перехідною економікою у сфері екологічної безпеки.

До ключових імперативів співробітництва міжнародних організацій в галузі охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів у контексті забезпечення екологічної безпеки можна віднести:

- створення підґрунтя для забезпечення міждержавного співробітництва, наслідком якого є розроблення законодавства і здійснення координації законодавчої діяльності щодо розв'язання глобальних і регіональних екологічних проблем, спільного використання трансграничних природних об'єктів, налагодження взаємодії урядів країн світу для реалізації міжнародних екологічних програм і проєктів. Міжнародно-правове співробітництво країн дозволить виробити спільні підходи як до попередження та ліквідації негативних наслідків антропогенного впливу на природне довкілля, так і до раціонального природокористування;

- конвенційне регулювання природоохоронної діяльності шляхом укладання договорів, а також інших



видів міжнародних угод, що передбачає реалізацію єдиного підходу різних країн до вирішення конкретних екологічних проблем;

- налагодження співробітництва окремих країн із міжнародними природоохоронними організаціями для координації спільного проведення природоохоронних заходів (міжнародних екологічних конференцій, форумів тощо);

- залучення громадськості, громадських організацій та приватного сектору до міжнародного екологічного співробітництва;

- збереження природних екосистем;

- створення ефективної системи міжнародної екологічної відповідальності;

- науково-технічне співробітництво, обмін інформацією, знаннями, досвідом та кращими практиками з метою мінімізації антропогенного впливу і раціонального використання природних ресурсів.

Попри такий вагомий перелік форм міжнародної співпраці, їх дієвість є доволі низькою та не знижує ризиків екологічної катастрофи як виду глобальної проблеми людства. У цьому контексті на особливу увагу заслуговують питання забезпечення впливу нової глобальної проблеми людства, а саме пандемії COVID-19 на екологічну складову. Пандемія коронавірусу зачепила практично всі країни світу, негативно вплинула на світову та національні економіки, спричинивши тим самим глибоку економічну та соціальну кризу. Поширення пандемії COVID-19 змінило і поведінкову модель споживання, за якої економічне зростання вже не є основним пріоритетом.

Підтвердженням зазначеної думки є позиція Ю. Маклюк, яка зазначає, що "сповільнення економічної діяльності внаслідок епідемії є як серйозним викликом для охорони довкілля, так і одночасно певною можливістю. Розвиток таких проєктів, як поновлювальна енергетика та сталє сільське і лісове господарство, не тільки зменшують шкоду для довкілля, а й створюють більше робочих місць" [9]. І в цьому контексті значущу роль відіграють міжнародні організації. Основні напрями діяльності останніх у сфері міжнародного співробітництва полягають у розвитку міжнародного партнерства, підготовки обґрунтувань щодо приєднання України до багатосторонніх договорів, зміцнення двостороннього співробітництва, розширення взаємозв'язків із міжнародними міжурядовими організаціями і фінансовими інститутами, розробці дво- і багатосторонніх угод із прикордонними державами, різними країнами Європи і Азії, реалізації домовленостей в рамках підписаних угод.

Кожна угода є унікальним документом, має свій власний незалежний правовий статус і вимагає прийняття країною необхідних заходів щодо забезпечення більш суворого виконання і дотримання законів, норм, політики та ініціатив. Так, зокрема, Україна долучилася до Всесвітньої зустрічі глав держав та урядів в Ріо-де-Жанейро у 1992 р. та Йоганнесбурзі у 2002 р., де були підписані програмні документи, які реалізуються сьогодні на національному рівні [2]. Найважливішими досягненнями конференції ООН у Ріо-де-Жанейро у 1992 р. було визнання того, що: проблема охорони навколишнього середовища і економічний розвиток не

можуть розглядатися окремо (принцип 4); держави повинні співпрацювати на засадах всесвітнього партнерства з метою збереження, захисту і відновлення здоров'я й цілісності екосистеми Землі (принцип 7); світ, розвиток і захист навколишнього середовища взаємопов'язані і нероздільні (принцип 25). Принцип відповідального підходу до навколишнього середовища, закріплений в Декларації, наголошує: в цілях захисту навколишнього середовища держави в залежності від своїх можливостей повсюдно застосовують принцип відповідальності за наслідки діяльності людини [2].

Починаючи з 1995 р., Україна за підтримки міжнародних організацій бере участь у роботі Європейської Економічної комісії як повноправний член Ради Європи — однієї з найвпливовіших організацій, діяльність якої направлена на охорону навколишнього середовища. Водночас наша держава як член ООН, долучилася до міжнародних конвенцій та підписала двосторонні міжнародні угоди із сусідніми країнами — Білоруссю, Грузією, Молдовою, Словаччиною, Польщею та ін. в екологічній сфері, а також з країнами дальнього зарубіжжя — Австрією і Фінляндією, Ізраїлем, Данією, Нідерландами, США. Це є свідченням трансгенераційної відповідальності, що характеризується розбудовою інституту відповідальності за збереження природи як єдиного цілого для прийдешніх поколінь.

Крім універсальних міжнародних організацій, проблемами екологічної безпеки займається значна кількість регіональних організацій загальної і спеціальної компетенції. У цьому зв'язку заслуговує на увагу, Маастрихтський договір про Європейський Союз, що закріплює природоохоронні цілі цієї організації, зокрема такі з них, які направлені на врегулювання на міжнародному рівні заходів, що належать до регіональних і загальносвітових проблем навколишнього середовища.

У сучасній системі міжнародних відносин визначилась тенденція щодо перерозподілу функцій між суб'єктами світової політики. Зокрема, зростає значуща роль недержавних (неурядових) організацій, які не тільки впливають на світовий політичний процес як у глобальному, так і в регіональному вимірах, а й здійснюють безпосередній тиск на уряди країн світу, контролюють виконання міжнародних угод, у тому числі екологічних. Серед найбільш впливових недержавних (неурядових) організацій у досліджуваній сфері прийнято вважати Всесвітній фонд дикої природи (WWF), Всесвітнє товариство захисту тварин (WSPA), Грінпіс (Greenpeace), Міжнародний зелений хрест (Green Cross), Міжнародний союз охорони природи (IUCN) та ін.

Загалом екологічну безпеку не можна забезпечити повністю в одній окремо взятій країні. Для її досягнення необхідним є налагодження міждержавного, міжрегіонального та транскордонного співробітництва за обов'язкової підтримки міжнародних організацій. Оскільки переважна більшість країн світу в основному вже зруйнували своє природне середовище і наразі є головними екологічними забруднювачами. У цьому сенсі показовим є ухвалення Карпатської конвенції, покликаної сприяти збереженню найбільшого в Європі заповідника дикої природи, оточеного горами як одного з важ-

ливих векторів подальшого екологічного розвитку для країн Східної Європи [8].

Враховуючи вищевикладене, можна стверджувати, що проблеми екологічної безпеки є за своєю природою міжнародними, вирішення яких направлено на подальше покращення якості життя людства і виявляється можливим у межах стабільного соціально-економічного розвитку, не руйнує природний біотичний механізм саморегуляції природи. В інтересах міжнародного співтовариства екологічні організації є вагомим рушійним суб'єктом відстоювання екоінтересів, адже здатні впливати як на прийняття урядових рішень, так і на гармонізацію суспільних відносин у контексті сталого розвитку.

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

Отже, для майбутнього процвітання людської цивілізації, об'єктивно необхідною є екологізація усіх видів і форм міжнародних відносин, що вимагає запровадження на глобальному рівні системи ефективного управління, яка функціонуватиме на основі екологічного імперативу. Розв'язання сучасних екологічних проблем можливе тільки в умовах широкого й активного співробітництва всіх держав світу з міжнародними організаціями у цій сфері. Оскільки окрім забезпечення подальшого екологічно стійкого соціально-економічного стану як цивілізації загалом, так і кожної держави окремо, вкрай важливим стає питання створення платформи для інноваційного екологічного світогляду і формування нового підходу до природи як до загального надбання всієї нації на засадах міжнародного співробітництва.

### Література:

1. Арбатова Н.К., Кокеєв А.М. Співробітництво України та ЄС в сфері охорони довкілля. URL: <http://lib.znate.ru/docs/index-272010.html?page=3> (Дата звернення: 30.08.2021).
2. Білявський Г.О., Падун М.М. Екологія: підруч. К.: КНЕУ, 2005. 371 с.
3. Бохан А.В. Идеи глобального эволюционизма в понимании экологической безопасности. Научный обзор. 2014. № 2. С. 13—21.
4. Величко К.Ю., Толоч К.О. Екологічна криза як найбільший виклик світовій безпеці в умовах глобалізації. Механізми забезпечення сталого розвитку економіки: проблеми, перспективи, міжнародний досвід: матеріали I Міжнар. наук.-практ. конф., 23 квітня 2020 р. / редкол.: О.І. Черевко та ін.; Харківський держ. ун-т харч. та торг. Х.: ХДУХТ, 2020. 277 с. С. 211.
5. Глушкова В.Г., Макара С.В. Экономика природопользования: учебное пособие. М.: Гардарики, 2007. 448 с.
6. Грицак Л.Р. Міжнародне екологічне право і співробітництво України в екологічній сфері. URL: <http://studentam.net.ua/content/view/5849/129/> (Дата звернення: 30.08.2021).
7. Джигирей В.С., Сторожук В.М., Яцюк Р.А. Основи екології та охорони навколишнього природного середовища. Екологія та охорона природи: навч. посіб. 2-ге вид., доп. Львів: Афіша, 2004. 272 с.

8. Злобін Ю.А., Сафранов Т.А. Екологічні основи природокористування: навч. посіб. 3-тє вид., стереот. Львів: Новий Світ-2000, 2006. 248 с.

9. Не паніка, а здоровий глузд. Чому карантин — можливість навчитися жити екологічно. Коронавірус рятує нас від глобального потепління? Як пов'язані карантин і довкілля. URL: <https://www.thevillage.com.ua/village/city/eco/295669-yak-koronavirus-vplivae-na-ekologiyu> (Дата звернення: 30.08.2021).

10. Світовий досвід та співробітництво України у сфері охорони навколишнього середовища / Л.І. Гладка, А.С. Шаляпіна // Культура народів Причорномор'я. 2013. № 254. С. 70—73.

### References:

1. Arbatova, N.K. and Kokeev, A.M. (2010), "Cooperation between Ukraine and the EU in the field of environmental protection", available at: <http://lib.znate.ru/docs/index-272010.html?page=3> (Accessed 30 Aug 2021).
  2. Biliav's'kyj, H.O. and Padun, M.M. (2005), *Ekologhiia [Ecology]*, KNEU, Kyiv, Ukraine.
  3. Bokhan, A.V. (2014), "Ideas of global evolutionism in understanding environmental safety", *Naukovyj ohliad*, vol. 2, pp. 13—21.
  4. Velychko, K.Yu. and Tolok, K.O. (2020), "The ecological crisis as the greatest challenge to world security in the context of globalization", *Mekhanizmy zabezpechennia staloho rozvytku ekonomiky : problemy, perspektyvy, mizhnarodnyj dosvid : materialy I Mizhnar. nauk.-prakt. konf. [Mechanisms for ensuring sustainable economic development: problems, prospects, international experience: materials of the First International Scientific and Practical Conference]*, KhDUKhT, Kharkiv, Ukraine, 23 april, p. 211.
  5. Hlushkova, V.H. and Makar, S.V. (2007), *Ekonomyka pryrodopol'zovanyia [Economics of environmental management]*, Hardaryka, Moscow, Russia.
  6. Hrytsak, L.R. (2016), "International environmental law and cooperation of Ukraine in the environmental sphere", available at: <http://studentam.net.ua/content/view/5849/129/> (Accessed 30 Aug 2021).
  7. Dzhyhyrej, V.S. Storozhuk, V.M. and Yatsiuk, R.A. (2004), *Osnovy ekolohii ta okhorony navkolyshn'oho pryrodnoho seredovyscha. Ekolohiia ta okhorona pryrody [Fundamentals of ecology and environmental protection. Ecology and nature protection]*, Afisha, Lviv, Ukraine.
  8. Zlobin Yu.A. and Safranov T.A. (2006), *Ekolohichni osnovy pryrodokorystuvannia [Ecological bases of nature management]*, Novyj Svit-2000, Lviv, Ukraine.
  9. The Village (2020), "Not panic, but common sense. Why quarantine is an opportunity to learn to live ecologically. Does the coronavirus save us from global warming? How quarantine and the environment are related", available at: <https://www.thevillage.com.ua/village/city/eco/295669-yak-koronavirus-vplivae-na-ekologiyu> (Accessed 30 Aug 2021).
  10. Hladka, L.I. and Shaliapina, A.S. (2013), "World experience and cooperation of Ukraine in the field of environmental protection", *Kul'tura narodov Prychornomor'ia*, vol. 254, pp. 70—73.
- Стаття надійшла до редакції 07.09.2021 р.

А. В. Стілл,  
аспірант кафедри публічного адміністрування  
Міжрегіональної Академії управління персоналом  
ORCID ID: 0000-0002-1355-2539

DOI: 10.32702/2306-6814.2021.18.120

# ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

A. Still,  
Postgraduate student of the Department of Public Administration, Interregional Academy of Personnel Management

## THEORETICAL FUNDAMENTALS OF SOCIO-ECONOMIC SECURITY AT THE REGIONAL LEVEL

**Обґрунтовано сутність соціально-економічної безпеки, що складається в єдності необхідних умов життєдіяльності суспільства в двох взаємозалежних аспектах: соціальному (проявляється в підвищенні рівня життя населення, всебічний розвиток людського капіталу, зростанні якості середовища проживання, створення умов, що пом'якшують міжетнічні та міжнаціональні протиріччя) та економічному (проявляється загалом у здатності економіки забезпечити процес відтворення незалежно від зовнішніх впливів, в розвитку галузей і виробництв, що визначають зростання національного добробуту).**

**Виділено види соціально-економічної безпеки, що визначають сталий розвиток країни та її регіонів: 1) оборонна; 2) соціально-демографічна; 3) економічна; 4) фінансова; 5) екологічна; 6) інноваційна; 7) продовольча; 8) дорожньо-транспортна; 9) енергетична; 10) інституційна, пов'язана зі створенням і функціонуванням організаційних структур, законів і правил поведінки, що забезпечують ефективну участь у глобалізації та інформатизації економіки, інноваційну та ділову активність, міжфірмове, міжнаціональне, міжрегіональне та міждержавне співробітництво в поліпшенні якості економічного зростання.**

**The analysis shows that simply the production of the maximum number of goods for a long time does not guarantee the economic security of society. The very term "economic security" is insufficient when looking at developed countries. You can import technology, investment, etc., and some time to progress technologically (and this despite the fact that imports already imply a certain degree of dependence, the question is only to the extent of its criticality), but if in parallel with these processes or at certain times in society elements such as social instability, national conflicts, and the weakness of state institutions are introduced, a prosperous country is unlikely to be created, and hopes for stable economic growth will also have to be broken. Therefore, we note once again that based on the importance of the social factor, it would be more comprehensive to determine the socio-economic security of society (country, region).**

**It is established that the essence of socio-economic security of the region is, first of all, to ensure socio-economic development of the region in order to achieve economic progress, improve the quality and standard of living of the population on the basis of available resource opportunities in the region. It should be borne in mind that the socio-economic security of the region is always an assessment category that characterizes the state of the socio-economic system of the region, its stability and stability, as well as the degree of its protection primarily from external threats.**

***Socio-economic security of the region is directly related to regional opportunities for growth, namely production, labor, scientific and technical, demographic, labor, natural resources, organizational, agricultural, recreational, environmental and other resources.***

***Substantiated that the socio-economic security of the region consists in the unity of the necessary conditions of society in two interrelated aspects: social (manifested in improving living standards, comprehensive development of human capital, increasing the quality of living environment, creating conditions to mitigate interethnic and interethnic contradictions) and economic (manifested in general in the ability of the economy to ensure the process of reproduction independently of external influences, in the development of industries and industries that determine the growth of national welfare): 1) defense; 2) socio-demographic; 3) economic; 4) financial; 5) ecological; 6) innovative; 7) food; 8) road transport; 9) energy; 10) institutional, related to the creation and functioning of organizational structures, laws and rules of conduct that ensure effective participation in globalization and informatization of the economy, innovation and business activity, inter-firm, international, interregional and interstate cooperation in improving the quality of economic growth.***

*Ключові слова: забезпечення, економічна безпека, публічне управління, соціальна безпека, регіон.*  
*Key words: software, economic security, public administration, social security, region.*

## ВСТУП

Проблеми забезпечення соціально-економічної безпеки в умовах глобальних технологічних, політичних і соціальних перетворень набувають все більшої актуальності. Регіональний аспект соціально-економічної безпеки необхідно розглядати в плані реалізації цілей та завдань державної регіональної політики, в якій повинні бути відображені роль і місце окремих регіонів у забезпеченні загальнонаціональних інтересів у соціально-економічній сфері.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Значний внесок у дослідженні теоретичних основ щодо забезпечення соціально-економічної безпеки на регіональному рівні внесли відомі вітчизняні вчені, а саме: Бондаревська О.М., Гбур З.В., Драган О.І., Іляш О.І., Кальницька М.А., Копитко М.І., Вінчук М.В., Верескля М.Р., Ольшанська О.В., Проскура В.Ф., Жуков С.А. та інших науковців. Аналіз попередніх досліджень та публікацій з зазначеної проблематики свідчить про те, що авторами, як правило, досліджувалися тільки окремі аспекти соціальної та економічної безпеки.

## МЕТА СТАТТІ

Метою статті є дослідження теоретичних основ забезпечення соціально-економічної безпеки на регіональному рівні.

## РЕЗУЛЬТАТ

Неоднозначність термінологічної трактування ("економічна безпека", "соціальна безпека", "соціально-економічна безпека") і підходів до визначення понятійного апарату викликали різноманіття підходів вчених до дослідження даної тематики. Так, економічна безпека в наукових роботах трактується наступним чином.

"Під економічною безпекою регіону розуміється сукупність умов і факторів, що характеризують поточний стан економіки, стабільність, стійкість і посту-

пальність її розвитку. Безпека не може розглядатися ізольовано і вимагає взаємодії: стійкість — безпека — розвиток через призму сфер життєдіяльності (економічна, екологічна та соціальна)" [1].

