

ISSN: 2663-7944

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

ОДЕСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ  
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

**ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРИКЛАДНІ  
ПИТАННЯ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ**

**THEORETICAL AND APPLIED ISSUES  
OF STATE-BUILDING**

[Електронний ресурс]

*Електронне  
наукове фахове видання*

*Electronic  
scientific professional edition*

**Випуск 26 Issue**

Одеса – 2021 – Odessa

**УДК: 342.5.**

**DOI 10.35432/tisb262021**

Видання включено до Переліку наукових фахових видань України  
(Наказ МОН України від 09.02.2021 № 157) Категорія “Б”.  
Галузь науки: державне управління  
Спеціальність: 281 *Публічне управління та адміністрування*

Рекомендовано до друку Вченою радою  
Одеського регіонального інституту державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України.  
*Протокол № 262/7-7 від 24 червня 2021 року*

**Теоретичні та прикладні питання державотворення** : електрон. наук. фах.  
вид. / Одес. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові  
України. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2021. – Вип. 26. – 196 с.

© ОРІДУ НАДУ  
при Президентові України, 2021.

## **Редакційна колегія:**

*Хаджирадєва С.К.* – доктор наук з державного управління, професор (м. Київ) (*головний редактор*).

*Іжа М.М.* – доктор політичних наук, професор, Заслужений діяч освіти України (м. Одеса) (*шеф-редактор*).

*Попов С.А.* – доктор наук з державного управління, професор (м. Одеса) (*заступник головного редактора*).

*Колісніченко Н.М.* – доктор наук з державного управління, доцент (м. Одеса) (*відповідальний секретар*).

*Ахламов А.Г.* – доктор економічних наук, професор (м. Одеса).

*Безверхнюк Т.М.* – доктор наук з державного управління, професор (м. Одеса).

*Вольська О.М.* – доктор наук з державного управління, доцент (м. Херсон).

*Воронов О.І.* – доктор наук з державного управління, доцент (м. Одеса).

*Голинська О.В.* – кандидат наук з державного управління, доцент (м. Одеса).

*Драгомирецька Н.М.* – доктор наук з державного управління, професор (м. Одеса).

*Карпенко О.В.* – доктор наук з державного управління, доцент (м. Київ).

*Карпенко Л.М.* – доктор економічних наук, професор (м. Одеса).

*Коваленко М.М.* – доктор наук з державного управління, доцент (м. Харків).

*Кравченко С.О.* – доктор наук з державного управління, професор (м. Київ).

*Криштанович М.Ф.* – доктор наук з державного управління, професор (м. Львів)

*Куничка М.* – кандидат економічних наук (м. Братислава, Словаччина).

*Куруц М.* – доктор соціологічних наук (м. Братислава, Словаччина).

*Марущак В.П.* – доктор наук з державного управління, професор (м. Одеса).

*Миколайчук М.М.* – доктор наук з державного управління, професор (м. Одеса).

*Парубчак І.О.* – доктор наук з державного управління, професор (м. Львів).

*Пахомова Т.І.* – доктор наук з державного управління, професор (м. Одеса).

*Полом М.* – кандидат наук з соціально-економічної географії (м. Гданьск, Польща).

*Попов М.П.* – кандидат наук з державного управління, доцент (м. Одеса).

*Приходченко Л.Л.* – доктор наук з державного управління, професор (м. Одеса).

*Саханєнко С.Є.* – доктор наук з державного управління, професор (м. Одеса).

*Семенець-Орлова І.А.* – доктор наук з державного управління, доцент (м. Київ).

*Стрельцов В.Ю.* – доктор наук з державного управління, професор (м. Харків).

*Чеботар С.П.* – доктор філософії хабалітований з політичних наук (м. Кишинів).

## **E d i t o r i a l   b o a r d :**

*Khadzhyradieva Svitlana* – Doctor of Public Administration, Full Professor (Kyiv) (*Editor in chief*).

*Izha Mykola* – Doctor of Political Sciences, Full Professor, Honoured Education Worker of Ukraine (Odessa) (*Executive chief*).

*Popov Serhii* – Doctor of Public Administration, Full Professor (Odessa) (*Deputy editor in chief*).

*Kolisnichenko Natalia* – Doctor of Public Administration, Docent (Odessa) (*Executive secretary*).

*Akhlamov Anatolii* – Doctor of Economics, Full Professor (Odessa).

*Bezverkhniiuk Tetiana* – Doctor of Public Administration, Full Professor (Odessa).

*Volska Olena* – Doctor of Public Administration, Docent (Kherson).

*Voronov Oleksandr* – Doctor of Public Administration, Docent (Odessa).

*Holynska Olesia* – PhD of Public Administration, Docent (Odessa).

*Drahomyretska Nataliia* – Doctor of Public Administration, Full Professor (Odessa).

*Karpenko Oleksandr* – Doctor of Public Administration, Docent (Kyiv).

*Karpenko Lidiia* – Doctor of Economics, Full Professor (Odessa).

*Kovalenko M.M.* – Doctor of Public Administration, Docent (Kharkiv).

*Kravchenko S.O.* – Doctor of Public Administration, Full Professor (Kyiv).

*Kryshtanovych M.F.* – Doctor of Public Administration, Full Professor (Lviv)

*Kunychka Mykhaylo* – PhD of Economics (Bratislava, Slovakia).

*Kurucz Milan* – Doctor of Social Sciences (Bratislava, Slovakia).

*Marushchak Volodymyr* – Doctor of Public Administration, Full Professor (Odessa).

*Mykolaichuk Mykola* – Doctor of Public Administration, Full Professor (Odessa).

*Parubchak Ivan* – Doctor of Public Administration, Full Professor (Lviv).

*Pakhomova Tetiana* – Doctor of Public Administration, Full Professor (Odessa).

*Połom Marcin* – PhD of Socio-Economic Geography (Gdansk, Poland).

*Popov Mykola* – PhD of Public Administration, Docent (Odessa).

*Prykhodchenko Liudmyla* – Doctor of Public Administration, Full Professor (Odessa).

*Sakhanenko Serhei* – Doctor of Public Administration, Full Professor (Odessa).

*Semenets-Orlova I.A.* – Doctor of Public Administration, Docent (Kyiv).

*Streltsov Volodymyr* – Doctor of Public Administration, Full Professor (Kharkiv).

*Cebotari Svetlana* – PhD habilitat of Political Sciences (Chisinau, Moldova).

## ЗМІСТ

### ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

*Клименко Олександр*

СУДОВО-МЕДИЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ:  
ІСТОРИЧНІ ЕТАПИ ФОРМУВАННЯ, РОЗВИТОК  
ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ

9

*Котилко Ярослав*

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА В СФЕРІ СУСПІЛЬНО-РЕЛІГІЙНИХ ВІДНОСИН  
НА ЦЕНТРАЛЬНОМУ ТА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНЯХ В УКРАЇНІ:  
ІСТОРИЧНІ АСПЕКТИ (1917-1920 рр.)

16

*Поліщук Юлія*

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ КОНЦЕПЦІЇ  
СТАЛОГО РОЗВИТКУ НА ЗАСАДАХ  
«ЗЕЛЕНОЇ» ЕКОНОМІКИ В УКРАЇНІ

24

### МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

*Долгіх Наталія*

УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ  
СИСТЕМИ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УКРАЇНИ

33

*Костенюк Наталя, Макарова Ірина,*

*Пігарєв Юрій, Сметаніна Людмила*

ЦИФРОВІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ:  
ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД

41

*Курносенко Лариса, Сухаренко Владислав*

ФІНАНСОВІ РЕСУРСИ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНОГО СТРАХУВАННЯ  
ПРОФЕСІЙНИХ РИЗИКІВ МЕДИЧНИХ ПРАЦІВНИКІВ

51

*Літвак Аким*

МОДЕЛЬ АНАЛІЗУ І ОЦІНКИ РОБОТИ  
КОНСУЛЬТАТИВНО-ДІАГНОСТИЧНОГО ЦЕНТРУ

64

*Макарова Олена*

ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ МИТНИХ ОРГАНІВ  
З УРАХУВАННЯМ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ

76

*Матвєєнко Ірина, Маланчук Оксана*

ВДОСКОНАЛЕННЯ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ЗАХОДІВ  
НА ТЕРИТОРІАЛЬНОМУ РІВНІ: ВИКЛИКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

83

*Мельничук Олег*

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ СТІЙКОСТІ  
КРИТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ: СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ  
ЇЇ ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

90

*Усенко Інна*

ПОЛОЖЕННЯ СПІЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ЄС ЩОДО РИБАЛЬСТВА  
ЯК ПРИКЛАД ДЛЯ УКРАЇНИ

113

*Яценко Володимир*

ФОРМУВАННЯ МОДЕЛЕЙ СТРАТЕГІЧНОГО РОЗВИТКУ  
СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ

119

## **ДЕРЖАВНА СЛУЖБА**

*Колісніченко Наталя, Кемарська Тамара,*

*Петров Ігор, Романенко Тетяна*

ВИКЛИКИ ТА ТЕНДЕНЦІЇ ВИКЛАДАННЯ ІНОЗЕМНОЇ МОВИ  
ПРОФЕСІЙНОГО СПРЯМУВАННЯ  
В СИСТЕМІ НЕМОВНОЇ ПІДГОТОВКИ

125

*Ровинська Катерина, Козуліна Світлана*

ПУБЛІЧНА СЛУЖБА УКРАЇНИ  
В УМОВАХ ПРАВОВОЇ НЕВИЗНАЧЕНОСТІ

133

*Якубовський Олексій*

СЛУЖБА В ОРГАНАХ МІСЦЕВОЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ:  
ВИКЛИКИ СЬОГОДЕННЯ

140

## **МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ**

*Овчаренко Світлана*

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ КУЛЬТУРНОЮ ЦІЛІСНІСТЮ МІСТА:  
ПОСТДИСЦИПЛІНАРНІ МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ

152

*Осадчук Світлана*

ЗАСТОСУВАННЯ ГЕНДЕРНИХ АСПЕКТІВ  
У БЮДЖЕТНОМУ ПРОЦЕСІ

162

*Комаровський Віктор, Комаровський Іван. Яценко Володимир*

ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ СИСТЕМИ  
ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМ РОЗВИТКОМ

170

## **ДОСЛІДЖЕННЯ. РОЗРОБКИ. ПРОЕКТИ.**

*Князева Олена, Кисіль Олександр*

ДОВІРА ДО ПОЛІТИЧНИХ ТА МІЖНАРОДНИХ ІНСТИТУТІВ  
В ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ: ДИНАМІКА, ТРЕНДИ ТА ФАКТОРИ

183

## CONTENTS

### THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

*Klymenko Oleksandr*

THE COURT OF MEDICAL ADMINISTRATION:  
HISTORICAL STAGES OF THE FORMATION, DEVELOPMENT  
AND FUNCTIONING 9

*Kotylko Yaroslav*

PUBLIC POLICY IN THE SPHERE OF RELIGIOUS  
AND SOCIAL RELATIONSHIPS AT THE CENTRAL  
AND LOCAL LEVELS IN UKRAINE: HISTORICAL ASPECTS (1917-1920) 16

*Polishchuk Yuliia*

STATE POLICY OF FORMATION AND IMPLEMENTATION  
OF THE CONCEPT OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT  
THE BASED ON «GREEN» ECONOMY IN UKRAINE 24

### MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

*Dolgikh Natalia*

IMPROVING THE LEGAL REGULATION  
OF THE PENSION SYSTEM OF UKRAINE 33

*Kostenyuk Natalya, Makarova Iryna,*

*Pigarev Yuri, Smetanina Lyudmila*

DIGITALIZATION OF PUBLIC GOVERNANCE:  
UKRAINIAN EXPERIENCE 41

*Kurnosenko Larysa, Sukharenko Vladyslav*

FINANCIAL RESOURCES OF THE SOCIAL INSURANCE SYSTEM  
OF OCCUPATIONAL RISKS OF MEDICAL WORKERS 51

*Litvak Akim*

MODEL of ANALYSIS AND ESTIMATION OF WORK  
CONSULTATIVE-DIAGNOSTIC CENTER 64

*Makarova Olena*

ORGANIZATIONAL PRINCIPLES OF ACTIVITY  
OF CUSTOMS AUTHORITIES CONSIDERING  
FOREIGN EXPERIENCE 76

*Matvieienko Iryna, Malanchuk Oksana*

IMPROVING ANTI-CORRUPTION MEASURES AT  
THE TERRITORIAL LEVEL: CHALLENGES AND PROSPECTS 83

*Melnychuk Oleg*

ACTUAL PROBLEMS OF CRITICAL INFRASTRUCTURE  
RESILIENCE PUBLIC POLICY: CONDITION  
AND IMPLEMENTATION PROSPECTS FOR UKRAINE 90

*Usenko Inna*

THE REGULATIONS OF THE EU COMMON FISHERIES POLICY  
AS AN EXAMPLE FOR UKRAINE 113

*Yatsenko Volodymyr*

FORMATION OF STRATEGIC DEVELOPMENT MODELS  
OF UKRAINE'S HEALTH CARE SYSTEM 119

## **CIVIL SERVICE**

*Kolisnichenko Natalia, Kemarska Tamara,  
Petrov Ihor, Romanenko Tetiana*

CHALLENGES AND TRENDS OF TEACHING LSP  
(LANGUAGE FOR SPECIFIC PURPOSE)  
IN THE SYSTEM OF NON-LINGUISTIC EDUCATION 125

*Rovynska Kateryna, Kozulina Svitlana*

PUBLIC SERVICE OF UKRAINE IN CONDITIONS  
OF LEGAL UNCERTAINTY 133

*Yakubovsky Oleksii*

SERVICE IN LOCAL PUBLIC AUTHORITIES:  
CHALLENGES OF NOWADAYS 140

## **LOCAL GOVERNMENT**

*Ovcharenko Svitlana*

PUBLIC MANAGEMENT OF CULTURAL INTEGRITY OF THE CITY:  
POSTDISCIPLINARY METHODOLOGICAL APPROACHES 152

*Osadchuk Svitlana*

APPLICATION OF GENDER ASPECTS IN BUDGET PROCESS 162

*Komarovsky Viktor, Komarovskiy Ivan, Yatsenko Volodymyr*

EVALUATION OF THE EFFECTIVENESS  
OF THE PUBLIC ADMINISTRATION  
SYSTEM IN THE PROCESS OF LOCAL DEVELOPMENT 170

## **RESEARCHES. ELABORATIONS. PROJECTS**

*Kniazieva Olena, Kysil Oleksandr*

TRUST TO POLITICAL AND INTERNATIONAL INSTITUTIONS  
IN EUROPEAN COUNTRIES: DYNAMICS, TRENDS AND FACTORS 183

УДК 323.21:316.613.2](4)

DOI: <https://doi.org/10.35432/tisb262021238996>**Oleksandr Klymenko***PhD student of the Department of State Studies and Law of the  
ORIPA NAPA under the President of Ukraine***THE COURT OF MEDICAL ADMINISTRATION:  
HISTORICAL STAGES OF THE FORMATION, DEVELOPMENT  
AND FUNCTIONING**

The basic historical stages of formation and development of forensic examination are studied. It has been proven that, at various historical times, forensic expertise was administered by either law enforcement or health authorities. The basic stages of the emergence of the terms «specialist» and «expert» are outlined. The current state of public administration of forensic activity has been analyzed and the main problems in this field have been identified, including the control of forensic expertise by law enforcement, justice and health authorities, as well as significant shortcomings of the legislation regulating forensic activity.

**Key words:** public administration; judicial examination; forensic activity; expert; legislation; code.

**Олександр Клименко***аспірант кафедри державознавства і права  
ОРІДУ НАДУ при Президентіві України***СУДОВО-МЕДИЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ:  
ІСТОРИЧНІ ЕТАПИ ФОРМУВАННЯ, РОЗВИТОК ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ**

В статті вивчено основні історичні етапи становлення та розвитку судово-медичної експертизи. Починаючи з античних часів досліджувалося питання тяжкості різних тілесних ушкоджень з метою встановлення причини смерті. Зазначено, що у період пізнього середньовіччя було зафіксовано вимоги до суду здійснювати огляд трупа за участю лікарів та обов'язково складати висновок, який міг бути підставою для винесення вироку. Таким чином, вперше було сформовано інститут судової експертизи. Після чого прокоментовано, що у часи Російської імперії вперше зафіксовано на законодавчому рівні відповідальність за вбивство та передбачалося обов'язкове проведення судово-медичної експертизи для встановлення причин смерті, що дало поштовх для накопичення практичних знань та розвитку судової медицини як окремої науки.

На думку автора, розвиток судово-медичного адміністрування припадає на дореволюційний період, спочатку судово-медична служба належала до сфери управління Міністерства внутрішніх справ і була тісно пов'язана з адміністративним апаратом губернських управлінь. Після революції службу судової медицини виключили зі складу зазначеного Міністерства та перевели до відомства охорони здоров'я.

Доведено, що в різні історичні часи, судово-медична експертиза знаходилась у підпорядкуванні або органів внутрішніх справ, або органів охорони здоров'я. Окреслено основні етапи зародження понять «спеціаліст» та «експерт». Проаналізовано сучасний стан державного управління судово-медичною діяльністю та визначено основні проблеми, що існують в цій сфері, зокрема здійснення контролю за судово-медичною експертизою з боку органів внутрішніх справ, юстиції та охорони здоров'я, а також виявлено суттєві недоліки законодавства, що регламентує судово-медичну діяльність.

**Ключові слова:** державне управління; судово-медичне адміністрування; судова експертиза; судово-медична діяльність; експерт; законодавство; кодекс.

**Постановка проблеми.** Forensic expertise is an important part of human rights protection. Forensic examination is one of the key issues in the evidence base of litigation. Forensic examination is a component of forensic examination. The foremost task of forensic examination is to assist law enforcement agencies in cases (criminal and civil) related to crimes against life, health, dignity and health of the general population. Therefore, the level of forensics plays a key role in the provision of adequate health and medical care in the country.

At different times of its existence, forensic reports were subordinated to various bodies of state power, now the bureaus of forensic expertise belong to the sphere of management of the Ministry of Health of Ukraine, but this was not always the case. Forensics and forensic experts have been subordinate to justice for quite some time. And nowadays, the question of the expediency of managing these institutions by the Ministry of Justice of Ukraine is being raised, and therefore it is necessary to study in depth the historical stages of formation and development of the state management of forensic activity at different times of its existence and to identify contemporary problems.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Problems of regulation of managerial relations in the field of forensic activity in the scientific literature are rarely considered, most of the works of domestic scientists are devoted to the management of forensic expertise. For example, P.Repeshko studied the particular issues of management of judicial and expert institutions in the conditions of their reformation, and the role of the state administration of judicial and expert activity in ensuring the protection of human rights in Ukraine was investigated by V.Fedchyshyn, and V.Lukyanyenko considered the historical and legal aspect of the development of management of specialized institutions of judicial expertise in Ukraine. With regard to forensic examination, it is worth noting that in the scientific literature, attention is mostly paid to legislative issues, for example, N.Ergard studied the shortcomings of the regulation of forensic examination, but some historical stages of the development of forensic examination are considered mainly in educational handbooks in the discipline of Forensic Medicine, but not in terms of public administration.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Highlighting the historical aspect of legal regulation and practical activity in the relationship between the forensic service and pre-trial investigation bodies.

**Мета статті.** The purpose of the article is to study the main historical stages of formation, development and current state of public administration of forensic activity in Ukraine.

**Виклад основного матеріалу.** Medical knowledge in the justice process began to be used earlier by all specialized knowledge. Hippocrates, who was born about 460 BC, studied the severity and mortality of various injuries. His knowledge is now successfully used in forensic medicine. In ancient documents of the Roman Empire, references are made to how a medical examination of the body of the murdered Julius Caesar (44 BC) was carried out, and one of the twenty-one wounds that caused the death was found among the twenty-three wounds [5].

In the late Middle Ages, the most significant step in the development of forensic research can generally be considered some of the provisions of the «Carolina» – the German penal code of 1532, which operated in all German and dependent countries until 1870. This document has had a significant impact on the development of criminal and criminal procedure law in many states. Although in Carolina, known persons (surgeons, doctors) were still regarded as credible witnesses and reviewers, nevertheless, in this Code (Article 149) the requirements for a court were recorded: to carry out a review troupe with the participation of doctors and be sure to make a report on the examination of wounds, injuries, injuries. That is, the doctors at the examination acted as a specialist (in the modern sense), their conclusion was taken into account by the court and it could be the basis for sentencing. Article 146 of the same convention, which deals with unintentional homicide, recommended that informed persons be consulted for clarification [5]. It was this

prototype of the examination of the corpse with the participation of a specialist in the field of forensic medicine that formed the basis of the Military Statute of Peter I, and later the Statute of the Criminal Court in 1864. Thus, Carolina established at the legislative level the institute of forensic examination, at the same time identifying the doctor as one of the possible experts [3, p. 138].

According to domestic scientists, for example, Gusachenko E. [2], in the territory of our country the question of the appointment and holding of examination as a peculiar form of use of special knowledge was first normatively regulated by the decree «On the procedure for the study of signatures on serfs» from 1699. First, it established that the expertise can be produced («hands testify») only by knowledgeable persons and identified the objects of study (serfs). Secondly, the law states the need for mandatory examination in certain circumstances. Further expansion of the legislative regulation of the use of special knowledge was made by Peter the Great in an article in the military in 1715. According to the historian V.Kleandrova, for the first time in the history of Russian law, this article establishes responsibility for the murder and provides for compulsory forensic examination to establish the reasons death, examination procedure (body dissection), procedural issues, expert's responsibility, determination of the expert himself [5]. Outlining the specific problems faced by physicians involved in forensic examinations has given impetus to the accumulation of practical knowledge in this field and to the development of forensic science as a separate science.

Until 1917, the Russian Empire and its provinces carried out forensic research in the medical departments of the provincial departments, the departments of forensic medicine of universities, the conclusions were made by medical officers, and in the hospitals – by police doctors. Chemical, bacteriological laboratories of universities and medical institutions were used as needed [13]. Prior to the revolutionary events of 1917, the forensic service belonged to the sphere of administration of the Ministry of Internal Affairs and was closely connected with the administrative apparatus of provincial administrations. After the revolution, the forensic service was expelled from the Ministry and transferred to the health department [1].

Since 1918, the Soviet authorities have been trying to regulate the involvement of experts in criminal justice. From the point of view of the history of forensic examination, the most interesting normative act here is the decision of the People's Commissariat of Health of January 28, 1919 «On the Rights and Responsibilities of State Medical Experts». It was in this ruling that the view of the expert as a scientific judge was enshrined. The same year, the Rules on the Procedure for Carcassing and Laboratory Research were introduced. Thus, from the first steps of building Soviet health, the forensic expertise of the internal affairs system was subordinated to the health authorities. Since 1923 have received the legal regulation of activity of the Kiev, Odessa and newly created Kharkov Regional Offices of the Scientific and Judicial. The main tasks of the Cabinet were «... exposing crimes and all kinds of traces that may contribute to the identification of the crime, to the indictment of the culprit and to find out the innocence of the suspect, as well as to assist the investigative authorities and the report in the transfer of activities requiring special technical expertise» [4].

At the same time, subordination of forensic expertise to health authorities triggered a longstanding problem of dual control of the forensic service. It was believed that a forensic expert, while serving in the health care system and at the same time acting as a state expert, would be objective, uninterested, ineligible, and independent of the investigative bodies. Instead, there is a unique situation for forensics in general, where a forensic expert is dependent on both the health care service as a doctor and the law enforcement agencies as a participant in criminal proceedings. At the same time, the activity of the forensic expert was regulated by legislative acts on both these spheres of activity, which led to legislative contradictions and misunderstandings.

The Code of Criminal Procedure of the Soviet authorities in 1922 for the first time legislated this type of evidence as expert opinions (Article 62), and if there was doubt in court or investigator, examination was considered compulsory (Article 67). The forensic findings were recognized as one of the pieces of evidence in a criminal case. At the same time, the Criminal Procedure Code of the

Soviet authorities in 1922 enshrined two forms of use of specialized knowledge: forensic examination and expert participation in investigative actions, but so far without a clear distinction between those forms. This situation was conditioned by the lack of procedural order for the appointment and conduct of examination and domination at the same time of two views on forensic examination. According to the first, the examination was considered as independent evidence, which is evaluated by the court together with all other evidence. According to the second view, the medical expert was regarded as a scientific judge of fact, that is, his conclusion in the case was decisive. Representatives of the forensic and forensic and psychiatric sciences were supporters of this view, and in this divergence of views we again see a conflict between the forensic experts' view of their professional activity and the place which was given them legislation in the judicial process [3]. The Criminal Procedure Code of the Ukrainian SSR of 1927 provided for articles 66, 162, 190 only for some specialists (translators, doctors and educators) during investigative activities [7].

In 1949, A. Vinberg, for the first time in the Soviet Union, raised the issue of bringing a person, such as a specialist, into the criminal process, with functions that would be different from those of an expert [10, p. 19]. In 1960, a new Criminal Procedure Code was adopted in the Ukrainian SSR – again without taking into account the practice requirements for the use of special knowledge by experts and specialists. I continue to assign expertise in many cases where it was possible to involve a person with specialist knowledge, not an expert. However, in Articles 191, 194 of the Code of Criminal Procedure, the term «specialist» has its status in procedural forms [11], and by the Decree of the Presidium of the Supreme Soviet of the USSR of August 30, 1971, the Code of Criminal Procedure was supplemented by Art. 128 note «Specialist involvement in investigative activities.» Thus, the legislation of that time already considers two different procedural forms of the use of specialized knowledge: expertise and participation of a specialist in investigative actions.

With the acquisition of Ukraine's independence, a new stage of judicial expertise development in the country has begun. By a resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine of February 25, 1994, for the first time among the countries of the post-Soviet space, the Law of Ukraine «On Forensic Expertise» was enacted, which defined the legal, organizational and financial bases of forensic expertise. According to Article 7 of the Law of Ukraine «On Forensic Expertise», judicial and expert activity in criminal proceedings is carried out by state specialized institutions, and in other cases also by judicial experts who are not employees of the said institutions, and other specialists (experts) in the relevant fields of knowledge in order. and under the conditions laid down in this Law. State specialized institutions include, but are not limited to, research institutes of forensic expertise, forensic and forensic psychiatric establishments of the Ministry of Health of Ukraine. Only specialized state institutions carry out forensic activities related to forensic, forensic and forensic psychiatric examinations [9].

Pursuant to Articles 9 and 16 of the above Law, the decrees of the Ministry of Justice of Ukraine approved: «Regulations on the State Register of Certified Forensic Experts», «Regulations on Expert Qualifications and Certification of Forensic Experts», «Regulations on the Qualification Classes of Forensic Experts», «Regulations Coordination Council on Problems of Forensic Expertise at the Ministry of Justice of Ukraine «, etc.

At the same time, expert institutions have actively developed in independent Ukraine. In particular, the resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of January 25, 1995 No. 52 established: in Odessa – the Odessa Research Institute (hereinafter – SRI) of forensics on the basis of the Odessa Forensic Laboratory of Forensic Expertise (established in 1951 after the reorganization of the Institute); in Lviv – Lviv Forensic Research Institute based on the Lviv Branch of the Kiev Forensic Research Institute; in Donetsk – Donetsk Forensic Research Institute based on the Donetsk Branch of Kharkiv Forensic Research Institute. In 2002, the Crimean Forensic Research Institutes were created on the basis of the Crimean Branches of the Kharkiv Forensic Research Institute.

Approval and implementation of the Instructions on the Appointment and Conduct of Forensics and the Scientific and Methodological Recommendations on the Preparation and

Assignment of Forensics, which was approved by the order of the Ministry of Justice of October 8, 1998, were of great importance for the work of the judicial examination institutions. No. 53/5 to ensure a unified approach to the conduct of forensic assessments and to improve their quality. The Instruction provides for the appointment of forensics and expert studies to forensic experts of state specialized research institutions of forensic expertise of the Ministry of Justice of Ukraine and certified forensic experts who are not employees of state specialized institutions, their duties, rights and responsibilities [8].

It should be noted that the appearance of the Criminal Procedure Code of Ukraine in the 2012 edition changed the role of a specialist in criminal proceedings. In particular, experts are now involved not only in investigative (investigative) actions, as provided for in the Criminal Procedure Code of 1960, but also in unspoken investigative (investigative) and judicial actions, as well as other procedural actions, including the selection of samples for examination. Thus, the use of specialist knowledge in criminal proceedings is enshrined in two forms: when experts are involved in individual investigative (judicial) actions and within the limits of expertise [6].

Thus, at present, the conduct of judicial examination is governed by the Law of Ukraine of February 25, 1994 «On Judicial Expertise», the Criminal Procedure Code of Ukraine and the Civil Procedure Code of Ukraine [6; 9; 12]. Examination shall be conducted by an expert institution, expert or experts involved by the parties to the criminal proceedings or by an investigating judge at the request of the party of defense in the cases and procedure stipulated by the Criminal Procedure Code of Ukraine, if special knowledge is needed to ascertain the circumstances relevant to the criminal proceedings [6]. Special knowledge includes any knowledge and skills of objective nature obtained as a result of higher professional training, scientific activity, practical experience, which correspond to the modern scientific and practical level.

The Law of Ukraine «On Forensic Expertise» defines the concept of forensic expertise as a research based on specialized knowledge in the field of science, technology, art, craft, etc. of objects, phenomena and processes in order to give a conclusion on issues that are or will be the subject of litigation. The law stipulates that state-specialized institutions, including research institutes of forensic examinations, forensic and forensic and psychiatric establishments of the Ministry of Health of Ukraine [9], carry out judicial-expert activity by organizational form. But in addition to the general legal rules that apply to all forensic experts, forensic experts are also guided in their practical activity by the «Instruction on forensic examination», approved by the Decree of the Ministry of Health of Ukraine on January 17, 1995 No. 6 and agreed with The Supreme Court of Ukraine, the Prosecutor General's Office of Ukraine, the Security Service of Ukraine, the Ministry of Internal Affairs of Ukraine. Although the relationship between the forensic service and the bodies of pre-trial investigation is determined generally by the criminal procedural legislation, in practical terms, their interaction differs in a large variety of forms and multilevel nature, which is further complicated by the existing significant contradictions between the divisiveness of the court. Order No. 6 of the Ministry of Health and new provisions of the CPC of Ukraine.

**Висновки.** An analysis of the forensic history shows that it has evolved as a result of the accumulation of medical and forensic data. At the same time, the practice of involving doctors in investigative activities and forensic science were formed. It can be said that forensic medicine and forensic expertise were different independent systems of knowledge, one of which remained purely medical for a long time and the other purely forensic. In the early 20th century, these two trends merged, and as a result of their actual semantic association, a forensic expertise emerged, the activity of which is regulated, with the exception of legislative acts, regulations of the Ministry of Health, the Ministry of Internal Affairs and the Ministry of Justice. By the way, the Ministry of Justice of Ukraine is the Holder of the Register of Certified Forensic Experts, and the structural subdivision of the Ministry of Justice of Ukraine, which is entrusted with the functions of the holder of the Register, provides organizational and administrative support for forensic expert activities, incl. forensic. All three ministries also control the activities of forensic experts, which contradicts the provisions of the legislation of Ukraine on the independence of expert opinion.

Further research and discussion requires improving the legal regulation of forensic activity in Ukraine, as well as defining ways of introducing into national legislation foreign experience of functioning of similar services and managing them.

### *Література.*

1. Від часів Університету св. Володимира до сьогодення: історія становлення та діяльності кафедри судової медицини Національного медичного університету імені О. О. Богомольця (1841–2011) / Б. В. Михайличенко, С. С. Бондар, В. А. Шевчук та ін. ; за ред. Б. В. Михайличенка. Київ : Нац. мед. ун-т ім. О. О. Богомольця, 2012. 148 с.
2. Гусаченко Є. О. Історико-правові передумови використання спеціальних знань. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2015. №3. С. 243–253.
3. Дудич А. В. Поняття судового експерта як учасника кримінального провадження. *Наше право*. 2014. №6. С. 138–143.
4. Збірник узаконень та розпоряджень робітничо-селянського уряду України. *Народний комісаріат юстиції*. 4-е вид. Харків: Друкарня УВО ім. М. Фрунзе, 1922. 1058 с.
5. Іщенко А. В. Періодизація використання спеціальних знань у юридичній практиці на ранніх етапах слов'янської державності. *Науковий вісник Української академії внутрішніх справ*: наук.-теорет. журн. Київ, 1996. № 1. С. 58–64.
6. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13.04. 2012 р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.
7. Кримінально-процесуальний кодекс УСРР. Харків: Юрид. Вид-во Наркомюста УСРР, 1927. 123 с.
8. Про затвердження Інструкції про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень та Науково-методичних рекомендацій з питань підготовки та призначення судових експертиз та експертних досліджень: Наказ Міністерства юстиції України від 08.10.1998 р. № 53/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0705-98>.
9. Про судову експертизу: Закон України від 25.02.1994 р. № 4038-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4038-12>.
10. Романюк Б. В. Участь спеціаліста на стадії досудового слідства: навч. посіб. Київ: Аванпост-Прим, 2010. 303 с.
11. Уголовно-процесуальний кодекс УССР. Москва: Госюриздат, 1960. 155 с.
12. Цивільний кодекс України : Закон України від 16.03.2003 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>
13. Юсупов В. В. Розвиток Українських судово-медичних закладів у першій половині ХХ століття. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2017. №3. С. 301–318.

### *References.*

1. Vid chasiv Universytetu sv. Volodymyra do sjoghodennja: istorija stanovlennja ta dijajlnosti kafedry sudovoji medycyny Nacionaljnogho medychnogho universytetu imeni O. O. Boghomolcja (1841 2011) / [B. V. Mykhajlychenko, S. S. Bondar, V. A. Shevchuk ta in.]; za red. B. V. Mykhajlychenka. Kyjiv: Nac. med. un-t im. O. O. Boghomolcja, 2012. 148 s.
2. Ghusachenko Je. O. Istoryko-pravovi peredumovy vykorystannja specialjnykh znanj. *Naukovyj visnyk Nacionaljnoji akademiji vnutrishnikh sprav*. 2015. №3. s. 243–253.
3. Dudych A. V. Ponjattja sudovogho eksperta jak uchasnyka kryminaljnogho provadzhennja. *Nashe pravo*. 2014. № 6. S. 138–143.
4. Zbirnyk uzakonenj ta rozporjadzhenj robitnycho-seljansjkogho urjadu Ukrajinu. *Narodnyj komisariat justyciji*. 4-e vyd. Kharkiv: Drukarnja UVO im. M. Frunze, 1922. 1058 s.
5. Ishhenko A. V. Periodyzacija vykorystannja specialjnykh znanj u jurydychnij praktyci na rannikh etapakh slov'jansjkoji derzhavnosti. *Naukovyj visnyk Ukrajsjkoji akademiji vnutrishnikh sprav*: nauk.-teoret. zhurn. K., 1996. № 1. S. 58–64.