Наприклад, на думку Проскура В.Ф. та С.А. Жукова, економічна безпека загалом — це здатність національної економіки забезпечити необхідний рівень по ефективності задоволення суспільних потреб як на вітчизняному, так і на міжнародному рівні. Іншими словами, на думку вченого, економічна безпека — це сукупність внутрішніх і зовнішніх умов, що сприяють ефективному, динамічному зростанню національної економіки, її здатності задовольняти потреби суспільства, держави, індивіда, забезпечувати конкурентоспроможність на зовнішніх і внутрішніх ринках, що гарантує захист від різного роду загроз [10].

Зазначимо, що в 2021 р. в Україні вперше на законодавчому рівні з'явилося визначення поняття "економічної безпеки", а саме "економічна безпека — це стан економіки, за якого досягаються основні національні економічні інтереси. Основними національними економічними інтересами є забезпечення економічної стійкості, високої конкурентоспроможності української економіки у світовому економічному середовищі та досягнення на цій основі високих стандартів якості життя населення, тобто стратегічний курс у сфері забезпечення економічної безпеки має два взаємопов'язаних напрями — напрям розвитку та безпековий напрям" [9].

На основі наведених визначень можна виділити такі основні ключові поняття економічної безпеки: незалежність економічної політики держави від впливу ззовні, ефективність розвитку економічної системи країни, стійкість і конкурентоспроможність національної економіки, захист національних, державних, громадських та особистих інтересів людини і громадянина. На наш погляд, найбільш повне визначення економічної безпеки, засноване на комбінації існуючих підходів, дає Гбур З.В., згідно з яким "безпека економічна — стан економіки і виробничих сил суспільства, що забезпечує

сталий соціально-економічний розвиток країни, підтримання необхідного рівня національної безпеки держави, а також належного рівня конкурентоспроможності національної економіки в умовах глобальної конкуренції" [2].

Економічна і соціальна безпека населення визначається станом, що забезпечує захист життєвих інтересів і соціальну захищеність особистості. Економічна безпека і соціальна безпека — тісно взаємопов'язані між собою категорії. На думку Копитко М.І., Віничук М.В., Верескля М.Р., "соціальне" представляє собою безпосереднє вираження "спільності" людської життєдіяльності... в яких утворюється взаємозв'язок і взаємозалежність між людьми. Феноменами соціальної реальності виступають соціальна дія і соціальна взаємодія, на основі яких виникають соціальні спільності й системи. А виникаючі в таких випадках стійкі зв'язки між елементами соціальної системи трактуються як соціальні відносини" [7].

В останні роки різними авторами запропонована низка визначень категорії "соціальна безпека". Так, Кальницька М.А. наголошує, що "соціальна безпека — сукупність заходів щодо захисту інтересів країни і народу в соціальній сфері, розвиток соціальної структури і відносин в суспільстві, системи життєзабезпечення та соціалізації населення" [6]. Іляш О.І. визначає "соціальна безпека зумовлює якість життя людини в суспільстві і являє собою комплексне поняття, яке включає як сукупність цивільних прав і свобод, так і ряд аспектів, пов'язаних зі здоров'ям, екологією тощо" [5].

Таким чином, соціальна безпека — це стан соціальної сфери, яка забезпечує гідну якість життя населення шляхом підвищення рівня продуктивності праці людей, фізичної та майнової безпеки населення, соціальної інфраструктури, навколишнього середовища, задоволеності людей працею й своїм життям. Так, заходи забезпечення економічної та соціальної безпеки населення спрямовані на захист не тільки матеріальних, а й духовно-моральних інтересів.

Відмітимо, що саме в сукупності поняття "економічної й соціальної безпеки" дають загальну характеристику даної економічної категорії. Представники регіональної економічної науки підкреслюють, що, "поперше, економічна і соціальна безпека повністю відображає рівень економічного і соціального розвитку країни. По-друге, категорія економічної й соціальної безпеки розглядається як гарантія і ступінь задоволення необхідних матеріальних і духовних потреб населення. По-третє, економічна і соціальна безпека, як державна гарантія, визначається не тільки обсягами грошових і натуральних доходів населення, але і наявністю впорядкованого житла, роботи за інтересами, рівнем споживання матеріальних і духовних благ (рівнем добробуту населення). Дуже важливо, що ця категорія визначається ступенем реалізації свободи у виборі професії та гідної роботи кожної працездатної людини в реалізації здібностей до праці.

Категорія економічної й соціальної безпеки виражається в єдності чотирьох основних сфер: економічної, соціальної, демографічної та духовної та визначається в гарантованому задоволенні соціально-економічних інтересів і підвищенні якості життя населення.

Така категорія розкривається в системі показників соціально-економічних відносин і продуктивних сил. Одноразово система економічної та соціальної безпеки створює умови для організації процесу попередження загроз і виключення можливих ризиків в забезпеченні гарантованої системи життєзабезпечення населення.

Данилов-Даттян В.І., Лосев К.С. визначають соціально-економічну безпеку країни та її регіонів в сучасних умовах як сукупність зовнішніх і внутрішніх умов, що забезпечують сталий розвиток суспільства і підвищення якості життя його членів. Стійкість розвитку економіки і соціальної сфери філософи визначають як гармонійне природно-громадське, доцільно підтримуване і направляється розвиток, а економісти — як стабільний і збалансований розвиток, що зберігає навколишнє середовище і забезпечує безперервний прогрес суспільства. Обидва ці підходи розглядають суспільство як соціоекосистему, що синтезує антропоцентричний і біосфероцентричний початок, що передбачає комплексне вирішення проблем соціально-економічної безпеки (задоволення матеріальних і соціальних потреб нинішнього і майбутніх поколінь) зі збереженням біосфери як основи життєвого простору [3].

Слід враховувати, що соціально-економічна безпека регіону завжди виступає якоюсь оціночною категорією, яка характеризує стан соціально-економічної системи регіону, її стійкість і стабільність, а також ступінь її захищеності насамперед від зовнішніх загроз.

Соціально-економічна безпека регіону — здатність економіки регіону створювати умови для інтенсивного виробництва і підвищення соціального благополуччя населення, впливати на стабілізацію економічних внутрішньо регіональних та міжрегіональних відносин, зміцнювати самостійність у вирішенні локальних питань [4].

Ольшанська О.В. зазначає, що соціально-економічна безпека регіону — це не тільки захищеність регіональних інтересів, але і готовність та здатність відповідних інститутів влади створювати механізми реалізації та захисту національних інтересів розвитку вітчизняної економіки, підтримка соціально-політичної стабільності суспільства [8].

Отже, суть соціально-економічної безпеки регіону полягає, перш за все, в забезпеченні соціально-економічного розвитку регіону з метою досягнення економічного прогресу, підвищення якості та рівня життя населення на основі наявних у регіоні ресурсних можливостей. Соціально-економічна безпека регіону безпосередньо пов'язана з регіональними можливостями для росту, а саме виробничими, трудовими, науково-технічними, демографічними, трудовими, природно-ресурсними, організаційними, аграрними, рекреаційними, екологічними та іншими ресурсами.

У сучасних умовах можна виділити 10 видів соціально-економічної безпеки, що визначають сталий розвиток країни та її регіонів: 1) оборонна; 2) соціально-демографічна; 3) економічна; 4) фінансова; 5) екологічна; 6) інноваційна; 7) продовольча; 8) дорожньо-транспортна; 9) енергетична; 10) інституційна, пов'язана зі створенням і функціонуванням організаційних структур, законів і правил поведінки, що забезпечують ефективну участь у глобалізації та інформатизації економіки, інноваційну та ділову активність, міжфірмове, міжна-

ціональне, міжрегіональне та міждержавне співробітництво в поліпшенні якості економічного зростання.

Зазначимо, що як економічна, так і соціальна безпеки в кожному регіоні можуть мати свої особливості. Так, найбільш значущими з цих особливостей в сфері економіки є такі:

- ліберальна економічна система з досить жорстким законодавчим регламентуванням;

- розвинена промисловість — структура її така, що дозволяє виробляти практично все, аж до висотехнологічної продукції (наприклад, авіатехніка, атомна енергетика), причому, що важливо, не по ліцензії, а що передбачає наявність передісторії розвитку конкретних галузей, своїми силами;

- науково-технічний і технологічний рівень — про нього можна сказати те ж саме, що і про промисловість (вони взаємопов'язані), масштаби і області НДДКР визначаються скоріше фінансовими і загальноекономічними обмеженнями, ніж неможливістю їх проведення;

- розвинений аграрний сектор — не в сенсі його конкурентоспроможності, а в сенсі його рівня щодо здатності забезпечувати населення країни продуктами харчування, тобто відносна продовольча незалежність.

У соціальній сфері до загальних основних особливостей цієї групи відносяться:

- демократичний устрій суспільного устрою і правової системи;

- відсутність внутрішньодержавних серйозних соціальних конфліктів протягом тривалого періоду часу (іншими словами можна назвати такий стан національною єдністю);

- високий рівень освіти і його відносна доступність для всіх категорій населення;

- забезпеченість населення необхідними соціальними і матеріальними благами, мінімальний рівень бідності.

Перераховані економічні та соціальні особливості, на наш погляд, вказують на те, що досягнення економічної безпеки неможливо без визначених соціальних умов. У свою чергу соціальні умови дозволяють також реалізувати наявний економічний потенціал. Виходячи з цього, можна зробити висновок про те, що по суті безпеки, так само, як і у всіх економічних явищах і процесах, тісно переплітаються економічні і соціальні аспекти, і, ймовірно, правильніше було б говорити не про економічну, а про соціально-економічну безпеку.

Всі перераховані моменти взаємозалежні один від одного, і насправді складно визначити, які з них у процесі історичного розвитку йдуть попереду інших або мають більше значення в кожен конкретний момент історії тих чи інших країн. Але, прогресуючи більш-менш одночасно по всіх цих напрямках, ці країни, якщо і не самостійно, то в різних союзах з іншими країнами і групами держав, домоглися в певному сенсі економічної незалежності від решти світу. І навпаки, решта світу прогресує завдяки їм, так як з розвинених країн йде потік товарів, технологій (коли створюються виробництва в країнах третього світу, причому неважливо в даному випадку, що це не новітні технології, але виникає питання, а чи були б вони доступні країнам третього світу без такого роду експорту розвиненими країнами), система освіти розвинених країн частково працює і на третій світ). Така позиція дозволяє, принаймні нині, відчутно

впливати на багато проблем світового масштабу, не допускаючи або зменшуючи зовнішні економічні та інші загрози своїм національним інтересам до прийнятного рівня, як заходами на основі економічної переваги, так і, наприклад, військового характеру, базою для чого є потужна економіка і суспільство загалом.

Проведений аналіз показує, що просто виробництво максимальної кількості благ протягом тривалого часу ще не гарантує економічної безпеки суспільства. Недостатнім виявляється при погляді на розвинені країни і сам термін "економічна безпека". Можна імпортувати технології, інвестиції тощо, і певний час прогресувати технологічно (і це при тому, що імпорт вже передбачає певний ступінь залежності, питання тільки в самій мірі, в її критичності), але якщо паралельно з цими процесами або в окремі періоди часу в суспільство привносяться такі елементи, як соціальна нестабільність, національні конфлікти, слабкість державних інститутів, створити процвітаючу країну навряд чи вдасться, а з надіями на стабільність економічного зростання теж доведеться розлучитися. Тому, ще раз зазначимо, що виходячи із значущості соціального фактора більш всеосяжним було б визначення соціально-економічної безпеки суспільства (країни, регіону).

Таким чином, виходячи з вищевикладеного, соціально-економічна безпека регіону складається в єдності необхідних умов життєдіяльності суспільства в двох взаємозалежних аспектах: соціальному (проявляється у підвищенні рівня життя населення, всебічний розвиток людського капіталу, зростанні якості середовища проживання, створення умов, що пом'якшують міжетнічні та міжнаціональні протиріччя) та економічному (проявляється загалом у здатності економіки забезпечити процес відтворення незалежно від зовнішніх впливів, в розвитку галузей і виробництв, що визначають зростання національного добробуту).

## ВИСНОВКИ

1. Отже, суть соціально-економічної безпеки регіону полягає передусім у забезпеченні соціально-економічного розвитку регіону з метою досягнення економічного прогресу, підвищення якості та рівня життя населення на основі наявних у регіону ресурсних можливостей. Соціально-економічна безпека регіону безпосередньо пов'язана з регіональними можливостями для росту, а саме виробничими, трудовими, науково-технічними, демографічними, трудовими, природно-ресурсними, організаційними, аграрними, рекреаційними, екологічними та іншими ресурсами.

2. У сучасних умовах можна виділити 10 видів соціально-економічної безпеки, що визначають сталий розвиток країни та її регіонів: 1) оборонна; 2) соціально-демографічна; 3) економічна; 4) фінансова; 5) екологічна; 6) інноваційна; 7) продовольча; 8) дорожньо-транспортна; 9) енергетична; 10) інституційна, пов'язана зі створенням і функціонуванням організаційних структур, законів і правил поведінки, що забезпечують ефективну участь у глобалізації та інформатизації економіки, інноваційну та ділову активність, міжфірмове, міжнаціональне, міжрегіональне та міждержавне співробітництво в поліпшенні якості економічного зростання.

## Література:

1. Бондаревська О.М. Економічна безпека регіонів у системі економічної безпеки держави. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. 2017. Вип. 24 (2). С. 54—57.
2. Гбур З.В. Економічна безпека як одна зі складових забезпечення національної безпеки України на сучасному етапі. Інвестиції: практика та досвід. 2017. № 18. С. 81—86.
3. Данилов-Датт'ян В.И., Лосев К.С. Экологический вызов и устойчивое развитие. — М., 2000. С. 13.
4. Драган О.І. Соціально-економічна безпека: концепт лекцій. К.: НУХТ, 2013. 114 с.
5. Іляш О.І. Принципи побудови індикаторів соціальної безпеки. Актуальні проблеми економічного і соціального розвитку регіону. 2011. № 1. С. 72—75.
6. Кальницька М.А. Структура соціальної безпеки та динаміка її показників в Україні. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. 2017. № 25 (2). С. 66—71.
7. Копитко М.І., Вінчук М.В., Верескля М.Р. Економіко-математичні методи та моделі в системі зміцнення соціальної компоненти економічної безпеки України. Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії та практики. 2017. № 2. С. 302—312.
8. Ольшанська О.В. Регіон як просторова соціально-економічна система. Актуальні проблеми економіки. 2011. № 117. URL: <http://ir.kneu.edu.ua:8080/bitstream/2010/3731/1>
9. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 11 серпня 2021 року "Про Стратегію економічної безпеки України на період до 2025 року": Указ Президента України від 11 серпня 2021 року № 347/2021. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3472021-39613>
10. Проскура В.Ф., Жуков С.А. Формування засад забезпечення економічної безпеки на рівні держави, регіону, підприємства. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. 2011. Вип. 2. С. 299—307.

## References:

1. Bondarevska, O.M. (2017), "Economic security of regions in the system of economic security of the state", *Naukovyj visnyk Mizhnarodnoho humanitarnoho universytetu*, vol. 24 (2), pp. 54—57.
2. Hbur, Z.V. (2017), "Economic security as one of the components of ensuring the national security of Ukraine at the present stage", *Investytsii: praktyka ta dosvid*, vol. 18, pp. 81-86.
3. Danylov-Datt'ian, V.Y. and Losev, K.S. (2000), *Ekologicheskij vyzov u ustojchyvye razvitye [Environmental challenge and sustainable development]*, Moscow, Russia.
4. Drahan, O.I. (2013), *Sotsial'no-ekonomichna bezpeka [Socio-economic security]*, NUHT, Kyiv, Ukraine.
5. Iliash, O.I. (2011), "Principles of construction of social security indicators", *Aktual'ni problemy ekonomichnoho i sotsial'noho rozvytku rehionu*, vol. 1, pp. 72—75.
6. Kal'nyts'ka, M.A. (2017), "The structure of social security and the dynamics of its indicators in Ukraine",

*Naukovyj visnyk Mizhnarodnoho humanitarnoho universytetu*, vol. 25 (2), pp. 66—71.

7. Kopytko, M.I., Vinichuk, M.V. and Vereskliya, M.R. (2017), "Economic and mathematical methods and models in the system of strengthening the social component of economic security of Ukraine", *Finansovo-kredytna diial'nist': problemy teorii ta praktyky*, vol. 2, pp. 302—312.

8. Ol'shans'ka, O.V. (2011), "The region as a spatial socio-economic system", *Aktual'ni problemy ekonomiky*, [Online], vol. 117, available at: <http://ir.kneu.edu.ua:8080/bitstream/2010/3731/1>. (Accessed 24 Aug 2021).

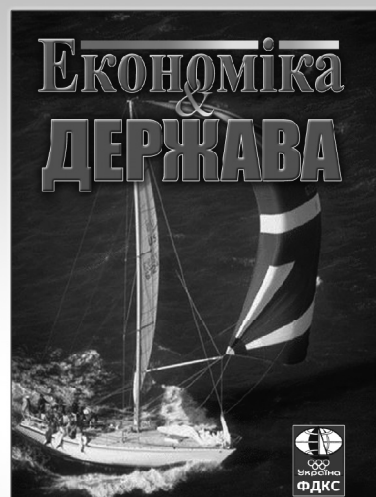
9. The Verkhovna Rada of Ukraine (2012), The Law of Ukraine "On public-private partnership", available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2404-17> (Accessed 29 August 2013).

9. The President of Ukraine (2021), The Decree "On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine", available at: <https://www.president.gov.ua/documents/3472021-39613> (Accessed 24 August 2021).

10. Proskura, V.F. and Zhukov S.A. (2011), "Formation of principles of ensuring economic security at the level of the state, region, enterprise", *Naukovyj visnyk L'vivskoho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav*, vol. 2, pp. 299—307.