6. Kryminalnyj procesualnyj kodeks Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 13 kvitnja 2012. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.
7. Kryminalno-procesualnyj kodeks USRR. Kh.: Juryd. Vyd-vo Narkomjusta USRR, 1927. 123 s.
8. Pro zatverdzhennja Instrukciji pro pryznachennja ta provedennja sudovykh ekspertyz ta ekspertnykh doslidzhenj ta Naukovo-metodychnykh rekomendacij z pytanj pidghotovky ta pryznachennja sudovykh ekspertyz ta ekspertnykh doslidzhenj: Nakaz Ministerstva justyciji Ukrainy vid 08.10.1998 r. # 53/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0705-98>.
9. Pro sudovu ekspertyzu: Zakon Ukrainy vid 25.02.1994 roku # 4038-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4038-12>.
10. Romanjuk B. V. Uchastj specialista na stadiji dosudovogho slidstva: navch. posib. K.: Avanpost-Prym, 2010. 303 s.
11. Ugholovno-processualnyj kodeks USSR. M.: Ghosjuryzdat, 1960. 155 s.
12. Cyvilnyj kodeks Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 16.03.2003. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>
13. Jusupov V. V. Rozvytok Ukrajsjkykh sudovo-medychnykh zakladiv u pershij polovyni KhKh stolittja. *Naukovyj visnyk Nacionaljnoji akademiji vnutrishnikh sprav*. 2017. № 3. S. 301-318.

УДК 322:316.7(477)“1917/192”

DOI: <https://doi.org/10.35432/tisb262021238998>**Ярослав Котилко***аспірант кафедри регіонального управління,  
місцевого самоврядування та управління містом  
НАДУ при Президентові України***ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА В СФЕРІ СУСПІЛЬНО-РЕЛІГІЙНИХ ВІДНОСИН  
НА ЦЕНТРАЛЬНОМУ ТА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНЯХ В УКРАЇНІ:  
ІСТОРИЧНІ АСПЕКТИ (1917-1920 рр.)**

Публікацію присвячено дослідженню механізмів формування та реалізації державної регіональної політики в сфері суспільно-релігійних відносин доби встановлення державності в Україні і національно-визвольних змагань. Було досліджено історичні особливості становлення державно-релігійних відносин, а також проаналізовано зовнішні та внутрішні фактори, що вплинули на формування цих відносин в періоди: Центральної ради (04.03.1917р. – 29.04.1918); Гетьманату П. Скоропадського (29.04.1918 – 14.12.1918) та Директорії (14.11.1918 – 10.11.1920). Було надано оцінку ефективності діяльності центральних органів державної влади щодо забезпечення формування державної політики з питань суспільно-релігійних відносин. Результати дослідження можуть слугувати основою для подальшого розвитку механізмів формування та реалізації державної регіональної політики в сфері суспільно-релігійних відносин.

**Ключові слова:** державне управління; релігія; суспільно-релігійні відносини; державна регіональна політика.

**Yaroslav Kotylko***PhD student of the Regional Administration,  
Local Self-Government and City Administration Department,  
NAPA under the President of Ukraine***PUBLIC POLICY IN THE SPHERE OF RELIGIOUS AND SOCIAL RELATIONSHIPS  
AT THE CENTRAL AND LOCAL LEVELS IN UKRAINE:  
HISTORICAL ASPECTS (1917-1920)**

To create an effective public regional policy on public-religious relationships it is necessary to take into account the historical background for the development of these relationships. The present state of public religious relationships in Ukraine, as well as the institutions of public administration in this sphere, are the legal successors of traditions and institutional mechanisms, that have always existed in Ukraine – in different forms and statuses – not only during the period of its independence but also over 100 years ago – from the times of waking up the importance of this issue at the end of 1917 and the creation of a separate Department of Confessions under the Ministry of Interior in January 1918.

The experience of building state-religious relationships of the period of the statehood establishment and the period of national liberation is characterized by the similar challenges and tasks, that modern Ukraine is found, in particular: active resistance of Russian, difficult economic situation, military action, weak state bodies, the unresolved status of the central body in the sphere of public religious relationships, lack of coordination of actions at the regional level, etc.

The purpose of the study is to show the evolution of views on policy in the sphere of public-religious relationships at the regional level in the historical context of the time of the Central Council, during the government of Pavlo Skoropadsky and the Directory.

The independent assessment of the importance of public religious relationships in the period of the statehood establishment and the period of national liberation led to the loss of historical opportunity to build on an independent state.

Insufficient attention is paid to the central body in the sphere of public-religious relationships, and also ill-considered personnel policy led to mistrust of the religious organizations to the initiatives of official institutions.

The lack of a regulatory framework that would regulate activities of the authorities in the public sphere both at the state and at local level, led to its ineffectiveness. Unaccountancy of public religious policy in the sphere of work of the government of the UNR led to the coups, that further wasn't able to confront the external military aggression.

Today Ukraine focus on quite similar challenges that is why the effective mechanisms of building and realization of public regional policy in the sphere of public religious relationships would strengthen national security and contribute to public trust in public institutions and the decrease of potential for conflicts.

**Key words:** public administration; religion; state and religious relations; state regional policy; local government.

**Постановка проблеми.** Для формування дієвої державної регіональної політики в сфері державно-релігійних відносин необхідно врахувати історичні передумови їхнього розвитку. Сучасний стан державно-релігійних відносин в Україні, як і інститути державного управління в цій галузі, є спадкоємцями традицій та інституційних механізмів, які безперервно, хоч і в різних своїх формах та статусах, існували в Україні не лише в продовж усього періоду її незалежності, а й понад сто років – від часів усвідомлення критичної важливості цієї проблематики наприкінці 1917 року та започаткування у січні 1918 року окремого Департаменту ісповідань при Міністерстві внутрішніх справ.

Досвід налагодження державно-релігійних відносин доби встановлення вітчизняної державності і національно-визвольних змагань характеризується подібними викликами і завданнями, що стоять перед сучасною Україною, а саме: активною протидією з боку Росії, важкою економічною ситуацією, військовими діями, слабкими державними інститутами, невизначеним статусом центрального органу в сфері державно-релігійних відносин, відсутністю координації дій на регіональному рівні та ін.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми державно-релігійних відносин в Україні вивчають такі вчені як: В. Єленський, Л. Филипович, У. Хаварівський, А. Юраш, Л. Владиченко, В. Ульяновський та ін. Вченими приділено значну увагу проблематиці діяльності державного органу у справах релігії в Україні в різні історичні періоди. Однак вітчизняні науковці висвітлюють період доби встановлення вітчизняної державності і національно-визвольних змагань без уваги до державно-релігійних відносин на регіональному та локальному рівні.

**Метою** даного дослідження є спроба показати в історичному контексті часів Центральної Ради, гетьманату П. Скоропадського та Директорії еволюцію поглядів на політику в сфері державно-релігійних відносинах на регіональному рівні.

**Виклад основного матеріалу.** Лютнева революція 1917 року призвела до краху самодержавства та розвитку нових політичних процесів. Представники тогочасних політичних рухів виступили ініціаторами державотворчих процесів. Так, у березні 1917 року було створено Українську Центральну Раду, що виконувала функції національного парламенту. Поступово розпочали свою діяльність президія та постійні комісії Центральної Ради, почала формуватися система державних органів, а згодом вироблятися нормативно-правова база. Першим узагальнюючим документом, який регламентував діяльність Центральної Ради, став «Наказ Українській Центральній Раді», який закріпив існуючий порядок, визначивши повноваження і механізм функціонування комітетів, комісій, секретарств та інших органів. [1, с. 13].

Універсалом Центральної Ради від 10 червня 1917 року було проголошено автономію України та створено власний виконавчий орган – Генеральний секретаріат, до якого увійшли 14 генеральних секретарів, генеральний контролер та генеральний писар. При секретареві в справах міжнаціональних відносин було три товариші секретаря – від великоросів, євреїв і поляків. Товариші секретаря були заступниками секретаря з повноваженнями в сфері національних та релігійних меншин. Також всі нормативно-правові акти, проголошені українською мовою, публікувалися на мовах нацменшин [2].

Національно налаштоване духовенство позитивно сприйняло ідею соборності української держави, оскільки це давало перспективи відродження національної Православної Церкви. Так, загальні збори братії Києво-Печерської Успенської Лаври прийняли постанову з визнанням Української Центральної Ради найвищою крайовою владою в Україні [3]. Подібна підтримка релігійних спільнот надходила з різних регіонів країни, однак Центральна Рада на початку своєї діяльності залишилася байдужою до бажання церкви підтримати державотворчі процеси в Україні.

З ініціативи професора І.Огієнка та групи релігійних діячів в 1917 році було створено Церковну Раду, що мала об'єднати духовенство для відродження національної Православної Церкви. Одним з перших рішень цієї ради було ініціювання створення центрального державного органу у справах релігії, який мав наділятися широкими повноваженнями в сфері державно-релігійних відносин, а очолити його пропонували І. Огієнку [6, с. 9]. Однак Михайло Грушевський, голова Центральної Ради УНР, через політичні переконання, не вбачав необхідності державного втручання в державно-релігійні відносини, натомість виступав за рівні права для етнічних та релігійних меншостей. В своєму зверненні до етнонаціональних та релігійних меншостей Грушевський сказав: *«Ми хочемо вірити, що й представники національних меншостей України відповідно зрозуміють своє становище і підуть з свого боку назустріч і тим скріплять позицію оборонців прав національних меншостей... Право національних меншостей буде забезпечене! Всі національні чи релігійні групи матимуть право закладати свої культурні і релігійні товариства і установи і діставати для них підмоги з автономного скарбу України [7]»*.

На виконання своїх обіцянок в січні 1918 року, коли Генеральний секретаріат було реорганізовано в Раду Народних Міністрів, було сформовано окремі національні міністерства: Міністерство великоруських справ, Міністерство польських справ і Міністерство єврейських справ. Однак центрального органу з питань державно-релігійних відносин не було створено.

Після неодноразових прохань Олександра Лотоцького, генерального писаря, щодо необхідності створення центрального державного органу у сфері державно-релігійних відносин, було створено Департамент ісповідань при Міністерстві внутрішніх справ. Очолив департамент Микола Безсонов, однак він не отримав підтримки в церковних колах. Безсонова на короткий термін як в.о. директора департаменту змінив В. Рафальський. А 13 квітня 1918 р. на засіданні Ради Міністрів УНР директором департаменту ісповідань був затверджений з правами товариша міністра Володимир Чехівський. До повноважень департаменту відносилося інформування церковних установ про урядові рішення та контроль за їхніми виконаннями, фінансовою підтримкою священнослужителів, цензурою церковних видань, обліком та збереженням культових цінностей.

На регіональному рівні державною політикою в сфері державно-релігійних відносинах займалися губернські комісари. Як представники державної влади та органів адміністративного нагляду, вони мали спеціальні обов'язки: 1) узгоджувати справи православних єпархій і релігійних організацій з національними інтересами українського народу; 2) не допускати вивезення за межі України церковного майна; 3) забезпечувати українську мову у взаєминах церковних консисторій з органами державної влади; 4) стимулювати проведення українізації у духовних (конфесійних) школах; 5) представляти державну владу, як постійні члени на єпархіальних з'їздах [4, с. 34-35].

Центральна Рада в остатній дні свого існування почала більше цікавитися політикою в сфері державно-релігійних відносин. Так, 2 березня 1918 року розпочала роботу комісія Православно-Церковних справ при Департаменті ісповідань. Комісія вивчала питання реформування Православної Церкви та можливості щодо створення окремої Української Православної Церкви [8]. Уряд УНР, який очолював Голубович В.О., почав виділяти кошти на підтримку духовенства. Розподілом коштів по повітах займався Департамент ісповідань, а в повітах кошти розподіляли повітові єпархіальні управи з участю представників духовенства і церковнослужителів. Єпархіальні управи звітували за витрачені кошти перед Департаментом ісповідань [9].

Департамент серед всього іншого розглядав питання впровадження української мови в богослужінні та вирішення матеріальних питань. Так, 10 квітня 1918 року Департамент ісповідань звернувся до управляючого Київською єпархією, єпископа Никодима, щодо проведення богослужінь українською мовою [10]. Однак духовенство вважало, що дане питання не відноситься до компетенцій державних органів, а Всеукраїнського Православного Собору [11].

Молода держава не прийняла своєї Конституції, а разом з тим і чітко сформованих повноважень державних інститутів. Регулювання діяльності вищих органів державного управління здійснювалося Універсалами Центральної Ради, а також затвердженими урядовими деклараціями. Однак ці документи містили багато узагальнень й чітко не визначали принципів формування, структури, юридичного статусу та компетенцій. Центральна Рада так і не спромоглася прийняти жодного нормативно-правового акту, який би регулював державно-релігійні відносини. Також не було прийнято положення про Департамент ісповідань [1, с. 53].

29 квітня 1918 року, в день прийняття Центральною Радою «Статуту про державний устрій, права і вільності УНР» як своєї Конституції, відбувся державний переворот, а відтак вона не була реалізована. Проект Конституції не передбачав жодних норм щодо статусу церкви в УНР та охоплення регіонального рівня [12].

Державний переворот привів до влади генерала Павла Скоропадського, якого того ж дня було оголошено гетьманом. Гетьманат Скоропадського змінив державну політику в сфері державно-релігійних відносин. Головним документом гетьманату була Гетьманська Грамота «До всього Українського народу» [1, с. 111] та Закон «Про тимчасовий державний устрій України», який встановлював політику протекціонізму православної церкви. Закон також гарантував право людям, які не сповідують православ'я, вільно сповідувати іншу релігію та здійснювати свої обряди [13].

Скоропадський приділяв значну увагу державно-церковним відносинам, у зв'язку з чим Департамент ісповідань було реорганізовано в Міністерство ісповідань із своєю канцелярією, відділом Православної Церкви, відділом інославної церков та різних релігійних організацій, відділом духовних шкіл (нижчих, середніх та вищих) та видавничим відділом.

Міністерство здійснювало активну державно-регіональну політику в сфері суспільно-релігійних відносин. Так, за поданням міністра сповідань В. Зеньковського було прийнято постанову про «воспомоществование» священно- і церковнослужителів Православної Церкви через виділення 15 млн. крб. на допомогу реєвакуйованому духовенству Волині, Холмщини, Гродненщини, Поділля та Мінської губернії. За сприяння міністерства було домовлено з австрійською владою про повернення на окуповану Холмщину 50 православних священників і дияконів.

Однак вже 14 грудня 1918 року під тиском січових стрільців і повстанських загонів, які обложили Київ, П. Скоропадський змушений був скласти свої повноваження. Таким чином, до влади прийшла Директорія і влада перейшла до головного отамана Симона Петлюри, який очолював антигетьманський переворот [5, с. 58]. Наступного дня за партійним принципом було сформовано новий уряд УНР – Раду Народних Міністрів.

Конгрес трудового народу України як представницький орган 28 січня 1919 року прийняв Закон «Про форму влади на Україні». Конгрес також прийняв Універсал «До українського народу», згідно якого вся вища влада в Україні переходила Директорії, котра доповнювалася представником від Наддністрянської України (Галичини, Буковини і Угорської України), акт з'єднання з якою було затверджено на першому засіданні Конгресу. Виконавчу владу Директорія мала доручити Раді Народних Міністрів. Владу на місцях здійснювали представники держави, які мали працювати в тісному контакті і під контролем повітових та губерніяльних Трудових Рад, які склалися пропорційно з селянських та робітничих верств населення [14].

Усвідомлюючи помилки своїх попередників по залученню підтримки суспільства та церкви, Директорія почала приділяти більше уваги державно-релігійним відносинам. Тому 1 січня 1919 року уряд Директорії прийняв Закон «Про вищий уряд Української автокефальної православної соборної церкви», який ставив за мету залучити духовенство до державотворчої справи, тому не передбачав відокремлення церкви від держави, а навпаки підсилював союз між державою і церквою. Згідно закону, для керування справами Української Автокефальної Православної Церкви утворювався Український Православний Синод, члени якого затверджувалися урядом. Закон передбачав, що в засіданні Синоду має бути присутній представник уряду, що призначався профільним міністром. До повноважень державного представника належали: надання інформації; роз'яснення законів; нагляд за виконанням законів та постанов Синодом. Також державний представник мав право опротестувати рішення Синоду перед Радою Міністрів. Закон гарантував державне фінансування діяльності церковним структурам та незалежність від Всеросійського патріарха. Також Синод видавав накази, які вступали в дію після їх затвердження урядом [15].

Варто також відзначити, що Директорія намагалася зрівняти у правах усі етнічні та релігійні групи, а також покласти край єврейським погромам, що було частим явищем в регіонах. Так, було прийнято Закон «Про утворення Особливої слідчої комісії для розслідування протиеврейських погромних подій» та Закон «Про карну відповідальність за образу національної честі та гідності», що передбачав кримінальну відповідальність за зневагу честі та гідності нацменшин. Також було відновлено Закон УНР «Про національно-персональну автономію», відповідно якого меншини мали право створювати власні об'єднання та союзи. Такі національні союзи були покликані вирішити проблеми в регіонах. Так, голови управ єврейських громадських організацій зверталися до Міністерства єврейських справ щодо надання фінансової допомоги на підтримку гуманітарних інституцій та релігійних потреб [16; 17].

На регіональному рівні робилися спроби підтримати національно налаштоване духовенство. Так, Українське православне братство імені Кирила і Мефодія та представники українських православних парафій отримували від уряду фінансову підтримку для національних діячів у сфері релігійного життя [18].

Однак Директорія обходила увагою не православні конфесії. Ініціатива щодо залучення інших конфесій до державного будівництва виходила від самих релігійних громад. Так, Греко-Католицька Церква зверталася з проханням про утворення профільного відділу при Міністерстві ісповідань для кращої співпраці з державними органами [19].

Після перейменування Міністерства ісповідань в Міністерство культів, його очолив Іван Липа, член української партії самостійників-соціалістів (УПСС). Самі УПСС вважали, що в ідеалі церква повинна бути відділена від держави, а держава не повинна втручатися в церковні справи. Однак у зв'язку з економічними та політичними негараздами, «релігія українського народу мусить бути взята під державну опіку і охорону проти агресивних заходів і замірів інших релігій в Україні». УПСС вважали, що релігійними справами в Україні повинні займатися Собори, які, в свою чергу, не повинні мати адміністративної влади [20].

З метою позбавлення адміністративних повноважень, І. Огієнко ініціював ліквідацію Духовних консисторій та створення нових церковних колегіальних органів. Так, на чолі нової губерніальної церковної управи мав стояти голова, який призначався Синодом, а члени управи повинні бути виборними. В склад губерніальної церковної управи повинні були вийти представники Кирило-Мефодіївського братства, сільського братства, парафіяни та представник учительської спілки. В статуті управи закладався принцип незалежності від церковних ієрархів, а управління здійснювалося Синодом та міністерством. На середньому рівні церковного управління мала знаходитися повітова церковна управа, на чолі якої мав стояти голова, що призначався міністром ісповідань. Інші члени повинні бути виборними, а також замість благочинних мала бути власна церковна управа. Первинною інституцією мав бути приход із своїм статутом. Основною ціллю Огієнка було мінімізувати владу єпископів, а також наділити церковні інституції самостійністю у вирішенні власних справ та виборністю при призначенні на посади, що б гарантувало їхню незалежність. Приход мав вибрати священника, якого мав благословити єпископ, а після – мала затвердити відповідна управа [21].

На час здійснення реформ на регіональному рівні було введено тимчасову посаду комісара при консисторії. Комісар мав право: контролювати постанови та листування єпархіальної влади; бути присутнім на засіданнях консисторії, мати голос та вносити власні пропозиції; припиняти чинність постанов і резолюцій єпархіальної влади до остаточного вирішення справи міністерством; контролювати грошові суми та майно церковних установ та, в разі виявлення зловживань, – тимчасово усувати від виконання обов'язків посадових осіб. Також комісар підписував усі накази, протоколи і журнали Духовної консисторії, а без його підпису вони позбавлялися юридичної сили [22]. Однак через військові дії реформи так і не вдалося завершити.

Симон Петлюра розглядав державно-церковні відносини як можливість для налагодження партнерських відносин з іншими європейськими державами та укріплення позицій молодій державі на міжнародній арені. Так, С. Петлюра звернувся до міністра ісповідань, щоб той розглянув можливість налагодження міжнародних міжцерковних відносин з Британською Церквою. Петлюра вважав, що «молода Українська Церква, менше всього повинна бути ортодоксальною в своїх обрядах і відділятися муром непримиримості із подібними їй установами інших християнських народів». Православна Російська Церква вже намагалася налагодити церковні відносини з Великобританією, однак через розбіжності в богословських поглядах не змогла це зробити. Петлюра вважав, що церква повинна бути більш відкритою до зносин з неправославними церквами [23].

Як пізніше писав І. Огієнко, «Однією з головних причин, чому Українська Держава таки не могла відразу вдержатися на своїй рідній землі, безумовно було те, що початкова Українська революція пішла без своєї церкви, не звернула на неї належної уваги [6. с. 6]».

**Висновки.** Неналежна оцінка ваги державно-релігійних відносин в добу встановлення вітчизняної державності і національно-визвольних змагань привела до втрати історичної можливості збудувати незалежну державу. Недостатня увага приділялася державному органу з питань державно-релігійних відносин, а непродумана кадрова політика призвела до недовіри релігійних організацій до ініціатив державних структур. Відсутність нормативно-правових актів, які б регулювали діяльність органів влади як на державному, так і на місцевому рівнях стала причиною їхньої неефективної діяльності. Не врахування державної-регіональної політики в сфері діяльності урядів УНР спричинило державні перевороти, що поставили країну на межу суспільного розколу та призвели до послаблення української державності, яка в подальшому не змогла дати відсіч проти зовнішньої військової агресії.

Сьогоднішні виклики перед Україною є досить подібними, а тому ефективні механізми формування та реалізації державної регіональної політики в сфері державно-релігійних відносин зможуть посилити національну безпеку та сприяти довірі населення до державних інститутів і зменшенню конфліктогенності в суспільстві.

*Література.*

1. Гай-Нижник П.П. УНР та ЗУНР: становлення органів влади і національне державотворення (1917-1920 рр.). Київ: «ЩеК», 2010. 304 с.
2. Основи Тимчасового управління на Україні / Центральна Рада, 1917. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0003300-17#Text>
3. ЦДАВО України. Ф. 1115, Оп. 1, Спр. 50, Арк. 88. Рукопис. Оригінал. Підпис
4. Хаварівський У. Реалізація державної церковної політики органами влади українських урядів та урядів іноземних держав у міжвоєнний період ХХ століття // Державний орган України у справах релігій: 100-річчя традицій: зб. наук. матеріалів. Київ: Дух і Літера, 2018. 416 с.
5. Пиріг Р. Міністри ісповідань урядів гетьманату Павла Скоропадського // Державний орган України у справах релігій: 100-річчя традицій: зб. наук. матеріалів. Київ: Дух і Літера, 2018. 416 с.
6. І.Огієнко. Рятування України. На тяжкій службі своєму народові. Видання друге, доповнене. Видання товариства «Волинь». Вінніпег, 1968. 102с.
7. М. Грушевський, газета «Нова рада» від 02.04.1917 №6 стаття «Народам України» – Архів Української періодики. URL: <https://libraria.ua/numbers/921/44745/>
8. ЦДАВО України. Ф. 799. Оп. 1. Спр. 24. Арк. 3. Машинопис. Оригінал. Підпис.
9. Протокол засідання Ради Народних Міністрів УНР від 3 квітня 1918 р. URL: [http://www.hai-nyzhnyk.in.ua/doc2/1918\(04\)03.protokol.php](http://www.hai-nyzhnyk.in.ua/doc2/1918(04)03.protokol.php)
10. ЦДАВО України. Ф. 799. Оп. 1. Спр. 19. Арк. 1. Рукопис. Оригінал. Підпис
11. ЦДАВО України. Ф. 799. Оп. 1. Спр. 19. Арк. 4. Машинопис. Оригінал. Підпис.
12. Конституція Української Народної Республіки URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-18#Text>
13. Закони про тимчасовий державний устрій України від 29.04.1918 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0004300-18#Text>
14. Універсал Трудового Конгресу України До українського народу. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0005300-19#Text>
15. ЦДАВО України. Ф. 1065. Оп. 1. Спр. 25. Арк. 17 Машинопис. Оригінал. Підпис.
16. ЦДАВО України. Ф.1131. Оп.1. Спр.2. Арк.209-210. Рукопис. Оригінал. Підпис.
17. ЦДАВО України. Ф.1131. Оп.1. Спр.2. Арк.222 222 зв. Машинопис. Оригінал. Підпис.
18. ЦДАВО України. Ф.1131. Оп.1. Спр.1. Арк.5. Машинопис. Оригінал. Підпис.
19. ЦДАВО України. Ф. 1072. Оп. 1. Спр. 3. Арк. 9зв. . Машинопис. Оригінал. Підпис.
20. Програма української партії самостійників-соціалістів від 1917 року. URL: [http://www.hai-nyzhnyk.in.ua/doc2/1917.programa\\_UPSS.php](http://www.hai-nyzhnyk.in.ua/doc2/1917.programa_UPSS.php)
21. ЦДАВО України. Ф. 1072. Оп. 1. Спр. 3. Арк. 13 – 15. Машинопис. Оригінал. Підпис.
22. ЦДАВО України. Ф.1131. Оп.1. Спр.1. Арк.12 зв. Машинопис. Оригінал. Підпис.
23. ЦДАВО України. Ф. 3696. Оп. 2. Спр. 419. Арк. 6.

*References.*

1. Hai-Nyzhnyk P.P. UNR ta ZUNR: stanovlennia orhaniv vlady i natsionalne derzhavotvorennia (1917-1920 rr.). Kyiv: «ShcheK», 2010. 304 s.
2. Osnovy Tymchasovoho upravlinnia na Ukraini / Tsentralna Rada, 1917. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0003300-17#Text>
3. TsDAVO Ukrainy. F. 1115, Op. 1, Spr. 50, Ark. 88. Rukopys. Oryhinal. Pidpys
4. Khavarivskiyi U. Realizatsiia derzhavnoi tserkovnoi polityky orhanamy vlady ukrainskykh uriadiv ta uriadiv inozemnykh derzhav u mizhvoiennyi period KhKh stolittia //

Derzhavnyi orhan Ukrainy u spravakh relihii: 100-richchia tradytsii: zb. nauk. materialiv. Kyiv: Dukh i Litera, 2018. 416 s.

5. Pyrih R. Ministry ispovidan uriadiv hetmanatu Pavla Skoropadskoho // Derzhavnyi orhan Ukrainy u spravakh relihii: 100-richchia tradytsii: zb. nauk. materialiv. Kyiv: Dukh i Litera, 2018. 416 s.

6. I. Ohienko. Riatuvannia Ukrainy. Na tiazhkii sluzhbi svoiemu narodovi. Vydannia druhe, dopovnene. Vydannia tovarystva «Volyn». Vinnipeh, 1968. 102s.

7. M. Hrushevskiy, hazeta «Nova rada» vid 02.04.1917 №6 stattia «Narodam Ukrainy» – Arkhiv Ukrainskoi periodyky. URL: <https://libraria.ua/numbers/921/44745/>

8. TsDAVO Ukrainy. F. 799. Op. 1. Spr. 24. Ark. 3. Mashynopys. Oryhinal. Pidpys.

9. Protokol zasidannia Rady Narodnykh Ministriv UNR vid 3 kvitnia 1918 r. URL: [http://www.hai-nyzhnyk.in.ua/doc2/1918\(04\)03.protokol.php](http://www.hai-nyzhnyk.in.ua/doc2/1918(04)03.protokol.php)

10. TsDAVO Ukrainy. F. 799. Op. 1. Spr. 19. Ark. 1. Rukopys. Oryhinal. Pidpys

11. TsDAVO Ukrainy. F. 799. Op. 1. Spr. 19. Ark. 4. Mashynopys. Oryhinal. Pidpys.

12. Konstytutsiia Ukrainskoi Narodnoi Respubliky URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-18#Text>

13. Zakony pro tymchasovyi derzhavnyi ustrii Ukrainy vid 29.04.1918 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0004300-18#Text>

14. Universal Trudovoho Konhresu Ukrainy Do ukrainskoho narodu. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0005300-19#Text>

15. TsDAVO Ukrainy. F. 1065. Op. 1. Spr. 25. Ark. 17 Mashynopys. Oryhinal. Pidpys.

16. TsDAVO Ukrainy. F.1131. Op.1. Spr.2. Ark.209-210. Rukopys. Oryhinal. Pidpys.

17. TsDAVO Ukrainy. F.1131. Op.1. Spr.2. Ark.222 222 zv. Mashynopys. Oryhinal. Pidpys.

18. TsDAVO Ukrainy. F.1131. Op.1. Spr.1. Ark.5. Mashynopys. Oryhinal. Pidpys.

19. TsDAVO Ukrainy. F. 1072. Op. 1. Spr. 3. Ark. 9zv. . Mashynopys. Oryhinal. Pidpys.

20. Prohrama ukrainskoi partii samostiinykiv-sotsialistiv vid 1917 roku. URL: [http://www.hai-nyzhnyk.in.ua/doc2/1917.programa\\_UPSS.php](http://www.hai-nyzhnyk.in.ua/doc2/1917.programa_UPSS.php)

21. TsDAVO Ukrainy. F. 1072. Op. 1. Spr. 3. Ark. 13 – 15. Mashynopys. Oryhinal. Pidpys.

22. TsDAVO Ukrainy. F.1131. Op.1. Spr.1. Ark.12 zv. Mashynopys. Oryhinal. Pidpys.

23. TsDAVO Ukrainy. F. 3696. Op. 2. Spr. 419. Ark. 6.

УДК 351.824

DOI: <https://doi.org/10.35432/tisb262021238999>**Юлія Поліщук**

*аспірантка кафедри економічної політики та менеджменту  
ХРІДУ НАДУ при Президентіві України, м. Харків, Україна  
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0001-6362-9445>*

## ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ КОНЦЕПЦІЇ СТАЛОГО РОЗВИТКУ НА ЗАСАДАХ «ЗЕЛЕНОЇ» ЕКОНОМІКИ В УКРАЇНІ

У статті розглянуто передумови виникнення концепції сталого розвитку й еволюційні процеси становлення і розвитку у світі, а також наведено визначення сталого розвитку і його основне завдання. Охарактеризовано основні етапи формування та реалізації державної політики сталого розвитку в Україні. Визначено основні принципи сталого розвитку. Досліджено змістовий аспект цілей сталого розвитку з урахуванням специфіки національного розвитку України. Наголошено, що збалансований розвиток в економічній, соціальній та екологічній сферах можливий за умови впровадження нових «зелених» більш ефективних підходів у сфері сталого розвитку на засадах «зеленої» економіки.

**Ключові слова:** державна політика; сталий розвиток; цілі сталого розвитку; «зелена» економіка.

**Yuliia Polishchuk**

*PhD student of the Economic Policy and Management Department,  
KRIPA NAPA under the President of Ukraine, Kharkiv  
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0001-6362-9445>*

## STATE POLICY OF FORMATION AND IMPLEMENTATION OF THE CONCEPT OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT THE BASED ON «GREEN» ECONOMY IN UKRAINE

**Problem setting.** The need to form a state policy of sustainable development the based on «green» economy and its implementation in Ukraine conditioned as internal socio-economic and environmental conditions and international obligations. The implementation of this policy is based on alternative energy and fuel sources, environmentally friendly production technologies, clean technologies in agriculture, «green building», as well as programs for cleaning air, water and soil from pollution, recycling and waste disposal. Many scientists are researching this topic, developing new concepts.

**Recent research and publications analysis.** Theoretical aspects of the concept of sustainable development (historical stages of strategy, principles) the based on «green» economy have been covered in the scientific works of the following scientists: Z.M. Buryk, V.G. Kostenko, Ya. I. Fedyshyn, Yu. B. Fedun, NO Krasnikov, T.P. Galushkin, L.A. Musin and others. However, they remain unresolved and require further research into the issue of sustainable development based on a «green» economy due to changes in world society.

**Highlighting previously unsettled parts of the general problem.** The concept of state policy of sustainable development based on «green» economy now actively discussed at the international, national levels and among scientists. Despite this, in Ukraine the peculiarities of the functioning of the state policy of sustainable development based on the «green» economy are insufficiently studied. Therefore, there is need for systematization of scientific and practical knowledge to determine the basic concepts of sustainable development and «green» economy and to reveal the main conditions for the transition to this concept in Ukraine.

**Paper main body.** The article considers the preconditions for the emergence of the concept of sustainable development and the evolutionary processes of formation and development in the world, as well as defines sustainable development and its main task. The main stages of formation and implementation of the state policy of sustainable development in Ukraine described. The basic principles of sustainable development are determined. The semantic aspect of the goals of sustainable development studied taking into account the specifics of the national development of Ukraine. It emphasized that balanced development in the economic, social and environmental spheres is possible under the condition of introduction of new «green» more effective approaches in the field of sustainable development based on «green» economy.

This paper actualizes the problems of society's transition to priority innovative areas of sustainable development and the «green» economy. Priority state policy based on the introduction of innovative environmentally friendly technologies that will ensure the sustainable development of society in the strategic perspective. The author analyzes the concept as an important component of socio-economic development of the state, shows its importance for the national economy. Involvement of strategic priorities of «green» economic potential of the regions of Ukraine as a basis for the formation of «growth points» and «economic development» at the state level was justified. The paper proves that sustainable development and a «green» economy contribute to solving several systemic problems of regions in Ukraine: it reduces energy production, stimulates the transition to alternative energy, which creates jobs and improves the quality of life in the regions.

**Conclusions of the research and prospects for further studies.** Therefore, Ukraine needs to start the process of green economic development. Public authorities must create the necessary conditions conducive to the introduction of modern and environmentally friendly means of production. Today there is no «universal» recipe for implementing public policy strategies for «green» growth. The transition to a state policy of sustainable development based on the «green» economy depends on a number of political and institutional conditions, the level of economic development.

**Key words:** public policy, sustainable development, sustainable development goals, «green» economy.

**Постановка проблеми.** Концепція державної політики сталого розвитку на засадах «зеленої» економіки розглядається як головний напрямок та основа державної політики, який реалізується на принципах еколого-безпечного розвитку в масштабах єдиного еколого-економічного простору на найближчі роки.

Зараз в Україні на застарілих енергонеефективних підприємствах, використовуються екологічно шкідливі технології, тому зміна моделі економіки на нову «зелену», є стратегічним пріоритетом розвитку та дає змогу забезпечити національну безпеку в країні.

Необхідність формування державної політики сталого розвитку на засадах «зеленої» економіки та її реалізація в Україні спричинена як внутрішніми соціально – економічними та екологічними умовами так і міжнародними зобов'язаннями.