*Стаття надійшла до редакції 12.09.2021 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

І. Я. Яцків,  
головний спеціаліст, Міністерство юстиції України  
ORCID ID: 0000-0002-0225-0439

DOI: 10.32702/2306-6814.2021.18.125

# ГРОМАДСЬКА ЕКСПЕРТИЗА ПРОЄКТІВ ТА ЧИННИХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ ЯК ЗАСІБ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЇХ ЕФЕКТИВНОСТІ

I. Yatskiv,  
Chief Desk Officer, Ministry of Justice of Ukraine

PUBLIC APPRAISALS OF PROJECTS AND CURRENT LEGAL ACTS OF PUBLIC ADMINISTRATION BODIES OF UKRAINE AS AN INSTRUMENT FOR THEIR EFFECTIVENESS PROVISION

**У статті здійснено теоретичне обґрунтування сутності, видів громадських експертиз як засобу забезпечення ефективності чинних та проєктів нормативно-правових. Виокремлено об'єкти та суб'єкти проведення громадських експертиз. Визначено проблеми застосування громадської антикорупційної, громадської антидискримінаційної експертиз на практиці та запропоновано шляхи їх вирішення. Здійснено порівняння правової природи додаткової громадської антикорупційної, антидискримінаційної експертиз з офіційними експертизами, які проводяться органами державної влади. Досліджено форми проведення консультацій з громадськістю (публічне громадське обговорення, електронні консультації з громадськістю (безпосередні форми) та вивчення громадської думки (опосередкована форма), їх реалізацію на практиці. Запропоновано закріпити у нормативно-правових актах визначення понять: "громадська антикорупційна експертиза", "громадська антидискримінаційна експертиза". Окреслено доцільність активізації процесу проведення громадської антикорупційної, громадської антидискримінаційної експертиз.**

**The article provides a theoretical substantiation of the essence, types of public appraisals as a means of ensuring the effectiveness of current and projects legal acts. The objects and subjects of conducting public appraisals are highlighted (the entity of public expertise, including in the context of assessing the legal acts effectiveness, is civil society; the object of these appraisals can be defined as the public administration bodies' projects and legal acts).**

**The problems of applying the public anti-corruption, public anti-discrimination appraisals in practice are identified and the ways of their solution are proposed. The problematic issues of conducting public anti-corruption expertise, in our opinion, include the following ones: the lack of an up-to-date version of the project government act in online access for representatives of civil society, considering the fact that its content is constantly changing; lack of a unified methodology for conducting public anti-corruption expertise; the absence of a formal requirement for the obligatory publication of the public anti-corruption appraisals results.**

**Comparison of the legal nature of additional public anti-corruption, anti-discrimination appraisals with the official ones, which are carried out by state authorities, is realized. The forms of consultations with the public (public civil discussion, electronic consultations with the public (direct forms) and the public opinion study (indirect form) and their implementation in practice have been investigated. There have been proposed to formalize in legal acts the definitions of the following concepts: "public anti-corruption expertise", "public anti-discrimination expertise". The expediency of activating the process of conducting public anti-corruption and public anti-discrimination appraisals has been determined.**

**Public examination of projects and current legal acts should be understood as a formally conditioned assessment of these acts by civil society institutions for their compliance with public**



*necessities and legislative requirements, and the provision of appropriate proposals for their improvement.*

*In order to assess the effectiveness of projects and current legal acts, public authorities and civil society should be interested in applying public anti-corruption, public anti-discrimination appraisals and those of the executive authorities' activities. At the same time, as evidenced by the information from the "Civil Society and Power" website, the level of public use of these assessment tools, including the public authorities acts effectiveness, is rather low or there is no information about its use at all.*

*With a view to implementing more actively the public appraisals and public assessment of the public administration bodies' activities by the society, within the framework of which their acts effectiveness is evaluated, it is advisable to amend the current legislation in terms of approval of methodological recommendations for conducting these appraisals and considering their results by public administration bodies, ensuring the promulgation of all versions of public administration bodies' projects legal acts or only the final one, which will be submitted to a vote (by the Cabinet of Ministers of Ukraine, the relevant council) or to be signed by the head of the Central Bodie of the Executive Authority or by the head of the local state administration; ensuring the publication of the appraisal results together with the project act.*

*The feasibility of activating the public appraisals conduction process has resulted from the need to increase the efficiency of public authorities acts, and, in turn, it would also contribute to the "public authority" — "civil society" dialogue, strengthening public confidence in the entities of power that may become the subject of further scientific research.*

*Ключові слова: громадська експертиза, нормативно-правовий акт, орган публічного управління, ефективність, громадська антикорупційна експертиза, громадська антидискримінаційна експертиза.*

*Key words: public examination, legal act, public administration body, efficiency, public anti-corruption expertise, public anti-discrimination examination.*

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

Чисельність проєктів та чинних нормативно-правових актів органів публічного управління невпинно зростає, що зумовлюється необхідністю врегулювання суспільних відносин, однак не є свідченням їх ефективності. На сьогодні в Україні оцінка ефективності як проєктів так і чинних нормативно-правових актів органів публічного управління не має комплексного та систематичного характеру. Вимоги щодо її здійснення передбачені в контексті результативності лише щодо проєктів урядових актів, а також регуляторних актів. Суб'єктом такої оцінки виступає орган публічного управління — розробник чи суб'єкт прийняття нормативно-правового акта.

Водночас, зважаючи, що нормативно-правові акти органів публічного управління, спрямовані на регулювання суспільних відносин, і, як правило, стосуються прав і свобод людини і громадянина, одним із засобів забезпечення ефективності цих актів має стати їх громадська експертиза. Так, на думку О. Лотюк, ефективність прийняття і виконання органами виконавчої влади рішень залежить від громадської експертизи діяльності цих органів, яка є складовою механізму демократичного управління державою [11, с. 75].

Однак відсутність правової основи здійснення громадської експертизи чинних нормативно-правових актів та їх проєктів, закріплення правового статусу, кваліфікаційних вимог до суб'єкта проведення такої експертизи, уніфікації форм підготовки експертних пропозицій, та

обґрунтування щодо підтримання чи відхилення органом публічного управління отриманих експертних пропозицій не сприяють дієвому застосуванню цього засобу забезпечення ефективності нормативно-правових актів.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, В ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО РОЗВ'ЯЗАННЯ ДАНОЇ ПРОБЛЕМИ, ВИДІЛЕННЯ НЕ ВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ЧАСТИН ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ, КОТРИМ ПРИСВЯЧУЄТЬСЯ ОЗНАЧЕНА СТАТТЯ

Упродовж останніх років проблематика проведення громадських експертиз активно досліджується вітчизняними та зарубіжними науковцями, зокрема слід виділити наукові дослідження з громадської експертизи нормативно-правових актів таких науковців: О. Літвінов [10], М. Лисенко [9], В. Нестерович [13], І. Онищук [15], Т. Хабарова [20], Т. Хабрієва [21].

Питання ефективності нормативно-правових актів загалом та органів публічного управління зокрема досліджували такі вітчизняні науковці: К. Ємельяненко [4], Н. Онищенко [14], Г. Рибікова і М. Колесник [16], Т. Тархонич [18], М. Теплюк [19] та ін.

Однак названі дослідження є скоріше вузькоспеціалізованими і здійснювалися здебільшого представниками юридичної науки. Науковців з державного управління акцентували увагу на явищі громадської експертизи щодо діяльності органів публічного управління і не виокремлювали її особливості при здійсненні експертизи нормативно-правових актів.

## МЕТА СТАТТІ

Метою статті є теоретичне обґрунтування сутності та видів громадської експертизи як засобу забезпечення ефективності чинних та проєктів нормативно-правових, а також виокремлення проблем застосування цих експертиз на практиці та обґрунтування шляхів їх вирішення.

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

Громадська експертиза проєктів та чинних нормативно-правових актів відіграє важливу роль у становленні громадянського суспільства та є важливим засобом залучення представників громадського суспільства до процесу нормотворення. Будучи незалежною, вона відноситься також до факторів, що позитивно впливають на розвиток нормотворчості [15, с. 13] або ж її визначають додатковим інструментом забезпечення якості нормативно-правових актів, їх більшої ефективності [21, с. 8].

Окрім цього, така експертиза може бути охарактеризована як така, що доповнює офіційну (державну) експертизу або ж є альтернативною їй. І, як відмічає, М. Шуніна жодна країна не має аналогів такого інструменту впливу громадян на процес прийняття органами публічної влади політичних рішень як громадська експертиза [22].

На думку Г. Атаманчука, "громадська думка являється важливим засобом оцінки ефективності державного управління, хоча за своєю природою є суб'єктивною, водночас з огляду на масовий характер набуває об'єктивності при оцінці ефективності державного управління. Громадська думка являє собою сукупність вільно виражених позицій, точок зору, поглядів великої кількості людей" [1, с. 500]. Громадська експертиза є проявом демократії, дозволяє громадськості та владі ефективно взаємодіяти, налагоджувати діалог на всіх етапах процесу прийняття управлінських рішень [2, с. 10].

У теоретичних розробках до видів громадської експертизи чинних та проєктів нормативно-правових актів науковці відносять: 1) громадську експертизу у сфері охорони здоров'я, громадську екологічну експертизу, громадську наукову й науково-технічну експертизу, громадську антикорупційну експертизу проєктів нормативно-правових актів, громадську експертизу діяльності органів виконавчої влади, гендерно-правову експертизу [13, с. 69—71]; 2) прелімінарну (проводиться аналіз та оцінювання діяльності органів публічної влади на стадії планування та проєктування актів), поточна (здійснюється аналіз та оцінювання як діяльності органів влади загалом, так і їх актів, зокрема), ретроспективна (здійснюється аналіз та оцінювання вже здійсненої діяльності органів публічної влади) — зважаючи на час її здійснення [13, с. 72, 73].

Таким чином, громадська експертиза є складовою забезпечення демократичного управління та виступає засобом забезпечення ефективності нормативно-правових актів (їх проєктів) органів публічного управління.

Безумовною характеристикою громадської експертизи є наявність в якості суб'єктів її здійснення інсти-

тутів громадянського суспільства. І, як зазначає Л. Наливайко "громадська експертиза є діяльністю інститутів громадянського суспільства, спрямована на дослідження, аналіз, оцінку проєктів та чинних нормативно-правових актів. Вона повинна виступати механізмом, що перешкоджає прийняттю некоректних, некомпетентних рішень, а особливо це стосується нормативно-правових актів, на реалізацію яких виділяються значні кошти, а також ті, які пов'язані з життєво важливими для населення управлінських рішень" [12, с. 31].

Таким чином, суб'єктом громадської експертизи в тому, числі в контексті оцінки ефективності нормативно-правових актів є громадянське суспільство, представники якого беруть участь у цьому процесі, як на етапі розгляду проєктів цих актів, шляхом участі у громадському обговоренні цих актів, а також проведенні оцінки чинних правових актів.

Об'єктом громадської експертизи можуть виступати документи, розроблені відповідно до установлених вимог, з дотриманням змісту, форми, виду нормативно-правового акта та правил нормопроєктувальної техніки, запропоновані до прийняття уповноваженим суб'єктом, а також прийнятий суб'єктом публічного управління офіційний письмовий документ, який встановлює, змінює чи скасовує норми права, та містить загальнообов'язкові правила поведінки для невизначеного кола осіб.

Відповідно, об'єктом цих експертиз можна визначити проєкти та нормативно-правові акти органів публічного управління, зважаючи на те, що:

Проєкт нормативно-правового акта — це розроблений відповідно до установлених вимог, з дотриманням змісту, форми, виду акта та правил нормопроєктувальної техніки, запропонований до прийняття уповноваженим органом публічного управління попередній текст нормативно-правового акта.

Нормативно-правовий акт — рішення органу публічного управління, що встановлює, змінює чи визнає такими, що втратили чинність норми права, та містить загальнообов'язкові правила поведінки для невизначеного кола осіб.

Таким об'єктом стають проєкти та нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, ЦОВВ та їх територіальних органів нормативного характеру, Верховної Ради та Ради міністрів АРК, республіканських міністерств та комітетів АРК, голів та керівників функціональних структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, сільських, селищних, міських, районних та обласних рад.

Розуміючи громадську експертизу проєктів та чинних нормативно-правових актів як формально обумовлену оцінку інститутами громадянського суспільства цих актів щодо їх відповідності суспільним потребам і законодавчим вимогам та надання відповідних пропозицій щодо їх удосконалення, вважаємо за доцільне більш детально зупинитися на двох видах громадської експертизи: громадській антикорупційній та громадській антидискримінаційній, а також акцентувати увагу на впливі громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади на оцінку ефективності нормативно-правових актів та їх проєктів.

Спеціальним законодавчим актом який закріплює правовий статус громадської антикорупційної експер-

тизи є Закон України "Про запобігання корупції", відповідно до якого антикорупційна експертиза, в тому числі громадська, — це "діяльність із виявлення в нормативно-правових актах, проєктах нормативно-правових актів положень, які самостійно чи у поєднанні з іншими нормами можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією".

Формальна обов'язкова антикорупційна експертиза здійснюється Міністерством юстиції України щодо проєктів постанов Кабінету Міністрів України та наказів ЦОВВ нормативного характеру, що підлягають державній реєстрації. Антикорупційна експертиза як проєктів постанов Уряду, так і наказів ЦОВВ є складовою правової експертизи, здійснюваної органами юстиції. Окремим суб'єктом проведення антикорупційної експертизи проєктів нормативно-правових актів, що вносяться на розгляд Верховної Ради України або Кабінету Міністрів України, який за власною ініціативою її здійснює, є Національне агентство з питань запобігання корупції.

Натомість, суб'єктами проведення громадської антикорупційної експертизи є громадські ради, громадські об'єднання, фізичні та юридичні особи. З аналітичних матеріалів про взаємодію органів виконавчої влади з громадськими радами протягом 2015 року — 2-й квартал 2021 року, розміщених на офіційному вебсайті Уряду, вбачається, що у 2015 році 3 громадські ради ініціювали проведення 6 антикорупційних експертиз (при МОН (3), Держсанепідслужбі (2), Держлісагентстві (1) та одна громадська рада — при Херсонській облдержадміністрації [7].

У 2016 році 3 громадські ради ініціювали проведення 3 антикорупційних експертиз (при МОН (1), Адміністрації Держприкордонслужби (1), Херсонській облдержадміністрації (1) [7].

Для порівняння, згідно "Звіту про результати проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проєктів нормативно-правових актів Міністерством юстиції України" розміщеного на офіційному вебсайті Мін'юсту у розділі "Правова експертиза нормативно-правових актів" вбачається що протягом 2020 року Мін'юстом проведено антикорупційну експертизу щодо 5193 нормативно-правових актів та проєктів нормативно-правових актів [5].

Враховуючи вищенаведене, кількісні показники проведення громадськими радами громадської антикорупційної експертизи є невисокими, та з 2017 року інформація щодо проведення громадськими радами антикорупційної експертизи відсутня.

Таким чином, інформація щодо діяльності громадських рад при здійсненні громадської антикорупційної експертизи частково аналізується та оприлюднюється на єдиному інтернет-порталі "Громадянське суспільство і влада", водночас інформація про діяльність громадських об'єднань, фізичних та юридичних осіб у частині проведення антикорупційної експертизи, а також систематизована інформація щодо предметів проведення антикорупційних експертизи відсутня. Відповідно, це не дозволяє оцінити можливості громадськості в оцінці ефективності проєктів та чинних нормативно-правових актів органів публічного управління через механізм здійснення громадської антикорупційної експертизи.

До проблемних питань проведення громадської антикорупційної експертизи, на нашу думку, слід віднести:

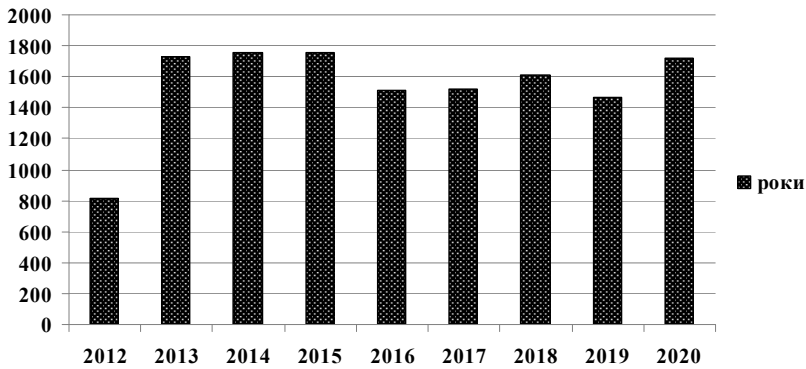
відсутність актуальної версії проєкту урядового акта в онлайн доступі для представників громадянського суспільства, зважаючи на те, що його зміст постійно змінюється в результаті погоджень, здійснення офіційних експертиз, опрацювання урядовими комітетами та розгляду. Подібна ситуація може виникати і у процесі державної реєстрації нормативно-правового акта органами юстиції. Водночас на етапі громадського обговорення висвітлюється первинна версія проєкту нормативно-правового акта;

відсутність уніфікованої методології проведення громадської антикорупційної експертизи, яка у формі методичних рекомендацій Кабінету Міністрів України сприяла б більш активному залученню громадськості до її здійснення;

відсутність формальної вимоги щодо обов'язковості оприлюднення результатів громадських антикорупційних експертиз. На відміну, від офіційної антикорупційної експертизи, результати якої підлягають обов'язковому оприлюдненню на офіційному веб-сайті органу, який проводить відповідну експертизу, оприлюднення результатів громадської антикорупційної експертизи здійснюються за рахунок відповідних фізичних осіб, громадських об'єднань, юридичних осіб або інших джерел, не заборонених законодавством, як і її проведення. Таке законодавче положення не сприяє розвитку громадської антикорупційної експертизи. Якщо її проведення може здійснювати за рахунок суб'єкта, що її ініціював, то, на нашу думку, оприлюднювати її результати зобов'язаний і орган публічного управління за рахунок бюджетних коштів.

Беручи до уваги, що за результатами 2020 року Україна посідає 117 місце з 180 країн у глобальному рейтингу "Індекс прийняття корупції" [6], доцільним є внесення змін до антикорупційного законодавства з метою більш активного залучення органами публічного управління громадськості до проведення антикорупційної експертизи проєктів та чинних нормативно-правових актів. Саму ж громадську антикорупційну експертизу нами пропонується визначити як оцінку уповноваженими суб'єктами громадянського суспільства, фізичними та юридичними особами, положень нормативних актів (їх проєктів) щодо виявлення в них корупціогенних факторів, що можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень чи порушень, пов'язаних із корупцією та формування відповідних пропозицій спрямованих на усунення цих факторів.

Законодавчою основою проведення громадської антидискримінаційної експертизи, мета якої полягає у виявленні у проєктах нормативно-правових актів норм, що містять ознаки дискримінації є Закон України "Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні" (стаття 8). На нашу думку, громадську антидискримінаційну експертизу більш доцільно розуміти не як виявлення, а як оцінку уповноваженими інститутами громадянського суспільства, фізичними та юридичними особами, положень нормативних актів (їх проєктів) на наявність у них норм, що містять ознаки дискримінації та підготовка відповідних пропозицій з метою забезпечення дотримання принципу недискримінації.