Реалізація даної політики ґрунтується на альтернативних джерелах енергії і палива, технології екологічно чистого виробництва, чистих технологіях у веденні сільського господарства, «зеленому будівництві», а також програмах очищення повітря, води і ґрунту від забруднень, переробки та утилізації відходів тощо. Багато вчених досліджують цю тему, розробляють нові концепції.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретичні аспекти концепції сталого розвитку (історичні етапи становлення стратегії, принципи) на засадах «зеленої» економіки висвітлили в наукових працях таких вчених: З. М. Бурик, В. Г. Костенко, Я. І. Федішин, Ю. Б. Федунь, Н. О. Краснікова, Т. П. Галушкіна, Л. А. Мусіна та ін. Проте залишаються недостатньо вирішеними і потребують подальшого дослідження питання сталого розвитку на засадах «зеленої» економіки у зв'язку зі змінами світового суспільства.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Концепція державної політики сталого розвитку на засадах «зеленої» економіки сьогодні активно обговорюється на міжнародному, національному рівнях і у колі науковців. Незважаючи на це, в Україні в недостатній мірі досліджуються особливості функціонування державної політики сталого розвитку на засадах «зеленої» економіки. Тому, постає необхідність систематизації наукових та практичних знань, щодо визначення основного поняття сталого розвитку і «зеленої» економіки та розкрити основні умови для переходу до цієї концепції в Україні.

**Мета статті.** Узагальнення теоретичних основ концепції сталого розвитку та основних етапів формування та реалізації державної політики сталого розвитку на засадах «зеленої» економіки й дослідити змістовий аспект цілей сталого розвитку.

**Виклад основного матеріалу.** Концепція сталого розвитку є моделлю розвитку цивілізації, покликаною забезпечити світовий баланс між рішенням соціально-економічних і екологічних проблем. Головним завданням сталого розвитку є задоволення людських потреб і прагнень.

Таблиця 1

## Основні історичні етапи становлення концепції сталого розвитку

Період	Вчені	Основні характеристики
Початок XX ст.	В. І. Вернадський	Висунуто концептуальні засади сталого розвитку як вчення про ноосферу, в основі якого знаходиться ідея гармонізації взаємодії суспільства і природи.
Середина XX ст.	Дж. Форрестер Деніс і Доннела Медоуз, А. Печчеї	Громадське обговорення проблем сталого розвитку в міжнародному масштабі на конференції ООН в м. Стокгольм (1972 г). Реальне економічне зростання можливий лише при раціональному використанні природних ресурсів.
Кінець XX ст.	Комісія Г. Х. Брундтланд	Сформульовано визначення «сталий розвиток». У підготовленому документі «Порядок денний в XXI столітті» одним із пріоритетних завдань проголошується підвищення якості життя населення планети без збільшення масштабу використання природних ресурсів до ступеня, що перевищує можливості Землі як екологічної системи.
Початок XXI ст.	-	На Конференції ООН зі сталого розвитку Ріо + 20 (2012 р) багато уваги приділяється «зеленій» економіки та інституційним основам для сталого розвитку. На Саміті ООН у м. Нью-Йорк (вересень 2015 р) прийнято Цілі сталого розвитку на період 2016-2030 рр.

Що стосується поняття «сталий розвиток», з моменту його появи, спостерігається значна кількість його тлумачень. Залежно від сфери діяльності автори – фахівці – роблять акцент на тих або інших аспектах.

В 1987р. головою Міжнародної комісії з питань екології та розвитку ООН Гру Харлем Брундландом було вперше сформульовано поняття сталого розвитку у доповіді «Our Common Future» («Наше спільне майбутнє»). Термін трактується достатньо просто і конкретно: це такий розвиток, який задовольняє потреби сучасності, але не ставить під загрозу здатність майбутніх поколінь задовольняти свої потреби [8].

Офіційно під терміном «сталий розвиток» прийнятим на Всесвітній конференції ООН з навколишнього середовища і розвитку, розуміється «процес розбудови держави на основі

узгодження і гармонізації соціальної, економічної та екологічної складових з метою задоволення потреб сучасних і майбутніх поколінь» [4].

У поняття «sustainable development» в українській мові є кілька варіантів перекладу (для прикладу, стійкий розвиток). Проте, офіційним поняттям в Україні визнано «сталий розвиток», він найбільш відповідає англійському терміну. Також у своїх роботах, українські науковці використовують термін збалансований розвиток, який на їхню думку, більш описує суттєвість розвитку як процес утримання еколого-економічного і соціального балансу.

Сталий розвиток відноситься до моделі людського розвитку, в рамках якої використання ресурсів спрямоване на задоволення людських потреб з одночасним забезпеченням сталості природних систем та навколишнього середовища, щоб ці потреби могли бути задоволені не тільки для нинішнього, а й для майбутніх поколінь. Він вимагає чіткого підходу до використання ресурсів. Такий підхід пов'язаний із здатністю людства розумно використовувати, створювати і фінансувати ресурси, що становлять основу нашої економіки [8].

Основними принципами сталого розвитку є [5]:

- забезпечення гармонізації співіснування людини і природи;
- реалізація права на справедливе задоволення потреб і рівність можливостей розвитку сучасних і майбутніх поколінь;
- невід'ємність захисту і підтримання належного стану навколишнього природного середовища у процесі розвитку суспільства;
- відповідальність держави за погіршення стану навколишнього природного середовища;
- нарощування національного потенціалу країни для забезпечення сталого розвитку;
- здійснення заходів щодо екологізації господарської діяльності, усунення причин негативного антропогенного впливу на якість навколишнього середовища, а не його наслідків;
- забезпечення в установленому законодавством порядку доступу населення до екологічної інформації, включаючи інформацію про небезпечні матеріали та види діяльності;
- зменшення різниці рівнів життя різних верств населення і подолання бідності тощо.

Найосновніше для переходу до державної політики сталого розвитку на засадах «зеленої» економіки є об'єднання економічної й екологічної політик. Цей процес надасть можливість для виникнення нових джерел економічного розвитку, що зі свого боку, знизить тиск на природний капітал. Крім того, така інтеграція, є основою для підвищення соціальної справедливості та запровадження нових стратегій збалансованого розподілу екологічних витрат.

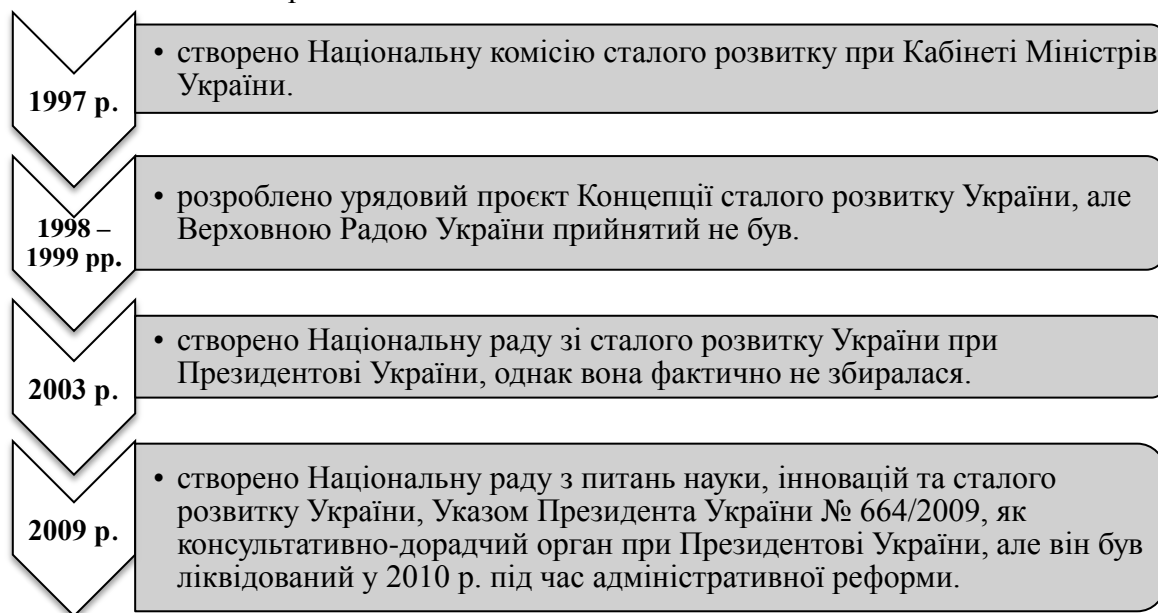
Також у різні періоди формуванням та реалізацією державної політики у сфері сталого розвитку опікувалися РНБО, Мінекономіки, Мінприроди, МОНмолодьспорт України [3].

При цьому від складного і напруженого процесу становлення державних інституцій, формування нових суспільно-політичних відносин, засад соціально-економічного реформування і розроблення ідеології сталого розвитку як підґрунтя державної стратегії XXI століття, починаючи з другої половини минулого десятиріччя в Україні зроблено рішучі кроки до реалізації політики сталого розвитку на національному рівні.

За рішеннями Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради України, місцевих органів виконавчої влади було розроблено програмні документи, в яких враховано принципи сталого розвитку, спрямовані на розв'язання національних, регіональних і глобальних проблем зокрема, в 2003 році затверджено Комплексну програму реалізації на національному рівні рішень, прийнятих на Всесвітньому саміті зі сталого розвитку на 2003–2015 роки. Передбачалось, що виконання завдань цієї Програми стане важливою складовою стратегічного планування переходу України до сталого розвитку та інтегрування її в європейське і світове

співтовариство. При цьому вперше програма визначала стратегію і шляхи розв'язання глобальних та загальносуспільних проблем в Україні з метою забезпечення сталого розвитку, а отже, є важливою складовою державної політики, орієнтованої на забезпечення економічного зростання, соціального розвитку, створення безпечних умов для життя людини й відтворення навколишнього природного середовища.

Досвід формування та реалізації української державної політики зі сталого розвитку має приблизно п'ятнадцять років:



Навесні 2010 року Європейська Комісія розпочала розробку нової стратегії сталого зростання та забезпеченням робочими місцями населення. Її метою є виведення Європи з кризи та підготовка економіки ЄС до трьох основних довгострокових викликів сьогодення: сталого зростання, ресурсозбереження та старіння населення. Стратегія отримала назву «Європа-2020» і покликана замінити Лісабонській договір 2000 року. За наріжний камінь посилення конкурентоздатності європейської економіки прийнято інновації та «зелене» зростання [2].

Україна ратифікувала основні міжнародні документи, що забезпечують досягнення цілей і побудову системи державного регулювання для досягнення сталого розвитку держави. Основоположними документами до 2020 року, за допомогою яких в Україні запроваджуються принципи сталого розвитку, були: «Концепція сталого розвитку населених пунктів», «Стратегія сталого розвитку «Україна-2020»», «Основні засади (стратегія) державної екологічної політики України на період до 2020 року» тощо [1].

У 2015 р. в Україні було прийнято стратегічний документ «Україна 2020», який значною мірою був націлений на труднощі, що стоять перед країною, щодо нинішньої соціально-економічної й екологічної ситуації та вирішення проблем з євроінтеграцією.

Стратегія сталого розвитку «України – 2020» складалася з чотирьох напрямків: сталий розвиток країни; безпека держави, бізнесу та громадян; відповідальність і соціальна справедливість; гордість за Україну в Європі та світі. «Стратегія–2020» включає в себе 62 реформи. З них пріоритетними визначені 8 реформ та 2 програми. Визначено 25 ключових показників успішності розвитку країни [9].

Як першочерговими кроками були визначені: реформа системи національної безпеки і оборони, оновлення влади та антикорупційна реформа, судова реформа та реформа правоохоронної системи, децентралізація та реформа державного управління, дерегуляція та розвиток підприємництва, реформа системи охорони здоров'я і податкова реформа.

Також серед пріоритетів були визначені дві головні програми, а це: енергонезалежність і популяризація України у світі, та просування інтересів держави у світовому інформаційному просторі [9].

На сьогодні в Україні вже зроблено рішучі кроки до офіційного визнання всесвітньої стратегії сталого розвитку: створено Національну комісію сталого розвитку України, розроблено Цілі сталого розвитку, затверджено Концепцію та Стратегію національної екологічної політики України до 2030 року, розробляється Національний План дій з охорони навколишнього природного середовища на 2020–2025 роки, розроблено проєкт Стратегії сталого розвитку України до 2030 року, тощо. Крім того, як свідчать оцінки міжнародних експертів, за станом реалізації «Цілей сталого розвитку» (ЦСР) Україна знаходиться на рівні інших країн пострадянського простору.

Після розроблення універсальних рамок ЦСР у багатьох країнах світу було здійснено адаптацію ЦСР та встановлено цільові показники розвитку з урахуванням специфіки національної ситуації. Підсумковим документом Саміту «Перетворення нашого світу: порядок денний у сфері сталого розвитку до 2030 року» було затверджено 17 Цілей Сталого Розвитку та 169 завдань [6].

З метою забезпечення національних інтересів України, щодо сталого розвитку економіки, громадянського суспільства і держави для досягнення зростання рівня та якості життя населення, додержання конституційних прав і свобод людини і громадянина Президент України постановив:

Підтримуючи проголошені резолюцією Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй від 25 вересня 2015 року № 70/1 глобальні цілі сталого розвитку до 2030 року та результати їх адаптації з урахуванням специфіки розвитку України, викладені у Національній доповіді «Цілі сталого розвитку: Україна», забезпечувати дотримання Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року [7]:

- 1) подолання бідності;
- 2) подолання голоду, досягнення продовольчої безпеки, поліпшення харчування і сприяння сталому розвитку сільського господарства;
- 3) забезпечення здорового способу життя та сприяння благополуччю для всіх у будь-якому віці;
- 4) забезпечення всеохоплюючої і справедливої якісної освіти та заохочення можливості навчання впродовж усього життя для всіх;
- 5) забезпечення гендерної рівності, розширення прав і можливостей усіх жінок та дівчат;
- 6) забезпечення доступності та сталого управління водними ресурсами та санітарією;
- 7) забезпечення доступу до недорогих, надійних, стійких і сучасних джерел енергії для всіх;
- 8) сприяння поступальному, всеохоплюючому та сталому економічному зростанню, повній і продуктивній зайнятості та гідній праці для всіх;
- 9) створення стійкої інфраструктури, сприяння всеохоплюючій і сталій індустріалізації та інноваціям;
- 10) скорочення нерівності;
- 11) забезпечення відкритості, безпеки життєстійкості й екологічної стійкості міст, інших населених пунктів;
- 12) забезпечення переходу до раціональних моделей споживання і виробництва;
- 13) вжиття невідкладних заходів щодо боротьби зі зміною клімату та її наслідками;
- 14) збереження та раціональне використання океанів, морів і морських ресурсів в інтересах сталого розвитку;
- 15) захист та відновлення екосистем суші та сприяння їх раціональному використанню, раціональне лісокористування, боротьба з опустелюванням, припинення і

повернення назад (розвертання) процесу деградації земель та зупинка процесу втрати біорізноманіття;

16) сприяння побудові миролюбного и відкритого суспільства в інтересах сталого розвитку, забезпечення доступу до правосуддя для всіх і створення ефективних, підзвітних та заснованих на широкій участі інституцій на всіх рівнях;

17) зміцнення засобів здійснення й активізація роботи в рамках глобального партнерства в інтересах сталого розвитку.

Вказані 17 цілей є розвитком успіху Цілей сталого розвитку, крім того, серед інших пріоритетів, вони також охоплюють нові сфери, такі як «зелена» економіка, кліматичні зміни, економічна нерівність, інновації, стале споживання, мир і справедливість. Цілі є взаємопов'язаними — ключем до успіху в одній із них є вирішення питань, загалом пов'язаних із іншими [11].

Інклюзивний процес адаптації Цілей сталого розвитку (ЦСР), який був адаптований до національного контексту розвитку, призвів до створення національної системи ЦСР, що складається з 86 національних цілей із 183 показниками моніторингу. Уряд створив Міжвідомчу робочу групу з ЦСР. Визначено відповідальність міністерств за цілі ЦСР, Президент України видав Указ, що встановлює ЦСР як еталон для програмування та прогнозування документів, розроблена система моніторингу ЦСР, проведена оцінка включення ЦСР у національне та субнаціональне планування. Цільові цілі ЦСР були включені в 162 урядові нормативно-правові акти (4300 запланованих заходів). У березні 2020 року новий Кабінет Міністрів прийняв свою Програму, підтверджуючи прихильність ЦСР [10].

Основні умови для переходу до державної політики «зеленої» економіки в контексті сталого розвитку:

- якісне перетворення техніко-технологічного способу виробництва, який повинен забезпечувати збереження екологічних систем та їх здатність служити основою довгострокового розвитку;
- зміни в галузевій структурі економіки з акцентом на розвиток екологічно нейтральних її секторів, включаючи сферу послуг, освіти;
- модифікація ціннісних і цільових орієнтирів національної макроекономічної політики, реалізація політики екологічного регулювання, яка орієнтує господарські ланки на природоохоронні інвестиції та інновації;
- формування екологічно безпечної моделі ринкових відносин, коригування ринкових провалів в природоохоронній сфері;
- формування соціально-політичної структури суспільства, що забезпечує участь усіх громадян в процесах прийняття природоохоронних рішень;
- відображення принципів сталого розвитку в системі міжнародних торгових і фінансових відносин;
- зміна масових культурних уявлень і стереотипів, що визначають поведінку соціуму і впливають на вироблення і реалізацію природоохоронних рішень.

**Висновки.** Отже, успіх України у майбутньому залежить не лише від політичної, а й економічної модернізації суспільства загалом, враховуючи, що питома вага інноваційної продукції в нашій країні не перевищує 1% (цей показник для Фінляндії становить більш ніж 30%, Італії, Португалії, Іспанії – 10–20%) від загального обсягу. Для модернізації виробництва та структурним змінам заважають накопичені роками системні проблеми, такі як: переважаючі експортно-сировинні виробництва та кланів, які чинять опір переходу на міжнародні стандарти енерго- та ресурсоефективності; неефективна податкова політика, що стимулювала розвиток сировинних галузей та спекулятивних послуг, мінімізацію податкових зобов'язань; неефективна система бюджетної підтримки, що сприяла проїданню отриманих субсидій у сільському господарстві та видобувних галузях; високий рівень навантаження

соціальних виплат на економічну діяльність, невідповідність динаміки заробітної плати та продуктивності праці.

В Україні необхідно запустити процес зеленого економічного розвитку. Державні органи повинні створювати для цього необхідні умови, сприятливі для запровадження сучасних і екологічно безпечних засобів виробництва. На сьогодні немає «універсального» рецепту для реалізації стратегій державної політики «зеленого» зростання. Перехід до державної політики сталого розвитку на засадах «зеленої» економіки залежить від низки політичних та інституційних умов, рівня розвитку економіки тощо.

### *Література.*

1. Бурик З. М. Теоретико-методологічні засади державного регулювання сталого розвитку України: дис. ... канд. наук з держ. упр. Київ, 2018. 468 с.
2. Галушкіна Т. П., Мусіна Л. А., Потапенко В. Г. Основні засади впровадження моделі «зеленої» економіки в Україні: навч. посіб. ; за наук. ред. Т. П. Галушкіної. Київ: Інститут екологічного управління та збалансованого природокористування, 2017. 154 с. URL: <http://www.dea.edu.ua/img/source/Book/1.pdf>
3. Державна політика сталого розвитку на засадах «зеленої» економіки. *Аналітична записка*, 2013. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/nacionalna-bezpeka/derzhavna-politika-stalogo-rozvitku-na-zasadakh-zelenoi-ekonomiki>
4. «Зелена» економіка: від глобальної концепції до реалій місцевого розвитку: монографія. / Н. В. Стукало та ін. Дніпро, 2018. 352 с. URL: <https://issuu.com/arthurmkrtychyan/docs/05-04>
5. Костенко В. Г., Федішин Я. І., Голубовська О. В. Концепція сталого розвитку України. *Науковий вісник Львівського національного університету ветеринарної медицини та біотехнологій ім. Гжицького*. 2013. Т. 15. № 3(4). С. 387–391. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvlnu\\_2013\\_15\\_3%284%29\\_64](http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvlnu_2013_15_3%284%29_64)
6. Національна доповідь Цілі сталого розвитку: Україна. URL: [https://menr.gov.ua/files/docs/Національна%20доповідь%20ЦСР%20України\\_липень%202017%20ukr.pdf](https://menr.gov.ua/files/docs/Національна%20доповідь%20ЦСР%20України_липень%202017%20ukr.pdf)
7. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року: Указ Президента України № 722/2019 від 30.09.2019 р. Офіційний вісник Президента України. 2019. № 21. С. 17.
8. Сталий розвиток. URL: <https://www.zhiva-planeta.org.ua/diyalnist/staluy-rozvytok.html>
9. Стратегія сталого розвитку «Україна-2020»: цілі, напрями, пріоритети. URL: <https://lawyersunion.org.ua/strategiya-stalogo-rozvytku-ukrayina-2020-tsili-napryamy-priorityety/>
10. Sustainable Development Goals. Knowledge platform: Voluntary National Review 2020. URL: <https://sustainabledevelopment.un.org/memberstates/ukraine>
11. UNITED NATIONS UKRAINE. Глобальні цілі сталого розвитку 2015–2030. URL: <https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/sustainable-development-goals.html>

### *References.*

1. Buryk Z. M. Teoretyko-metodolohichni zasady derzhavnoho rehuliuвання staloho rozvytku Ukrainy: dys. ... kand. nauk z derzh. upr. Kyiv, 2018. 468 s.
2. Halushkina T. P., Musina L. A., Potapenko V. H. Osnovni zasady vprovadzhennia modeli «zelenoi» ekonomiky v Ukraini: navch. posib. ; za nauk. red. T. P. Halushkinoi. Kyiv: Instytut ekolohichnoho upravlinnia ta zbalansovanoho pryrodokorystuvannia, 2017. 154 s. URL: <http://www.dea.edu.ua/img/source/Book/1.pdf>
3. Derzhavna polityka staloho rozvytku na zasadakh «zelenoi» ekonomiky. *Analitychna zapyska*, 2013. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/nacionalna-bezpeka/derzhavna-politika-stalogo-rozvitku-na-zasadakh-zelenoi-ekonomiki>

4. «Zelena» ekonomika: vid hlobalnoi kontseptsii do realii mistsevoho rozvytku: monohrafiia. / N. V. Stukalo ta in. Dnipro, 2018. 352 s. URL: [https://issuu.com/arthurmkrtyan/docs/05-04\\_](https://issuu.com/arthurmkrtyan/docs/05-04_)
5. Kostenko V. H., Fedyshyn Ya. I., Holubovska O. V. Kontseptsiiia staloho rozvytku Ukrainy. Naukovyi visnyk Lvivskoho natsionalnoho universytetu veterynarnoi medytsyny ta biotekhnolohii im. Gzhytskoho. 2013. T. 15. № 3(4). S. 387–391. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvlnu\\_2013\\_15\\_3%284%29\\_64](http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvlnu_2013_15_3%284%29_64)
6. Natsionalna dopovid Tsili staloho rozvytku: Ukraina. URL: [https://menr.gov.ua/files/docs/Natsionalna%20dopovid%20TsSR%20Ukrainy\\_lypen%202017%20u%20kr.pdf](https://menr.gov.ua/files/docs/Natsionalna%20dopovid%20TsSR%20Ukrainy_lypen%202017%20u%20kr.pdf)
7. Pro Tsili staloho rozvytku Ukrainy na period do 2030 roku: Ukaz Prezydenta Ukrainy № 722/2019 vid 30.09.2019 r. Ofitsiyni visnyk Prezydenta Ukrainy. 2019. № 21. S. 17.
8. Stalyi rozvytok. URL: <https://www.zhiva-planeta.org.ua/diyalnist/staluy-rozvutok.html>
9. Stratehiia staloho rozvytku «Ukraina-2020»: tsili, napriamy, priorityty. URL: <https://lawyersunion.org.ua/strategiya-stalogo-rozvytku-ukrayina-2020-tsili-napryamy-priorityty/>
10. Sustainable Development Goals. Knowledge platform: Voluntary National Review 2020. URL: <https://sustainabledevelopment.un.org/memberstates/ukraine>
11. UNITED NATIONS UKRAINE. Hlobalni tsili staloho rozvytku 2015–2030. URL: <https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/sustainable-development-goals.html>

УДК 368.914(477)

DOI: <https://doi.org/10.35432/tisb262021239000>**Наталія Долгіх***старший викладач кафедри державознавства і права  
ОРИДУ НАДУ при Президентіві України.*

## УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СИСТЕМИ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УКРАЇНИ

Публікація присвячена аналізу сучасних тенденцій розвитку системи пенсійного забезпечення України, визначені перспективні напрямки розвитку правового регулювання системи пенсійного забезпечення та недоліки національного законодавства, розроблені пропозиції та рекомендації щодо удосконалення інституту пенсійного забезпечення України.

**Ключові слова:** пенсії; пенсійне забезпечення; пенсійна система; правове регулювання; реформа пенсійної системи України; недержавне пенсійне забезпечення; накопичувальна пенсійна система.

**Natalia Dolgikh***Senior lecturer at the State Studies and Law Department  
ORIDU NADU under the President of Ukraine.*

## IMPROVING THE LEGAL REGULATION OF THE PENSION SYSTEM OF UKRAINE

**Formulation of the problem in general:** To establish a number of strategic directions according to which the legal regulation of pension provision is or will be developed in the future.

**Analysis of recent research and publications.** I. Yaroshenko, S. Zlupko, B. Zaychuk, I. Papiiev, B. Nadtochiy, O. Khmelevska, S. Berezina made a significant contribution to the formation of the national concept of pension provision. They explore the basic concepts of the pension system and analyze the experience of foreign countries in this area. Theoretical and practical problems of pension reform in Ukraine are reflected in the works of O. Koval, I. Tkachuk, V. Yatsenko, P. Buryak, M. Shapoval, Y. Pasichnyk, E. Libanov, L. Sorokin.

**Distinguishing previously unresolved parts of the overall problem.** The legislation imperfection on the problem of developing mechanisms of state regulation of the pension system, continuation of the search for the most effective ways to modernize it, especially given the internal socio-economic factors influencing the further reform of the pension system. In addition to the complexity of the methodology of calculating pensions, there are many factors that make it virtually impossible to understand the laws governing the right of citizens to pension provision.

**Purpose of the article.** The purpose of this publication is to analyze current trends in the pension system of Ukraine; clarifying the legal nature of compulsory state pension insurance; determination of perspective directions of development of legal regulation of the pension provision system.

In accordance with the goal, the article provides for the solution of the following important scientific problems:

- to analyze the development of legal regulation of pensions;
- to determine the factors determining the need for further development of compulsory state pension insurance;
- to suggest ways to improve the pension provision of citizens of Ukraine in the system of mandatory state pension.

**Key words:** pensions; pension provision; pension system; legal regulation; reform of the pension system of Ukraine; private pension provision; accumulative pension system.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Встановити низку стратегічних напрямів, згідно з якими розвивається чи буде розвиватись у майбутньому правове регулювання пенсійного забезпечення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Вагомий внесок у формування національної концепції пенсійного забезпечення зробили І. Ярошенко, С. Злупко, Б. Зайчук, І. Папієв, Б. Надточій, О. Хмелевська, С. Березіна. Вони досліджують основні поняття системи пенсійного забезпечення, аналізують досвід зарубіжних країн у цій галузі. Теоретичні та практичні проблеми реформування пенсійного забезпечення України знайшли своє відображення у працях О. Ковалю, І. Ткачука, В. Яценка, П. Буряка, М. Шаповала, Ю. Пасічника, Е. Лібанова, Л. Сорокіна.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Недосконалість законодавства щодо проблеми розвитку механізмів державного регулювання пенсійної системи, продовжувати пошук найбільш ефективних шляхів її модернізації, особливо з огляду на внутрішні соціально-економічні фактори, що впливають на подальше реформування пенсійної системи. Окрім складності самої методики розрахунку пенсій існує багато чинників, які практично унеможливають розуміння законів, які регулюють право громадян на пенсійне забезпечення.

**Мета статті.** Метою даної публікації є здійснення аналізу сучасних тенденцій розвитку системи пенсійного забезпечення України; з'ясування правової природи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування; визначення перспективних напрямів розвитку правового регулювання системи пенсійного забезпечення.

Згідно з поставленою метою в статті передбачено вирішення таких важливих наукових задач:

- проаналізувати розвиток правового регулювання пенсійного забезпечення;
- визначити фактори, що зумовлюють необхідність подальшого розвитку загальнообов'язкового державного пенсійного страхування;
- запропонувати шляхи вдосконалення пенсійного забезпечення громадян України в системі загальнообов'язкового державного пенсійного забезпечення.

**Виклад основного матеріалу.** Специфіка пенсійної системи полягає у тому, що сучасний стан її правового регулювання та практика реалізації мають постійно реагувати на зміни в політиці, економіці, суспільстві тощо. Тож, сучасні соціально-політичні процеси в українському суспільстві та проблеми правового регулювання пенсійного забезпечення спонукають вітчизняну науку здійснювати пошук шляхів його удосконалення, які врахують актуальні чинники сьогодення.

Правовому регулюванню пенсійного забезпечення в нашій державі завжди приділяється суттєва увага з боку законодавця, уряду, науковців, населення. Низка пенсійних реформ у новітній українській історії, спрямованих на наближення вітчизняного законодавства до європейських стандартів, не вирішила усіх наявних проблем пенсійного забезпечення в Україні, отже, є підґрунтя для подальшого удосконалення правового регулювання у цій сфері. Тенденції розвитку правового регулювання пенсійного забезпечення є тією категорією, що окреслює стратегічні напрями, які дадуть змогу здійснити перехід пенсійної системи на якісно новий рівень функціонування. Тенденції за своєю сутністю є тимчасовими явищами, тому на кожному етапі розвитку правового регулювання пенсійного забезпечення вони відрізняються. Тож питання тенденцій подальшого розвитку правового регулювання пенсійного забезпечення не втрачає своєї актуальності.

Починаючи із середини 90-х років минулого століття розвиток правового регулювання усіх сфер суспільного життя України характеризуються встановленням чіткого

вектору на інтеграцію в європейське та світове співтовариство. Однією із головних тенденцій втілення цієї задачі є впровадження в різноманітних сферах міжнародних стандартів та принципів, а також удосконалення вітчизняного законодавства на основі зарубіжного досвіду [4]. В умовах євроінтеграційних процесів у нашій державі запозичення в національне законодавство світового та європейського досвіду правового регулювання пенсійного забезпечення є необхідним, адже аналіз наукової літератури свідчить, що вдосконалення національного законодавства є ефективнішим, якщо при цьому його розробники враховують, як вирішуються такі проблеми в іноземних державах.

М. М. Шумило звертає увагу на загальносвітову тенденцію, яка водночас є характерною і для України, – відхід від концепції патерналістичної соціальної держави, згідно з якою основний тягар із соціального захисту лежить на державі, і перехід до більш широкого застосування і розширення методів реалізації соціальної політики, спрямованих на запобігання соціальним ризикам.[12]. За такої тенденції поступово відбувається перехід до такої системи, за якої наявність та розмір соціальних виплат залежать від активної трудової діяльності громадян та участі в соціальному страхуванні. Тобто кожна особа самостійно має здійснювати все можливе для забезпечення свого життєвого рівня нині і в майбутньому. За таких умов відбувається перетворення ролі держави із забезпечувача населення пенсіями на гаранта, регулятора та організатора функціонування пенсійної системи. В Україні це знаходить своє підтвердження, зокрема, в запровадженні трирівневої системи пенсійного забезпечення та передачі одного із рівнів недержавним суб'єктам. Також заслуговує на увагу зменшення сфер спеціального пенсійного забезпечення, яке, безумовно, також є свідченням зміни ролі держави в забезпеченні різних категорій населення.

Дослідження наукової літератури засвідчило актуальність тенденцій розвитку правового регулювання пенсійного забезпечення, а саме:

1. Тенденція збільшення навантаження на працездатне населення через поступове старіння населення полягає у тому, що в Україні співвідношення працездатного та непрацездатного населення змінюється в сторону останнього. Враховуючи, що нині в Україні повноцінно працює лише солідарна система загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, основний тягар навантаження щодо формування бюджету Пенсійного фонду України лягає на меншу частину населення держави, а також на Державний бюджет України.

Тому очевидно, що подальші зміни до пенсійного законодавства будуть спрямовані на зменшення навантаження на працездатне населення та Державний бюджет України [11].

2. Тенденція досконалішого впровадження трирівневої пенсійної системи, по суті, реалізовується сьогодні. Так, одним із проявів цього напряму є запровадження накопичувальної системи пенсійного страхування, яка планувалася із 1 січня 2019 р., проте була відкладена на невизначений строк. Також передбачається подальший розвиток цієї системи, а також системи недержавного пенсійного забезпечення, оскільки в державі відсутні можливості й надалі здійснювати підтримку бюджету Пенсійного фонду України в тих самих обсягах, в яких вона здійснюється сьогодні.

3. Тенденція кодифікації пенсійного законодавства шляхом прийняття Пенсійного кодексу України є доволі оптимістичним прогнозом. Слід зауважити, що на сьогодні законодавство в галузі пенсійного забезпечення знаходиться в такому стані, що до кінця розібратися в ньому частіше за все не можуть навіть професійні юристи, не кажучи вже про пересічних громадян. Окрім складності самої методики розрахунку пенсій існує багато чинників, які практично унеможливають розуміння законів, які регулюють право громадян на пенсійне забезпечення. Підтвердженням цього є дані щодо звернень, які надходили та розглядалися протягом 2016-2018 рр. відповідно до ЗУ «Про звернення громадян». Це є цілком закономірним, адже, по-перше, питання пенсійного забезпечення в Україні регулюють близько трьох десятків законів. Деякі з цих законів на сьогодні діють в частині. Багато з них містять відсилочні та бланкетні норми. По-друге, розуміння цих законів

ускладнюється величезною кількістю змін, внесених до їх окремих положень. По-третє, дуже багато з цих змін на сьогодні вже визнано неконституційними.

У Верховній Раді України навіть був зареєстрований проект Пенсійного кодексу України № 4290а від 16.07.2014 р. Проте вже 27.11.2014 законопроект був відкликаний. У той же час важливість прийняття кодифікованого документи, який би регулював відносини у сфері пенсійного забезпечення, усвідомлює й правління ПФУ, адже в постанові правління від 08.08.2019 №11-1 міститься доручення для структурних підрозділів в термін до 1 жовтня 2019 року надати узгоджені пропозиції щодо концепції проекту Пенсійного кодексу України [10]. Чимало вітчизняних науковців також наголошують на тому, що прийняття Пенсійного кодексу України вирішить більшість наявних проблем правового регулювання пенсійного забезпечення.

4. Тенденція скорочення витрат держави на утримання пенсіонерів мала місце в Україні протягом останніх кількох років. Чітко простежується тенденція до скорочення частки витрат держави на виплату. Водночас курс на запровадження накопичувальної системи пенсійного страхування свідчить про те, що законодавець намагається скоротити втрати на утримання пенсіонерів. Тому зробимо припущення, що тенденція скорочення витрат держави на утримання пенсіонерів у майбутньому триватиме.

5. Тенденцію зменшення кількості сфер, для яких притаманне спеціальне пенсійне забезпечення: раніше в низці спеціальних нормативно-правових актів встановлювались особливі порядки пенсійного забезпечення щодо низки категорій працівників. У багатьох випадках спеціальне пенсійне забезпечення досі має місце – свідченням цього зокрема є положення Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених із військової служби, та деяких інших осіб» від 09.04.1992 р. № 2262-XII та ст. 13 Закону України «Про пенсійне забезпечення» від 05.11.1991 р. № 1788-XII. Водночас у низці сфер спеціальне пенсійне забезпечення було скасоване. Наприклад, згідно із п. 12 ст. 20 Закону України «Про статус народного депутата України» від 17.11.1992 р. № 2790-XII, пенсійне забезпечення народних депутатів здійснюється відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 09.07.2003 р. № 1058-IV. Аналогічна норма встановлена в ст. 90 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII, нормах Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 р. № 1402-VIII, Законі України «Про наукову і науково-технічну діяльність» від 26.11.2015 р. № 848-VIII та інших нормативно-правових актах. Також є висока ймовірність того, що така політика держави продовжиться і в майбутньому [11].

6. Тенденція полегшення страхового навантаження на роботодавців знаходить своє підтвердження в наступному – нині ставка єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування становить 22% від суми нарахування заробітної плати, а в 2014 р. вона становила 34,7% від суми нарахування заробітної плати [7]. Не виключено, що в майбутньому за умови розвитку накопичувальної системи пенсійного страхування та недержавного пенсійного забезпечення дана тенденція продовжиться.

7. Тенденція перетворення ролі держави із забезпечувача населення пенсіями на гаранта, регулятора та організатора функціонування пенсійної системи, по суті, окреслює в своєму змісті більшість виділених нами тенденцій. Вона полягає у тому, що всі подальші зміни до пенсійного законодавства України будуть здійснені з метою зменшення ролі держави в пенсійному забезпеченні населення. Поступово здійснюється звуження функцій держави та залучення до пенсійної системи недержавних елементів, щоб розвантажити і без того проблемний Державний бюджет України.

Таким чином, у процесі дослідження встановлено низку стратегічних напрямів, згідно з якими розвивається чи буде розвиватись у майбутньому правове регулювання пенсійного забезпечення.

Основною метою держави будь-якого типу є здійснення ефективної соціально-економічної політики, яка забезпечить високий рівень добробуту її громадян. Важливою

складовою такої політики виступає реалізація державного пенсійного страхування з метою соціального захисту певних верств населення, а також опосередкованого впливу на економічне зростання.

Принципова відмінність між державним пенсійним забезпеченням і державним пенсійним страхуванням у відмінній ролі людини і держави у визначенні матеріального добробуту індивідів. Державне пенсійне забезпечення передбачає широкий спектр зобов'язань держави за матеріальний добробут непрацюючого населення та нівелювання особистої відповідальності людини за розмір пенсійних виплат, натомість пенсійне страхування передбачає наявність прямого зв'язку між страховими внесками та розмірами пенсійних виплат. Державне пенсійне страхування зазвичай передбачає визначальний вплив страхових внесків на розмір пенсії за умови гарантування певних мінімальних виплат усім непрацездатним громадянам [3]. Чинне пенсійне законодавство встановлює пряму залежність розміру пенсій від відповідної середньої заробітної плати особи за весь (або певний) період її трудової діяльності та тривалості страхового стажу.

Разом з цим, особливістю ПС нашої держави є наявність можливості дострокового виходу на пенсію для значної частини застрахованих осіб. Велика група зайнятих осіб в Україні зберігають за собою право на пільгові пенсії, зважаючи на характер їхньої роботи. Привілеї при цьому, зазвичай, полягають у можливості дострокового виходу на пенсію при наявності певного стажу роботи або ж при досягненні віку, який є менший, ніж законодавчо встановлений пенсійний вік для громадян [9]. Ідея застосування механізму призначення дострокових пенсій пов'язана з припущенням втрати професійної працездатності раніше, ніж встановлений в країні пенсійний вік. З огляду на те, що в економічній науці пенсійні виплати прийнято розглядати як елемент видатків на оплату праці, можна стверджувати, що у випадку дострокового призначення пенсій частина оплати праці окремих категорій працюючих покривається за рахунок загальносуспільних видатків. Реальну вигоду від застосування механізму дострокового виходу на пенсію одержують підприємства, які забезпечують своїм працівникам важкі умови праці. З іншого боку, застосування пільгового режиму виходу на пенсію фактично слугує додатковим до оплати праці заохоченням для зайнятості на виробництвах, що справляють шкідливий вплив на людину.

В ухваленому 9 липня 2003 року Законі України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» було передбачено низку заходів, які у процесі реформування ПС мали б вирішити проблему преференцій для визначення пенсійного віку для окремих категорій громадян [6]. Пунктом 2 «Прикінцевих положень» цього закону передбачено, що пенсійне забезпечення застрахованих осіб, які працюють на посадах, що дають право на призначення пенсій за вислугу років здійснюється згідно із окремим законодавчим актом через професійні та корпоративні фонди. Проте за весь період реформування ПС в нашій державі не сформовано законодавчої бази, яка б регламентувала діяльність вказаних фондів.

Ваговим недоліком діючого механізму фінансового забезпечення пенсій особам, які здобули право на достроковий вихід є залежність ПФУ від стабільності сплати роботодавцями платежів у період, коли особа одержує пенсію. У тих випадках, коли підприємство перестає бути фінансово спроможним виконувати свої зобов'язання перед ПФУ щодо компенсації фактичних витрат на виплату та доставку пенсій особам, які здобули право на достроковий вихід на пенсію, відповідні зобов'язання бере на себе держава. Це створює додаткові ризики фінансової стабільності і збалансованості функціонування ПФУ та послаблює страхову складову пенсійних виплат.

Важливе місце в системі державного пенсійного страхування в нашій державі займає механізм формування розміру пенсій, на відмінних засадах, ніж загальні правила. Чинний механізм визначення розміру пенсій передбачає привілейовані режими призначення пенсій для частки працюючих, наслідком яких є встановлення пенсій на вищому рівні, ніж ті, які призначені особам в межах загального пенсійного законодавства. Практика призначення і виплат пенсій державних службовців та прирівняних до цієї категорії осіб дає змогу зробити

висновок про її принципову відмінність від механізму універсального державного пенсійного страхування [37].

Всі вищезазначені особливості функціонування ПС спричиняють порушення виконання функцій державного пенсійного страхування та функціонування ПФУ. Наявність в системі пенсійного страхування крім загального підходу до формування пенсійних виплат ще й специфічних порядків призначення пенсій для окремих категорій осіб призводить до виникнення обґрунтованих диспропорцій у пенсійних виплатах, порушення принципу справедливості ПС, надмірних фінансових витрат з бюджету ПФУ [1]. Порушення економічної функції пенсійного страхування відбувається насамперед через відсутність чіткої залежності між страховими внесками працівників та роботодавців і розміром пенсійних виплат.

Оскільки система пенсійного страхування є складовою частиною економічної системи країни в цілому, стратегія розвитку системи пенсійного страхування визначається характером загальнонаціональної стратегії розвитку. При розробці державної стратегії розвитку пенсійного страхування базовим принципом має бути необхідність забезпечення соціальної справедливості співвідношення діяльності людини і його положення в суспільстві при одночасній економічній доцільності, в межах соціально-економічних можливостей держави. Відсутність в Україні єдиного довгострокового курсу, який мав би включати і довгострокове бачення подальшого розвитку пенсійного страхування призводить до прийняття хаотичних, ситуативних, а часто і популістських рішень, які не вдосконалюють систему пенсійного забезпечення, а навпаки погіршують її стан функціонування, як наслідок, це призводить до зневіри громадян до держави та самого інституту пенсійного забезпечення з усіма негативними наслідками укривання доходів та незацікавленості приймати участь в системі пенсійного страхування [2].

Важливу роль у створенні ефективної системи пенсійного страхування відіграє вдосконалення системи недержавного пенсійного забезпечення та недержавних пенсійних фондів зокрема. З метою надання останнім нового імпульсу необхідні системні і комплексні заходи з боку держави і з боку самого співтовариства фондів, реалізація яких дозволить підвищити рівень виконання фондами своїх зобов'язань перед застрахованими особами, відновити втрачений престиж НПЗ, розширити коло їх учасників, забезпечити стабільний розвиток добровільного пенсійного страхування в Україні [8].

Пенсійне забезпечення в Україні далеке від досконалості як за формою, так і за змістом. Проте процес змін у сфері пенсійного забезпечення триває, він не зупинився. І хоча зміни, що відбуваються сьогодні, не є безспірними, викликають у великої частини населення невдоволення і навіть обурення, вони здебільшого все ж оздоровлюють пенсійну систему.

Враховуючи демографічні, економічні, історичні, екологічні умови розвитку України та ментальні особливості населення, оптимальною моделлю системи пенсійного страхування буде багаторівнева модель, побудована на змішаній солідарно-накопичувальній стратегії, яка здатна забезпечувати різні джерела наповнення пенсійних виплат у майбутньому, уникнути негативних економічних та соціальних наслідків в умовах обмежених людських і матеріальних ресурсів. У сучасних умовах насамперед потрібна нова модель відносин суб'єктів ПС, яка ґрунтується на механізмах і технологіях реального страхування, що дозволило б підвищити рівень пенсійного забезпечення громадян та фінансову стійкість ПС. Одним з основних векторів подальшого розвитку ПС України має стати не відмова від солідарного рівня, а інтенсивне використання страхових методів.

**Висновки.** За результатами публікації сформовано наступні пропозиції щодо удосконалення правового регулювання пенсійного забезпечення в Україні:

1. Проведення системної, комплексної, суспільно схваленої кодифікації пенсійного законодавства шляхом ухвалення Пенсійного кодексу.

2. Запровадження єдиних підходів у розрахунку пенсій для всіх категорій осіб та скасування відмінних від загальних правил призначення механізмів розрахунку «спеціальних» пенсій.

3. Виключити з Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» пункт 2 частини першої статті 49 щодо припинення виплати пенсії на весь час проживання пенсіонера за кордоном, якщо інше не передбачено міжнародним договором України, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, як таку, що є неконституційною. Внести зміни до статті 51 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», виклавши її в наступній редакції: «Під час перебування за кордоном пенсія виплачується в порядку, який передбачено міжнародним договором України, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, а у разі його відсутності – в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України».

4. Для зарахування страхового стажу без сплати страхових внесків не з вини застрахованої особи за період трудових відносин зі страхувальниками, які ліквідовані, визнані банкрутами тощо, внести зміни до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», а саме: частину 1 статті 24 доповнити абзацом п'ятим наступного змісту: «У разі настання пенсійного віку, визначеного статтею 26 Закону, та наявності періодів страхового стажу, які не зараховані у зв'язку з несплатою страхувальником страхових внесків, застрахована особа, яка перебувала в трудових відносинах з таким страхувальником, має право самостійно сплатити страхові внески за періоди страхового стажу, по яких відсутня така сплата».

5. Розробка та прийняття порядку, який регулює питання виплати внутрішньо переміщеним особам сум соціальних виплат (пенсій), які не виплачені за минулий період.

6. Прийняття закону, який регулює порядок загальнообов'язкового накопичувального пенсійного забезпечення, та введення в дію другого рівня ПС, пошук шляхів надійного захисту пенсійних активів другого рівня.

### *Література.*

1. Безтелесна Л., Юрчик Г. Соціальна справедливість у солідарній системі пенсійного забезпечення України. *Україна: аспекти праці*. 2013. № 5. С. 21–27.

2. Кириленко О. П., Малиняк Б. С. Розвиток державного пенсійного страхування в умовах пенсійної реформи: монографія. Тернопіль: ТНЕУ, 2013. 350 с.

3. Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України від 14.01.1998 р. № 16/98-ВР : ред. від 20.01.2018 / Офіц. веб-сайт Верхов. Ради України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/16/98-вр>.

4. Пенсійна система України: навч. посіб. / за заг. ред. В. І. Грушко; В. І. Грушко, Н.В. Грушко, О.В. Бевзенко. Київ: Кондор, 2006. 334 с.

5. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII : ред. від 28.11.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.

6. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 09.07.2003 р. № 1058-IV: ред. від 01.01.2019. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1058-15>.

7. Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України від 08.07.2010 р. № 2464-VI: ред. від 09.08.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/2464-17>.

8. Про недержавне пенсійне забезпечення: Закон України від 09.07.2003 р. № 1057-IV: ред. від 04.11.2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1057-15>.

9. Про пенсійне забезпечення: Закон України від 05.11.1991 р. № 1788-XII: ред. від 04.06.2019 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1788-12>.

10. Про підсумки роботи у I півріччі 2019 року з реалізації державної політики з питань пенсійного забезпечення, виконання завдань, покладених на органи Пенсійного

фонду України: Постанова правління Пенсійного фонду України від 08.08.2019 р. № 11-1. URL: <https://www.pfu.gov.ua/1915731-postanova-pravlinnya-pensijnogo-fondu-ukrayiny-vid-08-08-2019-11-1-pro-pidsumky-roboty-u-i-pivrichchi-2019-roku-z-realizatsiyi-derzhavnoyi-polityky-z-pytan-pensijnogo-zabezpechennya-vykonannya-zavdan/>

11. Тенденції розвитку правового регулювання пенсійного забезпечення URL: [http://www.pjv.nuoua.od.ua/v4-2\\_2018/8.pdf](http://www.pjv.nuoua.od.ua/v4-2_2018/8.pdf).

12. Шумило М., Комоцька І. Пенсійне забезпечення в Україні та Білорусі: історія становлення і перспективи розвитку. Київ: Ніка-Центр, 2018. 516 с.

### *References.*

1. Beztelesna L., Yurchyk H. Sotsialna spravedlyvist u solidarnii systemi pensiinoho zabezpechennia Ukrainy. Ukraina: aspekty pratsi. 2013. № 5. S. 21–27.

2. Kyrylenko O. P., Malyniak B. S. Rozvytok derzhavnoho pensiinoho strakhuvannia v umovakh pensiinoi reformy: monohrafiia. Ternopil: TNEU, 2013. 350 s.

3. Osnovy zakonodavstva Ukrainy pro zahalnooboviazkove derzhavne sotsialne strakhuvannia: Zakon Ukrainy vid 14.01.1998 r. № 16/98-VR : red. vid 20.01.2018 / Ofits. veb-sait Verkhov. Rady Ukrainy. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/16/98-vr>.

4. Pensiina systema Ukrainy: navch. posib. / za zah. red. V. I. Hrushko; V. I. Hrushko, N.V. Hrushko, O.V. Bevzenko. Kyiv: Kondor, 2006. 334 s.

5. Pro derzhavnu sluzhbu: Zakon Ukrainy vid 10.12.2015 r. № 889-VIII : red. vid 28.11.2019 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.

6. Pro zahalnooboviazkove derzhavne pensiine strakhuvannia: Zakon Ukrainy vid 09.07.2003 r. № 1058-IV: red. vid 01.01.2019. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1058-15>.

7. Pro zbir ta oblik yedynoho vnesku na zahalnooboviazkove derzhavne sotsialne strakhuvannia: Zakon Ukrainy vid 08.07.2010 r. № 2464-VI: red. vid 09.08.2019 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/2464-17>.

8. Pro nederzhavne pensiine zabezpechennia: Zakon Ukrainy vid 09.07.2003 r. № 1057-IV: red. vid 04.11.2018 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1057-15>.

9. Pro pensiine zabezpechennia: Zakon Ukrainy vid 05.11.1991 r. № 1788-KhII: red. vid 04.06.2019 r. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1788-12>.

10. Pro pidsumky roboty u I pivrichchi 2019 roku z realizatsii derzhavnoi polityky z pytan pensiinoho zabezpechennia, vykonannya zavdan, pokladykh na orhany Pensiinoho fondu Ukrainy: Postanova pravlinnia Pensiinoho fondu Ukrainy vid 08.08.2019 r. № 11-1. URL: <https://www.pfu.gov.ua/1915731-postanova-pravlinnya-pensijnogo-fondu-ukrayiny-vid-08-08-2019-11-1-pro-pidsumky-roboty-u-i-pivrichchi-2019-roku-z-realizatsiyi-derzhavnoyi-polityky-z-pytan-pensijnogo-zabezpechennya-vykonannya-zavdan/>

11. Tendentsii rozvytku pravovoho rehuliuвання pensiinoho zabezpechennia URL: [http://www.pjv.nuoua.od.ua/v4-2\\_2018/8.pdf](http://www.pjv.nuoua.od.ua/v4-2_2018/8.pdf).

12. Shumylo M., Komotska I. Pensiine zabezpechennia v Ukraini ta Bilorusi: istoriia stanovlennia i perspektyvy rozvytku. Kyiv: Nika-Tsentr, 2018. 516 s.

УДК 35.07:004](477)

DOI: <https://doi.org/10.35432/tisb262021239001>**Наталя Костенюк***старший викладач кафедри електронного урядування та інформаційних систем  
ОРІДУ НАДУ при Президентові України, к.держ.упр.***Ірина Макарова***доцент кафедри електронного урядування та інформаційних систем  
ОРІДУ НАДУ при Президентові України, к.т.н., доцент***Юрій Пігарєв***завідувач кафедри електронного урядування та інформаційних систем  
ОРІДУ НАДУ при Президентові України, к.ф.-м.н., доцент  
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0003-3501-8342>***Людмила Сметаніна***доцент кафедри електронного урядування та інформаційних систем  
ОРІДУ НАДУ при Президентові України, к.пед.н., доцент  
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0003-4136-7039>*

## ЦИФРОВІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД

У статті окреслено основні складові становлення цифрової трансформації у сфері публічного управління, а саме: оцифровування, цифровізація та цифрова трансформація на основі існуючого українського досвіду. Виділено три основних етапу використання ІТ-технологій у сфері державного управління та місцевого самоврядування: інформатизація, електронне урядування та цифрове врядування

**Ключові слова:** відкриті дані; електронне урядування; інформатизація; інформаційні технології; інформаційно-комунікаційні технології; інформаційно-телекомунікаційні технології; оцифровування; цифрове врядування; цифрові технології; цифровізація; цифрова трансформація.

**Natalya Kostenyuk***Senior Lecturer of the Electronic Management and Information Systems Chair,  
ORIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD of Science in Public Administration***Iryna Makarova***Associate Professor of the Electronic Management and Information Systems Chair,  
ORIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD in Technical Sciences, Docent***Yuri Pigarev***Head of the Electronic Management and Information Systems Chair,  
ORIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD in Physics and Mathematics, Docent  
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0003-3501-8342>***Lyudmila Smetanina***Associate Professor of the Electronic Management and Information Systems Chair,  
ORIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD in Pedagogical Sciences, Docent  
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0003-4136-7039>*

## DIGITALIZATION OF PUBLIC GOVERNANCE: UKRAINIAN EXPERIENCE

The article highlights three stages of introduction of IT technologies in the field of public administration and local self-government: informatization, e-government and digital government. A brief description of the main IT technologies of the above stages is given. The main stages of development of digital governance from digitization of public information to digital transformation of the sphere of public administration are determined. The main components of the formation of digital transformation in the field of public administration are outlined, namely: digitization and digitization based on the existing Ukrainian experience. Characteristics and devices for the implementation of the stages of digitization, digitization and digital transformation are provided. Specific examples of digital transformation are given in the field of health care in Ukraine.

**Key words:** open data; e-government; informatization; information technologies; information and communication technologies; information and telecommunication technologies; digitization; digital governance; digital technologies; digitalization; digital transformation.

**Постановка проблеми.** Цифрові технології формують нову еру глобалізації 4.0 та безпрецедентно швидко трансформують галузі та глобальні ланцюги створення вартості, що суттєво впливає на те, як і де створюється цінність. Четверта промислова революція, поява нових цифрових технологій породжує нову глобальну економіку, керовану даними [1]. Цифрова трансформація полягає не стільки у використанні технологій, скільки для переосмислення та вдосконалення сфер людської діяльності. Пандемія COVID-19 не тільки підкреслила виключно важливу роль цифрових технологій для подальшого функціонування держави, бізнеса та суспільства, але й показала нагальну потребу прискорення цифрової трансформації для сприяння досягненню цілей і виконанню завдань Порядку денного «З'єднаємо до 2030 року» спільноти Міжнародного Союзу Електрозв'язку (МСЕ) (ITU – International Telecommunication Union) [2].

Не випадково порядок денний Всесвітнього дня електрозв'язку та інформаційного суспільства за останні 5 років було присвячено саме цифровим технологіям та цифровій трансформації (див. табл. 1). Під впливом цифрових технологій світ зазнає цифрову трансформацію, в результаті якої почали сформуватися цифрова економіка та суспільство. Починаючи з 2014 року з метою моніторингу та оцінювання розвитку цифрової економіки та суспільства країн Європейського Союзу розроблено індекс DESI (The Digital Economy and Society Index – індекс цифрової економіки та суспільства) [3].

*Таблиця 1.*

### Порядок денний Всесвітнього дня електрозв'язку та інформаційного суспільства.

Рік	Порядок денний
2015	Телекомунікації та інформаційно-телекомунікаційні технології: рушійні сили інновацій
2016	Соціальний вплив інформаційно-комунікаційних технологій
2017	Великі дані для створення потужного імпульсу
2018	Забезпечити позитивні результати використання штучного інтелекту для всіх
2019	Подолання розриву в стандартизації
2020	З'єднаємо до 2030 року: використання інформаційно-комунікаційних технологій для досягнення цілей в галузі сталого розвитку (SDGs - Sustainable Development Goals)
2021	Прискорення цифрової трансформації у важкі часи

Виклики сьогодення зумовлюють потребу використання нових інструментів підвищення ефективності державного управління в різних сферах життєдіяльності суспільства. Стрімкий розвиток цифрових технологій, зокрема в сфері великих даних, Інтернет речей, штучного інтелекту тощо, розглядається більшістю країн, як основна відповідь на сучасні виклики. В розвинутих країнах цифрова трансформація вже змінила ряд індустрій та організацій, приносячи істотну вигоду.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми інформатизації, електронного урядування та цифрового врядування стають предметом вивчення достатньої кількості науковців України.

Праці Н. Грицяк, А. Дегтяра, С. Дзюби, В. Дрешпака, І. Жилияєва, І. Клименко, А. Серенка, П. Клімушина, І. Куспляка, К. Линьова, С. Полумієнка, А. Семенченка, В. Степанова, В. Троня, С. Чукут та ін. присвячені аналізу ролі інформаційно-телекомунікаційних технологій (ІКТ) в державному управлінні.

Роботи Ю. Бажала, В. Гурковського, Ю. Приймака, О. Твердохліба, Ю. Уманського тощо торкаються деяких аспектів інформаційного забезпечення державного управління.

Праці В. Куйбіди, О. Карпенко, В. Наместнік тощо присвячені теоретичним аспектам цифрового врядування.

Цифрові технології та трансформація відіграють ключову роль у сфері публічного управління, формуючи нову інноваційну парадигму організації та розвитку системи управління. Одним із трендів цифрового врядування є реалізація цифрових трансформацій у поєднанні з упровадженням сучасних цифрових технологій [4, 5]. Це і підкреслило актуальність проблеми та обумовило вибір напряму дослідження та окреслення цілі статті.

За *мету статті* поставлено аналіз складових цифрової трансформації у сфері публічного управління.

**Виклад основного матеріалу.** Можна виділити три етапи використання ІТ-технологій у сфері державного управління та місцевого самоврядування, які пов'язані з відповідними ІТ-технологіями (див. рис. 1).

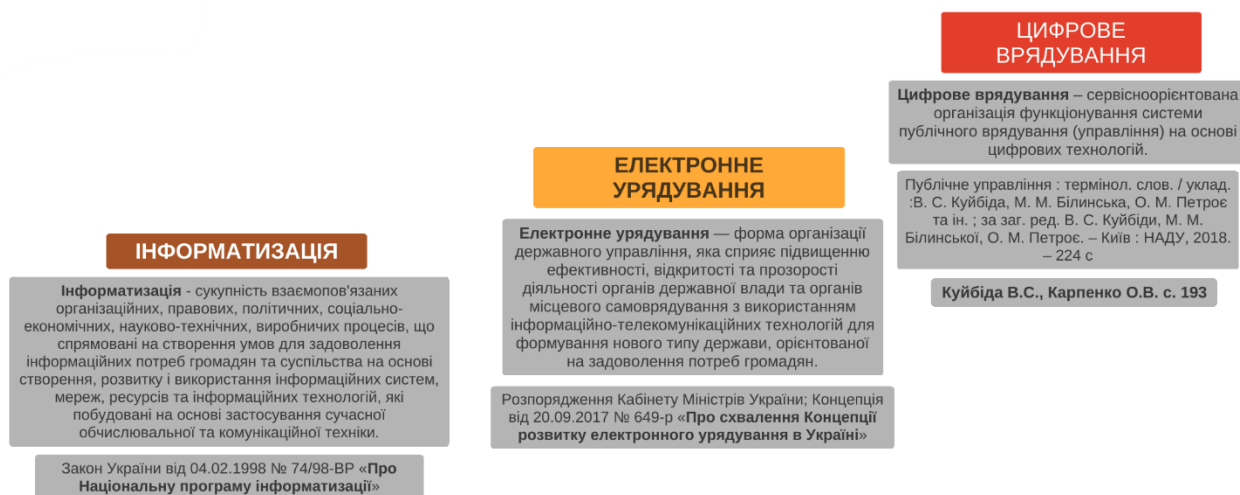


Рис. 1. Етапи використання ІТ-технологій у сфері державного управління та місцевого самоврядування.

Етап інформатизації в основному характеризується використанням інформаційних технологій (ІТ) та інформаційно-телекомунікаційних технологій (ІТТ). Інформаційні технології в основному були спрямовані на автоматизацію інформаційних процесів, таких як, пошук, збирання, введення, записування, накопичення, перетворення, зміни, адаптування, поновлення, зчитування, зберігання, знищення, реєстрації, приймання, отримання, передавання, тиражування, розповсюдження даних та процедури доступу до них. ІТТ складаються як з ІТ, так і технологіями телекомунікацій для передачі інформації всіх видів, у

тому числі аудіо- та відео. Етап електронного урядування додає новий від технологій – інформаційно-комунікаційні технології (ІКТ), які додають до ІТТ технології цифрових комунікацій за рахунок появи нових стандартів (3G, 4G тощо) та технологій обробки аудіо- та відео у цифровому форматі.



Рис. 2. Світові минулі, сучасні та майбутні цифрові тренди.

Як ІКТ представляють собою новий етап розвитку ІТТ, а ІТТ в свою чергу – ІТ, так і цифрові технології розглядаються не тільки як новий етап розвитку ІКТ, але як етап еволюційного розвитку ІКТ на основі тільки цифрових (дискретних) сигналів, що створює можливість створення платформ для ефективного розвитку цифрового врядування [5]. Згідно з аналітичними звітами Давоського економічного форуму до цифрових технологій відносяться технології Інтернет речей (IoT), роботизації та кіберсистем, штучного інтелекту, великих даних, безпаперові технології, адитивні технології (3D-друк), хмарні та туманні обчислення, безпілотні та мобільні технології, біометричні технології, квантові технології, технології ідентифікації, блокчейн тощо. Деякі автори використовують термін високі (цифрові) технології (high technology, high tech, hi-tech) як найновіші і найпрогресивніші технології сучасності та близького майбутнього. На рис. 2 наведені світові тренди у ІТ-сфері на основі аналітичних звітів та циклів зрілості технологій (Pure Cycle) консалтингової компанії Gartner [6].

Цифрові технології надають можливість підтримувати основні принципи реалізації державної політики цифрового розвитку, а саме: відкритість та цифровізація за замовчуванням, багаторазовість використання, технологічна нейтральність і портативність даних, орієнтованість на громадян, інклюзивність та доступність, безпечність та конфіденційність тощо [7]. Прийняття засад реалізації органами виконавчої влади принципів державної політики цифрового розвитку створила точку «цифрового» неповернення до аналогових елементів при прийнятті адміністративно-управлінських рішень [8].

У своєму розвитку цифрове врядування проходить декілька етапів (див. рис. 3), при цьому етапи цифровізації та цифрових трансформацій не можливі без етапу оцифровування [9].

Самий важливий аспект цифрових трансформацій (перетворення управління за допомогою цифрових технологій) – **зміна способу мислення**

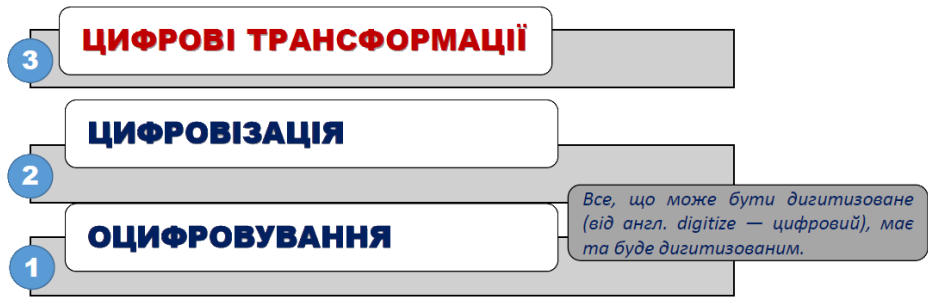


Рис. 3. Основні етапи становлення цифрового врядування.

Етап оцифровування (digitalization) пов’язаний з переведенням або наданням публічної інформації або процесів з аналогових носіїв на цифрові. Етап оцифровування представляє собою начальним етапом цифрового врядування, тому не випадково у проекті «Цифровий порядок денний-2020» зроблено наголос на те, що все, що може бути дигітизоване, повинне бути оцифрованим. Цей етап особливо важливий для тих установ та організацій, які мають в наявності велику кількість документів на паперових носіях, наприклад центральні та місцеві державні архівні установи, заклади охорони здоров’я тощо. Основою даного етапу складає напрямок відкритих даних, який відноситься до пріоритетних напрямків розвитку електронного урядування. Відкриті дані не тільки вимагають цифрову форму надання публічної інформації, але ще з використанням відкритих форматів для повторного використання [11]. На рис. 4 наведені складові простору відкритих даних, які лежать в основі сучасному напрямку «Smart City 2.0. Управління на основі даних».

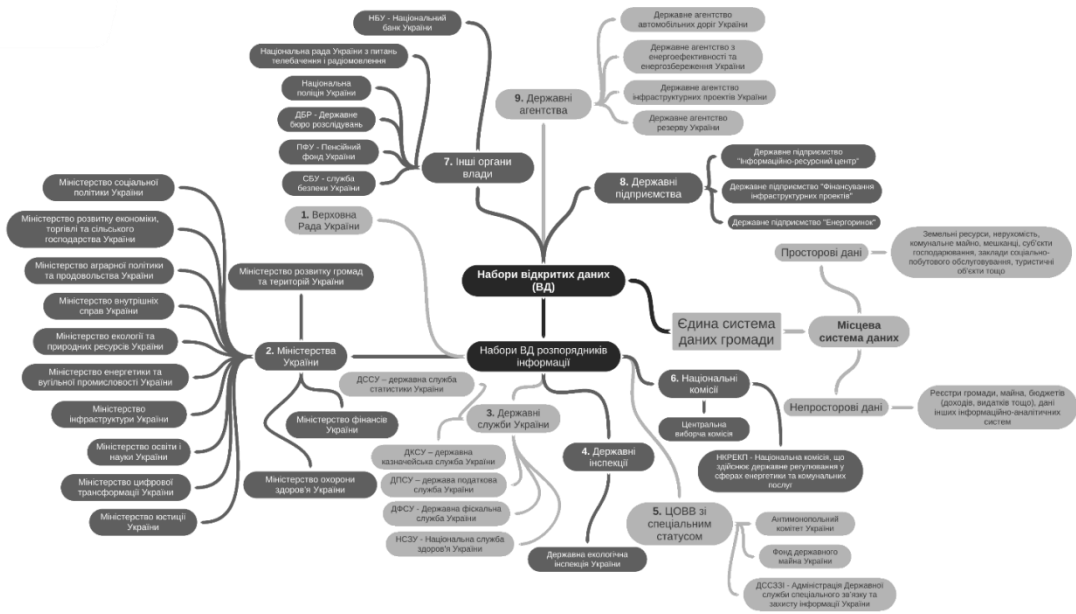


Рис. 4. Складові простору відкритих даних, які лежать в основі сучасному напрямку «Smart City 2.0. Управління на основі даних».

Цифровізація (digitalization) розглядається як етап насичення світу цифровими пристроями, засобами, системами тощо, так і цифровими додатками, які використовують, зокрема набори відкритих даних. Модернізація публічного управління через розвиток електронної взаємодії, електронного документообігу та електронне урядування в основних сферах економіки, публічних послуг у напрямках надання електронних послуг, електронної ідентифікації та відкриті дані віднесено до ключових напрямків розвитку цифрового урядування в Україні на даному етапі. У широкому розумінні, цифровізацію можна трактувати як процес впровадження цифрових технологій для вдосконалення життєдіяльності людини, суспільства, держави та бізнесу. Цифровізація є етапом остаточного зближення фізичного, цифрового та біологічного світів.

Наступний етап, етап цифрових трансформацій, можна розглядати як етап створення майбутнього, а не вдосконалення минулого. Під цифровими трансформаціями можна розуміти докорінне перетворення ділової та організаційної діяльності, процесів, компетенцій і моделей для забезпечення змін та можливості поєднання цифрових технологій і їх стратегічного або пріоритетного прискорення в суспільстві з урахуванням поточного стану й майбутнього розвитку.

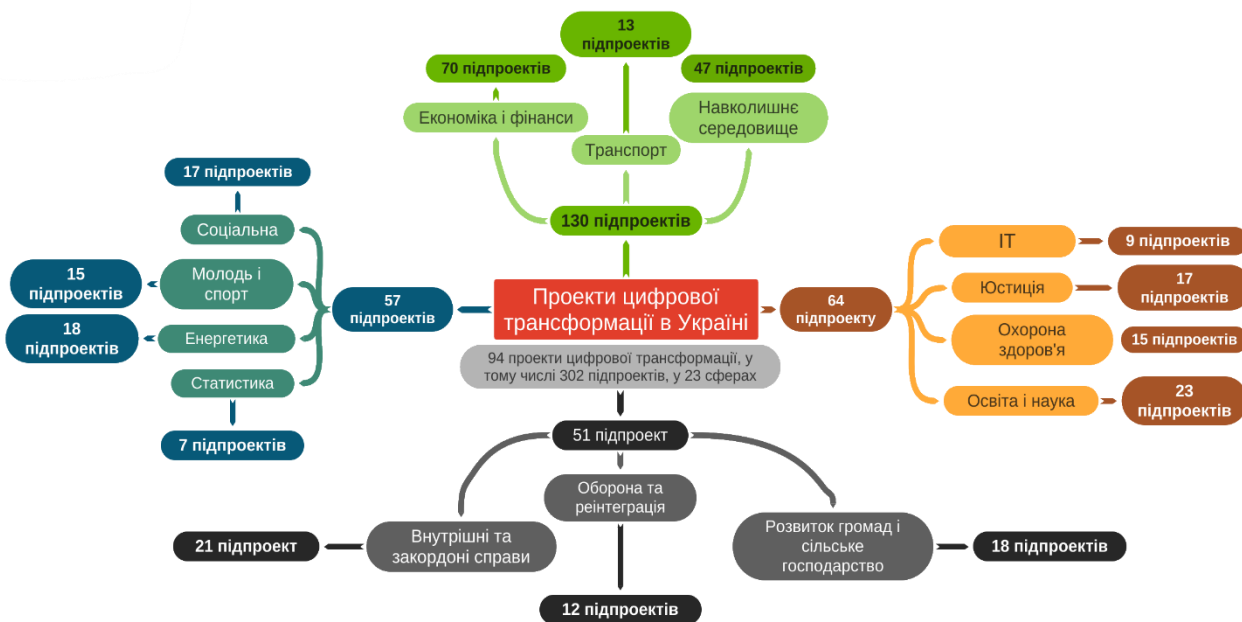


Рис. 5. Проекти цифрової трансформації в Україні.