**Рис. 1. Кількість нормативно-правових актів, винесених на громадське обговорення за 2012—2020 роки**

Джерело: [8].

На відміну від громадської антикорупційної експертизи, порядок проведення громадської антидискримінаційної експертизи, регулюється Порядком проведення уповноваженими суб'єктами громадської антидискримінаційної експертизи проєктів нормативно-правових актів, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 р. № 61 "Питання проведення антидискримінаційної експертизи та громадської антидискримінаційної експертизи проєктів нормативно-правових актів". Пунктом 2 цієї Постанови передбачено, що громадська антидискримінаційна експертиза проводиться громадськими організаціями, фізичними та юридичними особами в рамках публічного громадського обговорення проєктів нормативно-правових актів відповідно до Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики (далі — Порядок), затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996.

З аналізу Порядку випливає, що здійснення цієї експертизи здійснюється через застосування таких форм як публічне громадське обговорення, електронні консультації з громадськістю (безпосередні форми) та вивчення громадської думки (опосередкована форма), зважаючи на орієнтовний план проведення консультацій з громадськістю розробника нормативно-правових актів або за ініціативою об'єднань громадян.

Особливою формою проведення консультацій з громадськістю серед названих Порядком є публічне громадське обговорення, зважаючи на вимоги в частині обов'язковості його проведення щодо окремих проєктів нормативно-правових актів. Результати публічного громадського обговорення оприлюднюються в засобах масової інформації з обґрунтуванням прийнятого рішення та відхилення альтернативних пропозицій.

Як свідчить діаграма (рис. 1), найбільша кількість нормативно-правових актів, винесених на громадське обговорення припадає на 2014, 2015 роки (1753, 1757) [8].

Водночас згідно інформації наведеної на сайті "Громадянське суспільство і влада" в розділі "Консультації з громадськістю" відомості щодо проведення громадської експертизи в рамках громадського обговорення відсутні [8].

Таким чином, і громадська антидискримінаційна експертиза не використовується представниками громадянського суспільства як можливість оцінювати

проєкти нормативно-правових актів органів публічного управління з метою визначення їх відповідності суспільним потребам.

Щодо громадської експертизи діяльності органів публічного управління, то за інформацією Урядового порталу "Громадянське суспільство і влада" в її межах також може відбуватися оцінка ефективності нормативно-правових актів цих органів. Для прикладу у 2021 році проведено громадську експертизу рішень та пропозицій НАДС щодо формування та реалізації політики оплати праці державних службовців, у тому числі щодо їх ефективності [3]. За результатами розгляду експертних пропозицій громадської організації "Східноукраїнський центр громадських ініціатив" у рамках проведення громадської експертизи діяльності, НАДС було запропоновано розробити та внести відповідні зміни до нормативно-правових актів [3].

Водночас попри складнощі правового регулювання процедур проведення громадських експертиз нормативно-правових актів (їх проєктів) громадській проявляє зацікавленість у цьому процесі. На нашу думку, потенціал громадських експертиз як засобу оцінки ефективності нормативно-правових актів (їх проєктів) є високим.

Водночас попри складнощі правового регулювання процедур проведення громадських експертиз нормативно-правових актів (їх проєктів) громадській проявляє зацікавленість у цьому процесі. На нашу думку, потенціал громадських експертиз як засобу оцінки ефективності нормативно-правових актів (їх проєктів) є високим.

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

Громадську експертизу проєктів та чинних нормативно-правових актів слід розуміти як формально обумовлену оцінку інститутами громадянського суспільства цих актів щодо їх відповідності суспільним потребам і законодавчим вимогам, та надання відповідних пропозицій щодо їх удосконалення.

З метою оцінки ефективності проєктів та чинних нормативно-правових актів органи публічного управління та громадянське суспільство повинні бути зацікавлені у використанні громадської антикорупційної експертизи, громадської антидискримінаційної експертизи та громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади. Водночас, як свідчить інформація з сайту "Громадянське суспільство і влада", рівень використання громадськістю цих інструментів оцінки, в тому числі ефективності актів органів публічного управління, є доволі низьким або ж інформація про його використання взагалі відсутня.

З метою більш активного використання громадськістю громадських експертиз та громадської оцінки діяльності органів публічного управління, в межах яких відбувається оцінка ефективності їх актів, доцільним є внесення змін до чинного законодавства в частині: затвердження методичних рекомендацій з проведення цих експертиз та врахування їх результатів органами публічного управління, забезпечення оприлюднення всіх варіантів проєктів нормативно-правових актів органів публічного управління або ж лише остаточного, що буде передаватися на голосування (Кабінету Міністрів Ук-

раїні, відповідній раді) чи на підпис керівнику ЦОВВ або ж голові місцевої державної адміністрації; забезпечення оприлюднення результатів експертиз разом з проектом акта.

Доцільність активізації процесу проведення громадських експертиз зумовлюється необхідністю підвищення ефективності активів органів публічної влади, що у своє чергу також сприятиме діалогу "орган публічної влади" — "громадянське суспільство", зміцненню довіри суспільства до суб'єкта владних повноважень, що може стати предметом подальших наукових досліджень.

## Література:

- Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. 2-е изд., стер. Москва: Омега-Л, 2006. 578 с.
- Вітвіцький С. Громадська експертиза в умовах розвитку громадянського суспільства. URL: [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE\\_FILE\\_DOWNLOAD=1&image\\_file\\_name=PDF/urid\\_2014\\_1\\_3.pdf](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&image_file_name=PDF/urid_2014_1_3.pdf)
- Громадська експертиза рішень та пропозицій НАДС щодо формування та реалізації політики оплати праці державних службовців. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/gromadska-ekspertiza-rishen-ta-propozicij-nads-shchodo-formuvannya-ta-realizaciyi-politiki-oplati-praci-derzhavnih-sluzhbovciv>
- Ємельяненко К. С. Позитивістський та соціологічний підходи до розуміння ефективності правового регулювання. URL: [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP\\_meta&C21COM=S&S21P03=FILA=&S21STR=Chauu\\_2013\\_2\\_11](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&S21P03=FILA=&S21STR=Chauu_2013_2_11)
- Звіт про результати проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів Міністерством юстиції України. URL: [https://minjust.gov.ua/uncorrupt\\_exp/zvit\\_pro\\_rez\\_ancorrupt\\_npa](https://minjust.gov.ua/uncorrupt_exp/zvit_pro_rez_ancorrupt_npa)
- Індекс прийняття корупції — 2020. Transparency International Ukraine. URL: <http://cpi.ti-ukraine.org/#/>
- Інформаційно-аналітичні матеріали. URL: <https://www.kmu.gov.ua/gromadskosti/gromadyanske-suspilstvo-i-vlada/gromadski-radi/informacijno-analitichni-materiali>
- Інформаційно-аналітичні матеріали. URL: <https://www.kmu.gov.ua/gromadskosti/gromadyanske-suspilstvo-i-vlada/konsultaciyi-z-gromadskisty/informacijno-analitichni-materiali>
- Лисенко М.О. Антикорупційна експертиза нормативно-правових актів як засіб забезпечення законності в правотворчій діяльності органів виконавчої влади. URL: [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP\\_meta&C21COM=S&S21P03=FILA=&S21STR=dip\\_2014\\_66\\_17](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&S21P03=FILA=&S21STR=dip_2014_66_17)
- Літвінов О.В. Досвід проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади в Україні. URL: <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2010-01/10lovvu.pdf>
- Лютюк О.С. Громадянське суспільство як чинник євроінтеграції в Україні. URL: [http://lclaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/1-2-2013/item/download/23\\_17e8cdd9d0b6c4dd103a65ecf459000a](http://lclaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/1-2-2013/item/download/23_17e8cdd9d0b6c4dd103a65ecf459000a)
- Наливайко Л.Р. Громадська експертиза як форма громадського контролю: проблеми теорії та практики. URL: [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE\\_FILE\\_DOWNLOAD=1&image\\_file\\_name=PDF/Unzap\\_2014\\_2\\_5.pdf](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&image_file_name=PDF/Unzap_2014_2_5.pdf)
- Нестерович В.Ф. Конституційно-правові види громадської експертизи в Україні. URL: <http://maup.com.ua/assets/files/expert/2/konstitucijno-pravovi-vidi-gromadskoi-ekspertizi-v-ukraini-2.pdf>
- Онищенко Н.М. Соціальна та юридична ефективність законодавства / Н.М. Онищенко, С.В. Бобровник // Законодавство: проблеми ефективності. Київ, 1995. С. 13—27.
- Онищук І.І. Способи підвищення якості та ефективності впливу інститутів громадянського суспільства на нормо проектування органів виконавчої державної влади. URL: [http://journals.urau.ua/sr\\_law/article/download/149740/154123](http://journals.urau.ua/sr_law/article/download/149740/154123)
- Рибікова Г.В. Основні підходи до оцінки ефективності реалізації правових норм / Г.В. Рибікова, М.В. Колесник // Порівнял.-аналіт. право. 2014. № 8. С. 19—22.
- Ставлення громадян до запровадження ринку землі та скасування мораторію на купівлю-продаж землі сільськогосподарського призначення (вересень 2020 р.) URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/stavlenia-gromadian-do-zaprovadzhennia-rynku-zemli-ta-skasuvannia-moratorii-na-kupivliuprodazh-zemli-silskogospodarskogo-pryznachennia-veresn-2020r>
- Таракхович Т.І. Ефективність правового регулювання. URL: [http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/8235/Tarakhonich\\_Efektivnist.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/8235/Tarakhonich_Efektivnist.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Теплюк М.О. Ефективність дії закону та умови її забезпечення: окремі питання теорії / М. Теплюк // Юридична Україна. 2013. № 12. С. 32—41. — Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/urykr\\_2013\\_12\\_8](http://nbuv.gov.ua/UJRN/urykr_2013_12_8)
- Хабарова Т.В. Громадська експертиза діяльності органів державної влади як засада протидії корупції URL: [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP\\_meta&C21COM=S&S21P03=FILA=&S21STR=VKhIPR\\_2015\\_1151\\_19\\_61](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&S21P03=FILA=&S21STR=VKhIPR_2015_1151_19_61)
- Хабриева Т.Я. Формирование правовых основ антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/formirovanie-pravovyh-osnov-antikorrupcionnoy-ekspertizy-normativnyh-pravovyh-aktov>
- Шунін М.К. Громадська експертиза, як одна з форм участі громадян у прийнятті політичних рішень. URL: [https://toro.org.ua/ge\\_yak\\_odna\\_iz\\_form\\_uchasti\\_gromadyan](https://toro.org.ua/ge_yak_odna_iz_form_uchasti_gromadyan)

# References:

1. Atamanchuk, H.V. (2006), *Teoriya hosudarstvennoho upravleniya* [The theory of public administration], Omeha-L, Moscow, Russia.
2. Vitvits'kyj, S. (2014), "Public expertise in the context of civil society development", available at: [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE\\_FILE\\_DOWNLOAD=1&Image\\_file\\_name=PDF/Unzap\\_2014\\_2\\_5.pdf](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Unzap_2014_2_5.pdf) (Accessed 10 Sept 2021).
3. National Agency of Ukraine for Civil Service (2021), "Public examination of decisions and proposals of the NAPS on the formation and implementation of remuneration policy for civil servants", available at: <https://www.kmu.gov.ua/news/gromadska-ekspertiza-rishenta-propozicij-nads-shchodo-formuvannya-ta-realizaciyi-politiki-oplati-praci-derzhavnih-sluzhbovciv> (Accessed 10 Sept 2021).
4. Yemel'ianenko, K.S. (2013), "Positivist and sociological approaches to understanding the effectiveness of legal regulation", available at: [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP\\_meta&C21COM=S&S21P03=FILE=&S21STR=Chauu\\_2013\\_2\\_11](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&S21P03=FILE=&S21STR=Chauu_2013_2_11) (Accessed 10 Sept 2021).
5. Ministry of Justice of Ukraine (2021), "Report on the results of anti-corruption examination of normative legal acts and draft normative legal acts by the Ministry of Justice of Ukraine", available at: [https://minjust.gov.ua/uncorrupt\\_exp/zvit\\_pro\\_rez\\_ancorrupt\\_npa](https://minjust.gov.ua/uncorrupt_exp/zvit_pro_rez_ancorrupt_npa) (Accessed 10 Sept 2021).
6. Transparency International Ukraine (2021), "Corruption Acceptance Index - 2020", available at: <http://cpi.ti-ukraine.org/#/> (Accessed 10 Sept 2021).
7. Government portal (2021), "Information and analytical materials", available at: <https://www.kmu.gov.ua/gromadskosti/gromadyanske-suspilstvo-i-vlada/gromadski-radi/informacijno-analitichni-materiali> (Accessed 10 Sept 2021).
8. Government portal (2021), "Information and analytical materials", available at: <https://www.kmu.gov.ua/gromadskosti/gromadyanske-suspilstvo-i-vlada/konsultaciyi-z-gromadskisty/informacijno-analitichni-materiali> (Accessed 10 Sept 2021).
9. Lysenko, M.O. (2014), "Anti-corruption examination of normative legal acts as a means of ensuring legality in law-making activity of executive bodies", available at: [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP\\_meta&C21COM=S&S21P03=FILE=&S21STR=dip\\_2014\\_66\\_17](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&S21P03=FILE=&S21STR=dip_2014_66_17) (Accessed 10 Sept 2021).
10. Litvinov, O.V. (2010), "Experience of conducting public examination of the activities of executive bodies in Ukraine", available at: <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2010-01/10lovvvu.pdf> (Accessed 10 Sept 2021).
11. Lotiuk, O.S. (2013), "Civil society as a factor of European integration in Ukraine", available at: [http://lclaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/1-2-2013/item/download/23\\_17e8cdd9d0b6c4dd103a65ecf459000a](http://lclaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/1-2-2013/item/download/23_17e8cdd9d0b6c4dd103a65ecf459000a) (Accessed 10 Sept 2021).
12. Nalyvajko, L.R. (2014), "Public expertise as a form of public control: problems of theory and practice", available at: [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE\\_FILE\\_DOWNLOAD=1&Image\\_file\\_name=PDF/Unzap\\_2014\\_2\\_5.pdf](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Unzap_2014_2_5.pdf) (Accessed 10 Sept 2021).
13. Nesterovych, V.F. (2018), "Constitutional and legal types of public expertise in Ukraine", available at: <http://maup.com.ua/assets/files/expert/2/konstitucijno-pravovi-vidi-gromadskoi-ekspertizi-v-ukraini-2.pdf> (Accessed 10 Sept 2021).
14. Onyschenko, N.M. and Bobrovnyk, S.V. (1995), *Zakonodavstvo: problemy efektyvnosti* [Social and legal effectiveness of legislation], Kyiv, Ukraine, pp. 13—27.
15. Onyschuk, I.I. (2018), "Ways to improve the quality and effectiveness of the influence of civil society institutions on the design norm of executive bodies of state power", available at: [http://journals.uran.ua/sr\\_law/article/download/149740/154123](http://journals.uran.ua/sr_law/article/download/149740/154123) (Accessed 10 Sept 2021).
16. Rybikova, H.V. and Kolesnyk, M.V. (2014), "The main approaches to assessing the effectiveness of the implementation of legal norms", *Porivnial.-analit. pravo*, vol. 8, pp. 19—22.
17. Razumkov Centre (2020), "Attitude of citizens to the introduction of the land market and the abolition of the moratorium on the purchase and sale of agricultural land (September 2020)", available at: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/stavlennia-gromadian-do-zaprovadzhennia-rynku-zemli-ta-skasuvannia-moratoriu-na-kupivliuprodazh-zemli-silskogospodarskogo-pryznachennia-veresh-2020r> (Accessed 10 Sept 2021).
18. Tarakhovych, T.I. (2004), "Effectiveness of legal regulation", available at: [http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/8235/Tarakhonych\\_Efektyvnist.pdf?sequence=1&isAllowed=y.1](http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/8235/Tarakhonych_Efektyvnist.pdf?sequence=1&isAllowed=y.1) (Accessed 10 Sept 2021).
19. Tepluk, M.O. (2013), "The effectiveness of the law and the conditions of its provision: some issues of theory", *Yurydychna Ukraina*, vol. 12, pp. 32—41, available at: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/urykr\\_2013\\_12\\_8](http://nbuv.gov.ua/UJRN/urykr_2013_12_8) (Accessed 10 Sept 2021).
20. Khabarova, T.V. (2015), "Public examination of the activities of public authorities as a basis for combating corruption", available at: [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP\\_meta&C21COM=S&S21P03=FILE=&S21STR=VKhIPR\\_2015\\_1151\\_19\\_61](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&S21P03=FILE=&S21STR=VKhIPR_2015_1151_19_61) (Accessed 10 Sept 2021).
21. Khabryeva, T.Ya. (2009), "Formation of the legal framework for anti-corruption expertise of regulatory legal acts", available at: <https://cyberleninka.ru/article/v/formirovanie-pravovyh-osnov-antikorrupcionnoy-ekspertizy-normativnyh-pravovyh-aktov> (Accessed 10 Sept 2021).
22. Shunin, M.K. (2010), "Public expertise as a form of citizen participation in political decision-making", available at: [https://toro.org.ua/ge\\_yak\\_odna\\_iz\\_form\\_uchasti\\_gromadyan](https://toro.org.ua/ge_yak_odna_iz_form_uchasti_gromadyan) (Accessed 10 Sept 2021).

Стаття надійшла до редакції 13.09.2021 р.