В основу цифрової трансформації публічної сфери можна покласти рамку відкритого урядування, яка включає в себе три основні сфери: відкриті дані, відкриті процеси та відкриті послуги [12].

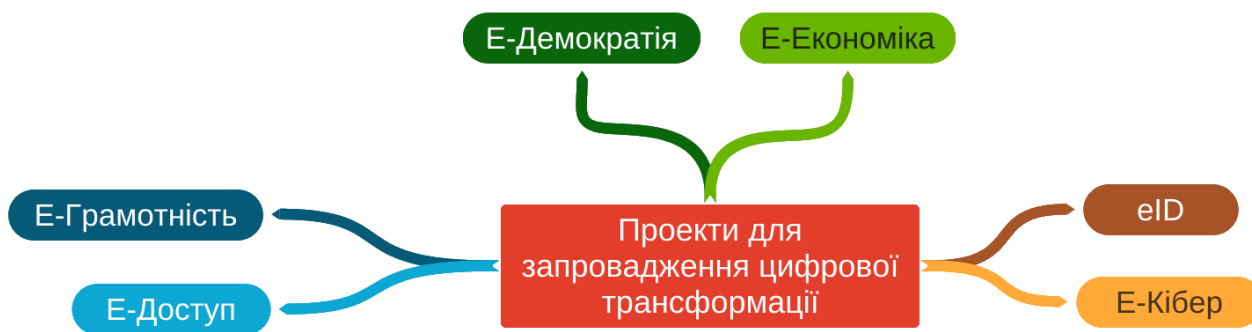


Рис. 6. Основні проекти підтримки цифрової трансформації в Україні.

У контексті публічного врядування, цифрові трансформації є докорінним та інноваційним перетворенням управлінської діяльності органів публічного управління на основі можливосте застосування цифрових технологій [5].

Перелік проектів цифрової трансформації, запропонованих Міністерством цифрової трансформації по напрямкам діяльності держави наведено на рис. 5. Основні проекти для запровадження цифрової трансформації в Україні наведено на рис. 6. В якості прикладу рис. 7 ілюструє проекти цифрової трансформації у сфері охорони здоров'я.



Рис. 7. Проекти цифрової трансформації у сфері охорони здоров'я України.

Детальніше, проекти цифрової трансформації електронної системи охорони здоров'я (ЕСОЗ) eHealth наведено на рис. 8.

Останній етап розвитку цифрового врядування символізує світовий тренд щодо використання хмарної послуги SaaS (Software as a Service – програмне забезпечення в якості послуги), тільки в нашому випадку це буде GaaS (Government as a Service – урядування в якості послуги). Консалтингова компанія Gartner запропонувала технологічну платформу ЦВ (DGTP - Digital Government Technology Platform) [13].

*Висновки.* В Україні, згідно програми діяльності уряду, цифровізація країни визначена одним із пріоритетів [10]. До основних цілей цифровізації відносяться оцифрування усіх державних послуг, навчання щонайменше 6 млн. українців цифрової грамотності та залучення до 10% ІТ-сфери до валової внутрішнього продукту України. Окрім цього, пріоритетною є цифровізація галузей митниці, податкової, містобудування, земельних відносин, охорони здоров'я, освіти, соціального захисту та пенсійного забезпечення, судочинства та захисту інформації.

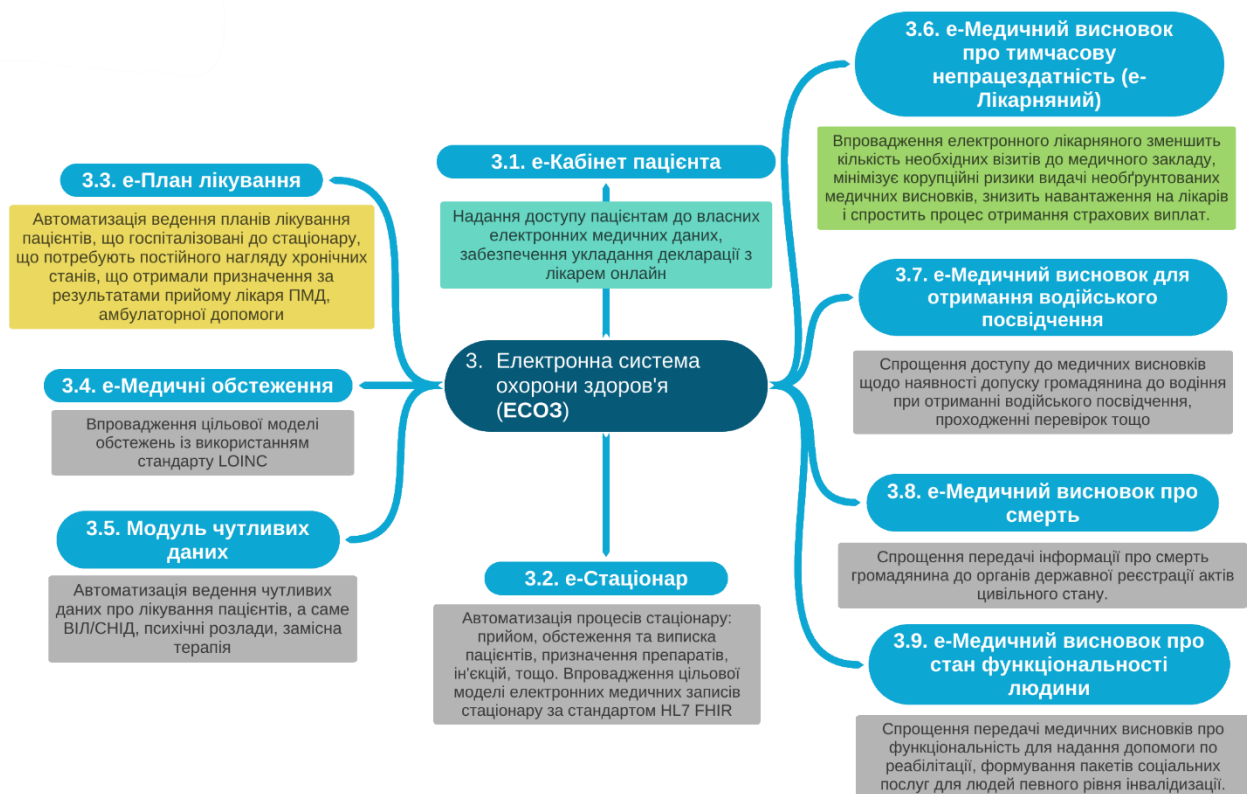


Рис. 8. Проекти цифрової трансформації ЕСОЗ.

Як у випадку використання ІКТ у сфері державного управління та місцевого самоврядування, що привело до реінжинірингу адміністративно-управлінських процесів, широке запровадження цифрових технологій через оцифровування та цифровізацію призводить до цифрової трансформації вже не окремих організацій, а цілих галузей.

Трансформація – це створення майбутнього (цифрова трансформація), а не вдосконалення минулого (реінжиніринг). Цифрові трансформації в публічному управлінні призводять до змін у зовнішніх відносин публічного сектору з громадянами та бізнесом, внутрішніх бізнес-процесів та операції, створює не тільки нові можливості та елементи цифрового управління, але також створює нові виклики.

### Література.

- Digital technologies and the continued ability of companies to access international markets are significantly impacting the world economy. URL: <https://www.ibm.com/thought-leadership/institute-business-value/report/gltr2018>
- WTISD 2021: Message from ITU Secretary-General, Houlin Zhao [Electronic resource]: / Official International Telecommunication Union (ITU) portal. URL: <https://www.itu.int/en/wtisd/2021/Pages/message-zhao.aspx>
- The Digital Economy and Society Index (DESI). [URL: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-economy-and-society-index-desi>]
- Куйбіда В. С., Карпенко О. В., Наместнік В. В. Цифрове врядування в Україні: базові дефініції понятійно-категоріального апарату. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. Серія: Державне управління. 2018. № 1. С. 5–10. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnaddy\\_2018\\_1\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnaddy_2018_1_3)
- Публічне управління: термінол. слов. / уклад. : В. С. Куйбіда, М. М. Білинська, О. М. Петроє та ін. ; за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петроє. Київ: НАДУ, 2018. 224 с.

6. Цифрова адженда України-2020 («Цифровий порядок денний» – 2020). Концептуальні засади (версія 1.0). Першочергові сфери, ініціативи, проекти «цифровізації» України до 2020 року. URL: <https://uccr.org.ua/uploads/files/58e78ee3c3922.pdf>

7. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України N 649-р від 20.09.2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80#Text>

8. Деякі питання цифрового розвитку: Постанова Кабінету Міністрів України № 56 від 30.01.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/56-2019-%D0%BF#Text>

9. Пігарев Ю.Б. Цифрове врядування: від оцифрування до технологічної платформи. Інституціоналізація публічного управління в Україні в умовах євроінтеграційних та глобалізаційних викликів: матеріали щоріч. Всеукр. Наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 24 трав. 2019 р.): у 5 т. / за заг. Ред. А. П. Савкова, М. М. Білинської, О. М. Петроє. – Київ: НАДУ, 2019. Т.4. С. 75–77.

10. Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2021 рік: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 276-р від 2. 03.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/276-2021-%D1%80#Text>

11. Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних: Постанова Кабінету Міністрів України № 835 від 21.10.2015 року зі змінами. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/835-2015-%D0%BF#Text>

12. Three dimensions of open government. URL: <https://www.govloop.com/community/blog/three-dimensions-of-open-government/>

13. A Digital Government Technology Platform Is Essential to Government Transformation. URL: <https://www.gartner.com/doc/3848267?ref=mrktgsrch>

### *References.*

1. Digital technologies and the continued ability of companies to access international markets are significantly impacting the world economy. URL: <https://www.ibm.com/thought-leadership/institute-business-value/report/gltr2018>

2. WTISD 2021: Message from ITU Secretary-General, Houlin Zhao [Electronic resource]: / Official International Telecommunication Union (ITU) portal. URL: <https://www.itu.int/en/wtisd/2021/Pages/message-zhao.aspx>

3. The Digital Economy and Society Index (DESI). [URL: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-economy-and-society-index-desi>

4. Kuibida V. S., Karpenko O. V., Namestnik V. V. Tsyfrove vriaduvannia v Ukraini: bazovi definitzii poniatiino-katehorialnoho aparatu. Visnyk Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy. Serii: Derzhavne upravlinnia. 2018. № 1. S. 5–10. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnaddy\\_2018\\_1\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnaddy_2018_1_3)

5. Publichne upravlinnia: terminol. slov. / uklad. : V. S. Kuibida, M. M. Bilynska, O. M. Petroie ta in. ; za zah. red. V. S. Kuibidy, M. M. Bilynskoi, O. M. Petroie. Kyiv: NADU, 2018. 224 s.

6. Tsyfrova adzhenda Ukrainy-2020 («Tsyfrovyi poriadok dennyi» – 2020). Kontseptualni zasady (versii 1.0). Pershocherhovi sfery, initsiatyvy, proekty «tsyfrovizatsii» Ukrainy do 2020 roku. URL: <https://uccr.org.ua/uploads/files/58e78ee3c3922.pdf>

7. Pro skhvalennia Kontseptsii rozvytku elektronnoho uriaduvannia v Ukraini: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy N 649-r vid 20.09.2017 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80#Text>

8. Deiaki pytannia tsyfrovoho rozvytku: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy № 56 vid 30.01.2019 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/56-2019-%D0%BF#Text>

9. Pihariiev Yu.B. Tsyfrove vriaduvannia: vid otsyfruvannia do tekhnolohichnoi platformy. Instytutstionalizatsiia publichnoho upravlinnia v Ukraini v umovakh yevrointehratsiinykh ta hlobalizatsiinykh vyklykiv: materialy shchorich. Vseukr. Nauk.-prakt. konf. za mizhnar. uchastiu

(Kyiv, 24 trav. 2019 r.): u 5 t. / za zah. Red. A. P. Savkova, M. M. Bilynskoi, O. M. Petroie. – Kyiv: NADU, 2019. T.4. S. 75–77.

10. Pro zatverdzhennia planu priorytetnykh dii Uriadu na 2021 rik: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy № 276-r vid 2. 03.2021 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/276-2021-%D1%80#Text>

11. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro nabory danykh, yaki pidliahaiut opryliudnenniu u formi vidkrytykh danykh: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy № 835 vid 21.10.2015 roku zi zminamy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/835-2015-%D0%BF#Text>

12. Three dimensions of open government. URL: <https://www.govloop.com/community/blog/three-dimensions-of-open-government/>

13. A Digital Government Technology Platform Is Essential to Government Transformation. URL: <https://www.gartner.com/doc/3848267?ref=mrktgsrch>

УДК 336.23: 364-624]:[613.6:614.253.1/6  
DOI: <https://doi.org/10.35432/tisb262021239002>

**Лариса Курносенко**

*доцент кафедри гуманітарних та соціально-політичних наук  
ОРИДУ НАДУ при Президентові України, к.е.н. доцент*

**Владислав Сухаренко**

*директор державного закладу «Спеціалізований (спеціальний)  
санаторій «Аркадія» Міністерства охорони здоров'я України»,  
аспірант кафедри гуманітарних та соціально-політичних наук  
ОРИДУ НАДУ при Президентові України*

## **ФІНАНСОВІ РЕСУРСИ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНОГО СТРАХУВАННЯ ПРОФЕСІЙНИХ РИЗИКІВ МЕДИЧНИХ ПРАЦІВНИКІВ**

У статті розглядаються джерела та структура фінансових ресурсів системи соціального страхування щодо запобігання та компенсації професійних ризиків медичних працівників та стан реалізації повноважень в сфері управління фінансовими ресурсами системи соціального страхування професійних ризиків медичних працівників Фондом соціального страхування України.

Запропоновано механізми удосконалення формування фінансових ресурсів системи соціального страхування професійних ризиків медичних працівників на принципах широкого охоплення всіх категорій медичних працівників програмами обов'язкового соціального страхування; спільної участі працівників і роботодавців у фінансуванні соціального страхування за додаткової участі держави, диференціації страхових внесків в залежності від рівня професійного ризику.

**Ключові слова:** фінансові ресурси; соціальне страхування; охорона здоров'я; професійний ризик; професійні захворювання; медичні працівники.

**Larysa Kurnosenko**

*Associate Professor of Humanitarian and Social-Political Sciences Chair,  
ORIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD of Economics, Docent*

**Vladyslav Sukharenko**

*Director of the state institution «Specialized (special)  
Sanatorium «Arcadia» of the Ministry of Health of Ukraine»,  
PhD student of Humanitarian and Socio-Political Studies Chair,  
ORIPA NAPA under the President of Ukraine*

## **FINANCIAL RESOURCES OF THE SOCIAL INSURANCE SYSTEM OF OCCUPATIONAL RISKS OF MEDICAL WORKERS**

The article considers the sources and structure of financial resources of the social insurance system for the prevention and compensation of occupational risks of health workers and the state of implementation of powers in the field of financial resources management of the social insurance system of occupational risks of health workers by the Social Insurance Fund of Ukraine.

In Ukraine, social protection against occupational risks is provided through the use of labor law and social security law. A special form of social protection, which is specifically designed to account for and compensate for social risks of a professional nature, is social insurance.

Occupational risk management of medical workers involves the use of a set of compensatory resources of the social insurance system – insurance benefits, medical and rehabilitation services.

Compensation for occupational risks of health workers in the social insurance system is on a general basis. The legal framework of Ukraine contains a number of laws and bylaws that ensure the implementation of the mechanism of social protection of medical workers, whose work is related to the treatment of patients with socially dangerous diseases on a mandatory basis.

The main source of financial resources of the social insurance system are insurance premiums. Compulsory insurance of medical workers under domestic law is carried out by the employer. The Social Insurance Fund of Ukraine accumulates and distributes financial resources of the social insurance system.

The Social Insurance Fund of Ukraine implements the state task and actively provides social protection for insured persons, including medical workers, in the performance of professional duties.

Indicators of the fund's income and expenditure formation show that the fund's budget has been in deficit for the last three years, the fund's income amounts to no more than 1% of Ukraine's GDP and 8-10% of the state social insurance budget each year. The Fund does not receive any financial income from the placement of temporarily free funds.

The article proposes mechanisms for improving the formation of financial resources of the social insurance system of occupational risks of medical workers on the principles of broad coverage of all categories of medical workers by compulsory social insurance programs; joint participation of employees and employers in the financing of social insurance with the additional participation of the state, differentiation of insurance premiums depending on the level of occupational risk and the degree of compliance with health and safety requirements by health care institutions.

**Key words:** financial resources; social insurance; health care; occupational risk; occupational diseases; medical workers.

**Постановка проблеми.** Високі темпи соціально-економічного розвитку країни залежать від здоров'я і трудової активності зайнятих в економіці працівників. Визначну роль у підтримці високих показників здоров'я працездатних громадян відіграє медична галузь, ефективність роботи якої, в свою чергу, залежить від збереження й відновлення здоров'я медичних працівників, трудова діяльність яких знаходиться під впливом великої кількості професійних ризиків.

В Україні соціальний захист від професійних ризиків здійснюється із застосуванням засобів трудового права та права соціального забезпечення (колективні та індивідуальні трудові договори, охорона праці, особливий режим робочого часу, оплата праці, пільги та гарантії у сфері соціального забезпечення). Особливою формою соціального захисту, яка спеціально призначена для обліку та компенсації соціальних ризиків професійного характеру, є соціальне страхування. Управління професійними ризиками медичних працівників передбачає використання набору компенсаційних ресурсів системи соціального страхування (страхових виплат, медичних та реабілітаційних послуг), потрібних для відновлення здоров'я працюючих.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** В останні десятиріччя проблематика управління професійними ризиками медичних працівників привернула увагу багатьох науковців та спеціалістів-практиків, серед них Ю. Кундієв, А. Єсіпенко, А. Нагорна, Д. Тимошина, А. Басанець, М. Соколова, А. Гудима, В. Кравчук, Л. Добровольський, В. Горачук та інші. В роботах цих авторів досліджується сутність професійного ризику, висвітлюються фактори і причини його появи, наводяться методи оцінки та регулювання ступеня ризику.

А. М. Нагорна та колектив авторів [1], досліджуючи проблему професійних ризиків в діяльності медичних працівників, підкреслюють, що професійна захворюваність медичного

персоналу обумовлена багатьма чинниками: формальним проведенням медичних оглядів та допуску до роботи осіб, що мають медичні протипоказання; розповсюдженістю самолікування серед медиків; відсутністю стандартизованих вимог до безпеки умов праці та охорони здоров'я медичних працівників; недостатнім ресурсним забезпеченням медичних установ пристроями, лікувально-діагностичним обладнанням, матеріалами та інструментарієм, недосконалою системою управління професійними ризиками медичних працівників тощо.

Незважаючи на поживлення досліджень з даної проблематики в останні роки, яка загострилася в умовах епідемії COVID-19, більшість наукових праць охоплюють аспекти медицини, гігієни та охорони праці і недостатньо висвітлюють можливості фінансової ресурсної бази системи соціального страхування щодо запобігання та компенсації професійних ризиків медичних працівників.

**Мета статті** – розглянути основні джерела та структуру фінансових ресурсів системи соціального страхування професійних ризиків медичних працівників та надати практичні рекомендації щодо оптимального їх формування.

**Виклад основного матеріалу.** В Україні найбільшого розвитку набула система загальнообов'язкового соціального страхування професійних ризиків медичних працівників. Базові підстави реалізації права на соціальне страхування встановлює Конституція України, яка нормами ст. 46 і 49 унормовує за рахунок страхових внесків та інших джерел соціального забезпечення компенсувати втрату працездатності громадянам України [2]. Кодекс законів України про працю встановлює право на відшкодування збитків в разі настання професійних ризиків громадянам України, які працюють як наймані працівники, за трудовим договором (контрактом), або як самозайняті, якщо вони застраховані в системі загальнообов'язкового державного соціального страхування [3]. В Законі України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування», в ст. 1,4, одним з видів загальнообов'язкового державного соціального страхування виділено страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності [4].

Соціальне страхування, як і будь-який інший вид страхування, представляє собою систему акумулювання фінансових ресурсів в спеціально створених для цього організаціях (фондах), призначених для захисту матеріальних інтересів учасників даного виду страхування. Специфіка ресурсів соціального страхування полягає в тому, що вони покликані відшкодувати втрату заробітної плати найманим працівникам в разі настання для них соціальних ризиків втрати працездатності або місця роботи, а також компенсувати витрати на їх лікування та реабілітацію внаслідок хвороб і нещасних випадків.

Основним джерелом формування фінансових ресурсів системи соціального страхування є страхові внески. Обов'язкове страхування медичних працівників за нормами вітчизняного законодавства здійснює роботодавець. Основи законодавства України про охорону здоров'я ст. 77 виділяють медичних і фармацевтичних працівників як таких, які мають право на обов'язкове соціальне страхування за рахунок власника закладу охорони здоров'я у разі заподіяння шкоди їх життю і здоров'ю у зв'язку з виконанням професійних обов'язків у випадках, передбачених законодавством, та право на державну соціальну допомогу у разі захворювання, каліцтва або в інших випадках втрати працездатності, що настала в результаті виконання професійних обов'язків [5].

Розмір та порядок адміністрування страхових внесків в Україні визначає Закон України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» [6].

Світовий досвід організації системи соціального страхування свідчить, що найбільш розповсюдженим способом формування фінансових ресурсів є солідарний – роботодавцями і працівниками. В деяких випадках, в наслідок недоліків системи адміністрування страхових внесків, диспропорцій у функціонуванні національних систем заробітної плати або високого рівня безробіття, держави несуть субсидіарну фінансову відповідальність за стабільне

забезпечення фінансовими ресурсами системи соціального страхування, через її фінансування за рахунок бюджетних коштів.

Відповідно до вимог чинного законодавства, особи, які працюють на умовах трудового договору (контракту) в лікувальних закладах усіх форм власності (наймані працівники), є застрахованими особами, і страхові внески за них сплачують страховальники – роботодавці. Медичні працівники, які є суб'єктами підприємницької діяльності, можуть додатково застрахуватися добровільно від нещасного випадку відповідно ст. 35 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» [4].

Рахуючи умови праці окремих категорій медичних працівників, як особливо шкідливі, нормативно-правова база України містить низку законів та підзаконних актів, що забезпечують реалізацію механізму соціального захисту медичних працівників, праця яких пов'язана із лікуванням хворих на соціально небезпечні хвороби в обов'язковому порядку. Це закони України «Про захист населення від інфекційних хвороб» [7], «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення» [8], «Про боротьбу із захворюванням на туберкульоз» [9], «Про протидію поширення хвороб, зумовлених вірусом імунодефіциту людини (ВІЛ), та правовий і соціальний захист людей, які живуть з ВІЛ» [10], «Про психіатричну допомогу» [11].

Концепція управління якістю медичної допомоги у галузі охорони здоров'я в Україні на період до 2020 року та ліцензійні умови провадження господарської діяльності з медичної практики також містять низку норм щодо обов'язкового страхування професійних ризиків медичних працівників.

Крім компенсації професійних ризиків в системі соціального страхування медичні працівники, згідно національного законодавства, мають право на ряд пільг, які реалізують право медичних працівників на пенсію за віком на пільгових умовах, отримання додаткових виплат до заробітної плати, отримання адресної державної соціальної допомоги, проведення реабілітації за бюджетні кошти тощо. Так, наказом № 768 від 02. 04. 2020 МОЗ визначив перелік медпрацівників, що безпосередньо зайняті у ліквідації епідемії та здійсненні заходів з запобігання поширенню гострої респіраторної хвороби COVID-19, яким встановлюється доплата [12].

Професійні хвороби виникають в результаті специфічного впливу на організм несприятливих факторів виробничого середовища. Проте їх клінічні прояви часто не мають специфічних симптомів, і лише відомості про умови праці захворілого дозволяють встановити приналежність виявленої патології до категорії професійних хвороб. Лише деякі з них характеризуються особливим симптомокомплексом (тобто сукупністю симптомів, об'єднаних єдиним механізмом розвитку захворювання), обумовленим своєрідними рентгенологічними, функціональними, гематологічними і біохімічними змінами [13].

До професійних захворювань належать такі, які виникли внаслідок професійної діяльності працюючого та зумовлені впливом шкідливих речовин, певних видів робіт та інших факторів, пов'язаних з роботою [14].

Закон України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» тлумачить професійне захворювання, як «захворювання, що виникло внаслідок професійної діяльності застрахованого та зумовнюється виключно або переважно впливом шкідливих речовин і певних видів робіт та інших факторів, пов'язаних з роботою» [4].

Перелік професійних захворювань встановлює Кабінет Міністрів України. Так, згідно Постанови КМУ «Про затвердження переліку професійних захворювань» №1662 від 08. 11. 2000 р. , існуючий перелік профзахворювань містить близько 100 найменувань, в т. ч. і такі інфекційні хвороби, як туберкульоз, гепатити, СНІД [15].

За даними Центру громадського здоров'я МОЗ України в період 2013-2019 років серед медичних працівників кількість професійних захворювань зростало, в основному, за рахунок туберкульозу органів дихання (67,6 % усіх випадків), захворювань алергічного генезу (11,9 %), захворювань шкіри (3,3 %) та сироваточного гепатиту (2,8 %). Професійні

захворювання медичних працівників реєструються здебільшого в закладах МОЗ України (88,7 %) [16].

Постановою КМУ № 394 від 13 травня 2020 року Перелік професійних захворювань було доповнено гострою респіраторною хворобою COVID-19, спричиненою коронавірусом SARS-CoV-2. В Постанові КМУ наголошується, що виникнення цього профзахворювання можливе внаслідок професійної діяльності медичних та інших працівників, що безпосередньо зайняті в ліквідації епідемії та здійсненні заходів із запобігання поширенню COVID-19 і лікування пацієнтів із захворюванням COVID-19, спричиненим коронавірусом SARS-CoV-2. Також МОЗ визнало COVID-19 особливо небезпечною хворобою згідно з Наказом МОЗ № 521 від 25. 02. 2020.

Відповідно Постанови КМУ від 17. 06. 2020 № 498 «Деякі питання надання страхових виплат у разі захворювання або смерті медичних працівників у зв'язку з інфікуванням гострою респіраторною хворобою COVID-19, спричиненою коронавірусом SARS-CoV-2» медичні працівники, які захворіли на гостру респіраторну хворобу COVID-19 під час виконання професійних обов'язків, або члени сімей таких медичних працівників у випадку їх смерті, мають право на страхові виплати, передбачені Законом України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» та Законом України «Про захист населення від інфекційних хвороб» після визнання захворювання таким, що пов'язано з професійною діяльністю (виробництвом). Таке рішення посилило захист прав та інтересів медичних та інших працівників, які безпосередньо задіяні у ліквідації епідемії та лікуванні пацієнтів із захворюванням на корона вірус [17].

Суб'єктами активної взаємодії щодо реалізації права медичних працівників та членів їх сімей на компенсацію шкоди, заподіяної професійними ризиками, в системі соціального страхування є власне медичні працівники, роботодавці (страхувальники), Фонд соціального страхування України та його територіальні відділення, Державна служба з питань праці та її територіальні відділення.

Фонд соціального страхування України (ФССУ) реалізує державне завдання та активно здійснює соціальний захист застрахованих осіб, у тому числі медичних працівників, під час виконання професійних обов'язків.

На думку Д. А. Ковалевич, «Фонд соціального страхування, як фінансовий інститут, можна розглядати як фінансовий потік та як сферу перерозподільчих відносин. Фонд як фінансовий інститут акумулює фінансові ресурси та використовує їх на надання соціальних послуг та матеріального забезпечення» [18].

Науковці [19, 20, 21], досліджуючи природу фінансів страхових організацій, надають таке визначення фінансових ресурсів страхових організацій, яке на нашу думку, є найбільш вдалим щодо специфіки функціонування Фонду соціального страхування України, як некомерційної самоврядної організації: «фінансові ресурси страхової організації – це сукупність тимчасово вільних коштів, що знаходяться в обігу страхової організації та спрямовуються на здійснення страхової, інвестиційної, фінансової діяльності».

Відповідно до Статуту ФССУ джерелами формування його фінансових ресурсів є: страхові внески; суми фінансових санкцій та адміністративних штрафів за недотримання законодавства про соціальне страхування, доходи від розміщення тимчасово вільних коштів та резерву Фонду, капіталізовані платежі, що надійшли у випадках ліквідації страхувальників, доходи від реалізації майна Фонду, добровільні внески, дивіденди, отримані від діяльності юридичних осіб, засновником яких є Фонд, асигнування з державного бюджету [22].

Наведені в таблиці 1 показники формування доходів і витрат ФССУ свідчать про можливість фонду щодо фінансування системи соціального страхування професійних ризиків медичних працівників. Бюджет фонду на протязі останніх трьох років є дефіцитним, сума доходів фонду складає щороку не більше одного відсотку ВВП України та близько 8-10% бюджету загальнообов'язкової системи соціального страхування України. Левову

частку (близько 99%) надходжень бюджету ФССУ складають страхові внески страхувальників та застрахованих осіб, жодних надходжень за досліджувані останні три роки від розміщення тимчасово вільних коштів, у тому числі резерву коштів, Фонд не отримував.

За 2020 рік до робочих органів виконавчої дирекції ФССУ надійшло та зареєстровано близько 41 тисячі повідомлень про нещасні випадки/гострі професійні захворювання. Порівняно з 2019 роком кількість повідомлень про нещасні випадки/гострі професійні захворювання збільшилась у 7 разів (з 5820 до 40737), кількість повідомлень про нещасні випадки зі смертельним наслідком збільшилась на 25,5% (з 1228 до 1541). Це зумовлено випадками інфікування медичних та інших працівників на COVID-19, роботи яких пов'язані з виконанням професійних обов'язків в умовах підвищеного ризику зараження, та які розслідуються як випадки гострого професійного захворювання.

За 2020 рік робочими органами виконавчої дирекції ФССУ зареєстровано 6646 (з них 393 – смертельно) потерпілих від нещасних випадків/гострих професійних захворювань на виробництві (табл. 2). За 2020 рік порівняно з 2019 роком кількість страхових нещасних випадків збільшилась на 51,3 % (з 4394 до 6646), кількість смертельно травмованих осіб зменшилась на 4,1 % (з 410 до 393).

Як видно з таблиці 2 охорона здоров'я відноситься до основних професійно небезпечних галузей економіки – 48,7 % (3238 травмованих осіб, в т. ч. 68 – смертельно). Кількість страхових нещасних випадків у цій галузі порівняно з 2019 роком збільшилась у 13 разів (з 243 до 3238 осіб). Кількість страхових нещасних випадків із смертельним наслідком збільшилась у 13,6 разів (з 5 до 68 осіб). Найбільше за 2020 рік постраждали робітники таких професій: сестра медична (брат медичний) (841), молодша медична сестра (молодший медичний брат) з догляду за хворими (316), молодша медична сестра (санітарка, санітарка-прибиральниця, санітарка-буфетниця та ін. ) (257), водій автотранспортних засобів (200), лікар загальної практики-сімейний лікар (200), сестра медична (брат медичний) стаціонару (176).

У 2020 році ФССУ здійснював виплати одноразової допомоги сім'ям медичних та інших працівників закладів охорони здоров'я, які померли від гострої респіраторної хвороби COVID-19, за рахунок наданої, відповідно до постанови КМУ від 20. 05. 2020 № 385, фінансової допомоги із фонду боротьби з гострою респіраторною хворобою COVID-19 та її наслідками на безповоротній основі.

У 2020 році по 36 страховим випадкам сім'ям медичних працівників, які померли внаслідок інфікування гострою респіраторною хворобою COVID-19, виплачено одноразову допомогу, яка призначається в 750-кратному розмірі прожиткового мінімуму для працездатних осіб, установленого на 01 січня календарного року, тобто по 1576,5 тис. грн на кожну сім'ю. Загальна сума страхових виплат потерпілим (членам їх сімей) внаслідок страхових випадків, спричинених гострою респіраторною хворобою COVID-19, станом на 01. 01. 2021 склала 56754 тис. грн. Також 9 медичним працівникам, яким встановлено інвалідність, здійснено виплати одноразової допомоги на суму 5990,7 тис. грн, із них 6 осіб, які визнані особами з інвалідністю III групи, отримали виплати у розмірі 630,6 тис. грн (350-кратний розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб, установленого на 01 січня календарного року) та 3 особи, яким встановлено II групу інвалідності, у розмірі 735,7 тис. грн (300-кратний розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб).

До статутних функцій та обов'язків Фонду соціального страхування України щодо запобігання нещасним випадкам на виробництві, професійним захворюванням та іншим випадкам загрози здоров'ю застрахованих, викликаних умовами праці, відноситься розробка форм і методів профілактичної роботи у сфері охорони праці. Одним з дієвих та ефективних заходів профілактики нещасних випадків є процес їх розслідування, мета якого полягає у визначенні конкретних причин, що призвели до нещасного випадку, профзахворювання з метою попередження подібного.

Таблиця 1.

## Показники виконання бюджету Фонду соціального страхування України, тис. грн.

Статті бюджету	2018 рік			2019 рік			2020 рік	Відношення планових показників бюджету 2020р. до 2018 р., %
	Бюджет (план), затверджено постановою КМУ від 14. 02. 2018 №70	Виконання, затверджено постановою правління ФССУ від 02. 10. 2020 №19	% виконання	Бюджет (план), затверджено постановою КМУ від 16. 02. 2019 №16	Виконання, затверджено постановою правління ФССУ від 02. 10. 2020 №21	% виконання	Бюджет (план), затверджено постановою КМУ від 29. 01. 2020 №40	
Залишок коштів на початок року	2 383 465	2 383 465,1	100,0	504 845	504 844,8	100,0	460 940	19,3
Доходи:								
Страхові внески страховальників та застрахованих осіб	20 424 073	19 592 519,1	95,9	25 050 748	24 950 371,3	99,6	26 828 737	131,4
Надходження з державного бюджету на виплату допомоги в пільгових розмірах громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи	40 279	29 587,8	73,5	73 919	82 261,7	111,3	45 863	113,9
Фінансова допомога ФССУ, яка виділена із фонду боротьби з гострою респіраторною хворобою COVID-19 наслідками для страхових виплат	x	x	x	x	x	x	2 361 062	x
Фінансова допомога ФССУ, яка виділена із фонду боротьби з гострою респіраторною хворобою COVID-19 для страхових виплат медичним працівникам та членам їх сімей	x	x	x	x	x	x	233 322	x
Усього доходів	20 545 106	19 673 452,3	95,8	25 160 727	25 069 032,3	99,6	29 468 984	143,4
Разом коштів з урахуванням залишку коштів на початок року	22 928 571	22 056 917,4	96,2	25 665 572	25 573 877,1	99,6	29 929 924	130,5
Видатки:								
Матеріальне забезпечення та соціальні послуги	12 437 486	11 990 307,8	96,4	15 361 575	14 897 454,2	97,0	17 320 809	139,3
Страхові виплати	8 009 200	7 832 300,6	97,8	8 491 039	8 490 156,8	100,0	9 755 248	121,8
Страхові витрати на медичну та соціальну допомогу	521 859	495 508,4	95,0	538 665	501 162,7	93,0	577 821	110,7
Профілактика страхових випадків	x	x	x	11 301	x	x	11 301	x
Видатки, пов'язані із виконанням обов'язків страховика	47 172	36 009,1	76,3	39 055	33 612,1	86,1	48 865	103,6

Продовження таблиці 1

Витрати на розвиток та функціонування інформаційно-аналітичних систем ФССУ	33 522	33 510,9	100,0	33 522	33 503,8	99,9	47 193	140,8
Адміністративно-господарські витрати	1 174 153	1 164 435,8	99,2	1 171 344	1 157 047,6	98,8	1 434 316	122,2
Матеріальне забезпечення та страхові виплати у разі захворювання або смерті у зв'язку з інфікуванням гострою респіраторною хворобою COVID-19, в т. ч. медичних працівників та членів їх сімей	x	x	x	x	x	x	704422	x
Усього видатків	22 223 392	21 552 072,6	97,0	25 646 501	25 112 937,2	97,9	29 899 975	134,5
Залишок коштів на кінець року	705 179	504 844,8		19 071	460 939,9		29 949	4,2
В т. ч. резерв коштів	337 942	x	x	19 071	x	x	29 949	8,9

Таблиця 2.

**Кількість потерпілих від нещасних випадків/ професійних захворювань, за найбільш травмонебезпечними галузями економіки за 2020 рік [23]**

Галузь економіки	Кількість складених актів		У відсотках до загальної кількості	
	Всього	в т. ч. смертельно	Всього	в т. ч. смертельно
Охорона здоров'я	3238	68	48,7	1,0
Добувна промисловість і перероблення кар'єрів	639	30	9,6	0,5
Транспорт, складське господарство, поштова та кур'єрська діяльність	395	51	5,9	0,8
Оптова і роздрібна торгівля, ремонт автотранспортних засобів і мотоциклів	254	30	3,8	0,5
Сільське господарство, лісове господарство та рибне господарство	243	45	3,7	0,7
Металургійне виробництво, виробництво готових металевих виробів, крім машин і устаткування	210	19	3,2	0,3
Будівництво	189	44	2,8	0,7
Державне управління й оборона, обов'язкове соціальне страхування	175	7	2,6	0,1
Виробництво харчових продуктів, напоїв і тютюнових виробів	153	10	2,3	0,2
Постачання електроенергії, газу, пари та кондиційованого повітря	150	19	2,3	0,3
Освіта	148	11	2,2	0,2
Виробництво гумових і пластмасових виробів, іншої неметалевої мінеральної продукції	100	8	1,5	0,1
Водопостачання, каналізація, поводження з відходами	93	10	1,4	0,2

Продовження таблиці 2

Діяльність у сфері адміністративного та допоміжного обслуговування	90	11	1,4	0,2
Інші види переробної промисловості, ремонт і монтаж машин і устаткування	83	7	1,2	0,1
Виробництво машин і устаткування	76	5	1,1	0,1
Виготовлення виробів з деревини, паперу та поліграфічна діяльність	70	5	1,1	0,1
Надання послуг догляду та соціальної допомоги	50	2	0,8	0,0
Виробництво транспортних засобів	46	2	0,7	0,0
Інші	244	9	3,6	2,3
Усього по Україні	6646	393	100,0	5,9

У 2020 році страховими експертами з охорони праці робочих органах виконавчої дирекції Фонду взято участь у роботі понад 43 тисяч комісій з розслідування нещасних випадків, професійних захворювань та аварій на виробництві, що у 4,8 рази більше, ніж у 2019 році. Це пов'язано з участю у роботі понад 34 тисяч комісій з розслідування гострих професійних захворювань – випадків інфікування медичних та інших працівників на COVID-19, роботи яких пов'язані з виконанням професійних обов'язків в умовах підвищеного ризику зараження. При цьому, тільки у IV кварталі 2020 року було взято участь у роботі 24 тисяч комісій з розслідування гострих професійних захворювань COVID-19, що складає 56% від загальної кількості комісій з розслідування за 2020 рік. У середньому по Україні один страховий експерт з охорони праці брав участь у роботі 11 комісій з розслідування за місяць, збільшення навантаження склало 5,5 рази у 2020 році порівняно з 2019 роком (з 2 до 11 комісій).

У зв'язку із зростанням навантаження кількісні показники профілактичної діяльності страхових експертів з охорони праці у 2020 році суттєво зменшилися. Так, було здійснено понад 7 тисяч перевірок щодо стану профілактичної роботи по створенню здорових та безпечних умов праці на підприємствах (на 2,8 тисяч перевірок, або у 1,9 рази, менше порівняно з 2019 роком).

Зважаючи на збільшення проблемних питань в роботі ФССУ, його правлінням прийнято постанову, якою закріплені пріоритетні завдання фонду та механізми їх реалізації [24].

На нашу думку, рекомендації щодо оптимізації джерел фінансових ресурсів системи соціального страхування професійних ризиків медичних працівників мають включати:

1) створення фонду загальнообов'язкового державного медичного страхування. Завдяки створенню такого фонду держава отримає можливість ефективніше витратити бюджетні кошти, виділені на охорону здоров'я;

2) чіткий розподіл ставки єдиного соціального внеску, яке направлятиметься до Фонду загальнообов'язкового державного медичного страхування на рівні не нижче 10% від ставки єдиного соціального внеску (ЄСВ). В теперішній час адмініструванням ЄСВ займається Пенсійний фонд України та перерозподіляє його між пенсійною та страховою системами, враховуючи ризики пенсійної системи України, в залежності від ситуації, тобто унормованого співвідношення розподілу не існує;

3) розробку механізму спільної участі працівників і роботодавців у фінансуванні заходів соціального страхування професійних ризиків за додаткової участі держави на основі впровадження накопичувальної страхової системи. Перевагою введення накопичувальної системи є те, що цей крок може стати одним із ключових заходів, який здатен не лише підвищити рівень соціального захисту громадян, а й оздоровити фінансову ситуацію у вітчизняній страховій системі шляхом зростання зацікавленості роботодавців і працівників у

створенні особистих накопичень та підвищення мотивації до офіційного працевлаштування та легалізації доходів.

4) активізацію інвестування тимчасово вільних коштів та резерву фонду в дохідні активи, що в розвинених країнах світу є потужним джерелом формування фінансових ресурсів страхових організацій.

5) розробку програм обов'язкового охоплення всіх категорій медичних працівників заходами соціального страхування. Категорії медичних працівників включають: 1) за типом трудової угоди – на основі контракту, трудового договору, цивільно-правового договору, тимчасові працівники тощо; за видом – безстроковий трудовий договір, строковий тощо; за рівнем посади – інтерни, стажисти, лікарі, адміністративний персонал, середній медичний персонал, молодший медичний персонал, інший персонал тощо;

б) розробку системи диференціації страхових внесків в залежності від рівня професійного ризику. На відміну від існуючої практики відрахування фіксованого відсотку страхових внесків, диференціація передбачає різний відсоток страхових внесків залежно від класу професійного ризику виробництва (перша диференціація), а також рівня травматизму і стану охорони праці на підприємстві (друга диференціація). Перша диференціація передбачає розподіл галузей економіки (видів робіт) за умовними класами професійного ризику виробництва і передбачає сплату підвищеного страхового відсотку за підвищений клас професійного ризику. Друга диференціація передбачає певні надбавки чи знижки до галузевого страхового тарифу за відповідно високі або низькі рівні травматизму, профзахворювання, стан охорони праці на підприємстві. Рівні цих чинників, а відтак відсоток знижки або надбавки (не вище 50 % від страхового тарифу) по кожній галузі економіки (виду робіт), визначають робочі органи виконавчої дирекції Фонду соціального страхування України. ФССУ також має щорічно переглядати параметри диференціації;

7) розробку системи бонусів (знижки, надбавки) до страхових тарифів для закладів, які дотримуються необхідного рівня охорони праці. Система знижок та надбавок повинна бути гнучкою, а в її основу необхідно покласти рівень показників атестації робочих місць окремого закладу охорони здоров'я. Така система сприятиме спрямуванню на реалізацію заходів безпеки та охорони праці суми заощадженої внаслідок отриманих знижок, примушуватиме роботодавців займатися покращенням умов праці. У питанні профілактики виробничого травматизму значну роль могла б зіграти реалізація Національних та регіональних програм поліпшення стану безпеки, умов праці та виробничого середовища.

Впровадження заходів щодо оптимізації системи страхових внесків, як основного джерела фінансових ресурсів страхової системи, потребує додаткових фінансових витрат закладів охорони здоров'я, як страхувальників. Ці витрати можна здійснювати за рахунок коштів, отриманих від надання платних медичних послуг.

**Висновки.** Основним джерелом компенсації професійних ризиків медичних працівників в Україні є фінансові ресурси системи загальнообов'язкового соціального страхування. Акумулює фінансові ресурси та використовує їх на надання соціальних послуг та матеріального забезпечення застрахованих осіб, в т. ч. медичних працівників, Фонд соціального страхування України. Аналіз джерел формування фінансових ресурсів ФССУ показав, що їх лівову частку складають страхові внески страхувальників та асигнування з державного бюджету. Бюджет фонду на протязі останніх трьох років є дефіцитним, сума доходів фонду складає щороку не більше 1 % ВВП України. Передбачені Статутом ФССУ інвестиційні джерела формування фінансових ресурсів, пов'язані із формуванням портфелю цінних паперів і участю у капіталі інших юридичних осіб, керівництвом фонду не використовуються. З огляду на те, що матеріальна компенсація професійних ризиків медичних працівників в системі загальнообов'язкового соціального страхування на загальних підставах є вичерпаною, в статті запропоновані механізми оптимізації джерел формування фінансових ресурсів системи соціального страхування на принципах диференціації страхових внесків в залежності від рівня професійного ризику і ступеню

дотримання вимог охорони праці закладами охорони здоров'я. Подальші наукові розробки відбуватимуться в напрямку удосконалення фінансового механізму функціонування системи загальнообов'язкового соціального страхування України.

### *Література.*

1. Нагорна А. М., Соколова М. П., Кононова І. Г. Професійна захворюваність медичних працівників в Україні як медико-соціальна проблема. *Український журнал з проблем медицини праці*. 2016. № 2. С. 3–16. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ujprmp\\_2016\\_2\\_2](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ujprmp_2016_2_2)
2. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
3. Кодекс законів про працю: Закон України № 322-VIII від 10.12.71 р. ВВР, 1971 р. Редакція від 02.04.2020, підстава 540-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08>
4. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України № 1105-XIV від 23.09.1999 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1105-14>
5. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України №2801-XII від 19.11.1992. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12>
6. Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України №2464-VI від 08.07.2010 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2464-17>
7. Про захист населення від інфекційних хвороб: Закон України №1645-III від 06.04.2000 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1645-14>
8. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення: Закон України №4004-XII від 24.02.1994 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/4004-12>
9. Про боротьбу із захворюванням на туберкульоз: Закон України №2586-III від 05.07.2001 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2586-14#Text>
10. Про протидію поширенню хвороб, зумовлених вірусом імунодефіциту людини (ВІЛ), та правовий і соціальний захист людей, які живуть з ВІЛ: Закон України №1972-XII від 12.12.1991 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1972-12>
11. Про психіатричну допомогу: Закон України №1489-III від 22.02.2000 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1489-14#Text>
12. Про затвердження Переліку посад медичних та інших працівників, що безпосередньо зайняті у ліквідації епідемії та здійсненні заходів з запобігання поширенню гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2 та лікуванням пацієнтів із випадками гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, яким здійснюється доплата в розмірі трьох окладів (тарифних ставок) за березень 2020 року: Наказ МОЗ №768 від 04.02.2020. URL: [https://moz.gov.ua/uploads/3/19833-dn\\_02042020\\_768.pdf](https://moz.gov.ua/uploads/3/19833-dn_02042020_768.pdf)
13. Костюк І. Ф., Капустник В. А. Професійні хвороби: підручник. 2-е вид., переробл. і доп. Київ: Здоров'я, 2003.
14. Про затвердження Інструкції про застосування переліку професійних захворювань: Наказ МОЗ №374/68/338 від 29.12.2000 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0068-01#Text>
15. Про затвердження переліку професійних захворювань: Постанова Кабінету Міністрів України № 1662 від 08.11.2000 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1662-2000-%D0%BF>
16. Інформаційний лист (бюлетень) про стан професійної захворюваності серед працюючого населення України за 2013–2019 рр. URL: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:xBUgDkYCA8gJ:https://uspp.ua/assets/images/doc/informatsiynyy-lyst-17-09-2020.docx+&cd=8&hl=uk&ct=clnk&gl=ua>
17. Деякі питання надання страхових виплат у разі захворювання або смерті медичних працівників у зв'язку з інфікуванням гострою респіраторною хворобою COVID-19,

спричиненою коронавірусом SARS-CoV-2: Постанова Кабінету Міністрів України № 498 від 17.06.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/498-2020-%D0%BF#Text>

18. Ковалевич Д. А. Проблеми фонду соціального страхування в сучасних умовах. *Гроші, фінанси і кредит*. Вип. I-II (77-78), 2020. С. 149–157.

19. Лаврук Н. А., Русул Л. В. Дослідження фінансових результатів діяльності страхових організацій. Мукачівський Державний Університет. 2018. №15. С. 679–687.

20. Нестерова Д. Фінансові ресурси страхових організацій та напрямки їх розміщення *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка: Економіка*. 2013. №12. С. 71–75.

21. Доманчук А. І. Формування системи управління фінансами страхових компаній. *Причорноморські економічні студії*. 2018. №30. С. 60–67.

22. Статут Фонду соціального страхування України: Постанова Правління Фонду соціального страхування України № 12 від 08.02.2017 р. URL: <http://komspir.rada.gov.ua/uploads/documents/30443.pdf>

23. Сайт Фонду соціального страхування України URL: <http://www.fssu.gov.ua/fse/control/main/uk/index>

24. Програма робіт Фонду соціального страхування України на 2021 рік: Постанова Правління ФССУ № 17 від 25.02.2021 р. URL: <http://www.fssu.gov.ua/fse/control/main/uk/publish/article/973478>

### References.

1. Нагорна А. М., Соколова М. П., Кононова І. Г. Професійна захворюваність медичних працівників в Україні як медико-соціальна проблема. *Український журнал з проблем медицини праці*. 2016. № 2. С. 3–16. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ujprmp\\_2016\\_2\\_2](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ujprmp_2016_2_2)

2. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

3. Кодекс законів про працю: Закон України № 322-VIII від 10.12.71 р. ВВР, 1971 р. Редакція від 02.04.2020, підстава 540-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08>

4. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України № 1105-XIV від 23.09.1999 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1105-14>

5. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України №2801-XII від 19.11.1992. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12>

6. Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України №2464-VI від 08.07.2010 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2464-17>

7. Про захист населення від інфекційних хвороб: Закон України №1645-III від 06.04.2000 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1645-14>

8. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення: Закон України №4004-XII від 24.02.1994 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/4004-12>

9. Про боротьбу із захворюванням на туберкульоз: Закон України №2586-III від 05.07.2001 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2586-14#Text>

10. Про протидію поширенню хвороб, зумовлених вірусом імунодефіциту людини (ВІЛ), та правовий і соціальний захист людей, які живуть з ВІЛ: Закон України №1972-XII від 12.12.1991 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1972-12>

11. Про психіатричну допомогу: Закон України №1489-III від 22.02.2000 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1489-14#Text>

12. Про затвердження Переліку посад медичних та інших працівників, що безпосередньо зайняті у ліквідації епідемії та здійсненні заходів з запобігання поширенню гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2 та лікуванням пацієнтів із випадками гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої

коронавірусом SARS-CoV-2, яким здійснюється доплата в розмірі трьох окладів (тарифних ставок) за березень 2020 року: Наказ МОЗ №768 від 04.02.2020. URL: [https://moz.gov.ua/uploads/3/19833-dn\\_02042020\\_768.pdf](https://moz.gov.ua/uploads/3/19833-dn_02042020_768.pdf)

13. Костюк І. Ф. , Капустник В. А. Професійні хвороби: підручник. 2-е вид. , переробл. і доп. Київ: Здоров'я, 2003.

14. Про затвердження Інструкції про застосування переліку професійних захворювань: Наказ МОЗ №374/68/338 від 29.12.2000 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0068-01#Text>

15. Про затвердження переліку професійних захворювань: Постанова Кабінету Міністрів України № 1662 від 08.11.2000 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1662-2000-%D0%BF>

16. Інформаційний лист (бюлетень) про стан професійної захворюваності серед працюючого населення України за 2013–2019 рр. URL: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:xBUgDkYCA8gJ:https://uspp.ua/assets/images/doc/informatsiynyy-lyst-17-09-2020.docx+&cd=8&hl=uk&ct=clnk&gl=ua>

17. Деякі питання надання страхових виплат у разі захворювання або смерті медичних працівників у зв'язку з інфікуванням гострою респіраторною хворобою COVID-19, спричиною коронавірусом SARS-CoV-2: Постанова Кабінету Міністрів України № 498 від 17.06.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/498-2020-%D0%BF#Text>

18. Ковалевич Д. А. Проблеми фонду соціального страхування в сучасних умовах. *Гроші, фінанси і кредит*. Вип. I-II (77-78), 2020. С. 149–157.

19. Лаврук Н. А., Русул Л. В. Дослідження фінансових результатів діяльності страхових організацій. Мукачівський Державний Університет. 2018. №15. С. 679–687.

20. Нестерова Д. Фінансові ресурси страхових організацій та напрямки їх розміщення *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка: Економіка*. 2013. №12. С. 71–75.

21. Доманчук А. І. Формування системи управління фінансами страхових компаній. *Причорноморські економічні студії*. 2018. №30. С. 60–67.

22. Статут Фонду соціального страхування України: Постанова Правління Фонду соціального страхування України № 12 від 08.02.2017 р. URL: <http://komspip.rada.gov.ua/uploads/documents/30443.pdf>

23. Сайт Фонду соціального страхування України URL: <http://www.fssu.gov.ua/fse/control/main/uk/index>

24. Програма робіт Фонду соціального страхування України на 2021 рік: Постанова Правління ФССУ № 17 від 25.02.2021 р. URL: <http://www.fssu.gov.ua/fse/control/main/uk/publish/article/973478>

УДК 614.212:005.31

DOI: <https://doi.org/10.35432/tisb262021239011>**Аким Літвак***доцент кафедри гуманітарних та соціально-політичних наук  
ОРИДУ НАДУ при Президентіві України, к.мед.н.*

### МОДЕЛЬ АНАЛІЗУ І ОЦІНКИ РОБОТИ КОНСУЛЬТАТИВНО-ДІАГНОСТИЧНОГО ЦЕНТРУ

Для аналізу і оцінки роботи комунального неприбуткового підприємства консультативно-діагностичний центр нами було відібрано десять критеріїв, які були об'єднані у три групи: персонал, ефективність використання ресурсів, доступність медичних послуг для населення і використання медичних технологій. За обраними критеріями, ми порівнювали показники закладу із середніми показниками по місту за чотири роки. Отримані дані і результати аналізу засвідчують дисбаланс між наявними ресурсами, медичним персоналом і результатами діяльності медичного закладу.

**Ключові слова:** вторинна медико-санітарна допомога; охорона громадського здоров'я; лікувально-профілактична установа; результат роботи; оцінка.

**Akim Litvak***Associate Professor of Humanitarian and Socio-political Sciences Department,  
ORIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD of medical sciences*

### MODEL of ANALYSIS AND ESTIMATION OF WORK CONSULTATIVE-DIAGNOSTIC CENTER

For an analysis and estimation of work of communal unprofitable enterprise consultative-diagnostic center by us ten criteria that were incorporated in three groups were selected: personnel, efficiency of the use of resources, availability of medical services for a population and use of medical technologies. On select criteria, we compared the indexes of establishment to the middle indexes on a city for four years. The got is given and the results of analysis certify a misbalance between present resources, medical personnel and results of activity of medical establishment. Quality of medical personnel is characterized the high level of professionalism of both doctors and medical sisters. At the same time volumes of grant of medical services to the population subzero. The worked out algorithm of analysis of data about activity of medical organization allows seeing and estimating, that takes place, what changes prevail, as dynamic processes behave for the different intervals of economic activity. An offer system allows to do an analysis and see the orientation of changes with the different degree of working out in detail, allows to understand reasons of problems and lag deeper. The got information becomes the important element of connection between performers and leaders, assists the timely acceptance of necessary decisions. The presented system of data ware of administrative process in medical organization allows in number to estimate effectiveness of activity of organization and him separate structural subdivisions, to extend horizons of vision and in good time to accept correcting events.

**Key words:** secondary health care; health protection public; prophylactic establishment; job performance; estimation.

**Постановка проблеми.** У сучасних умовах зростає роль і значення управління організацією на підставі фактів і надійної інформації про діяльність організації. Вимір результатів діяльності організації стає життєвою необхідністю для розуміння стану організації і перспектив її розвитку, для розуміння того, які рішення необхідно приймати

керівників. Основою успіху будь-якої організації є реалізація своїх ключових компетенцій. Ключові компетенції організації – це можливості організації, які забезпечують її переваги на ринку, і можливість задовольнити потреби своїх споживачів.

Сьогодні, коли в країні медичні установи набувають господарської самостійності, нового і особливого значення набуває аналіз і оцінка діяльності окремої медичної установи, як і усієї системи в цілому. У новій ситуації керівництву медичної установи доведеться приймати управлінські рішення, які повинні забезпечити результативність і ефективність установи в умовах ринку медичних послуг і зростаючої конкуренції між медичними закладами. І при цьому необхідно забезпечити доступність і якість медичних послуг, рівні можливості для різних верств населення в отриманні медичної допомоги. Робота установи має бути підпорядкована принципу максимально можливої ефективності тих ресурсів, які є в наявності і, в першу чергу, ефективного використання медичного персоналу.

**Аналіз останніх досліджень.** Питанням аналізу державного управління охороною здоров'я присвячено роботи таких учених, як: М. Білинська, Б. Волос, Ю. Вороненко, З. Гладун, Н. Гойда, О. Голяченко, В. Дячишин, Л. Жаліло, В. Журавля, В. Загородній, Д. Карамішев, В. Москаленко, Н. Нижник, А. Підаєв, Т. Педченко, В. Пономаренко, Я. Радиш та ін.

Орієнтиром для сучасної реформи охорони здоров'я може бути «Європейська стратегія здоров'я – 2020» [1]. Реформа національної охорони здоров'я також передбачена проектом Світового Банку «Поліпшення охорони здоров'я на службі людей», Меморандумом між Україною та Міжнародним валютним фондом і іншими актами. В сучасних умовах постійних трансформацій і змін значно зростає роль і вага управлінської діяльності, правильних адміністративних рішень прийнятих на підставі надійної інформації на підставі фактів. Саме рух в напрямі реформи сучасної системи охорони здоров'я робить дослідження стану вторинної амбулаторної медичної допомоги актуальним.

**Виділення не вирішених проблем.** Реалізація організацією своїх ключових компетенцій робить її кращою та найбільш привабливою серед інших. Невелике число основних показників, що характеризують реалізацію основних компетенцій організації і допомагають керівникові прийняти необхідні правильні управлінські рішення для забезпечення стабільності і успішного розвитку, досягнення бажаних цілей, називають ключовими. Це кількісні сигнали про досягнуті результати по основних напрямках діяльності і оцінки стану організації. Поява нових медичних закладів при повному розмежуванні первинної і вторинної медичної допомоги потребує створення алгоритму аналізу діяльності цих нових закладів, які називаються комунальні неприбуткові підприємства консультативно-діагностичні центри за допомогою ключових показників їхньої діяльності.

**Метою** дослідження стало обґрунтування алгоритму аналізу і оцінки результативності роботи комунального неприбуткового підприємства (КНП) Консультативно-діагностичний центр (КДЦ) – установи нового типу в системі амбулаторної допомоги на вторинному спеціалізованому рівні її надання в умовах перебудови і трансформації системи охорони здоров'я міста і повного відділення первинної медичної допомоги від спеціалізованої консультативної медичної допомоги. А також перевірити розроблений алгоритм під час практичного випробування і використання. Об'єктом дослідження став КНП Консультативно-діагностичний центр у великому місті, а предметом – результативність його діяльності у 2015-2018 роках, з моменту його утворення.

**Виклад основного матеріалу.** Для аналізу і оцінки роботи КНП консультативно-діагностичний центр нами було відібрано десять критеріїв, які були об'єднані у три групи: персонал, ефективність використання ресурсів, доступність медичних послуг для населення і використання медичних технологій (рис. 1).

Для характеристики *персоналу* було використано: частка атестованих лікарів, коефіцієнт професіоналізму лікарів, частка атестованих середніх медичних працівників,

коефіцієнт професіоналізму медичних сестер, співвідношення лікарів та середніх медичних працівників.

Для характеристики *ефективності* використання ресурсів було використано: функція лікарської посади і число відвідувань на одне зареєстроване захворювання.

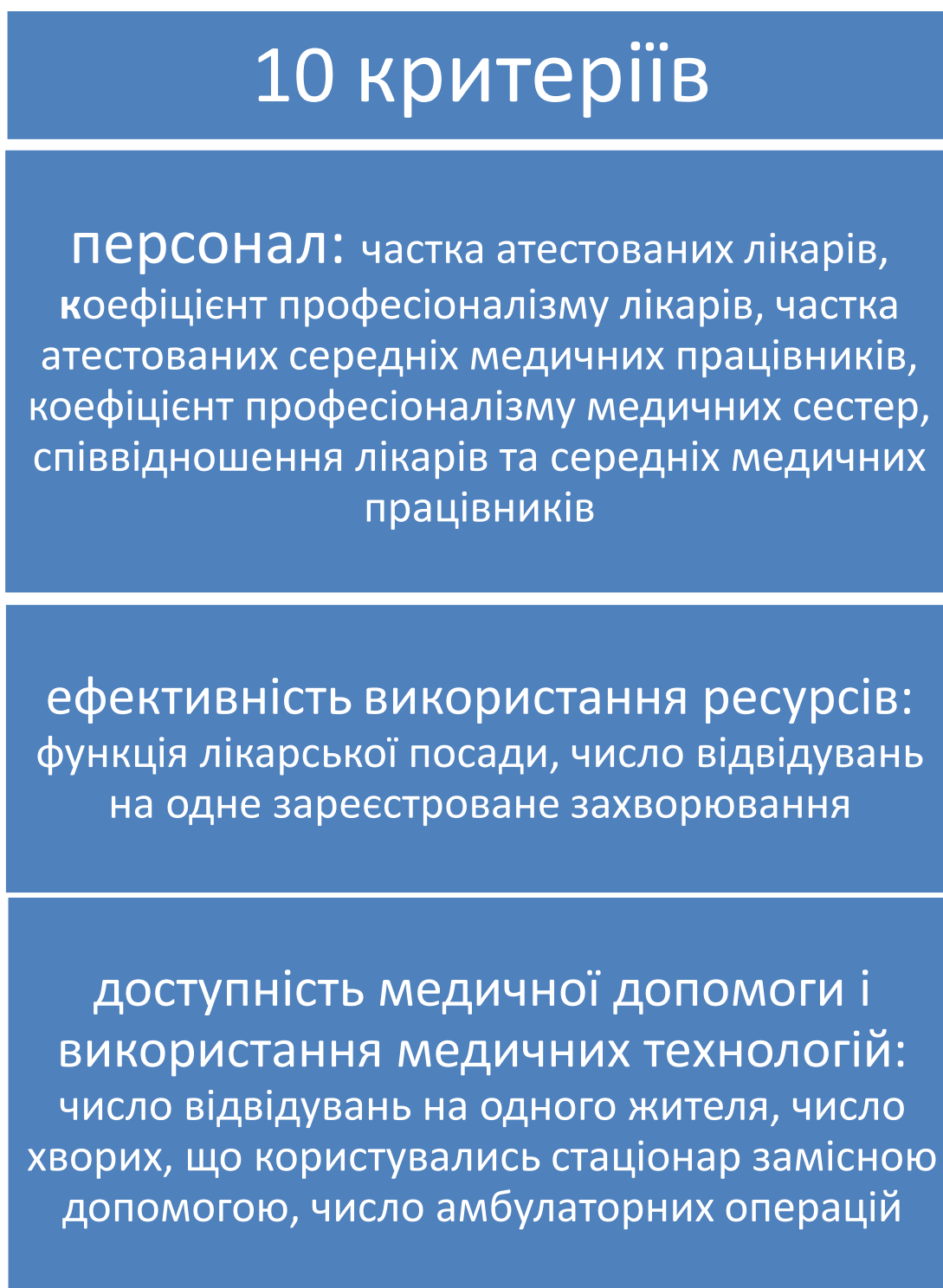


Рис. 1. Схема аналізу і оцінки діяльності КНП консультативно-діагностичний центр

Для характеристики використання *медичних технологій і доступності медичної допомоги* для населення було використано: число відвідувань на одного жителя, число хворих, що користувались стаціонар замісною допомогою, число амбулаторних операцій.

За обраними критеріями, ми порівнювали показники закладу із середніми показниками по місту, де це можливо, або з прийнятими нормами. Порівняння двох показників, що мають вимір – закладу і міста здійснювалось шляхом вирахування відповідного коефіцієнту. Усі використані показники за змістом були розділені на відповідні групи – блоки. Вирахування середніх коефіцієнтів проводилось за кожним логічним блоком групи показників.

$$(1) \quad K_I = \frac{a_\phi}{a_\delta}$$

$$(2) \quad K_I = \frac{a_\delta}{a_\phi}$$

$K_I$  – стандартизований коефіцієнт.  
 $a_\phi$  – фактичне значення показника.  
 $a_\delta$  – еталонний базовий показник.

(3)

$$R_i = \frac{(K_1 - 1) * k_{b1} + (K_2 - 1) * k_{b2} + \dots + (K_n - 1) * k_{bn}}{n}$$

$R_i$  – середнє арифметичне суми відхилень.  $K_1$ ;  $K_2$  – стандартизовані коефіцієнти за критеріями.  $N$  – число використаних критеріїв.  
 $K_{b1}$ ;  $k_{b2}$  вагові коефіцієнти.

Назва індексу відбиває його зміст, а числове значення ступінь відхилення. Для показників, що мають позитивну оцінку при їх зростанні, наприклад, оберт ліжка, або частка атестованого персоналу, вираховують рейтинговий коефіцієнт між фактичним і базовим показником за формулою № 1, а для показників що позитивно оцінюються при зменшенні показника, наприклад, лікарняна летальність, або середній термін перебування хворого на ліжку, частка хворих серед населення на інфекційні захворювання, за формулою № 2 [2, 4]. Отриманий рейтинговий коефіцієнт свідчить про міру наближення фактичного показника до еталону, або перевищення його за означеним критерієм (таб. 1). Середнє арифметичне математичної суми відхилень по кожному критерію від базового значення і буде характеризувати загальне наближення медичного закладу до сформульованої мети. За цими розрахунками середній коефіцієнт може набути вигляд  $R_i \leq 0 \leq$ . При  $R_i \leq 0$  значення набуває від'ємного показника, що свідчить що заздалегідь сформульована модель не виконана і скільки не вистачило до її досягнення. При  $R_i = 0$  значення свідчить, що заздалегідь сформульована модель виконана в загальному обсязі. Для оцінки професіоналізму лікарів нами було також використано запропонований А. Літваком інтелектуальний або професіональний індекс, який вираховується на підставі бальної оцінки рівня атестації персоналу із визначенням інтегральної оцінки [3]. Ця методика передбачає присвоєння певній атестаційній категорії бальної ваги: вища – 1,0 бал, перша – 2,0 бали, друга – 3 бали, без категорії – 4 бали. Кількість осіб за окремою категорією множили на бальну вагу і визначались із сумою балів за цією категорією. Потім визначається загальна сума за всіма категоріями у балах, що характеризує організацію. Сума балів для організації ділиться на кількість персоналу лікарського, або середнього і визначається середній бал – коефіцієнт професіоналізму. Чим він ближче до одиниці, тим краще його значення, чим він ближче до четвірки, тим він оцінюється як гірший показник. Чим нижче математичне значення показника професійного індексу, тим вища професійна підготовка спеціалістів. Адже показник завжди намагається досягнути одиниці, як максимально можливої величини.

Таблиця 1.

**Оцінка діяльності за результатом  
Консультативно-діагностичного центру за 2018 рік**

Критерій	Середній показник по місту	Факт	Коефіцієнт	К – 1
Питома вага атестованих лікарів, %	76,7	91,8	1,20	+0,20
Коефіцієнт професіоналізму лікарів	-	1,5	-	-
Питома вага атестованих середніх мед. прац., %	75,2	84,1	1,12	+0,12
Коефіцієнт професіоналізму медичних сестер	-	1,6	-	-
Співвідношення лікарів та серед. мед. прац.	1,3	1,7	1,31	+0,31
Число відвідувань на одне зареєстроване захворювання.	4,1	3,0	1,37	+0,37
Число відвідувань на одного жителя	3,55	4,0	0,89	-0,11
Функція лікарської посади	8000*	5208,3	0,651	-0,349
Число хворих, що користувались денним стаціонаром на 10 тис. нас.	256,4	254,3	0,99	-0,01
Число амбулаторних операцій на 10 тис. жит.	504,8	442,2	0,88	-0,12
Середній коефіцієнт	X	X	X	+0,0514

В дослідженні було використані статистичні дані звітних форм №№ 17, 20, а також відповідні середні показники по місту Одеса у 2015 – 2018 роках [5, 6]. Правильне уявлення про природу функціонування системи і вплив окремих частин на результативність всієї системи створює передумови методологічні, пізнавальні і управлінські для ефективного керівництва результативністю роботи системи. При обробці отриманого матеріалу дослідження використовувалися методи статистичного спостереження, групування даних і побудова таблиць, індексний метод, метод порівняння, використовувався графічний метод. В роботі також використовувався логічний і системний підхід.

Спеціалізована медична допомога, що надається в амбулаторно-поліклінічних умовах, здійснюється лікарями-фахівцями і включає профілактику, діагностику і лікування захворювань і станів (у тому числі в період вагітності, пологів і післяпологовий період), які вимагають використання спеціальних методів і складних медичних технологій, а також у разі проведення медичної реабілітації. У роботі установи так само може використовуватися форма денного стаціонару, у рамках якого можуть здійснюватися нескладні хірургічні втручання, можуть бути використані методи консервативної терапії при різних захворюваннях у рамках різних спеціалізацій. Амбулаторна спеціалізована медична допомога надається в умовах, що не передбачають цілодобового медичного спостереження і лікування.