О. М. Дузь,  
аспірант, Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка  
ORCID ID: 0001-0003-5773-3166

DOI: 10.32702/2306-6814.2021.18.132

# РЕАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО НАДАННЯ МЕДИЧНОЇ ДОПОМОГИ ПРИ ОНКОЛОГІЧНИХ ЗАХВОРЮВАННЯХ В УКРАЇНІ: ПОШУК МОДЕЛІ

О. Duz,  
Postgraduate student, Educational and Scientific Institute of Public  
Administration and Civil Service of the Taras Shevchenko National University of Kyiv

## IMPLEMENTATION OF PUBLIC POLICY REGARDING THE PROVISION OF MEDICAL CARE FOR ONCOLOGICAL DISEASES IN UKRAINE: SEARCH FOR A MODEL

**Визначено наявність проблем реалізації публічної політики у сфері надання медичної допомоги при онкологічних захворюваннях, що перешкоджають забезпеченню високоефективного лікування онкологічних захворювань в Україні.**

**Встановлено, що на сьогодні в Україні створена та функціонує система онкологічної допомоги населення, представлена онкологічними закладами (диспансерами) охорони здоров'я.**

**Доведено, що важливим напрямом удосконалення реалізації публічної політики у сфері надання онкологічної допомоги є впровадження інновацій (інноваційних технологій) у систему профілактики онкологічних захворювань, діагностики, лікування та реабілітації онкологічних хворих. Важливим напрямом є підвищення доступності до інноваційного лікування хворих на злоякісні захворювання, в тому числі і до інноваційних лікарських засобів. У зв'язку з цим необхідно запровадити оцінку медичних технологій та договорів керованого доступу, що дозволить онкохворим отримати доступ до оригінальних інноваційних лікарських засобів за кошти державного та/або місцевих бюджетів.**

**Розроблено та запропоновано інноваційну модель реалізації публічної політики щодо надання медичної допомоги при онкологічних захворюваннях в Україні, в основу якої покладено принцип взаємозв'язку її основних складових, впровадження якої надасть можливість удосконалити систему підготовки медичних кадрів та систему організації надання онкологічної допомоги з метою підвищення якості надання онкологічної допомоги в Україні.**

**Встановлено, що у зв'язку із розвитком медичної науки та впровадження інноваційних методів лікування онкологічних хворих необхідно переглянути галузеві стандарти у сфері надання онкологічної допомоги, а також виникає необхідність перегляду системи освіти у сфері онкології з урахуванням міжнародних стандартів.**

**The existence of problems in the implementation of public policy in the field of medical care for cancer, which hinder the provision of highly effective treatment of cancer in Ukraine.**

**It is proved that the basic principles of formation and implementation of public policy in the field of health care, in particular in the provision of cancer care are defined by the legislation of Ukraine.**

*It is established that today in Ukraine the system of oncological care of the population, represented by oncological institutions (dispensaries) of health care, is created and functions. The Order of the Ministry of Health of Ukraine approved the Regulations on the oncological institution (dispensary) of health care.*

*It is proved that an important direction of improving the implementation of public policy in the field of cancer care is the introduction of innovations (innovative technologies) in the system of cancer prevention, diagnosis, treatment and rehabilitation of cancer patients. An important area is to increase access to innovative treatment of patients with malignant diseases, including innovative drugs. In this regard, it is necessary to introduce an assessment of medical technologies and controlled access agreements, which will allow cancer patients to access original innovative medicines from the state and / or local budgets.*

*An innovative model of implementation of public policy on medical care for cancer in Ukraine has been developed and proposed, based on the principle of interconnection of its main components, the implementation of which will improve the system of medical training and the organization of cancer care to improve oncological care in Ukraine.*

*The model is based on a system of health standards. It is determined that the legislation of Ukraine establishes both state social norms in the field of health care and industry standards.*

*It is noted that the provision of cancer care involves the creation of a system of preventive activities for the prevention and occurrence of cancer, the main measures of which should be to minimize the risks and factors influencing the occurrence of such diseases, as well as informational and educational activities.*

*It is established that in connection with the development of medical science and the introduction of innovative methods of treatment of cancer patients it is necessary to revise industry standards in the field of cancer care, and there is a need to revise the education system in oncology to international standards.*

*Ключові слова: охорона здоров'я, публічна політика у сфері охорони здоров'я, система онкологічної допомоги, інновації у сфері онкології, реалізація публічної політики щодо надання медичної допомоги при онкологічних захворюваннях.*

*Key words: health care, public health policy, oncology care system, innovations in the field of oncology, implementation of public policy on medical care for oncological diseases.*

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

Однією з найнебезпечніших медико-соціальних проблем в Україні є злоякісні новоутворення, які щороку виявляють більш як у 180 тис. осіб. Щороку помирає від раку майже 90 тис. осіб, з них 35% населення працездатного віку. Внаслідок пізньої діагностики онкологічних захворювань в Україні виявляється значна кількість хворих, які помирають протягом року після встановлення діагнозу (38—40%). У розвинених країнах такий показник не перевищує 30% [1].

Захворюваність на рак в Україні складає 380 випадків на 100 тис. населення, що виводить країну в лідери на Європейському континенті. Станом на 1 січня 2019 року на онкологічному обліку в Україні перебувало близько мільйона хворих (975 301 осіб). За даними Національного канцер-реєстру, щорічно у нашій державі рак вперше діагностують у близько 140 тис. дорослих осіб і у понад 1 000 дітей. Згідно з прогностичними оцінками рівень захворюваності на злоякісні новоутворення в Україні до 2030 року може зрости до 180 тис. осіб у рік [2].

У 2017 році почалася трансформація системи охорони здоров'я, яку зараховано до першочергових реформ, з метою вирішення актуальних проблем галузі, в тому числі організації надання медичної допомоги при онкологічних захворюваннях.

Отже, актуальними питаннями на сьогодні є впровадження заходів з профілактики та ранньої діагностики найбільш розповсюджених видів злоякісних новоутворень, що дозволить суттєво підвищити рівень раннього виявлення таких захворювань та заощадити бюджетні кошти [2], а також знизити кількість хворих на онкологічні захворювання в Україні.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Різні аспекти публічної політики та управління у сфері охорони здоров'я, а також дослідження проблем реалізації публічної політики при наданні онкологічної допомоги в Україні проаналізовано в наукових працях таких науковців: М. Білинської, С. Бугайцова, Л. Буравльова, Н. Васюк, О. Виноградова, А. Віленського, Л. Жаліло, В. Князевича, П. Кузьмінського, Н. Кризиної, Я. Радиша, Н. Рингач, І. Солоненко, Т. Юрочко, Н. Ярош та інших.



### ВИДІЛЕННЯ НЕ ВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ЧАСТИН ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ

Залишаються невирішеними питаннями щодо створення інноваційної моделі реалізації публічної політики щодо надання медичної допомоги при онкологічних захворюваннях в Україні.

### МЕТА СТАТТІ

Метою дослідження є пошук інноваційної моделі реалізації публічної політики щодо надання медичної допомоги при онкологічних захворюваннях в Україні та виявлення особливостей вдосконалення реалізації публічної політики у цій сфері.

### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Визначено наявність проблем реалізації публічної політики у сфері надання медичної допомоги при онкологічних захворюваннях, що перешкоджають забезпеченню високоефективного лікування онкологічних захворювань в Україні, а саме: відсутність політики щодо превенції онкологічних захворювань, виникненню яких можна запобігти; невідповідність професійної підготовки медичних працівників у сфері онкології та онкогематології міжнародним стандартам; неефективність використання наявних матеріальних ресурсів; відсутність (або застарілість) галузевих стандартів у сфері охорони здоров'я, що стосуються онкологічних та онкогематологічних захворювань; не належна оцінка даних Національного канцер-реєстру України з метою прийняття управлінських рішень; відсутність або недостатність розвитку системи надання психологічної, реабілітаційної та паліативної медичної допомоги онкохворим пацієнтам [3].

Онкологічну допомогу визначено як систему заходів щодо організації діагностики онкологічних захворювань, лікування і реабілітації онкологічних хворих, обліку ураження населення злоякісними новоутвореннями [4].

Основні засади щодо формування та реалізації публічної політики у сфері охорони здоров'я визначені у Законі України "Основи законодавства України про охорону здоров'я" [5], зокрема:

— основи державної політики у сфері охорони здоров'я формує Верховна Рада України шляхом закріплення конституційних і законодавчих засад охорони здоров'я, визначення її мети, головних завдань, напрямів, принципів і пріоритетів, встановлення нормативів і обсягів бюджетного фінансування, створення системи відповідних кредитно-фінансових, податкових, митних та інших регуляторів, затвердження загальнодержавних програм охорони здоров'я;

— реалізація державної політики охорони здоров'я покладається на органи виконавчої влади. Кабінет Міністрів України організує розробку та здійснення державних цільових програм, створює економічні, правові та організаційні механізми, що стимулюють ефективну діяльність в сфері охорони здоров'я та здійснює інші заходи. Міністерства, інші центральні органи виконавчої влади в межах своєї компетенції розробляють програми і прогнози в сфері охорони здоров'я, визначають єдині науково обґрунтовані державні стандарти, кри-

терії та вимоги, що мають сприяти охороні здоров'я населення, здійснюють державний контроль і нагляд та іншу виконавчо-розпорядчу діяльність в сфері охорони здоров'я. Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, а також органи місцевого самоврядування реалізують державну політику у сфері охорони здоров'я в межах своїх повноважень, передбачених законодавством.

На сьогодні в Україні створена та функціонує система онкологічної допомоги населення, представлена онкологічними закладами (диспансерами) охорони здоров'я.

Так, відповідно до статей 16, 33 Основ законодавства України про охорону здоров'я та Положення про Міністерство охорони здоров'я України, наказом Міністерства охорони здоров'я України від 01.10.2013 № 845 затверджено Положення про онкологічний заклад (диспансер) охорони здоров'я; Положення про інформаційно-аналітичний відділ медичної статистики онкологічного закладу (диспансеру, центру, лікарні) охорони здоров'я; Положення про відділення денного стаціонару онкологічного закладу охорони здоров'я; Положення про онкохіміотерапевтичне відділення онкологічного закладу охорони здоров'я; Положення про кабінет амбулаторної хіміотерапії онкологічного закладу охорони здоров'я; Положення про онкологічний кабінет (диспансерне відділення) закладу охорони здоров'я; Положення про жіночий оглядовий кабінет закладу охорони здоров'я; Положення про кабінет патології шийки матки закладу охорони здоров'я; Положення про мамологічний кабінет закладу охорони здоров'я; Положення про чоловічий оглядовий кабінет закладу охорони здоров'я; Положення про кабінет протибольової терапії закладу охорони здоров'я; Положення про централізовану цитологічну лабораторію; Положення про протиракову експертну комісію; Положення про міжрегіональний онкологічний центр; Положення про дитячий онкологічний кабінет закладу охорони здоров'я [6].

Грунтуючись на викладеному вище, нами розроблена інноваційна модель реалізації публічної політики щодо надання медичної допомоги при онкологічних захворюваннях в Україні, яка представлена на рисунку 1 — (далі — модель), в основу якої покладено принцип взаємозв'язку її основних складових, зокрема:

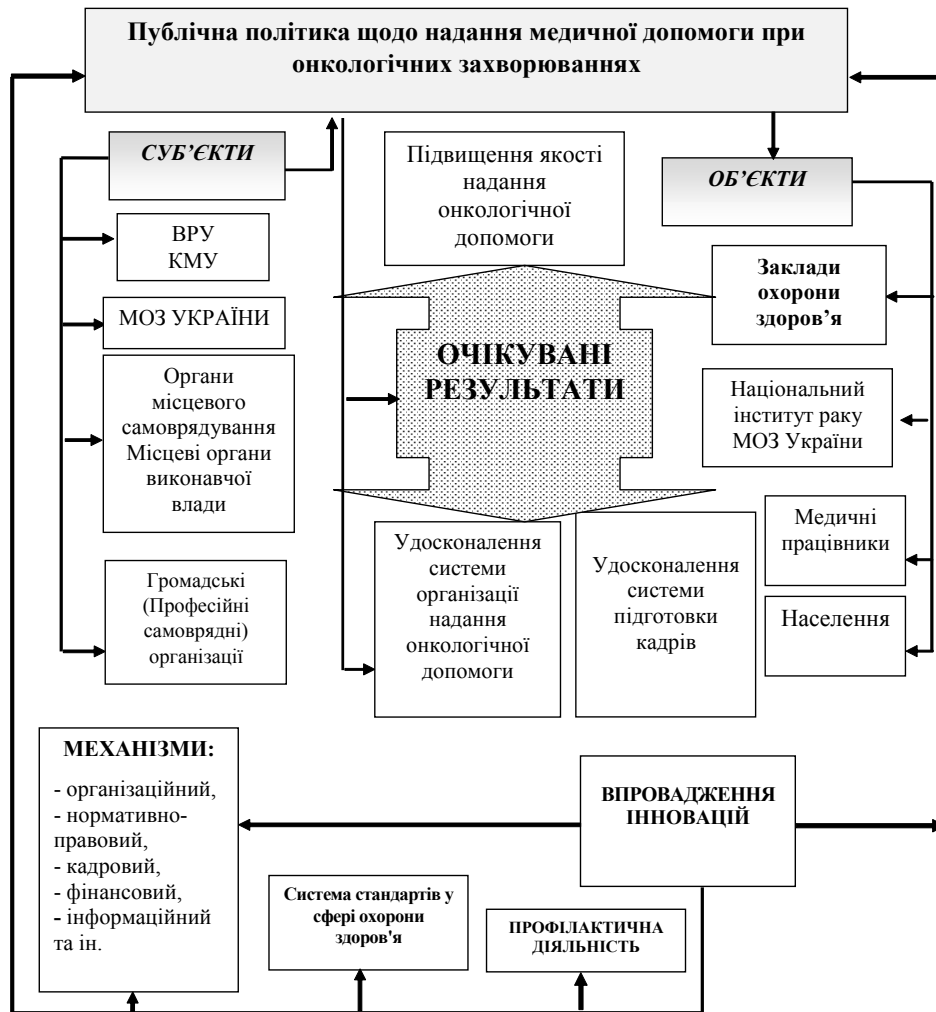
— механізми реалізації публічної політики щодо надання медичної допомоги при онкологічних захворюваннях в Україні (організаційний, нормативно-правовий, кадровий, освітній, фінансовий, інформаційний та ін.);

— суб'єкти та об'єкти публічної політики щодо надання медичної допомоги при онкологічних захворюваннях в Україні.

Модель ґрунтується на системі стандартів у сфері охорони здоров'я, до яких належать державні соціальні нормативи та галузеві стандарти [5].

Державні соціальні нормативи у сфері охорони здоров'я встановлюються відповідно до Закону України "Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії". Так, до державних соціальних нормативів у сфері охорони здоров'я включаються [7]:

— перелік та обсяг гарантованого рівня медичної допомоги громадянам у державних і комунальних закладах охорони здоров'я;



**Рис 1. Інноваційна модель реалізації публічної політики щодо надання медичної допомоги при онкологічних захворюваннях в Україні**

— нормативи надання медичної допомоги, що включають обсяг діагностичних, лікувальних та профілактичних процедур;

— показники якості надання медичної допомоги;

— нормативи пільгового забезпечення окремих категорій населення лікарськими засобами та іншими спеціальними засобами;

— нормативи забезпечення стаціонарною медичною допомогою;

— нормативи забезпечення медикаментами державних і комунальних закладів охорони здоров'я;

— нормативи санаторно-курортного забезпечення;

— нормативи забезпечення харчуванням у державних і комунальних закладах охорони здоров'я.

Галузеві стандарти у сфері охорони здоров'я складають стандарт медичної допомоги (медичний стандарт), клінічний протокол, протокол надання реабілітаційної допомоги у сфері охорони здоров'я, табель матеріально-технічного оснащення, лікарський формуляр [5].

Надання онкологічної допомоги передбачає створення системи профілактичної діяльності щодо попередження та виникнення онкологічних захворювань, основними заходами якої мають бути мінімізація ризиків та факторів впливу на виникнення таких захворювань,

а також здійснення інформаційно-просвітницької діяльності.

Важливим напрямом удосконалення реалізації публічної політики у сфері надання онкологічної допомоги є впровадження інновацій (інноваційних технологій) у систему профілактики онкологічних захворювань, діагностики, лікування та реабілітації онкологічних хворих, на що і направлена розроблена нами модель.

Міжнародна взаємодія покликана покращити доступ пацієнтів до інноваційних ефективних методів лікування, профілактики і діагностики небезпечних для життя захворювань і сприятиме розвитку системи охорони здоров'я України сфері надання медичної допомоги при онкологічних захворюваннях [8].

Важливим напрямом є підвищення доступності до інноваційного лікування хворих на злоякісні захворювання, в тому числі і до інноваційних лікарських засобів.

У цьому контексті необхідне впровадження оцінки медичних технологій та договорів керованого доступу (ДКД), що дозволить пацієнтам отримати доступ до оригінальних інноваційних лікарських засобів за кошти державного та/або місцевих бюджетів. Варто зазначити, що в договорах керованого доступу передбачена спіль-

на відповідальність компанії-постачальника лікарських засобів і медичного закладу за результат лікування, а фінансування здійснюватиметься з урахуванням показників ефективності лікування за результатами моніторингу [9].

У зв'язку із розвитком медичної науки та появою нових розділів у медицині сфера охорони здоров'я стикнулася із питаннями перегляду системи освіти у сфері онкології та потребі в удосконаленні системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації медичних кадрів із застосуванням інноваційних методів навчання у відповідності до міжнародних підходів, що і є одним із очікуваних результатів від впровадження нашої моделі.

## ВИСНОВКИ

Розроблено та запропоновано інноваційну модель реалізації публічної політики щодо надання медичної допомоги при онкологічних захворюваннях в Україні, впровадження якої надасть можливість удосконалити систему підготовки медичних кадрів та систему організації надання онкологічної допомоги з метою підвищення якості надання онкологічної допомоги в Україні.

Встановлено, що у зв'язку із розвитком медичної науки та впровадження інноваційних методів лікування онкологічних хворих необхідно переглянути галузеві стандарти у сфері надання онкологічної допомоги, а також виникає необхідність перегляду системи освіти у сфері онкології з урахуванням міжнародних стандартів.

Перспективи подальших розвідок у зазначеному напрямі стосуються формування та розроблення конкретних пропозицій в реалізації публічної політики щодо впровадження інновацій при наданні онкологічної допомоги.

## Література:

1. Стан надання медичної допомоги онкологічним хворим. 2018. URL: <http://likarnya.cv.ua/> (дата звернення 11.09.2021).
2. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: "Організація протиракової боротьби в Україні. Проблеми та шляхи їх вирішення": Постанова Верховної Ради України від 2 вересня 2020 року № 862-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/862-20#Text> (дата звернення 11.09.2021).
3. Проєкт Національної стратегії контролю онкологічних захворювань до 2030 року. URL: <https://moz.gov.ua/article/news/nacionalna-strategija-kontrolju-onkologichnih-zahvorjuvan-do-2030-roku> (дата звернення 11.09.2021).
4. Гайсенко А.В., Мотузюк І.М., Федоренко З.П. Організація онкологічної допомоги. Основи профілактики злоякісних новоутворень. URL: <https://compendium.com.ua/uk/tutorials-uk/onkologiya/rozdil-nbsp-2-organizatsiya-onkologichnoyi-dopomogi/> (дата звернення 11.09.2021).
5. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19 листопада 1992 року № 2801-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12#Text> (дата звернення 11.09.2021).

6. Про систему онкологічної допомоги населенню України: Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 01.10.2013 № 845. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0077-14#Text> (дата звернення 11.09.2021).

7. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії: закон України від 5 жовтня 2000 року № 2017-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2017-14#Text> (дата звернення 11.09.2021).

8. Національний інститут раку та "Рош Україна" підписали меморандум про взаємодію. 2021. URL: <https://unci.org.ua/natsionalnyj-institut-raku-ta-rosh-ukrayina-pidpysaly-memorandum-pro-vzayemodiyu/> (дата звернення 11.09.2021).

9. Uptodate in oncology 2020 — Актуальне в онкології. 2021. URL: <https://health-ua.com/article/64537-UPTODATE-INONCOLOGY-2020-aktualne-vonkolog> (дата звернення 11.09.2021).

## References:

1. Storozhynets Central District Hospital (2018), "The state of medical care for cancer patients", available at: <http://likarnya.cv.ua/> (Accessed 11.09.2021).
  2. The Verkhovna Rada of Ukraine (2020), Decree "About the Recommendations of the parliamentary hearings on the topic: "Organization of the fight against cancer in Ukraine. Problems and ways to solve them", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/862-20#Text> (Accessed 11.09.2021).
  3. Ministry of Healthcare of Ukraine (2020), "National cancer control strategy until 2030", available at: <https://moz.gov.ua/article/news/nacionalna-strategija-kontrolju-onkologichnih-zahvorjuvan-do-2030-roku> (Accessed 11.09.2021).
  4. Gajsenko, A. V., Motuzyuk, I. M. and Fedorenko, Z. P. (2021), "Organization of oncological care. Basics of prevention of malignant neoplasms", available at: <https://compendium.com.ua/uk/tutorials-uk/onkologiya/rozdil-nbsp-2-organizatsiya-onkologichnoyi-dopomogi/> (Accessed 11.09.2021).
  5. The Verkhovna Rada of Ukraine (1992), Law "Fundamentals of Ukrainian legislation on health care", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12#Text> (Accessed 11.09.2021).
  6. Ministry of Health of Ukraine (2013), Order "About the system of oncological care to the population of Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0077-14#Text> (Accessed 11.09.2021).
  7. The Verkhovna Rada of Ukraine (2017), Law "About state social standards and state social guarantees", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2017-14#Text> (Accessed 11.09.2021).
  8. National Cancer Institute (2021), "The National Cancer Institute and Roche Ukraine signed a memorandum of cooperation", available at: <https://unci.org.ua/natsionalnyj-institut-raku-ta-rosh-ukrayina-pidpysaly-memorandum-pro-vzayemodiyu/> (Accessed 11.09.2021).
  9. Beznosenko, A. (2021), "Uptodate in oncology 2020", available at: <https://health-ua.com/article/64537-UPTODATE-INONCOLOGY-2020-aktualne-vonkolog> (Accessed 11.09.2021).
- Стаття надійшла до редакції 13.09.2021 р.*

А. В. Дубков,  
аспірант кафедри регіональної політики, Навчально-науковий інститут  
публічного управління та державної служби Київського національного  
університету імені Тараса Шевченка  
ORCID ID: 0000-0002-6893-8471

DOI: 10.32702/2306-6814.2021.18.137

## МЕТОДИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ З СУБ'ЄКТАМИ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЗАДЛЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

A. Dubkov,  
Postgraduate student of the Department of Regional Policy, Educational and Scientific Institute  
of Public Administration and Civil Service of the Taras Shevchenko National University of Kyiv

### METHODS OF INTERACTION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES WITH ENTREPRENEURIAL ACTIVITIES FOR SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT

*У статті досліджено особливості взаємодії органів місцевого самоврядування відповідних територіальних громад (надалі ТГ) з суб'єктами підприємницької діяльності, визначено їх значення для збільшення надходжень до бюджетів ТГ, та зниження рівня безробіття на зазначених територіях, як наслідок зростання соціально-економічного рівня ТГ. Зазначено що імперативний акцент має бути зроблено на удосконаленні процедури взаємодії органів місцевого самоврядування з суб'єктами підприємницької діяльності, з наданням практичних методів і механізмів такої взаємодії для економічного та соціально-економічного розвитку ТГ. Наведене передбачає визначення основних цілей цього процесу, які мають відбуватись на засадах взаємодіючого співробітництва, приносити економічну, соціальну користь як громадам, так і підприємцям.*

*Запропоновані можливі варіанти співробітництва органів місцевого самоврядування з підприємцями, які ґрунтуються на удосконаленні договірних відносин між ними на основі методів: планування, координації дій, інформаційного забезпечення, здійснення контролю. Надання пільг по сплаті місцевих податків для юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, які впливають на розвиток території і формування її інфраструктури, що сприяє наповненню місцевих бюджетів та створенню робочих місць. Утворення фондів розвитку інфраструктурних об'єктів шляхом укладання угод з суб'єктами підприємницької діяльності, напрям роботи яких прямо залежить від розвитку відповідної території.*

*The article examines the features of interaction of local governments of the respective territorial communities (hereinafter TG) with business entities, identifies their importance for increasing revenues to TG budgets and reducing unemployment in these areas as a result of increasing socio-*

*economic level of TG. It is noted that the imperative emphasis should be placed on improving the procedure of interaction of local governments with business entities, providing practical methods and mechanisms for such interaction for economic and socio-economic development of TG. The above provides for the definition of the main objectives of this process, which should take place on the basis of mutually beneficial cooperation, to bring economic and social benefits to both communities and entrepreneurs.*

*Possible options for cooperation of local governments with entrepreneurs, which are based on improved contractual relations between them on the basis of methods — planning, coordination, information support, control. Providing benefits for the payment of local taxes for legal entities and individuals — entrepreneurs who influence the development of the territory and the formation of its infrastructure that contributes to the filling of local budgets and job creation. Establishment of funds for the development of infrastructure facilities by concluding agreements with business entities whose direction of work directly depends on the development of the territory.*

*These methods at the present stage of business development as such in Ukraine, in our opinion, should focus on the implementation of appropriate procedures for providing quality services / goods for residents of the relevant, territorial community, focused on people and their needs, by improving the system of interaction and partnership relations between local governments and business entities using the proposed methods (planning, coordination, information support and control). One of the main levers of business development at the local level is to attract investors by improving the investment climate of the respective territorial community. This includes the creation of funds for business development, development of conditions for providing benefits for the payment of local taxes and fees for legal entities and individuals — entrepreneurs who take an active part in socio-economic development of the territory and the formation of the infrastructure of the administrative unit.*

*Ключові слова: органи місцевого самоврядування, суб'єкти підприємницької діяльності, об'єднані територіальні громади.*

*Key words: local self-government bodies, subjects of entrepreneurial activity, united territorial communities.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Реформа децентралізації в Україні передбачає відповідальність органів місцевого самоврядування перед мешканцями громад за ефективність своєї роботи, а перед державою за її законність. У таких умовах вирішення проблем соціально-економічного розвитку територій майже повністю покладається на органи місцевого самоврядування. Згідно зі ст. 27 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", виконавчі органи влади наділені власними повноваженнями щодо забезпечення збалансованого економічного та соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів [2]. Крім наведеного, до власних (самоврядних) повноважень зазначеного закону віднесено право на залучення на договірних засадах підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності до участі в комплексному соціально-економічному розвитку сіл, селищ, міст, координація цієї роботи на відповідній території (п. а п.п. 7 ст. 27 ЗУ "Про місцеве самоврядування в Україні") [2]. При цьому в державі на разі майже не існує теоретично розроблених методів, які формують зацікавленість суб'єктів підприємницької діяльності до співробітництва з місцевими владами, а наділені законом повноваження щодо співробітництва з підприємця-

ми органами місцевого самоврядування використовуються досить слабо. Наведене свідчить про потребу розробки загальних концептуальних підходів до формування ефективних методів управління соціально-економічними процесами розвитку територій в залежності від особливості кожної громади.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Проблематика реформування публічної влади, в тому числі у напрямі пошуку нових можливостей взаємодії органів місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання знаходить своє дослідження у науковому середовищі. Зокрема, ці проблеми досліджувалися як зарубіжними (Дж. Гелбрейт, Джон Ст. Міль, К.Х. Рау, Джон М. Кейнс, Кембелл Р. Макконелл), так і українськими (А. Дегтяр, А. Халецький, С. Белай, А. Панкрухін, В. Кірдін, С. Єремєєв, А. Крилов, А. Лавров, С. Серьогін, Є. Бородін, В. Сиченко, Н. Шевченко, К. Романенко) вченими. До подальших досліджень у цьому напрямі спонукають сучасні соціально-економічні процеси, що свідчать про необхідність розуміння постійних джерел для розвитку суспільства, які, зокрема, породжуються взаємодією влади та бізнесу. Джерельну базу цього дослідження становить Конституція України, Бюджетний кодекс України, Податковий кодекс України, закон

України "Про місцеве самоврядування в Україні" та Інтернет-джерела.

## МЕТА ДОСЛІДЖЕННЯ

Мета дослідження полягає у визначенні можливих способів взаємодії органів місцевого самоврядування з суб'єктами підприємницької діяльності, та варіантів соціально-економічного зростання територій.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

З початком процесу децентралізації, що стартував в Україні у 2014 році, органи місцевого самоврядування здобули значну економічну незалежність від центральної виконавчої влади. Разом з більшими повноваженнями місцева влада отримала відповідальність за соціально-економічний стан в межах адміністративно-територіальних одиниць.

Податок на доходи фізичних осіб — загальнодержавний податок, що стягується з доходів фізичних осіб (громадян — резидентів) і нерезидентів, які отримують доходи з джерел їх походження в Україні. Відповідно до ст. 167.1 Податкового кодексу України ставка податку становить 18 відсотків бази оподаткування щодо доходів, нарахованих (виплачених, наданих) у тому числі, але не виключно у формі: заробітної плати, інших заохочувальних та компенсаційних виплат або інших виплат і винагород, які нараховуються (виплачуються, надаються) платнику у зв'язку з трудовими відносинами та за цивільно-правовими договорами [4].

Відповідно до ст. 64 Бюджетного кодексу України до доходів загального фонду міст та об'єднаних територіальних громад зокрема належать — 60 % податку на доходи фізичних осіб, стовідсотковий акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю, що зараховуються до відповідних місцевих бюджетів, податок на майно та єдиний податок, що зараховуються до бюджетів місцевого самоврядування [3]. Таким чином, місцева влада має бути вкрай зацікавлена розвитком підприємницької діяльності та створення робочих місць в межах її юрисдикції. З наведеного вбачається, що наразі гостро постає питання про забезпечення процесу налагодження взаємовідносин суб'єктів підприємницької діяльності з органами місцевого самоврядування, які повинні відповідати вимогам взаємовигідного співробітництва та приносити соціально-економічну користь.

Економічна складова має включати в собі: розвиток інфраструктури території; сприяння розвитку підприємницької діяльності; зростання надходжень місцевого бюджету за рахунок розвитку підприємства як наслідок збільшення робочих місць; залучення підприємців до участі у соціально-економічному розвитку відповідних регіонів.

Соціальна складова ґрунтується на: системному підвищенні добробуту та сфери життєдіяльності мешканців територіальних громад органами місцевого самоврядування; підвищення якості послуг, що надаються суб'єктами господарювання; неухильне поліпшення соціальних умов та стандартів суб'єктами підприємницької діяльності, розвитком яких сприяють органи місцевого самоврядування.

Для розв'язання наведених завдань необхідно систематизувати методи взаємодії органів місцевого самоврядування з суб'єктами підприємницької діяльності. Робимо акцент на методах: планування, координації діяльності, інформаційного забезпечення та контролю. Наведені методи направлені на підвищення ефективності та конкурентоспроможності завдяки урізноманітненню послуг, що надаються споживачам. Також запропонований в статті алгоритм взаємодій органів місцевого самоврядування з підприємцями буде сприяти залученню суб'єктів господарювання, послуги та товари яких не представлені на споживчому ринку територіальної громади, але територія відчуває дефіцит зазначених продуктів.

Так, метод планування передбачає розробку комплексу заходів, які визначають послідовність досягнення поставленої мети, з урахуванням можливостей та виключних особливостей відповідної території щодо використання ресурсів природного характеру, технічних ресурсів, трудових ресурсів та інших. Планування має імперативне значення для будь-якої системи управління. Принцип цього методу полягає у завчасному аналізі об'єктивних та суб'єктивних факторів, які забезпечують успішний розвиток підприємницького середовища, з видами діяльності, які потребує саме ця територіальна громада. Саме завдяки плануванню вдається налагодити взаємозв'язок між структурними підрозділами органів місцевого самоврядування та суб'єктами підприємницької діяльності, що впливають на соціально-економічний розвиток території, координувати їх взаємодію, своєчасно реагувати на проблеми, визначати цілі, строки, соціальні зобов'язання перед громадою тощо.

Метод координації дій передбачає створення структурних підрозділів управління в загальному штаті виконавчих органів місцевого самоврядування, які б виконували задачі по взаємодії з суб'єктами підприємницької діяльності, в територіальних громадах які фінансово обмежені щодо створення нових штатних одиниць такі повноваження мають бути делеговані наявним управлінням, відділам які входять до складу виконкомів.

У статуті територіальних громад необхідно внести доповнення в частині взаємодії органів місцевого самоврядування з суб'єктами підприємницької діяльності, аналогічного доповнення потребують регламенти відповідних рад, підприємств, що впливають на соціально-економічний розвиток громад, повинні мати право дорадчого голосу під час пленарних засідань рад та постійних комісій з питань віднесених до їх компетенції. При виконавчих комітетах є потрібність створення окремих посад на громадських засадах, з правом дорадчого голосу, до яких були б делеговані представники від підприємницького середовища відповідної територіальної громади.

Метод інформаційного забезпечення передбачає створення інформаційно-аналітичної бази, функцією якої було б — збір інформації щодо потреб відповідних громад, та дефіциту послуг в залежності від індивідуальних особливостей кожної адміністративно-територіальної одиниці; наявність досконалої системи збору і обробки статистичної інформації щодо потреб громад дає змогу виявляти пріоритетні напрями розвитку підприємницької діяльності; наявність єдиної електронної,

інформаційної бази з відкритим доступом щодо пріоритетних напрямів розвитку підприємництва та умов підтримки місцевої влади наведених напрямів; створення електронного обліку з відкритим доступом успішних, партнерських проєктів взаємодії органів місцевого самоврядування з суб'єктами підприємницької діяльності; забезпечення рекламно-інформаційної агітації, для залучення саме в ту підприємницьку діяльність продукт якої потребує територія.

Метод контролю включає в собі: запобіжники зловживанням суб'єктами підприємницької діяльності наданих преференцій від органів місцевого самоврядування; контроль якості передбачає неухильне дотримання підприємцями встановлених стандартів якості виробленого продукту чи наданої послуги; контроль соціальної відповідальності передбачає дотримання суб'єктами підприємницької діяльності взятих на себе соціальних обов'язків, у кожному окремо взятому проєкті співробітництва з місцевою владою. Контроль має бути системним, своєчасним та гнучким, але з чіткою стратегічною спрямованістю, відображати суспільні пріоритети розвитку підприємницької діяльності в залежності від потреб громад. Саме завдяки контролю визначається санкція за порушення суб'єктами підприємницької діяльності взятих на себе зобов'язань під час співпраці з органами місцевого самоврядування.

Варто зазначити, що від уміння виявляти напрями підприємницької діяльності, які знаходяться в дефіциті громади, залежить рівень попиту на продукт підприємницької діяльності, та рівень безробіття, особливо це стосується маленьких за кількістю населення територій. Вибір оптимальної стратегії розвитку підприємництва в залежності від індивідуальних особливостей кожної адміністративної одиниці полягає у поглибленому вивченні функціонально-структурних характеристик організації ведення господарської діяльності, попит на продукцію якої спостерігається в громаді, з боку органів місцевого самоврядування в межах своєї юрисдикції.

Особливу увагу у цьому контексті слід звернути на об'єднанні територіальні громади, до складу яких входять декілька населених пунктів. Взаємодія громад, що об'єдналися, має координуватись спільним консультативно-дорадчим органом — територіальною управлінською радою, міжвідомчою комісією тощо, до складу яких мають увійти представники всіх населених пунктів, які входять в об'єднану територіальну громаду.

Пунктом 10 статті 8 Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" передбачено, що бюджет об'єднаної територіальної громади розробляється з урахуванням особливостей підготовки місцевих бюджетів, визначених бюджетним законодавством [5], стаття 142 Конституції України закріплює право, що територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проєктів, створювати для цього відповідні органи та служби [1].

Відповідно до пункту 32 частини 1 статті 26 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад зокрема належить, створення у разі необхідності органів і служб для забезпечення здійснення з іншими

суб'єктами комунальної власності спільних проєктів або спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств установ та організацій, визначення повноважень цих органів (служб) [2]. З наведеного вбачається, що законодавець надав змогу налагодити практичну взаємодію місцевої влади у сприянні розвитку підприємництва, розв'язання проблем, що виникають під час адміністративно-територіальних перетворень з формуванням самоврядної підсистеми координації та контролю, навіть у тих випадках, коли реалізація проєкту залежить від волі органів місцевого самоврядування декількох адміністративних одиниць. Таке співробітництво буде вкрай ефективне, наприклад, коли ресурсна база щодо виготовлення відповідного продукту знаходиться в одній громаді, промислові потужності — в іншій, а дефіцитний попит відчувається в третій громаді. Таким чином, наведена взаємодія дає потужний поштовх для соціально-економічного зростання всіх громад задіяних у реалізації спільного проєкту.