КНП Консультативно-діагностичний центр – це комунальне неприбуткове підприємство, що має забезпечити гарантований рівень спеціалізованої якісної медичної допомоги населенню в амбулаторних умовах з використанням сучасних технологій. До структурних підрозділів організації, що аналізується, входять 3 філіали і 3 відділення, які розташовані окремо від основного підрозділу у окремих будівлях кожен, за своїм окремим

\* розрахунковий показник: 252 днів робочих у році, 7 осіб на годину прийому, вузьких спеціалістів, 5 годин роботи щодня.  $252 * 35 = 8820$

адресом. У складі Консультативно діагностичного центру працює жіноче відділення і три консультативно-діагностичних відділення. Консультативно-діагностичний центр функціонує на підставі Уставу, затвердженого рішенням міської ради. Центр має ліцензію на надання спеціалізованої медичної допомоги за затвердженим набором спеціалістів і ліцензію на право використання в медичній практиці наркотичних засобів. Консультативно-діагностичний центр надає консультативну медичну допомогу більше як 170 000 дорослого населення, серед якого 72 000 складають жінки.

За штатним розкладом в 2015 році у Центрі, після утворення, створено 606 посад працівників, на яких працювало 505 осіб, які займали 597,5 посад. У 2019 році усього посад було в медичному закладі – 547,25, на яких було зайнято 395 осіб, які займали 454,5 посад. Потужність поліклініки за планом складає 753 відвідувань у зміну або 44 відвідування на 10 000 населення. У денному стаціонарі розгорнуто 48 ліжок, що в перерахунку на 10 тис. жителів складає 2,82 ліжок. Штатні посади лікарів складають 138,75 осіб, на яких зайнято 114 фізичних осіб, серед яких четверта частина пенсійного віку (25,6%). Штатних посад середніх медичних працівників 262,0, на яких працює 218 осіб. Укомплектованість штатними посадами лікарів складає 97,6%, а середніх медичних працівників – 98,7%. Серед лікарів атестовано більше як 98%, серед середніх медичних працівників – 84,7%. Таким чином, протягом чотирьох років проведення реформи і утворення нового типу організації, відбулася оптимізація штатної структури медичного закладу пов'язана із скороченням майже 59 посад (9,7%) і кількості працюючих на 110 осіб (21,8%).

Таким чином КНП Консультативно-діагностичний центр є достатньо потужним закладом надання вторинної спеціалізованої амбулаторної медичної допомоги населенню міста, в якому за штатним розкладом передбачено достатня кількість співробітників, що надає консультативну допомогу значної кількості населення. За період проведення медичної реформи 2015-2018 роки відбулося скорочення кожної десятої посади і кожного п'ятого працівника, за для оптимізації кадрової структури.

Комплексний і багатокритеріальний аналіз результатів діяльності медичної установи повинен дати відповіді керівництву на питання відносно його роботи в звітному періоді: чи виконані встановлені цільові орієнтири організації в медичних, економічних, соціальних аспектах її діяльності; за рахунок чого досягнуті отримані результати – за рахунок неадекватних (занижених) планів роботи або за рахунок ефективнішої і якіснішої, чим планувалося, роботи; якщо план виконаний, то який з підрозділів, центрів відповідальності додав найбільший вклад в загальний підсумок роботи організації і яким чином його можна закріпити в майбутньому; чи являється успіх роботи медичної організації її перевагою по відношенню до конкурентів або ж інші організації за звітний період досягли успіху більшою мірою і добилися великих успіхів; якщо показники не досягнуті, то який підрозділ винен в цьому і з яких причин. Керівник завжди у фокусі своєї уваги має тримати джерела успіху організації, до яких можна віднести високий професіоналізм персоналу, використання сучасних і передових технологій лікувально-діагностичного процесу і задоволеність пацієнта отриманими послугами.

Аналіз динамічних рядів показників роботи КНП Консультативно-діагностичний центр за чотири останніх років (2015-2018 р. р.) за обраними критеріями роботи закладу (таб. 2.) демонструє зростання частки атестованого медичного персоналу як серед лікарів, так і серед медичних сестер. Разом з тим показник коефіцієнта професіоналізму за період аналізу був незмінним для лікарів і медичних сестер. Така динаміка показника, або її відсутність, свідчить про стабільність професіоналізму працівників, а самі значення коефіцієнту засвідчують високий рівень знань і навиків за категоріями атестації як для лікарів, так для медичних сестер.

Таблиця 2.

**Характеристики персоналу і результату діяльності КНП  
Консультативно-діагностичний центр**

<b>Критерій</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Питома вага атестованих лікарів, %	89,6	87,1	92,8	91,8
Коефіцієнт професіоналізму лікарів. бали	1,5	1,4	1,5	1,5
Питома вага атестованих серед. медичних працівників, %	83,5	78,8	86,3	84,1
Коефіцієнт професіоналізму медичних сестер, бали	1,6	1,6	1,6	1,6
Співвідношення лікарів та серед. мед. працівників	1,9	1,8	1,6	1,7
Функція лікарської посади, відвідувань за рік.	6982,4	6936	5711	5208,3
Число відвідувань на одне зареєстроване захворювання.	3,1	3,1	3,1	3,0
Число відвідувань на одного жителя	3,9	3,7	3,74	4,0
Число хворих, що користувались денним стац. на 10 тис. населення	254,7	259,2	264,8	254,3
Число амбулаторних операцій на 10 тис. населення	417,8	437,3	450,2	442,2

Динаміка показника критерія співвідношення лікарів і медичних сестер з 2,0 до 1,5 працівників свідчить про негативну тенденцію, яка відбиває зменшення числа середніх медичних працівників і перекладання їхніх функцій на плечі лікарів. Це загальна тенденція в країні, але важливо розуміти, що в умовах наближення ринкових відносин це важливий економічний показник, що сигналізує про здороження медичних послуг, там де вони мали б знижуватись у ціні.

Функція лікарської посади за період аналізу зменшувалась без зупинки і стабільно від майже 7000 відвідувань до лікаря за рік до 5200 відвідувань, або майже на чверть – 25%. Разом з тим показник числа відвідувань на одне зареєстроване захворювання залишається стабільним в межах 3,0–3,1 відвідувань і є занадто великим показником для цього виду закладу за цим критерієм. Адже найкращий і оптимальний показник по місту за цим критерієм в іншому аналогічному закладі коливається біля 2,2 відвідувань на одне зареєстроване захворювання в різні роки спостереження. З отриманих даних випливає завдання для адміністрації оптимізувати результати праці медичного персоналу за цими показниками, підвищити ефективність роботи закладу. Привести у відповідність структуру і кількість персоналу, лікарів і медичних сестер до реальних потреб населення і з точки зору економічної доцільності.

Доступність медичної допомоги, до якої відносяться показники, що характеризують скільки різних медичних послуг може отримати населення за певний період. Серед таких показників і є число відвідувань лікаря на одного жителя, який за період аналізу коливається від 3,1 до 4,0 відвідувань з тенденцією до зростання показника. Цей показник свідчить про достатню доступність спеціалізованої медичної допомоги для населення. Разом з тим інший показник з цього ряду число осіб, що скористались денним стаціонаром протягом року, демонструє вдвічі нижчі цифри роботи денного стаціонару (254–265 осіб на 10 тис. нас.), ніж в середньому по закладам всього міста. Подібну характеристику, але з меншими відхиленнями (10–20%) від середніх міських показників демонструє показник числа амбулаторних операцій. Ці показники засвідчили не однакові можливості в отриманні певних медичних послуг для жителів різних районів міста, які обслуговуються різними медичними закладами.

Наступним кроком нашого аналізу було порівняння результатів роботи медичного закладу з результатами роботи системи, в якій він знаходиться, з системою охорони здоров'я великого міліонного міста за окремими критеріями і їх групами (таб. 3.).

Частка атестованих лікарів перевищує загально міський показник на 20%, медичних сестер на 11–15%. Коефіцієнт професіоналізму, який враховує число атестованих із кожної атестаційної категорії і є тим кращий, чим більше він наближається до одиниці, у лікарів в 1,5 перевищує аналогічний показник у сімейних лікарів. А у медичних сестер він кращий на 19% від сімейних медичних сестер.

Співвідношення лікарів і медичних сестер краще в медичному закладі на 40% – 23% ніж за середніми показниками у місті протягом всіх років, що аналізуються. Але динаміка цього показника демонструє негативну тенденцію і має опинитися у фокусі адміністративної уваги керівників усіх рангів і рівнів управління. Адже підготовка працівників середньої ланки медичної професії обходиться набагато дешевше, а результат їхньої діяльності задовольняє як споживача, так і систему охорони здоров'я своєю результативністю і якістю. Таким чином за блоком «персонал» всі критерії, які взяті до уваги, на багато кращі в медичному закладі, ніж в середньому по місту. Вони характеризують персонал медичного закладу як досвідчених фахівців, які можуть забезпечити високі результати медичної діяльності і бути прикладом для колег.

Функція лікарської посади в медичному закладі реалізується гірше ніж в середньому по місту на 13% - 35% і в різні роки спостереження і демонструє неухильну тенденцію до погіршення через зменшення відвідувань окремого лікаря в медичному закладі. Отримані результати є свідченням невідповідності структури і кількості персоналу спеціалізованої медичної допомоги реальним потребам населення в цій медичній допомозі за різними спеціалізаціями.

Таблиця 3.

**Досягнення результату КНП консультативно-діагностичний центр  
в порівнянні з середніми показниками у місті (К - 1,0)**

<b>Критерій</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Питома вага атестованих лікарів, %	+0,224	+0,19	+0,20	+0,20
Коефіцієнт професіоналізму лікарів, бали	-	-	+0,67	-
Питома вага атестованих серед. мед. прац., %	+0,113	+0,05	+0,15	+0,12
Коефіцієнт професіоналізму медичних сестер, бали	-	-	+0,19	-
Співвідношення лікарів та серед. мед. працівників.	+0,41	+0,36	+0,23	+0,31
Середній коефіцієнт за блоком <i>персонал</i>	0,747/3= +0,25	06/3 +0,20	1,44/5 +0,29	0,84/3 +0,28
Функція лікарської посади, відвідувань за рік.	-0,127	-0,133	-0,286	-0,349
Число відвідувань на одне зареєстроване захворювання.	+0,41	+0,39	+0,39	+0,37
Середній коефіцієнт за блоком <i>використання ресурсів</i>	0,28/2 = 0,14	0,257/2 =0,13	0,104/2 =0,05	0,02/2 = 0,01
Число відвідувань на одного жителя	-0,07	-0,06	-0,06	-0,11
Число хворих, що користувались стац. замісною допомогою на 10 тис. населення	-0, 51	-0,53	-0,53	-0,01
Число амбулаторних операцій на 10 тис. населення	-0,21	-0,14	-0,12	-0,12
Середній коефіцієнт за блоком <i>доступність послуг</i>	-0,72/3= -0,24	- 0,73/3= -0,24	-0,71/3 = -0,24	-0,24/3 = - 0,08
Середній коефіцієнт за всіма критеріями	0,31/8 = 0,039	0,127/8 0,016	0,424/10 = 0,004	0,62/8 = 0,078

Число відвідувань на одне зареєстроване захворювання, як показник ефективності використання ресурсів, виглядає краще ніж попередній і перевищує міський показник на 37% – 41% в різні роки. Таким чином один кращий показник нейтралізує інший не дуже високий показник і в цілому за блоком ефективності результат в різні роки кращий за середні показники міста від 1,0% до 14% в різні роки. Але динаміка середнього показника цього блоку для медичного закладу негативна за роки спостереження. Спостерігається неухильне рік від року зниження цього показника.

За блоком «доступності медичної допомоги» за всіма критеріями показники гірші ніж в середньому по місту в усі роки спостереження, тому і середні показники за всім блоком в різні роки гірші за місто від 24% до 8% із тенденцією до зниження показника (рис. 2.)

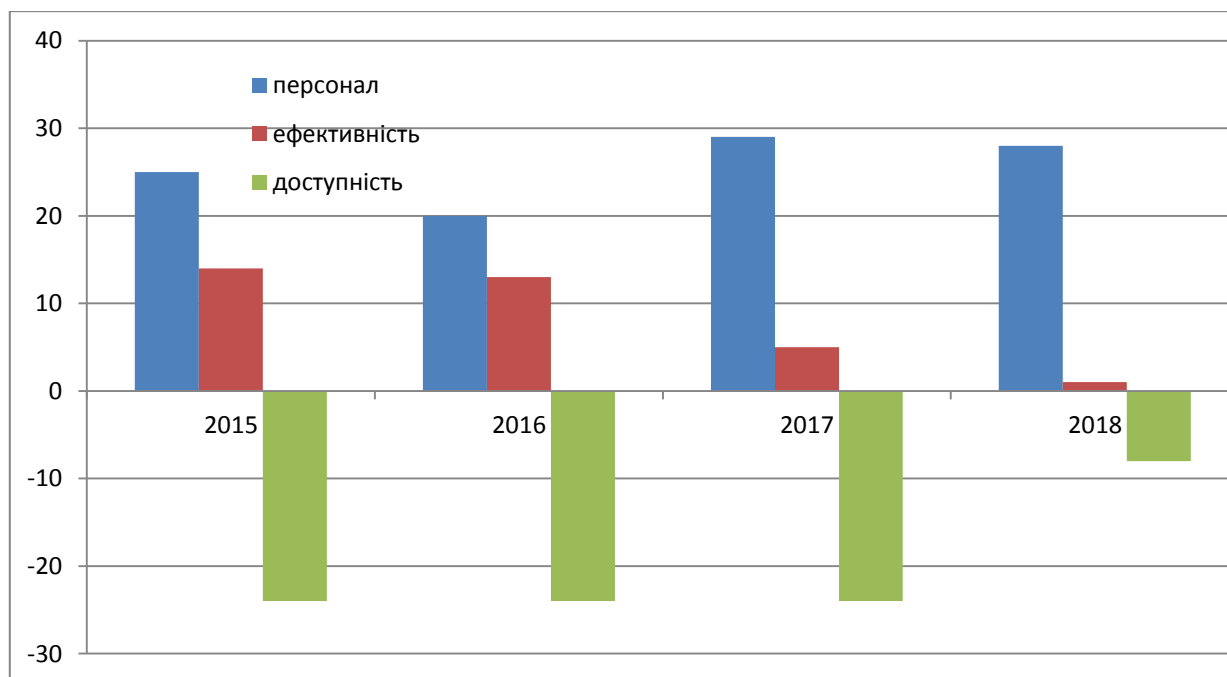


Рис. 2. Досягнення результату за різними напрямками роботи: персонал, ефективність, доступність медичної допомоги

Показник числа відвідувань на жителя в медичному закладі на 6-11% гірший за середні показники по місту в різні роки спостереження. Показник числа хворих що користувались стаціонарною замісною допомогою наполовину менший за середній показник по місту в різні роки. Показник числа амбулаторних операцій в медичному закладі на 10% - 20% гірший за середні показники по місту. Таким чином за всіма критеріями блоку доступності показники медичного закладу виявились гірші ніж в середньому по великому місту.

Інтегральна оцінка роботи КНП консультативно-діагностичний центр в порівнянні із системою охорони здоров'я всього міста представлено нижче (рис. 3.). За рахунок високої оцінки персоналу медичного закладу негативні оцінки за окремими критеріями і блоками були нейтралізовані іншими позитивними показниками. Найбільший рівень високої оцінки результативності медичного закладу випав на 2018 рік – краще міста майже на 8,0%. Найменший у 2017 році менше половина відсотка.

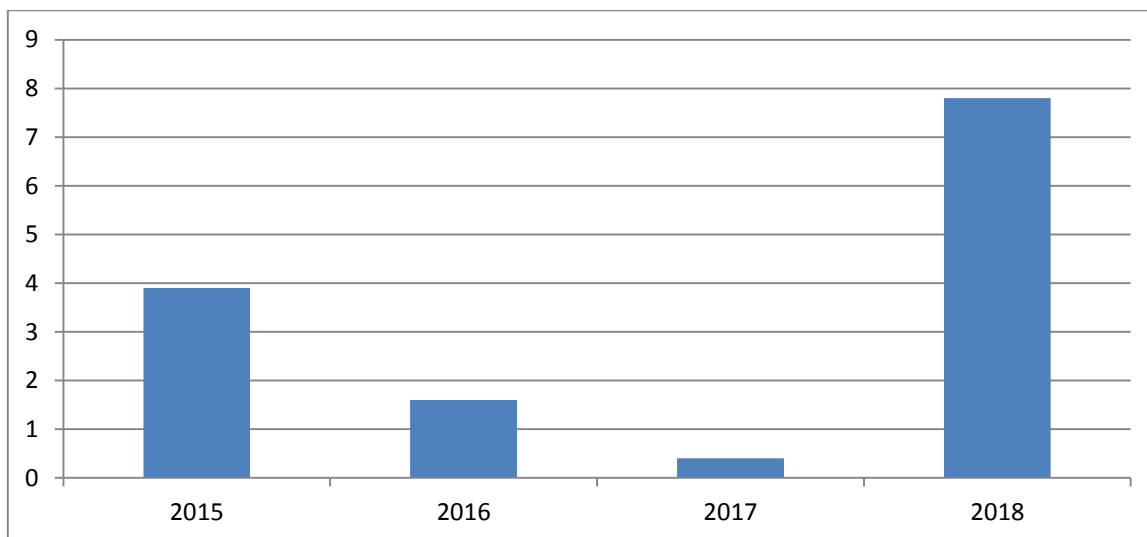


Рис. 3. Порівняння результативності роботи КНП із роботою міста у %

Отримані дані і результати аналізу роботи КНП Консультативно-діагностичний центр засвідчують дисбаланс між наявними ресурсами – медичним персоналом – і результатами діяльності медичного закладу. Якість медичного персоналу характеризується високим рівнем професіоналізму як лікарів так і медичних сестер. А показник професіоналізму за окремі роки перевищує в 1,5 рази професіоналізм сімейних лікарів всього міста і на 20% професіоналізм сімейних медичних сестер. Адміністрації медичного закладу необхідно звернути увагу на низькі обсяги надання медичних послуг населенню і організувати роботу закладу таким чином, щоб ефективніше використати можливості і потенціал медичного закладу. Складним завданням є завдання оптимізувати структуру і кількість медичного персоналу, на що мають звернути уваги не тільки керівництво закладу, но і керівники місцевої медичної адміністрації для більш ефективного використання наявних ресурсів.

Оцінити результати змін в результаті медичної реформи і ефективного управління організацією можна тільки при використанні різного роду різнобічної інформації про персонал, результати роботи і ефективності використання цих ресурсів. При цьому важливо правильно вибрати еталони порівняння по кожному напрямку оцінки. Отримавши досить повні і достовірні дані про діяльність об'єкту у минулому і про тенденції, що склалися, в його функціонуванні і розвитку, можна дати оцінку набутим змінам, виробити грамотні управлінські рішення, скласти плани і програми розвитку організації на подальші періоди. Значення і вага отриманої інформації буде зростати разом з тим, як вона підвищує авторитет і далекоглядність керівника, супроводжує рух організації до наміченої мети.

Розроблений алгоритм аналізу даних про діяльність КДЦ дозволяє побачити швидко і точно, а також оцінити, що відбувається в організації, які зміни переважають, як ведуть себе динамічні процеси за різні інтервали господарської діяльності (місяць, квартал, півріччя, рік). Запропонована система дозволяє зробити аналіз і побачити спрямованість змін з різним ступенем деталізації, дозволяє зрозуміти глибше причини проблем і відставання. Отримана інформація стає важливим елементом зв'язку між виконавцями і керівниками як по вертикалі, так і по горизонталі, сприяє своєчасному прийняттю рішень. На підставі отриманої точної інформації взаємини між виконавцями та їхніми керівниками стають чіткими і зрозумілими всім. Представлена система інформаційного забезпечення управлінського процесу в медичній організації дозволяє кількісно оцінити результативність діяльності організації та його окремих структурних підрозділів, розширити горизонти бачення і своєчасно прийняти коригуючі заходи.

Управління організацією неодмінно потребує діагностики стану справ в будь-який момент часу і при необхідності коректування дій і планів у випадку виявлення небажаних відхилень з урахуванням можливостей і стану організації. Система показників, обрана для

аналізу, є системою вимірів (зіставлення з еталоном) і оцінки (вибір шкали оцінок : добре – погано) за певними характеристиками (критеріям), яка вимірює в кількісних показниках розмірність характеристик об'єкту або явища, динаміку і спрямованість змін, що спостерігаються, – тенденцію і місце об'єкту або явища серед інших схожих на нього. Здатність керівництва організації правильно інтерпретувати отриману інформацію про діяльність організації визначає її добробут в довготривалій перспективі, робить управління організацією компетентним, розкриває перспективи розвитку і дозволяє вчасно побачити відхилення від бажаного і виправити помилки і недоліки.

**Висновки.** Обґрунтовано модель 10 критеріїв і аналізу роботи медичного закладу вторинної спеціалізованої амбулаторної медичної допомоги, що складається із наступних блоків критеріїв: персонал, ефективність використання ресурсів, доступність медичної допомоги для населення, які спираються на дані офіційної статистики і існуючих звітних форм.

Практично використано розроблену модель для інтегральної оцінки діяльності роботи медичного закладу в порівнянні із середніми або нормативними показниками за допомогою індексного методу, що дозволило визначити міру відставання організації від системи охорони здоров'я великого міста.

Аналіз отриманих даних показав високий рівень професіоналізму медичного персоналу закладу, що піддався аналізу. Але ефективність використання ресурсів медичного закладу за роки спостереження знижується. Особливу увагу привертає функція лікарської посади, яка реалізується гірше в усі роки спостереження ніж в середньому в місті іншими лікарями і має негативну динаміку.

Доступність медичної допомоги для населення і використання медичних технологій, що характеризувалась декількома показниками, в медичному закладі гірша ніж в середньому по місту і це потребує виправлення за для забезпечення рівних можливостей для всіх жителів міста незалежно від місця проживання і закладу, до якого вони завернулись.

### *Література.*

1. Індекс здоров'я. Україна–2018: Результати загальнонаціонального дослідження / Укл. Степурко Т. Г. та ін. Київ, 2018. 178 с.
2. Літвак А., Гінжол І., Яковцева Т. Оцінка роботи і управління стоматологічною поліклінікою за результатами і цілями. *Актуальні проблеми державного управління*: зб. наук. праць. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2004. Вип. 3(19). С. 298– 11.
3. Літвак А. І. Дослідження систем управління медичного закладу: навч. посіб. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2005. 142 с.
4. Литвак А. И. Информация и управление. *Главный врач*. 2007. № 5(73). С. 73–81.
5. Показники здоров'я населення та діяльності закладів охорони здоров'я м. Одеси за 2015–2016 р.р. Одеса. 2017 рік. 333 с.
6. Показники здоров'я населення та діяльності закладів охорони здоров'я м. Одеси за 2017–2018 р.р. Одеса. 2019 рік. 338 с.

### *References.*

1. Indeks zdorovia. Ukraina–2018: Rezultaty zahalnonatsionalnoho doslidzhennia / Ukl. Stepurko T. H. ta in. Kyiv, 2018. 178 s.
2. Litvak A., Hinzhol I., Yakovtseva T. Otsinka roboty i upravlinnia stomatolohichnoiu poliklinikoiu za rezultatamy i tsiliamy. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia*: zb. nauk. prats. Odesa: ORIDU NADU, 2004. Vyp. 3(19). S. 298– 11.
3. Litvak A. I. Doslidzhennia system upravlinnia medychnoho zakladu: navch. posib. Odesa: ORIDU NADU, 2005. 142 s.
4. Lytvak A. Y. Ynformatsiya y upravlenye. Hlavnii vrach. 2007. № 5(73). S. 73–81.

5. Pokaznyky zdorovia naseleння ta diialnosti zakladiv okhorony zdorovia m. Odesy za 2015–2016 r.r. Odesa. 2017 rik. 333 s.
6. Pokaznyky zdorovia naseleння ta diialnosti zakladiv okhorony zdorovia m. Odesy za 2017–2018 r.r. Odesa. 2019 rik. 338 s.

УДК 336.24.07(100)

DOI: <https://doi.org/10.35432/tisb262021239012>**Олена Макарова***аспірант ОРІДУ НАДУ при Президентіві України*

## ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ МИТНИХ ОРГАНІВ З УРАХУВАННЯМ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ

Державна митна служба України, представлена в кожному регіоні країни і на всіх її кордонах, потребує належної організації своєї роботи, відповідної побудови організаційної структури та врахування зарубіжного досвіду організації діяльності митних органів, включаючи досвід суміжних країн. Тому дослідження питання організаційних засад діяльності митних органів України є на сьогоднішній день визначальним для подальшої побудови ефективного державного управління митною справою та дієвого реформування митної системи.

**Ключові слова:** митна служба; організаційна структура; державне управління митною справою; реформування митної служби; зарубіжний досвід.

**Olena Makarova***PhD student ORIPA NAPA under the President of Ukraine*

## ORGANIZATIONAL PRINCIPLES OF ACTIVITY OF CUSTOMS AUTHORITIES CONSIDERING FOREIGN EXPERIENCE

The State Customs Service of Ukraine, represented in each region of the country and on all its borders, needs proper organization of its work, appropriate construction of organizational structure and considering foreign experience in organizing the activities of customs authorities, including the experience of neighboring countries. Therefore, the study of the organizational principles of the customs authorities of Ukraine is currently crucial for the further construction of effective public administration of customs affairs and effective reform of the customs system. At the current stage of reform, the customs system of Ukraine should move to the format of functioning as a single legal entity. However, this form of organization of activity, recommended by foreign partners, causes contradictory views in professional circles, which can cause difficulties in the activities of foreign economic activity and slow down the provision of administrative services by territorial bodies of the State Customs Service. The aim of this paper is to analyze the existing organizational structure of the customs authorities of Ukraine, review the organizational structures of foreign countries and formulate proposals for further development of effective organizational principles of customs authorities. Taking into account specific functions prescribed in the Regulations on the State Customs Service of Ukraine (the State Customs Service implements the state customs policy, state policy in the field of combating offenses in the application of customs legislation), the state audit control by the Ministry of Finance of Ukraine, we see the need to subordinate the State Customs Service as a central executive body with specific functions and special status of Ukraine to the Cabinet of Ministers of Ukraine.

**Key words:** customs service; organizational structure; public administration of customs affairs; customs service reform; foreign experience.

**Постановка проблеми.** На сьогоднішній день реформування митної служби є одним з пріоритетних питань, від вирішення якого залежить фінансова та економічна безпека держави. На сучасному етапі реформування митна система України має перейти у формат функціонування єдиної юридичної особи. Втім, така форма організації діяльності,

рекомендована зарубіжними партнерами, викликає суперечливі точки зору в професійних колах, що може викликати труднощі в діяльності суб'єктів ЗЕД та сповільнити надання адміністративних послуг територіальними органами Держмитслужби. Тому огляд зарубіжного досвіду організації діяльності митних органів та формулювання пропозицій щодо оптимальної організації діяльності вітчизняних митниць має велике практичне значення для подальшого реформування митної системи України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблема інституційного реформування митної системи займалися такі вітчизняні вчені: В. Ченцов, А. Мазур, О. Павленко, О. Трякіна. Реформуванню державного управління митною справою України присвячено дисертацію І. Квеліашвілі. Питання реформування митних органів в умовах євроінтеграції вивчалось в наукових працях Л. Дорофєєвої. Втім, стрімкі зміни вітчизняного законодавства, часті зміни векторів реформування митних органів, нові виклики, які постають перед митними адміністраціями всього світу в нових реаліях карантинних обмежень, зумовлюють необхідність більш актуалізованого дослідження організаційних засад діяльності митних органів та міжнародного досвіду.

**Мета статті.** Метою даного дослідження є аналіз існуючої організаційної структури митних органів України, огляд організаційних структур зарубіжних країн і формулювання пропозицій для подальшої розбудови ефективних організаційних засад діяльності митних органів.

**Виклад основного матеріалу.** Мета та завдання реформи управління державними фінансами у складі системи державного управління визначені Стратегією реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 лютого 2017 р. № 142. Потребує опрацювання питання щодо можливості централізації окремих функцій із забезпечення діяльності центральних органів виконавчої влади. Тому метою Стратегії реформування державного управління є забезпечення підзвітності системи органів виконавчої влади суспільству, її раціональної побудови, чіткий розподіл повноважень та відповідальності.

Поки процес реформування державного управління загалом, та управління митною справою зокрема, й досі триває, суспільно активні громадяни, а також їх об'єднання беруть активну участь в роботі митних органів. При Державній митній службі та її територіальних органах діють громадські ради, представники різноманітних асоціацій. При Державній митній службі та її територіальних органах діють громадські ради, представники різноманітних асоціацій (наприклад, Асоціація міжнародних перевізників України), різноманітні неурядові неприбуткові організації (наприклад, Громадська ініціатива «За чесну та прозору митницю»). Всі ці організації мають певний вплив на процеси прийняття рішень в системі митних органів.

Окрім незадоволеності діяльністю митних органів з боку представників громадськості та професійної спільноти, неефективність роботи митниць в складі ДФС та Держмитслужби зафіксувала і Рахункова Палата під час аудиту ефективності діяльності Державної фіскальної служби України, Державної податкової служби України та Державної митної служби України, проведеного у 2020 році за період 2019 – квітень 2020 року. Зокрема, аудитом було встановлено, що об'єднання митних та податкових органів в єдиний контролюючий орган негативно вплинуло на ефективність митного контролю за переміщенням товарів через кордон та протидії шахрайським операціям. Таке реформування також негативно позначилося на оперативності та якості митного обслуговування суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності та призвело до занедбання митної інфраструктури на кордонах. Подальша реорганізація ДФС шляхом її поділу на ДПС і Держмитслужбу здійснювалася без затвердження Мінфіном низки нормативно-правових актів, необхідних для ефективного виконання цими органами покладених на них повноважень. Це погіршило адміністрування митних платежів. Рахункова палата наголошує, що ДФС належно не організувала припинення як юридичних осіб її митних органів. Наказами ДФС

продовжувалися терміни реорганізації митниць, внаслідок чого за рахунок коштів державного бюджету утримувалися органи, які не здійснювали жодних повноважень у цій сфері. Відтак, кошти держбюджету використовувалися неефективно і непродуктивно [1].

Такі незадовільні результати діяльності державних органів, які мають забезпечувати виконання фіскальних функцій держави, не могли залишитися без уваги органів виконавчої влади. Ще в 2017 році Міністерством фінансів України було представлено Концепцію реформування системи органів, що реалізують державну податкову та митну політику. Концепція передбачає реформування системи митних органів, використовуючи досвід провідних країн світу, кращі світові практики, рекомендації МВФ та Митно-прикордонної служби США. Втім, плани щодо ліквідації територіальних митних органів та приведення митної структури до формату єдиної юридичної особи викликали жваві дискусії у митній спільноті. Тому вивчення зарубіжного досвіду державного управління митною справою є досить актуальним та важливим питанням в контексті наближення українських митних стандартів до європейських, розбудови оптимальної та ефективної митної системи в Україні [2].

До цього, у червні 2015 року Уряд України презентував інституційну реформу ДФС. В її основі – ідея аутсорсингу (outsourcing), що у ролі експерименту передбачала практиковане раніше в окремих країнах з перехідною економікою делегування управління окремими митницями іноземній компанії Crown Agents.

У 2013 р. уряд Албанії підписав угоду із залучення іноземних консультантів до вдосконалення митної діяльності на загальну суму 8,5 млн €. Контрактом передбачалося, що внаслідок «митного аутсорсингу» консультанти збільшать надходження від митних платежів на 1% ВВП країни. Проте ці очікування не виправдалися. За даними албанського Мінфіну, фактичні надходження від імпортного податку стали на 3,5% менше, ніж було заплановано. Як наслідок, уряд Албанії у серпні 2015 р. визначився, що не буде продовжувати контракт з британськими консультантами на наступний рік.

Приватна іноземна компанія надавала консультаційні послуги митній адміністрації Болгарії з 2001 року. Послуги іноземців сплачувались безпосередньо з кишені болгарського платника податків. Контракти з іноземцями спочатку були засекречені. Проте у 2009 р. болгарський уряд прийняв рішення опублікувати тексти двох укладених контрактів для більшої прозорості державних фінансів. Міністерство фінансів країни зробило висновок, що послуги британців досить дорогі, коли Болгарія має власних фахових працівників, які зможуть змінити митницю на краще.

Всесвітня митна організація (ВМО) свою думку з цього приводу вже висловлювала неодноразово. Під час відповідних численних робочих заходів (які здебільшого проводилися у країнах Африки) керівні експерти ВМО постійно наголошували, що неприпустимо, щоб приватні компанії виконували функції саме митниці як державного органу (наприклад, огляди, митна оцінка, контроль класифікації та походження тощо). Дослідження досвіду таких країн, що були у свій час проведені ВМО, показали суперечливі результати щодо (не)спроможності іноземців як підвищити рівень податкових надходжень, так і покращити ефективність роботи митниці. Негативний досвід митного аутсорсингу мала і Грузія (1999–2002 рр.) із залученням через непрозорий тендер британської компанії ITS [3, с. 192–194].

Якщо взяти до уваги приклад розвинутих країн, то тут в першу чергу необхідно звернутись до таких країн як США, Велика Британія, Франція, Німеччина.

Так, митно-прикордонна служба США (U.S. Customs & Border protection, далі – СВР) – одне з агентств, що входить до складу Міністерства внутрішньої безпеки США – U.S. Department of Homeland Security (DHS), яке включає в себе ще 21 відомство. Основні функції СВР – правоохоронна, що передбачає боротьбу з тероризмом та незаконною міграцією, захист національної економіки, захист довкілля і здоров'я громадян, збереження культурної спадщини, охорона державного кордону, а також підтримка законної зовнішньої торгівлі та туризму. СВР є найбільшим серед правоохоронних органів у Сполучених Штатах за кількістю працівників – понад 62 450 співробітників. Регіональна структура митного напряму складається з 20 митниць

(Field Operations offices), 328 пунктів контролю (ports of entry) і 15 станцій попереднього контролю в Канаді, Ірландії та країнах Карибського басейну [4].

Що стосується митних органів Великої Британії, Її Величності служба доходів і митниць (Her Majesty's Revenue & Customs, далі HMRC) є органом державної влади «без міністерського портфеля», створена Актом парламенту в 2005 році як новий орган, що замінив Службу внутрішніх доходів і Митно-акцизну службу. Казначейство (Міністерство фінансів) спрямовує і розробляє стратегію податкової політики, HMRC відповідає за її реалізацію. У структурі HMRC серед 72 департаментів власне «митних» лише 25 [5].

Державна фіскальна служба відтворювала британську модель в українських реаліях.

Митна система Франції складається з таких елементів, а саме: Генеральна дирекція митниць і непрямих податків; 12 міжрегіональних дирекцій; 42 регіональних дирекцій [6].

Можна стверджувати, що в певному сенсі Україна в 90-х рр. фактично відтворювала французьку модель побудови системи митних органів.