Наведене на законодавчому рівні підтверджує реальну можливість створення координаційних (міжмуниципальних) рад з питань взаємодії органів місцевого самоврядування з суб'єктами підприємницької діяльності та розвитку підприємництва, на відповідних територіях, яка має виконувати функції консультативно-дорадчого органу при виконавчих комітетах об'єднаних територіальних та міських громад, з метою координації дій органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств установ і організацій незалежно від форми власності у здійснення ними покладених на них місцевою владою функцій щодо розвитку підприємництва, покращення інвестиційного клімату у відповідному регіоні, виявлення перспективних та дефіцитних напрямків розвитку підприємницької діяльності у залежності від потреб громади, сприяння об'єднання зусиль бізнесу, органів державної влади та місцевої влади спрямованих на розвиток підприємницької діяльності на відповідних територіях з наданням якісних послуг на рівні європейських стандартів.

Кінцева мета наведених координаційних рад має збігатись з метою урядової реформи — створення сприятливих умов для розвитку сильного та конкурентоспроможного сектору малого і середнього підприємництва, враховуючи тимчасові обмежені можливості фінансової підтримки та значні виклики, що постали перед країною. Згідно з інформацією розміщеною на єдиному урядовому порталі виконавчої влади України малий та середній бізнес забезпечує 81,5 % зайнятих працівників у суб'єктів господарювання та 37 % податкових надходжень. Отже, до ключових функцій координаційних рад мають входити: координація єдиної моніторингової стратегії як окремо взятого населеного пункту, так і регіону загалом, щодо потреб громади та дефіциту послуг які можуть надавати суб'єкти підприємницької діяльності; проведення широкомасштабних рекламних компаній з надання практичних рекомендацій органам місцевого самоврядування для залучення мешканців громад до підприємницької діяльності, напрями якої потребує територія.

До першочергових завдань координаційних рад слід віднести "створення" нових суб'єктів підприємницької діяльності та розвиток існуючих:

1) створення дієвого механізму взаємодії суб'єктів підприємницької діяльності, що мають виключне значення для розвитку відповідної території з органами місцевої влади на засадах партнерства і відкритості у формуванні урядової політики щодо розвитку малого та середнього бізнесу;

2) здійснення у межах своєї компетенції, заходів щодо врегулювання спірних питань між суб'єктами господарювання та органами місцевого самоврядування, у тому числі створення комісій, робочих груп із залученням представників сторін конфлікту з метою прийняття компромісного, колегіального рішення рекомендаційного характеру для сторін;

3) розгляд проєктів місцевих програм у контексті розвитку підприємництва та участь у звітах про їх виконання;

4) пропаганда, підтримка популяризації щодо зайняття "власною справою" — підприємницькою діяльністю;

5) надання аналітичної, інформаційної та консультативної допомоги особам що вирішили зайнятись підприємницькою діяльністю;

6) забезпечення контролю за використанням потенціалу відповідної території;

7) залучення експертів для обговорення та аналізу спільних з підприємцями проєктів що мають імперативне значення для соціально-економічного розвитку відповідних громад;

8) попередній розгляд пропозицій від громади щодо розвитку підприємництва на відповідній території;

9) розробка та подання на розгляд відповідним місцевим радам, комплексних програм щодо взаємодії органів місцевого самоврядування з суб'єктами підприємницької діяльності та розвитку підприємства.

Наукове обґрунтування створення координаційних рад, за результатом роботи яких має постати: зменшення кількості безробітних за рахунок реєстрації фізичних осіб-підприємців на відповідних територіях, створення суб'єктами підприємницької діяльності нових робочих місць, збільшення надходжень до відповідних місцевих бюджетів за рахунок єдиного податку та 60 % податку на доходи фізичних осіб, інші податки і збори. Також є потреба у розробці та запровадженню дієвого нормативно-правового підґрунтя, для ефективного використання потенціалу кожної території в залежності від її індивідуальних особливостей. Окрему уваги слід приділити інфраструктурним проєктам, які без сумніву мають один з фундаментальних чинників розвитку підприємницької діяльності та соціально-економічного зростання громад.

Органи місцевого самоврядування, в межах своїх повноважень та у спосіб передбачений законами України можуть реалізовувати завдання щодо розвитку підприємницької діяльності, та відігравати важливу роль в економічному розвитку регіону, що знаходиться під його юрисдикцією [1, ст. 19]. Місцева влада є розпорядником відповідного бюджету, може бути інвестором та роботодавцем. Можливості діяльності органів місцевого самоврядування можуть обмежуватись виключно ресурсною базою, в залежності від індивідуальних особливостей території.

Використовуючи доступні правові механізми та інструменти, адміністративні та фінансові ресурси, місцева влада може прямо чи опосередковано впливати на соціально-економічну ситуацію у своїх громадах.

Саме з власного прагнення по досягненню вище наведених цілей та завдань формується імперативне значення для функціонування суб'єктів підприємницької діяльності у відповідному регіоні.

У "Посібнику із долучення інвестицій" 2014—2015 роки м. Краків, автори виділяють п'ять сфер діяльності органів місцевого самоврядування, які впливають на інвестиційний клімат на відповідній території: 1) регуляторно-правову; 2) інформаційно-промоційну; 3) інвестиційно-організаційну; 4) фінансово-розподільчу; 5) координаційно-посередницьку [6, с. 154].

Регуляторно-правова сфера охоплює адміністративні рішення й ухвали директивних органів, напр.: про розмір місцевих податків, зборів, орендної плати, пільг і дозволів, але найважливішими є, однак, стратегічні документи і плани просторового благоустрою.

Цікавим, на наш погляд, з цього питання є досвід Польщі. Інформаційно-промоційна сфера охоплює територіальний маркетинг і сучасні форми управління установою, що знаходить щораз більше визнання серед працівників місцевого самоврядування з огляду на вітчизняну і міжнародну конкуренцію, економічну, культурну, освітню чи туристичну співпрацю. Місцеві органи публічної влади стають центром промоції та надання інформації про гміну, повіт і воєводство у Польщі. Звичайно вони мають найбільш актуальні статистичні та якісні дані про всі аспекти економічного і суспільного життя зазначеної територіальної громади.

Інвестиційно-організаційна сфера є надзвичайно важливою для місцевого та регіонального розвитку. Вона стосується як всієї активності, пов'язаної з інвестиційною діяльністю органів самоврядування, так і пов'язаних суб'єктів, напр.: державних закладів, бюджетних установ, допоміжних господарств. До цієї сфери входить також підтримка підприємництва через надання пільг і звільнення від податків, надання гарантій і кредитних гарантій, виділення комунального нерухомого майна. Умовою отримання підтримки є інвестування на визначеній території. При цьому ця інвестиція має відповідати певним умовам щодо, наприклад, її вартості та кількості створених і утриманих робочих місць.

Фінансово-розподільча сфера стосується, перш за все, формування і виконання бюджету. Її доповнює багаторічний інвестиційний план. Зараз щораз більшу роль відіграють зовнішні джерела фінансування проєктів, наприклад, фонди Європейського Союзу. Місцева адміністрація може формувати місцеву фінансову політику, користуватися різними ринковими фінансовими інструментами, наприклад, кредитами і облігаціями, приймати рішення про масштаб державних і приватних інвестицій та про спосіб їх фінансування.

Координаційно-посередницька сфера охоплює діяльність з координації різних економічних заходів. Крім того, орган місцевого самоврядування може виконувати посередницьку функцію (арбітра), коли виникає суперечка або конфлікт інтересів, наприклад, між підприємцями і мешканцями гміни. Розвитку цієї сфери діяльності органів територіального самоврядування



сприяє престиж і суспільна довіра до представників місцевої і регіональної влади [6, с. 154—155].

Системний аналіз наведених пропозицій від польських авторів, з "накладенням" на українське законодавство, з урахуванням існуючих українських реалій, культурних та релігійних зв'язків між Польщею та Україною дає змогу дійти висновків про можливу імплементацію кращих рис польської моделі на українській території з очікуваним позитивним результатом.

Отже, органи місцевого самоврядування відіграють фундаментальне значення у залученні інвестицій та розвитку підприємництва як такого, на відповідній території. Частина структурних підрозділів виконавчих комітетів місцевих рад повинна зосереджувати свою діяльність на залучення та обслуговування інвесторів, як вітчизняних так і іноземних. Інші відділи та підрозділи виконкомів мають вести роботу з підтримки суб'єктів господарювання як опосередковано, так і безпосередньо. Опосередковано — через реалізацію власних повноважень, які сприяють веденню господарської діяльності на даній території, покращують умови життя мешканців територіальної громади.

Безпосередньо — реалізуючи затвердженні відповідною місцевою радою, програми щодо розвитку бізнес-середовища, на відповідній території, з бюджетними джерелами фінансування.

## ВИСНОВКИ

Одже, на сучасному етапі розвитку підприємництва як такого в Україні, на наш погляд, необхідно зосередити увагу на впровадженні відповідних процедур із наданням якісних послуг / товарів для мешканців відповідної територіальної громади, які орієнтовані на людину та її потреби, шляхом удосконалення системи взаємодії та партнерських відносин між органами місцевого самоврядування та суб'єктами підприємницької діяльності з застосуванням запропонованих методів (планування, координації діяльності, інформаційного забезпечення та контролю). Одним з головних важелів розвитку підприємництва на місцевому рівні є долучення інвесторів шляхом покращення інвестиційного клімату відповідної територіальної громади. Наведене передбачає створення фондів розвитку підприємництва, розробку умов надання пільг по сплаті місцевих податків і зборів для юридичних осіб, та фізичних осіб-підприємців, що беруть активну участь у соціально-економічному розвитку території та формування інфраструктури адміністративної одиниці.

### Література:

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. зі змін. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 01.09.2021 р.).
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> дата звернення: 01.09.2021 р.).
3. Бюджетний кодекс України: Закон України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI. Відомості Верховної Ради України. 2010. № 50 51. Ст. 572. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (дата звернення: 01.09.2021 р.).

4. Податковий кодекс України: Закон України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 13 14. № 15 16. № 17. Ст. 112. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (дата звернення: 01.09.2021 р.).

5. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII. Відомості Верховної Ради. 2015. № 13. Ст. 91. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text> (дата звернення: 01.09.2021 р.).

6. Адамчик Я., Копитек М., Адзімек В., Пйонтковска М. Посібник із долучення інвестицій. Краків. 2014/2015 роки. 208 с.

### References:

1. The Verkhovna Rada of Ukraine (1996), "The Constitution of Ukraine", available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (Accessed 06 May 2021).
2. The Verkhovna Rada of Ukraine (1997), The Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine", Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, vol. 24. p. 170.
3. The Verkhovna Rada of Ukraine (2010), "Budget Code of Ukraine", Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, vol. 50—51, p. 572.
4. The Verkhovna Rada of Ukraine (2010), "Tax Code of Ukraine", Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, vol. 13—14, 15—16, 17, article 112.
5. The Verkhovna Rada of Ukraine (2015), The Law of Ukraine "About voluntary association of territorial communities", Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, vol. 13, article 91.
6. Adamchik, Y. Kopytek, M. Adzimek, V. and Pjontkovska, M. (2014—2015), Posibnyk iz doluchennia investytsij [A guide to attracting investment], Krakiv, Poland.

Стаття надійшла до редакції 15.09.2021 р.

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

Електронне фахове видання

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ**  
удосконалення та розвиток

**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

Т. М. Устименко,  
аспірант, Міжрегіональна Академія управління персоналом  
ORCID ID: 0000-0003-0445-5718

DOI: 10.32702/2306-6814.2021.18.143

# ЗВ'ЯЗКИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ ЯК МЕХАНІЗМ ЗВОРОТНОГО ЗВ'ЯЗКУ В СИСТЕМІ ВЛАДИ ТА УПРАВЛІННЯ

Т. Ustimenko,  
Postgraduate student, Interregional Academy of Personnel Management

PUBLIC RELATIONS AS A FEEDBACK MECHANISM IN THE SYSTEM  
OF POWER AND GOVERNANCE

*Розглянуто, що являє собою зв'язок з громадськістю як наукова проблема, вивчено поняття public relations. Зазначено, що поняття відображає сутнісну характеристику об'єкта дослідження, створюючи його модель. Дослідження поняття дає можливість не тільки вивчити сутність об'єкта, а й визначити ступінь його розвитку, побачити грань між моделлю, створеної поняттям (тобто ідеалом) і реально існуючим порядком речей.*

*Доведено, що функція PR включає в себе вирішення різних проблем: забезпечує керівництво організації інформацією про громадську думку і надає йому допомогу у виробленні відповідних заходів: забезпечує діяльність керівництва в інтересах громадськості; підтримує його в стані готовності до різних змін шляхом завчасного передбачення тенденцій; використовує дослідження і відкрите спілкування в якості основних засобів діяльності. Визначено, що різні автори сходяться в одному: природа public relations складається в створенні сприятливих умов для діяльності організацій.*

*Визначено основні принципи PR, які полягають у такому: принцип демократії (суб'єкти суспільних відносин реалізують свої права, в тому числі і шляхом громадянської ініціативи, що спирається на економічну, політичну, духовну свободу); принцип альтернативізму (множинність суспільних відносин породжує невичерпність управлінських альтернатив: у постановці цілей, у виборі партнерів по спільній діяльності, в застосуванні різних технологій управління тощо); громадського консенсусу, громадянської злагоди (природа цієї діяльності така, що вона будується як досягнення взаєморозуміння); технологічності (на відміну від доктринальних умоглядних побудов, характерних для суто теоретичних досліджень, public relations є цілком прагматичною сферою діяльності); принцип комунікативної достатності (інформованість, встановлення і підтримання двостороннього спілкування).*

*Найважливішим системоутворюючим фактором систем визначено їх взаємодію з навколишнім середовищем. Головною специфічною рисою системи державного управління є те, що основною метою керуючої системи є забезпечення параметрів належного стану і*

розвитку керованої системи — суспільства, задоволення його потреб, інтересів і очікувань. Досягнення цієї основної мети неможливо без взаємодії керуючої системи з керованою, тобто необхідний постійний безперервний діалог цих двох систем.

Таким чином, систему політичних прав і свобод громадян можна представити у вигляді двох взаємодіючих підсистем. Перша з них охоплює права громадян, які містять повноваження щодо участі в організації і діяльності держави та її органів, а друга забезпечує можливість самої політичної діяльності. Так можна визначити місце "права на участь" у системі політичних прав громадян, воно складають всю сукупність прав, включених до першої підсистеми.

*It is considered what is public relations as a scientific problem, the concept of public relations is studied. It is noted that the concept reflects the essential characteristics of the object of study, creating its model. The study of the concept makes it possible not only to study the essence of the object, but also to determine the degree of its development, to see the line between the model created by the concept (ie ideal) and the actual order of things.*

*It is proved that the PR function includes solving various problems: provides the management of the organization with information about public opinion and assists him in developing appropriate measures: provides management activities in the public interest; maintains it in a state of readiness for various changes by anticipating trends in advance; uses research and open communication as the main means of activity. It is determined that different authors agree on one thing: the nature of public relations is to create favorable conditions for the activities of organizations.*

*The basic principles of PR are defined, which are as follows: the principle of democracy (subjects of public relations exercise their rights, including through civic initiative, based on economic, political, spiritual freedom); the principle of alternativeism (the plurality of social relations gives rise to the inexhaustibility of management alternatives: in setting goals, in choosing partners for joint activities, in the use of different management technologies, etc.); public consensus, civic harmony (the nature of this activity is such that it is built as an achievement of mutual understanding); manufacturability (in contrast to the doctrinal speculative constructions characteristic of purely theoretical research, public relations is a completely pragmatic field of activity); the principle of communicative sufficiency (awareness, establishment and maintenance of two-way communication).*

*The most important system-forming factor of systems is their interaction with the environment. The main specific feature of the public administration system is that the main purpose of the management system is to ensure the parameters of the proper state and development of the managed system — society, meeting its needs, interests and expectations. Achieving this main goal is impossible without the interaction of the control system with the controlled one, ie a constant continuous dialogue of these two systems is required.*

*Thus, the system of political rights and freedoms of citizens can be represented in the form of two interacting subsystems. The first of them covers the rights of citizens, which include the authority to participate in the organization and activities of the state and its bodies, and the second provides the possibility of political activity itself. So you can determine the place of "right to participate" in the system of political rights of citizens, it is the whole set of rights included in the first subsystem.*

---

*Ключові слова: зв'язки з громадськістю, механізм зворотного зв'язку, система влади та управління.  
Key words: public relations, feedback mechanism, system of power and management.*

### ВСТУП

Сучасний етап розвитку зв'язків з громадськістю (PR) як однієї з найбільш перспективних управлінських функцій і комунікаційних систем у сфері державного

управління робить актуальним усвідомлення її зв'язки не лише з підвищенням ефективності державного управління, а й з розвитком демократії як у загальносвітовому, так і в українському контекстах.

Основою демократії, як відомо, є політична участь громадян. Межі участі варіюються від періодичного голосування на виборах до безпосередньої включеності у процес розробки рішень органами виконавчої влади на всіх рівнях державного управління — від місцевого до загальнодержавного. Саме тому важливо залучати громадян до управління вже на етапі розробки політичних рішень органами виконавчої влади.

Сьогодні Україна все більше демонструє потребу в структурі, яка взяла б на себе обов'язки по вирішенню складних завдань вивчення громадської думки, реалізації запитів і потреб людей, врахування їх думок і конструктивних пропозицій при виробленні та реалізації політичних рішень. У сукупності це і визначає актуальність теми дослідження.

## СТУПІНЬ НАУКОВОЇ РОЗРОБЛЕНОСТІ ПРОБЛЕМИ

У науковій літературі досить глибоко і масштабно розглянуті загальні питання історії, теорії, інституціоналізації PR, його етичних основ. Найбільш значимі роботи належать тут засновникам і нинішнім лідерам піару. У їх числі — З. Блек, Ф. Буар, С.М. Катліп, А.Х. Сен-тер, Г.М. Брум і багато інших.

Залишаючи осторонь потужний пласт літератури з проблем корпоративних паблік рілейшнз, відзначимо, що за останні роки з'явилося чимало вітчизняних і перекладних видань, аналізують не "PR взагалі", а переважно зв'язку з громадськістю в сфері державного управління. Серед праць зазначеної групи виділяються книги і статті Грищенко І.М., Горбатої Л.П., Дурмана М.О., Жутової І.В. та інших дослідників. Не всі видання даної групи носять строго академічний характер. Деякі з них містять також матеріали дидактичного плану. Однак це не заважає розкриттю зусиллями перерахованих авторів новітніх концепцій і технологій зв'язків з громадськістю, виявлення їх ролі, місця і функцій, особливостей і специфіки застосування в політико-управлінському процесі.

## МЕТА

Мета — узагальнити теоретичні положення щодо зв'язків з громадськістю як механізму зворотного зв'язку в системі влади та управління.

## РЕЗУЛЬТАТИ

Будь-яка практика ґрунтується на теорії, і особливо public relations (PR) у сфері державної служби неможливо зрозуміти без аналізу сутності PR як такої. Передусім, необхідно розглянути, що являє собою зв'язок з громадськістю як наукова проблема, вивчити поняття public relations. Слід зазначити, що поняття відображає сутнісну характеристику об'єкта дослідження, створюючи його модель. Дослідження поняття дає можливість не тільки вивчити сутність об'єкта, а й визначити ступінь його розвитку, побачити грань між моделлю, створеної поняттям (тобто ідеалом) і реально існуючим порядком речей.

За підрахунками фахівців, існує близько п'ятисот дефініцій, що характеризують сутність public relations.

Багатозначність цього терміна свідчить про багатство змістовних сторін public relations і про незавершеність процесу розвитку цього явища і його наукового обґрунтування.

Отже, що ж таке public relations? Наведемо кілька тез, сутність яких дозволить не тільки побачити відмінності в розумінні самого явища, а й виявити щось спільне, що забезпечує узгодженість трактувань public relations.

Інститут суспільних відносин (IPR), створений у Великобританії в лютому 1948 року, прийняв чинне і нині, хоча і з деякими доповненнями, внесеними в листопаді 1987 року, визначення PR. Воно звучить так: "Public relations — це плановані, тривалі зусилля, спрямовані на створення і підтримку доброзичливих відносин і взаєморозуміння між організацією і її громадськістю, де під "громадською організацією" розуміються працівники, партнери і споживачі (як місцеві, так і зарубіжні)" [1].

Представники понад 30 національних і регіональних асоціацій PR 2 серпня 1978 року у Мехіко виступили з Мексиканською заявою. У ньому йдеться: "PR — це мистецтво і наука аналізу тенденцій, передбачення їх наслідків, видачі рекомендацій керівництву організацій і здійснення програм дій в інтересах і організацій, і громадськості" [2].

Ряд визначень PR був наданий вченими: Public relations — управлінська діяльність, спрямована на встановлення взаємовигідних, гармонійних відносин між організацією і громадськістю, від якої залежить успіх функціонування цієї організації [3].

Public relations спонукає людей вірити в серцеві, добросердечні цілі корпорації, показує, як корпорації шукають довіри і довірчих відносин з публікою, з громадськістю.

Визначається PR як одна з функцій управління, що сприяє встановленню і підтримці спілкування, взаєморозуміння, розташування і співпраці між організацією і її громадськістю [1]. Вона включає в себе вирішення різних проблем: забезпечує керівництво організації інформацією про громадську думку і надає йому допомогу у виробленні відповідних заходів: забезпечує діяльність керівництва в інтересах громадськості; підтримує його в стані готовності до різних змін шляхом завчасного передбачення тенденцій; використовує дослідження і відкрите спілкування в якості основних засобів діяльності. Таким чином, різні автори сходяться в одному: природа public relations складається зі створення сприятливих умов для діяльності організації.

Констатація цього факту важлива, але вона недостатня для розуміння явища загалом, у всьому різноманітті сутнісних відносин, властивих public relations. Більш того, в трактуванні цього явища виявляється очевидне зміщення смислів: адже "встановлення взаємовигідних, гармонійних відносин", "встановлення двостороннього спілкування", створення "довірчих відносин з публікою" — тільки засіб, причому засіб не специфічне тільки для public relations (подібне присутній в вихованні, у праці, в мистецтві тощо).

Саме на макрорівні відображені узагальнені алгоритми діяльності PR-служб, що дозволяють говорити про внутрісистемної методології зв'язків з громадськістю в органах державного і місцевого управління. Основні принципи полягають у такому:

Принцип демократії. Суб'єкти суспільних відносин реалізують свої права, в тому числі і шляхом громадянської ініціативи, що спирається на економічну, політичну, духовну свободу. Володіючи рівними правами (і рівними обов'язками), вони будують функціональні взаємозв'язки з партнерами по бізнесу, політиці, культурі як взаємозв'язку суспільного договору, узгоджених інтересів. У тоталітарних або авторитарних політичних системах засоби впливу держави або держав партії на людські спільноти, на окремі організації або установи лише віддалено нагадують кошти public relations, будучи насправді пропагандою або духовним примусом. Тільки в умовах демократії, проголошених і реалізованих прав людини, прав громадянських, політичних, економічних інститутів, що діють на правовому полі абсолютно вільно, може виникнути така форма самоорганізації суспільних відносин як public relations. Управління тут органічно поєднується з самоврядуванням, коли та чи інша організація створює навколо себе цілу систему суспільних зв'язків, залучає в орбіту своїх інтересів безліч осіб і установ, стимулює усвідомлення спільноті інтересів.

Інший принцип, який впливає з демократичних основ існування public relations — це принцип альтернативізму. Множинність суспільних відносин породжує невичерпність управлінських альтернатив: у постановці цілей, у виборі партнерів по спільній діяльності, в застосуванні різних технологій управління тощо. Якщо існує жорстка примусова регламентація, якщо "правила гри" підлаштовані під вузькокорпоративний або клановий інтерес, якщо енергія думки і справи "замикається" в русло дозволених демонстрацій вірогідних почуттів, потреби в public relations просто не виникає.

Принцип альтернативізму надзвичайно важливим є не тільки з точки зору суб'єктів суспільних відносин (вільна гра інтересів дозволяє конструювати суспільні зв'язки з практично необмеженим числом партнерів). Цей принцип відтворює родові риси відкритого суспільства, здатного адаптуватися до постійно мінливих умов життя, знаходити у "взаємодії" суб'єктів суспільних відносин додаткові сили, а часом, і спонукати до перетворень самої економічної або політичної системи.

В основі діяльності public relations лежить також принцип громадського консенсусу, громадянської злагоди. Природа цієї діяльності така, що вона будується як досягнення взаєморозуміння. Звичайно, уявити собі PR-агентство якоюсь "вежею зі слонової кістки", в якій панують загальна благодать, непротивлення злу і дух краси, просто неможливо. Однак організації public relations, осмислюючи існуючі протиріччя, навіть вступаючи в зону конфлікту, прогнозуючи їх, формують програму своєї діяльності як програму згоди, яка спирається на максимально широке використання конструктивного потенціалу

сторін, на пошук реально існуючих або створюваних — з обопільної згоди — взаємоприйнятних вимог. Іншими словами, принцип громадського консенсусу сходиться до філософської доктрини еволюціонізму, ідеї саморозвитку, яка виключає насильство, диктат, дезінформацію. Компроміс, переговори, солідарне вирішення конфлікту невід'ємні атрибути public relations.

Відзначимо, нарешті, ще один принцип public relations — принцип технологічності. На відміну від доктринальних умоглядних побудов, характерних для суто теоретичних досліджень, public relations є цілком прагматичною сферою діяльності. Історично вона виникла з опису і систематизації конкретних форм, методів, способів, процедур, за допомогою яких організації налагоджували контакти з громадськістю. Ці специфічні технології не просто множилися з розвитком суспільства; за законом зворотного зв'язку вони вплинули на саму природу public relations, на предмет і цілі діяльності. У цьому сенсі можна говорити про своєрідне ламання законів "гнучкої технології", коли можливості технології вирішальним чином впливають на якість виготовленого продукту, на зміну його сутнісних ознак.

Чим різноманітнішими є технологічні прийоми, тим ширше освоюваний public relations предмет, тим більше можливостей у постановці цілей. Технологічний ресурс, таким чином, — найважливіша складова public relations.

Принцип комунікативної достатності: інформованість, встановлення і підтримання двостороннього спілкування. Цей принцип передбачає запобігання конфліктів, сприяння взаємній пошані і соціальної відповідальності, гармонізацію суспільних та особистих інтересів, формування доброзичливих відносин.

У свою чергу внутрішньосистемні зв'язки public relations сформували похідні принципи діяльності, що визначають ступінь ефективності в сфері встановлення, підтримки, і розвитку контактів з громадськістю. До них відносяться:

Системність: діяльність PR-працівників — не набір механічно пов'язаних один з одним прийомів, методів, процедур взаємодії з громадськістю, хоча технологічна сторона питання дуже важлива, а саме система. Незузгодженість цілей і засобів, пов'язане, зокрема, з асинхронністю дій PR-структур, з одного боку, і управлінських рішень органів влади — з іншого, заважає досягти бажаного результату.

Адекватність: мова йде про відповідність цілей, предмета і засобів public relations, про ситуативну доцільність дій, про несуперечливого співвідношенні обраних технологій, про саму організаційну структуру служб із зв'язків з громадськістю.

"Гнучка технологія": оскільки ймовірність змін у взаємодії з громадськістю вельми висока, в самій структурі PR-служб повинна бути закладена можливість технологічної переналагодження зв'язків з громадськістю (кадри, організація, фінанси, матеріальні та виробничі ресурси тощо). Технологічна переналагодження готується поетапно, але запускається синхронно, в чітко визначеній послідовності опе-

рацій. Успіх діяльності служб із зв'язків з громадськістю в органах державного і місцевого управління залежить насамперед від того, наскільки точно усвідомлені закономірності public relations у сфері управління. І наскільки повно "ідеальна модель" служб із зв'язків з громадськістю відтворена в організаційній структурі.

Керуючу систему можна розглядати двояко: в широкому сенсі — це управління всім суспільством, реалізація державної влади федерального рівня (федеральна горизонталь державної влади) з усіма трьома гілками влади, у вузькому сенсі — це управління справами держави, реалізація державно-адміністративної, виконавчої влади від центру до влади на місцях, тобто вертикаль влади. Таким чином, керуюча система включає в себе в якості підсистем відносно самостійні соціальні системи: А — система управління справами суспільства загалом, Б — система управління справами держави.

Як вже говорилося вище, найважливішим системоутворюючим фактором систем є їх взаємодія з навколишнім середовищем. Головною специфічною рисою системи державного управління є те, що основною метою керуючої системи є забезпечення параметрів належного стану і розвитку керованої системи — суспільства, задоволення його потреб, інтересів і очікувань. Досягнення цієї основної мети неможливо без взаємодії керуючої системи з керованою, тобто необхідний постійний безперервний діалог цих двох систем.

Найважливішим моментом, без якого неможливий цей діалог, є відкритість керуючої системи, коли вона функціонує за ознакою "вхід-вихід" і кожному сигналу, що надходить на вхід системи, відповідає відгук, вихідний сигнал. Відкритість керуючої системи слід розглядати як умову ефективності управління, як спосіб його оптимізації, і як єдину можливість досягти основної мети керуючого впливу.

Таким чином, у керуючій системі повинні існувати структури, інститути, які в сукупності складали б механізм взаємодії, які можна було б умовно назвати "приводним ремнем" між державою і суспільством. Основним завданням цих служб, структур в системі держорганів є налагодження партнерських відносин між суспільством і державою, ведення діалогу, взаємодія. Велику роль у розвитку партнерства державних органів влади з громадянським суспільством грають департаменти по зв'язках з громадськістю, які, з одного боку, є частиною керуючої системи, а з іншого — одним з компонентів системи взаємодії державної влади і суспільства.

Розвиток служб із зв'язків з громадськістю в органах влади відбувається під впливом двох різноспрямованих векторів: один відтворює пропагандистський (в крайньому вираженні — маніпулятивний) тип зв'язків з громадськістю, інший орієнтований на глибоке узгодження інтересів і формування паритетних принципів управління, включення громадян в управлінський процес. Дотримання саме цього типу взаємин між державою і суспільством, поява мети налагодження діалогу між державою і суспільством, диктує новий сенс діяль-

ності департаментів зі зв'язків з громадськістю, їх нові функції.

Оскільки державне управління здійснюється нині на основних рівнях: державному, регіональному і місцевому, остільки служби зі зв'язків з громадськістю існують на кожному з цих рівнів, тобто можна позначити служби PR центрального, урядового рівня; служби PR середнього рівня (рівня органів управління суб'єктів PR); і служби PR органів місцевого самоврядування.

На кожному з позначених рівнів служби PR мають свої типові організаційні моделі, завдання, назви (наприклад, департаменти, комітети, управління, відділи з громадських зв'язків, служби інформації, прес-центри, аналітичні відділи тощо).

Слід зазначити, що існує пряма залежність між рівнем управління і особливостями служб PR: у регіональних і місцевих органах влади найбільш послідовно реалізується комунікативна функція, спілкування з громадянами постійно і організовано. У федеральних органах влади більший акцент робиться на взаємодії із засобами масової інформації, на аналітичну і прогностичну роботу. Технології PR також істотно видозмінюються в залежності від рівня управління. Найбільш виразно і прямо зв'язок з населенням здійснюється в регіонах. Однак це не означає, що такий зв'язок відсутній в федеральних органах влади. Тут цей зв'язок модифікується, певною мірою раціоналізуються, вбирається в узагальнені і більш укорочені форми.

Тут необхідно зазначити, що хоча особливості роботи служб із зв'язків з громадськістю залежать від рівня влади (державний, регіональний або місцевий), а також від специфіки конкретного державного органу, в якому вони існують, необхідно, щоб всі департаменти по зв'язках з громадськістю планували свою роботу і діяли з урахуванням загальної генеральної лінії, взаємно пов'язували свої плани. Особливо це стосується діяльності департаментів зі зв'язків з громадськістю, що відносяться до однієї гілки влади.

Демократичним слід визнавати таку державу, устрій і діяльність якого відповідає волі народу, загальновизнаним правам і свободам людини і громадянина. Джерелом влади і легітимності діяльності органів держави є суверенітет народу.

Демократичність держави виражається в тому числі і в тому, що сама його організація дозволяє громадянам впливати на зміст управлінських державних рішень, брати участь в управлінні справами держави, створює умови для реалізації в них інтересів суспільства.

У зв'язку з цим доцільно уточнити, що слід розуміти під терміном "управління справами держави".

Управління в суспільстві поділяється на два види: державне (управління справами держави) і недержавне (управління приватними організаціями та громадськими об'єднаннями). Державне управління в свою чергу можна розглядати в широкому і вузькому значенні. У першому випадку його здійснюють у сукупності всі органи держави, і воно проявляється у формі законодавчої і виконавчої діяльності, а також правосуддя.

У своєму вузькому значенні термін "державне управління" означає виконавчо-розпорядчу діяльність, держапарат.

У сучасних умовах існує потреба розширення можливості громадян брати участь в управлінні справами держави, в т.ч. законодавчої, виконавчої і судової сфери його діяльності.

Служби по зв'язках з громадськістю, будучи інститутом, який забезпечує діалог органів держави і суспільства, сприяють залученню громадян до управління державою. У цьому виявляються нові цілі, функції і новий статус служб зі зв'язків з громадськістю держорганів. Однак цей новий статус служб із зв'язків з громадськістю повинен бути підкріплений законодавчо, тобто в тематичному законодавстві держави має бути врегульовано право громадян на участь в управлінні державою, яке давало б їм реальну можливість впливати не тільки на формування, а й на діяльність державних органів влади та управління.

Безперечно, одним з визначальних моментів для даної категорії суб'єктивних прав є характер і природа взаємини між людиною і державою. Сутність політичних прав і свобод багато в чому залежить від специфіки зазначених взаємин. Політичні права і свободи в свою чергу, включають дві основні системи зв'язків між державою та її громадянами: по-перше, права на участь, що надають громадянинові можливість формувати не тільки державні органи, а й волю держави, по-друге, права на свободу, сутність яких визначається існуванням у "сфері невтручання", а, отже, і можливістю для індивіда впливати на суспільні відносини (в законних межах), перебуваючи "під захистом" цієї сфери.

### ВИСНОВКИ

Таким чином, систему політичних прав і свобод громадян можна представити у вигляді двох взаємодіючих підсистем. Перша з них охоплює права громадян, які містять повноваження щодо участі в організації і діяльності держави та її органів, а друга забезпечує можливість самої політичної діяльності. Так можна визначити місце "права на участь"

у системі політичних прав громадян, воно складають всю сукупність прав, включених в першу підсистему.

### Література:

1. Грищенко І.М., Горбата Л.П. Пріоритетні напрями і шляхи забезпечення інформаційної відкритості в органах публічної влади. Public and municipal administration: theory, methodology, practice: Collective monograph. Riga: Izdevnieciba "Baltija Publishing", 2020. 318 p. С. 20—39.

2. Дурман М.О. Відкриті дані як інструмент інформаційного забезпечення прозорості публічної влади. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. Херсон, 2017. № 1. URL: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Ttpdu\\_2017\\_1\\_15.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Ttpdu_2017_1_15.pdf) (дата звернення: 23.06.2021).

3. Жутова І.В. Порівняльна характеристика термінів і визначень у сфері стратегічних комунікацій за стандартами НАТО: глосарій. К.: НУОУ ім. Івана Черняхівського, 2019. 12 с.

### References:

1. Hryshchenko, I.M. and Horbata, L.P. (2020), "Priority areas and ways to ensure information openness in public authorities", Public and municipal administration: theory, methodology, practice: Collective monograph., Izdevnieciba "Baltija Publishing", Riga, Latvia, pp. 20—39.

2. Durman, M.O. (2017), "Open data as a tool for information transparency of public authorities", Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia i mistsevoho samovriadvannia, vol. 1, available at: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Ttpdu\\_2017\\_1\\_15.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Ttpdu_2017_1_15.pdf) (Accessed 23 June 2021).

3. Izhutova, I.V. (2019), Porivnial'na kharakterystyka terminiv i vyznachen' u sferi stratehichnykh komunikatsij za standartamy NATO: hlosarij [Comparative characteristics of terms and definitions in the field of strategic communications according to NATO standards: glossary], NUOU im. Ivana Cherniakhovskoho, Kyiv, Ukraine.

*Стаття надійшла до редакції 15.09.2021 р.*

## ПЕРЕДПЛАТА

**ВИДАННЯ МОЖНА ПЕРЕДПЛАТИТИ З БУДЬ-ЯКОГО МІСЯЦЯ!**

— ЧЕРЕЗ РЕДАКЦІЮ (ТЕЛ. 458-10-73);

— ЧЕРЕЗ ДП "ПРЕСА"  
(У КАТАЛОЗІ ВИДАНЬ УКРАЇНИ);

— ЧЕРЕЗ ПЕРЕДПЛАТНІ АГЕНТСТВА