Митна служба Німеччини має систему трьох рівнів. На чолі служби стоїть Федеральне Міністерство фінансів (перший рівень). Центральний апарат митної служби знаходиться в Бонні. Другий рівень складається з Головних фінансових дирекцій (це митні та податкові підрозділи, а також дислоковане в Кельні управління, яке протидіє незаконному використанню робочої сили в усіх федеральних відомствах). До цієї ж структури входить оперативно-розшукове відомство. Третій рівень – це регіональні митниці і митниці. Для оформлення платежів служба має чотири федеральні каси, а для здійснення різного роду експертиз і досліджень – п'ять митних лабораторій. Крім того, митна служба має 11 власних навчальних центрів, які забезпечують підготовку і перепідготовку кадрів. Щодо функціональних обов'язків Митної служби Німеччини, то вона стягує мито, податок на алкогольні напої, інші встановлені законом споживчі товари, включно з ПДВ з товарів, що ввозяться в країну, а також інші податки, встановлені Європейським Союзом [7].

Таким чином, ми бачимо, що країни, які найбільше дбають про національну безпеку, віддають перевагу захисним та безпековим функціям митниці, а відповідно, і її підпорядкування відноситься до силового блоку, а ті країни, які віддають перевагу фіскальній функції – підпорядковують митниці міністерствам фінансів або об'єднують їх з податковими органами.

Фахівці з основ дослідження систем управління дотримуються думки, що управлінський апарат організації має бути представлено особами й органами, які здійснюють розробку й реалізацію стратегії і тактики поведінки організації та наділені правом видавати накази, розпорядження, а також правом контролю за їх виконанням. Що стосується національних фіскальних органів, то на сьогоднішній день, враховуючи пропозиції та вимоги наших міжнародних партнерів, Україна здійснює реформування Державної фіскальної служби України шляхом створення Бюро економічної безпеки, Державної податкової служби, Державної митної служби та приведення ДПС та ДМС до єдиної юридичної особи.

Як зазначається в Митному кодексі України (ч. 4 ст. 7), безпосереднє керівництво здійсненням митної справи покладається на центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну митну політику. Відповідно до статті 545 Митного кодексу України, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну митну політику, спрямовує, координує та контролює діяльність митниць, здійснює інші повноваження, передбачені цим Кодексом та іншими законами України, в межах своїх повноважень видає накази, організує та контролює їх виконання. В свою чергу, митниця є територіальним органом центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну митну політику, має окремий баланс, рахунки в органах, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів, печатку та бланк із зображенням Державного Герба України та із своїм найменуванням і діє відповідно до Конституції України, цього Кодексу, інших нормативно-правових актів та на підставі положення, яке затверджується наказом центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну митну політику (стаття 546 Митного кодексу України) [8].

Згідно із Законом України № 3166-VI «Про центральні органи виконавчої влади», який визначає організацію, повноваження та порядок діяльності центральних органів виконавчої влади України, міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики.

Діяльність центральних органів виконавчої влади за цим Законом спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів згідно із законодавством. Також Законом передбачено, що керівник центрального органу виконавчої влади призначає на посади за погодженням із відповідним міністром та головами відповідних місцевих державних адміністрацій, звільняє з посад керівників територіальних органів центрального органу виконавчої влади; призначає на посади за погодженням з міністром, звільняє з посад заступників керівників територіальних органів центрального органу виконавчої влади [9].

Така ситуація є логічною та не суперечить чинному законодавству. З метою уникнення негативних наслідків роботи центрального органу виконавчої влади, яким також є Державна митна служба України, профільне міністерство (в даному випадку – Міністерство фінансів України) погоджує всі ключові призначення в підпорядкованому органі виконавчої влади, контролює реалізацію державної політики у відповідній сфері центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується ним. Втім, в даній ситуації існує певна проблема, пов'язана із постійними реорганізаційними змінами, кадровим голодом, тимчасовими обмеженнями на проведення конкурсів на зайняття посад державної служби у зв'язку із карантинними заходами. Всі ці фактори впливають на відсутність в більшості територіальних органів Держмитслужби постійно призначених керівників та їх заступників. Виходом в даній ситуації може бути тимчасове покладання обов'язків за посадами керівників. В Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» не йдеться про погодження тимчасового виконання обов'язків керівників територіальних органів виконавчої влади профільним міністерством. Проте така норма прописана в Положенні про Державну митну службу України, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 06.03.2019 № 227 [10]. Так, одним із повноважень Голови ДМСУ визначено, що він призначає на посаду та звільняє з посади за погодженням з Міністром фінансів керівників та заступників керівників територіальних органів Держмитслужби, у тому числі у разі покладення обов'язків за вакантними посадами.

Така норма Положення про Державну митну службу України суперечить Закону України «Про центральні органи виконавчої влади». Крім того, це значно сповільнює процес розстановки кадрів та оперативного управління митницями.

Із даної ситуації можна вийти шляхом усунення норми погодження тимчасового виконання обов'язків керівника територіальних органів Держмитслужби із Положення про Державну службу, або шляхом розроблення та затвердження чіткого регламенту процесу та термінів погодження Мінфіном.

Крім того, як зазначається у звіті Рахункової Палати, у періоді, що досліджувався (2019 – квітень 2020 року), законодавство, яке визначало правові засади функціонування органів ДФС, ДПС і Держмитслужби, в цілому було сформованим. Водночас у зв'язку з проведенням адміністративної реформи окремі положення нормативно-правових актів у цій сфері є неузгодженими та суперечливими. До Положення про ДФС не внесено зміни щодо перерозподілу повноважень між ДФС, ДПС і Держмитслужбою. До того ж Мінфіном не забезпечено розробки проєктів нормативно-правових актів, необхідних для внесення комплексних змін до чинного законодавства, що регулює діяльність ДПС, Держмитслужби та їх територіальних органів, у зв'язку з проведенням адміністративної реформи. Наказом Держмитслужби № 25 змінено територію діяльності деяких митниць шляхом перерозподілу між різними митницями Держмитслужби окремих митних постів, розташованих на території однієї адміністративно-територіальної одиниці (області, міста), але до Постанови Кабінету

Міністрів України від 02.10.2019 № 858 «Про утворення територіальних органів Державної митної служби» (набрала чинності з 04.10.2019) відповідних змін не внесено. Як наслідок, території діяльності Буковинської, Галицької, Подільської, Волинської, Північної, Поліської та Слобожанської митниць, визначені наказом Держмитслужби, не відповідають положенням цієї постанови КМУ [1].

**Висновки.** Враховуючи наведені вище факти та прописані в Положенні про Державну митну службу України специфічні функції (Держмитслужба реалізує державну митну політику, державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування законодавства з питань митної справи), підтверджені державним аудитом ефективності неналежний рівень і стан координації діяльності та контролю з боку Міністерства фінансів України, нами вбачається необхідність підпорядкування Державної митної служби як центрального органу виконавчої влади зі специфічними функціями та спеціальним статусом України напрямку Кабінету Міністрів України.

На наш погляд, це дасть можливість більш оперативно та ефективно координувати діяльність Держмитслужби та контролювати виконання покладених на неї функцій. Адже результативність належного державного управління митною справою полягає в ефективності реалізації митної політики України.

### *Література.*

1. Офіційний сайт Рахункової Палати. URL: [https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2020/34-3\\_2020/Zvit\\_34-3\\_2020.pdf](https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2020/34-3_2020/Zvit_34-3_2020.pdf) (дата звернення: 03.05.2021)
2. Саварець А. Український та зарубіжний досвід побудови митних органів: рекомендації для сучасної України. URL: [http://www.ier.com.ua/files/Projects/Projects\\_2014/Trade\\_Facilitation\\_dialogue/Ukrainian\\_custom\\_s\\_service\\_Savarets\\_2017.pdf](http://www.ier.com.ua/files/Projects/Projects_2014/Trade_Facilitation_dialogue/Ukrainian_custom_s_service_Savarets_2017.pdf) (дата звернення: 03.05.2021)
3. Ченцов В. В., Мазур А. В. Інституційне реформування митної системи: вітчизняний досвід державного управління. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2018. № 1(18). С. 190–199.
4. Звіт щодо основних показників діяльності Митно-прикордонної служби США, червень 2020. URL: <https://www.cbp.gov/sites/default/files/assets/documents/2020-Jun/CBP-Snapshot-20200611-web.pdf> (дата звернення: 03.05.2021)
5. Електронний ресурс. URL : [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/581951/HMRC-organisation-chartJanuary-2017.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/581951/HMRC-organisation-chartJanuary-2017.pdf) (дата звернення: 2017)
6. Електронний ресурс. URL : <http://www.douane.gouv.fr/articles/a12110-organisation-territoriale-de-la-douane-et-services-ouverts-au-public> (дата звернення: 03.05.2021)
7. Митна служба ФРН на сучасному етапі. *Митний брокер*. 2005. № 6. С. 93-94
8. Митний кодекс України: Закон України № 4495-VI від 13.03.2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17> (дата звернення: 03.05.2021)
9. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України № 3166-VI від 17.03.2011 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text> (дата звернення: 03.05.2021)
10. Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України: Постанова Кабінету Міністрів України № 227 від 06.03.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення: 03.05.2021)

### *References.*

1. Ofitsiynyi sait Rakhunkovoi Palaty. URL: [https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2020/34-3\\_2020/Zvit\\_34-3\\_2020.pdf](https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2020/34-3_2020/Zvit_34-3_2020.pdf) (data zvernennia: 03.05.2021)
2. Savarets A. Ukrainskyi ta zarubizhnyi dosvid pobudovy mytnykh orhaniv: rekomendatsii dlia suchasnoi Ukrainy. URL:

- [http://www.ier.com.ua/files/Projects/Projects\\_2014/Trade\\_Facilitation\\_dialogue/Ukrainian\\_custom\\_s\\_service\\_Savarets\\_2017.pdf](http://www.ier.com.ua/files/Projects/Projects_2014/Trade_Facilitation_dialogue/Ukrainian_custom_s_service_Savarets_2017.pdf) (data zvernennia: 03.05.2021)
3. Chentsov V. V., Mazur A. V. Instytutsiine reformuvannia mytnoi systemy: vitchyzniani dosvid derzhavnoho upravlinnia. Publichne upravlinnia ta mytne administruvannia. 2018. № 1(18). S. 190–199.
  4. Zvit shchodo osnovnykh pokaznykiv diialnosti Mytno-prykordonnoi sluzhby SShA, cherven 2020. URL: <https://www.cbp.gov/sites/default/files/assets/documents/2020-Jun/CBP-Snapshot-20200611-web.pdf> (data zvernennia: 03.05.2021)
  5. Elektronnyi resurs. URL : [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/581951/HMRC-organisation-chartJanuary-2017.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/581951/HMRC-organisation-chartJanuary-2017.pdf) (data zvernennia: 2017)
  6. Elektronnyi resurs. URL : <http://www.douane.gouv.fr/articles/a12110-organisation-territoriale-de-la-douane-et-services-ouverts-au-public> (data zvernennia: 03.05.2021)
  7. Mytna sluzhba FRN na suchasnomu etapi. Mytnyi broker. 2005. № 6. S. 93-94
  8. Mytnyi kodeks Ukrainy: Zakon Ukrainy № 4495-VI vid 13.03.2012 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17> (data zvernennia: 03.05.2021)
  9. Pro tsentralni orhany vykonavchoi vlady: Zakon Ukrainy № 3166-VI vid 17.03.2011 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text> (data zvernennia: 03.05.2021)
  10. Pro zatverdzhennia polozhen pro Derzhavnu podatkovu sluzhbu Ukrainy ta Derzhavnu mytnu sluzhbu Ukrainy: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy № 227 vid 06.03.2019 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2019-%D0%BF#Text> (data zvernennia: 03.05.2021)

УДК 343.35:35.08]:352

DOI: <https://doi.org/10.35432/tisb262021239030>**Ірина Матвєєнко**

*начальник відділу з координації наукової роботи та докторантури  
ОПІДУ НАДУ при Президентові України, к. держ. упр.  
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0002-2567-9668>*

**Оксана Маланчук**

*аспірант ОПІДУ НАДУ при Президентові України,  
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0002-7965-9734>*

## **ВДОСКОНАЛЕННЯ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ЗАХОДІВ НА ТЕРИТОРІАЛЬНОМУ РІВНІ: ВИКЛИКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ**

У статті досліджено особливості вдосконалення антикорупційних заходів на територіальному рівні. Наголошено, що побудова раціональної системи національної антикорупційної політики України реалізується в контексті дотримання критеріїв відповідно до євроінтеграційного вектору. Акцентовано увагу на основних причинах низького рівня зниження корупції в органах публічної влади на територіальному рівні та окреслено причини такої тенденції, яка пов'язана з незавершеністю процесу реформування центральних органів виконавчої влади. Встановлено, що процес виконання антикорупційних програм характеризується відсутністю кадрових та інституційних механізмів їх реалізації, а також недостатнім рівнем експертних можливостей для оцінки та ідентифікації корупційних ризиків. Виділено першочергові заходи, які потребують суттєвого вдосконалення щодо протидії корупції. Проаналізовано інструментально-методичне забезпечення розробки та реалізації окремими суб'єктами місцевої публічної влади власних програмно-цільових антикорупційних стратегій. Підкреслена доцільність прийняття стратегічного документа у сфері запобігання та протидії корупції, запропоновано удосконалення кадрових та інституційних механізмів їх реалізації. Окреслено перспективи подальших розвідок щодо пошуку шляхів ефективних заходів щодо протидії корупції які потребують суттєвого вдосконалення.

**Ключові слова:** корупція; антикорупційні заходи; антикорупційне законодавство; запобігання та протидія корупції; програмно-цільовий метод.

**Iryna Matvieienko**

*Head of the Department for Coordination of Scientific Work and Doctoral Studies,  
ORIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD in Public Administration,  
Associate Professor of Regional Policy and Public Administration Chair  
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0002-2567-9668>*

**Oksana Malanchuk**

*PhD student of Regional Policy and Public Administration Chair,  
ORIPA NAPA under the President of Ukraine,  
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0002-7965-9734>*

## **IMPROVING ANTI-CORRUPTION MEASURES AT THE TERRITORIAL LEVEL: CHALLENGES AND PROSPECTS**

The article examines the features of improving anti-corruption measures at the territorial level. It is emphasized that the construction of a rational system of national anti-corruption policy of

Ukraine is implemented in the context of compliance with the criteria in accordance with the European integration vector. It is noted that the process of forming a state policy to prevent corruption is underway, in particular, the relevant anti-corruption package has been adopted, and a number of special bodies in the field of preventing and combating corruption have been established. Emphasis is placed on the main reasons for the low level of corruption in public authorities at the territorial level and outlines the reasons for this trend, which is associated with the incomplete process of reforming central executive bodies. It is established that the process of implementation of anti-corruption programs is characterized by the lack of personnel and institutional mechanisms for their implementation, as well as an insufficient level of expertise to assess and identify corruption risks. Priority measures have been identified that need to be significantly improved in order to combat corruption. It is proposed to regulate the issue of determining the legal basis of lobbying, to create effective mechanisms for monitoring this process on the basis of the involvement of civil society institutions and on the basis of best foreign experience. The instrumental and methodological support of the development and implementation of individual programs of local public authorities of their own program-targeted anti-corruption strategies is analyzed. The expediency of adopting a strategic document in the field of preventing and combating corruption was noted, and the improvement of personnel and institutional mechanisms for their implementation was proposed. Prospects for further exploration to find ways to effectively combat corruption that need significant improvement are outlined.

**Key words:** corruption; anti-corruption measures; anti-corruption legislation; prevention and counteraction of corruption; program-target method.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Сучасний рівень корупції в Україні визнається як критичний. За результатами Всеукраїнського соціологічного опитування (всього опитано 2026 респондентів), яке проводилося Київським міжнародним інститутом соціології у вересні 2018 року на замовлення ГО «Детектор медіа» та за фінансової підтримки Міністерства іноземних справ Данії та NED (National Endowment for Democracy) переважна більшість українців вбачає більше загроз для незалежності України серед внутрішніх причин, а не серед зовнішніх. При цьому 57 % респондентів вважають топ-загрозою саме корупцію у владі [1].

Для вирішення проблеми протидії корупції в Україні було прийнято антикорупційне законодавство, запроваджено нові та вдосконалено існуючі заходи запобігання корупції, залучено широке коло суб'єктів реалізації державної політики протидії корупції. В той же час, обрані державою заходи не дають бажаного ефективного результату. Зважаючи на те, що створення раціонально побудованої системи національної антикорупційної політики України за сучасних умов реалізується в контексті дотримання критеріїв щодо євро інтеграційної спрямованості. Це вимагає вдосконалення механізмів реалізації державної політики протидії корупції на територіальному рівні та визначення основних заходів щодо протидії корупції в органах влади.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Зважаючи на комплексний характер корупції виокремлено значний доробок вітчизняних та зарубіжних учених. В галузі публічного управління та адміністрування проблема корупції здебільшого досліджується в контексті аналізу нормативно-правового регулювання механізмів функціонування органів влади (Бабенко С., Баштанник В., Галан П., Гвоздецький В., Дем'янчук В., Дмитрієв Ю., Задорожний С., Лазаренко С., Сухонос С. та ін.), ефективності професійної діяльності посадовців (Н. Липовська, Т. Пахомова, С. Серьогін та ін.). Втім, окремі аспекти щодо механізмів державної політики протидії корупції на територіальному рівні та вдосконалення організаційно-правових засад недостатньо систематизовані.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** За наявності великої кількості поважних наукових публікацій та значного масиву експертно-аналітичних матеріалів, присвячених теоретико-прикладним питанням вдосконалення антикорупційних

заходів на територіальному рівні, удосконалення реалізації державної політики щодо протидії корупції, дослідження корупції як явища, що загрожує національній безпеці, гальмує економічний розвиток держави та значно знижує рівень довіри громадськості до органів публічної влади, все ще залишаються невирішеними. Слід наголосити, що в Україні відбувається процес формування державної політики запобігання корупції, прийнятий відповідний антикорупційний пакет, а також створено ряд спеціальних органів у сфері запобігання та протидії корупції, як Національне антикорупційне бюро, Спеціалізована антикорупційна прокуратура, Національне агентство запобігання корупції, Державне бюро розслідувань. Втім, на сьогодні в Україні не сформовано ефективну систему щодо запобігання та протидії корупції та дієвих антикорупційних заходів на територіальному рівні.

**Мета статті.** Зважаючи на широту тематичного поля цієї публікації, слід чітко визначитися не лише з самою метою, яка полягає в обґрунтуванні необхідних організаційних змін щодо вдосконалення антикорупційних заходів на територіальному рівні, визначенні механізмів реалізації державної політики протидії корупції з урахуванням оцінки сучасного стану протидії корупції та заходів щодо зниження рівня корупціогенних ризиків і підвищення рівня доброчесності. Це обумовлює предметну основу, яка представляє собою сукупність організаційних та інституційних публічно-управлінських відносин, визначення головних заходів для втілення антикорупційної політики, а також забезпечення ефективної, координованої та прозорої системи роботи антикорупційних інституцій.

**Виклад основного матеріалу.** Україна як держава-учасниця Конвенції ООН проти корупції зобов'язана на виконання її вимог розробляти й здійснювати (проводити) ефективну скоординовану політику протидії корупції, яка сприяє участі суспільства і яка відображає принципи правопорядку, належного управління державними справами й державним майном, чесності й непідкупності, прозорості й відповідальності влади [2].

Аналітичні матеріали надають інформацію, що рівень корупції в органах публічної влади знижується повільно. Однією з причин такої ситуації є незавершеність та фрагментарність реформи центральних органів виконавчої влади (розподіл повноважень, дерегуляція підприємницької діяльності, спрощення процедур надання адміністративних послуг). У процесі виконання антикорупційних програм виявлено відсутність кадрових та інституційних механізмів їх реалізації, а також недостатність експертних можливостей для оцінки та ідентифікації корупційних ризиків у діяльності органів державної влади [3].

Уповноважені підрозділи (особи) з питань запобігання та виявлення корупції у більшості випадків внаслідок відсутності необхідного фаху, недостатнього рівня незалежності та механізмів їх правового захисту від впливу керівництва органів державної влади не спроможні належним чином забезпечити ефективне розроблення, впровадження та виконання антикорупційних програм. В окремих випадках уповноважені підрозділи (особи) з питань запобігання та виявлення корупції формально виконують свої повноваження, внаслідок чого в органах державної влади відсутні відчутні результати із запобігання корупції [3].

На даний час існує нагальна необхідність щодо визначення на законодавчому рівні статусу, засад організації та діяльності уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання і виявлення корупції та уповноважених з виконання антикорупційних програм, порядку взаємодії з Національним агентством з питань запобігання корупції, здійснення координації, затвердження планів роботи та методичного забезпечення діяльності уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції [3].

Важливим завданням у реалізації реформи державної служби та служби в органах місцевого самоврядування є зниження рівня корупціогенних ризиків та підвищення рівня доброчесності поведінки державних службовців. Крім того, на сьогодні на законодавчому рівні неврегульоване питання проведення перевірки на доброчесність осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, хоча здійснення таких

перевірок повинне забезпечити непідкупність, запобігання корупції серед таких осіб, виявлення, оцінку та усунення факторів, що призводять до корупції [3].

Проведення необхідних ефективних заходів щодо протидії корупції потребує суттєвого вдосконалення, зокрема:

1) вдосконалити механізм впровадження ефективних антикорупційних програм в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування;

2) вдосконалити нормативно-правові акти з метою посилення ефективності діяльності уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції;

3) продовжити впровадження електронного документообігу в органах державної влади та місцевого самоврядування, що дасть можливість доступу до відкритих документів через системи обліку інформації та Інтернет, а також забезпечити фінансування впровадження зазначеної системи;

4) забезпечити проведення подальших практичних заходів щодо розвитку центрів надання адміністративних послуг і розширення переліку послуг, які надаються через такі центри;

5) розробити нормативно-правові акти щодо якості надання адміністративних послуг та впровадити їх;

б) сприяти наданню експертної, консультативної та методичної підтримки об'єднаним територіальним громадам для створення і організації діяльності в них центрів надання адміністративних послуг [3].

Як зазначають аналітики, про необхідність запобігання корупції у представницьких органах державної влади та органах місцевого самоврядування свідчать рекомендації GRECO, зокрема у частині забезпечення опрацювання у Верховній Раді України всіх законопроектів із дотриманням відповідного рівня прозорості [4].

У національному законодавстві не врегульоване питання щодо лобістської діяльності, не визначені коло суб'єктів такої діяльності, їх права та обов'язки, механізм ведення реєстру лобістів та лобістських контактів тощо. Відсутність механізму законодавчого врегулювання лобіювання обмежує можливості запобігання корупції у Верховній Раді України і органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування. Прийняття закону про правові засади лобіювання із застосуванням найкращого міжнародного досвіду та з урахуванням національної специфіки процедур правотворчості є вкрай актуальними [4].

Для цього пропонується: прийняти нормативно-правові акти щодо визначення правових засад лобіювання, зокрема: визначення поняття лобіювання, його легальних форм і способів; затвердити правила, які регулюють відносини народних депутатів України, депутатів місцевих рад та інших виборних осіб місцевого самоврядування із лобістами та іншими третіми сторонами, які бажають вплинути на правотворчий процес; унормування порядку інформування громадськості про суб'єктів, які займаються лобізмом в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, а також про те, чиї інтереси та на яких умовах ними лобіюються; створити ефективні механізми контролю за лобіюванням, у тому числі із залученням інститутів громадянського суспільства; запровадити юридичну відповідальність для учасників лобістських праввідносин за порушення вимог закону у процесі лобіювання; забезпечити підвищення рівня прозорості та відкритості законодавчого процесу; вжити заходів до підвищення рівня обізнаності з питань доброчесності народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад та інших виборних осіб місцевого самоврядування як на індивідуальному рівні (надання консультацій), так і на інституційному рівні (навчання, засідання за круглим столом з етичних питань тощо); запровадження механізму попереднього громадського обговорення суспільно важливих рішень з використанням позитивного вітчизняного досвіду та найкращої світової практики [4].

Відповідно фахівці пропонують використовувати програмно-цільовий (проектний) метод, основними перевагами якого є: комплексність вирішення проблеми, досягнення мети і завдань; концентрація тимчасових, фінансових і людських ресурсів; визначення пріоритетності заходів, черговості і строків їх реалізації; забезпечення інтеграції заходів, що носять різний характер, при їх чіткої послідовності в загальному процесі досягнення кінцевої мети, передбаченої програмою; співвідношення наявних та запланованих фінансових ресурсів з розробленими комплексами заходів за напрямками програми; ефективність використання бюджетних коштів; створення сприятливих умов, необхідних для подальшого розвитку [5].

В Україні вже існує достатньо розвинуте інструментально-методичне забезпечення розробки та реалізації окремими суб'єктами місцевої публічної влади власних програмно-цільових антикорупційних стратегій [5].

Планова модель являє собою сукупність відомостей про заходи, осіб, відповідальних за їх реалізацію, а також терміни виконання. Ці дані відокремлені в кілька розділів [5]:

1) заходи з правового забезпечення протидії корупції, які представлені: контролем за реалізацією антикорупційного законодавства; організацією проведення навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування за антикорупційною тематикою; проведенням службових перевірок за фактами корупційних проявів з боку публічних службовців; забезпеченням доступу до інформації про діяльність органів місцевої влади;

2) заходи щодо вдосконалення публічного управління з метою запобігання корупції: організація проведення антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів та їх проектів; робота по оптимізації структури адміністрації територіального утворення; забезпечення контролю за дотриманням державними службовцями обмежень, встановлених чинним законодавством; участь в нарадах, семінарах з обміну досвідом організації роботи із запобігання корупції; вивчення досвіду з організації роботи щодо запобігання корупції; організація публікацій циклу статей в ЗМІ з питань запобігання корупції; організація і проведення «круглих столів», «прямих ліній», брифінгів для обговорення проблем запобігання корупції, антикорупційної поведінки серед суб'єктів підприємницької діяльності за участю представників органів місцевої влади, правоохоронних органів, представників малого та середнього бізнесу, громадськості;

3) традиційно першочергові заходи щодо реалізації муніципального плану запобігання корупції складають: розробка плану запобігання корупції; організація роботи «телефону довіри», «гарячої лінії» для моніторингу і реагування на факти корупції; проведення аналізу заяв, звернень громадян, суб'єктів малого і середнього бізнесу, організацій на предмет наявності інформації про факти корупції з боку публічних службовців; проведення вибіркового перевірок публічних службовців територіального утворення на предмет їх участі в підприємницькій діяльності, управлінні комерційними організаціями особисто або через довірених осіб, надання не передбаченого законом сприяння фізичним або юридичним особам з використанням службового положення; проведення інвентаризації державного майна на предмет виявлення майна, що не використовується для реалізації повноважень органів місцевої влади;

4) вдосконалення діяльності з розміщення муніципальних замовлень з низкою заходів.

Проектна модель містить довгострокову цільову програму «Про запобігання корупції в населеному пункті на визначений термін». Структурно-композиційно в цю програму, як правило, включаються: паспорт адміністративно-територіальної одиниці; описова частина (характеристика проблеми, на вирішення якої спрямована Програма; мета і завдання Програми; ресурсне забезпечення Програми; механізм реалізації Програми та порядок здійснення контролю за ходом її виконання; оцінка ефективності Програми); система програмних заходів, що містить найменування конкретних заходів; одиницю виміру; ваговий коефіцієнт, що характеризує вплив даного заходу на досягнення показника завдання на досягнення мети; відповідального виконавця; обсяг фінансування [5].

Все передбачає впорядкування місцевого планово-програмного регулювання протидії та запобігання корупції.

**Висновки.** Отже, в Україні прослідковується тенденція зростання негативного сприйняття корупції серед населення, а також низької оцінки ефективності та успішності активності суб'єктів реалізації механізмів державної політики. Окреслена проблема пов'язана з відсутністю в Україні основного стратегічного документа у сфері запобігання та протидії корупції – Антикорупційної стратегії. Гальмування виконання антикорупційних програм обумовлено відсутністю кадрових та інституційних механізмів їх реалізації.

Перспективи подальших розвідок пролягають через наукове обґрунтування та пошук шляхів ефективних заходів щодо протидії корупції які потребують суттєвого вдосконалення, зокрема:

- механізмів впровадження ефективних антикорупційних програм в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування;
- нормативно-правових актів з метою посилення ефективності діяльності уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції;
- електронного документообігу в органах державної влади та місцевого самоврядування та електронного урядування з відкритістю інформації, яка може бути основою для корупційних дій;
- створення єдиних інформаційних та ресурсних центрів на територіальному рівні;
- вдосконалення рівня прозорості прийнятті рішень на територіальному рівні;
- підвищення рівня обізнаності з питань доброчесності народних депутатів обласних, районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад та інших виборних осіб місцевого самоврядування, а також органів державної влади і громадськості як на індивідуальному рівні (надання консультацій), так і на інституційному рівні (навчання, засідання за круглим столом з етичних питань тощо);
- запровадження механізму попереднього громадського обговорення суспільно важливих рішень з використанням позитивного вітчизняного досвіду та найкращої світової практики;
- використання програмно-цільового методу при розробці програм, заходів тощо та активації механізмів реалізації державної політики протидії корупції; основними перевагами якого є: комплексність вирішення проблеми, досягнення мети і завдань; концентрація тимчасових, фінансових і людських ресурсів; визначення пріоритетності заходів, черговості і строків їх реалізації; забезпечення інтеграції заходів, що носять різний характер, при їх чіткої послідовності в загальному процесі досягнення кінцевої мети, передбаченої програмою; співвідношення наявних та запланованих фінансових ресурсів з розробленими комплексами заходів за напрямками програми; ефективність використання бюджетних коштів; створення сприятливих умов, необхідних для подальшого розвитку.

### *Література.*

1. Національна доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики у 2018 році: Схвалено Рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції 29 березня 2019 № 885. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/07/Natsdopovid-2018.pdf>
2. Антикорупційна політика: офіційний сайт Національного агентства з питань запобігання корупції. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/antikoruptsijna-polityka/>
3. Банчук О. Запобігання і протидія корупції в органах місцевого самоврядування: практ. посіб.: Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ: ТОВ «Софія-А». 2012. 88 с.
4. Державна антикорупційна політика і запобігання та протидія корупції на публічній службі в органах державної влади і місцевого самоврядування : монографія : за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. Л. Федоренка. Київ: Вид-во Ліра-К, НАДУ, 2016. 524 с.

5. Задорожний С. А. Механізми запобігання та протидії корупції в органах місцевої влади: дис. ... к-та наук з держ. упр.: Київ, 2016. 251 с.

### *References.*

1. Natsionalna dopovid shchodo realizatsii zasad antykoruptsiinoi polityky u 2018 rotsi: Skhvaleno Rishenniam Natsionalnoho ahentstva z pytan zapobihannia koruptsii 29 bereznia 2019 № 885. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/07/Natsdopovid-2018.pdf>

2. Antykoruptsiina polityka: ofitsiyni sait Natsionalnoho ahentstva z pytan zapobihannia koruptsii. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/antikoruptsijna-polityka/>

3. Banchuk O. Zapobihannia i protydiia koruptsii v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia: prakt. posib. Shveitsarsko-ukrainskyi projekt «Pidtrymka detsentralizatsii v Ukraini – DESPRO». Kyiv: TOV «Sofiia-A». 2012. 88 s.

4. Derzhavna antykoruptsiina polityka i zapobihannia ta protydiia koruptsii na publichnii sluzhbi v orhanakh derzhavnoi vlady i mistsevoho samovriaduvannia : monohrafiia : za zah. red. Yu. V. Kovbasiuka, V. L. Fedorenka. Kyiv: Vyd-vo Lira-K, NADU, 2016. 524 s.

5. Zadorozhnyi S. A. Mekhanizmy zapobihannia ta protydii koruptsii v orhanakh mistsevoi vlady: dys. ... k-ta nauk z derzh. upr.: Kyiv, 2016. 251 s.

УДК 351.86:338.49](477)

DOI: <https://doi.org/10.35432/tisb262021239031>**Олег Мельничук***аспірант кафедри глобалістики, євроінтеграції  
та управління національною безпекою  
НАДУ при Президентові України  
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0003-3615-3730>*

## АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ СТІЙКОСТІ КРИТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ: СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЇЇ ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

У статті проведено науково-аналітичний аналіз досліджень з публічної політики та офіційних документів розвинених країн світу щодо застосування поняття «стійкість» та «безпека критичної інфраструктури». Зосереджено увагу на переході від концепції захисту до стійкості в контексті розвитку безпеки та більш стійкого суспільства. Сформовано визначення таких термінів як «безпека критичної інфраструктури» та «стійкість критичної інфраструктури» та запропоновано розмежування області стійкості на три сфери стійкості критичної інфраструктури (КІ): суспільну, організаційну та технологічну.

Розглянуто основні завдання публічної політики щодо безпеки, захисту та забезпечення стійкого розвитку КІ держави та визначено мету і завдання публічної політики з питань захисту об'єктів КІ із розмежуванням загроз для КІ, що можуть бути застосовані в Україні. Крім того, виокремлено пріоритетні напрями забезпечення стійкості КІ, зокрема, створення установи, яка має виконувати завдання з формування та реалізації стратегічних рішень щодо стійкості системи КІ країни. Також, обґрунтовано доцільність впровадження нового підходу зі створенням безпекового партнерства між всіма зацікавленими сторонами на базі державно – приватного партнерства між бізнесом та урядом.

**Ключові слова:** стійкість; стійкість критичної інфраструктури; організаційна стійкість; захист та безпека критичної інфраструктури; загрози критичної інфраструктури.

**Oleg Melnychuk***PhD student of the Global Studies, European Integration  
and State Security Management Chair of the NAPA under the President of Ukraine  
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0003-3615-3730>*

## ACTUAL PROBLEMS OF CRITICAL INFRASTRUCTURE RESILIENCE PUBLIC POLICY: CONDITION AND IMPLEMENTATION PROSPECTS FOR UKRAINE

The carry through scientific and analytical analysis of public policy researches and world developed countries official documents of the application on the concept of «resilience» and «safety of critical infrastructure». The focus is on the transition from the concept of protection to resilience in the context of developing safety and a more resilient society. Definitions of such terms as «safety of critical infrastructure» and «critical infrastructure resilience» is formulated in this article and the delimitation the sphere of resilience into three resilience areas of critical infrastructure (CI): social, organizational and technological.

The main tasks of the public policy on safety, protection and providing resilience development of the national CI are considered. The purpose and objectives of the public policy on the protection of the CI objects with the demarcation of the threats that can applied in Ukraine are determined. Besides, the priority tendency for providing CI resilience, in particular, the establishing of an institution that must forming and implementing strategic decisions on the country's CI system resilience, has been isolated. In addition, the advisability of introducing a new approach about the

organisation of a safe partnership between all stakeholders, which based on a public - private partnership between business and government, founded.

**Key words:** resilience; resilience of critical infrastructure; organizational resilience; protection and safety of critical infrastructure; threats for critical infrastructure.

**Постановка проблеми.** Глобальне суспільство швидко змінюється та потребує постійного надання послуг для обслуговування своєї життєдіяльності. Національна безпека та процвітання, економіка, бізнес та громада залежать від технологій та інфраструктурних систем, які стають все більш складними та взаємопов'язаними між собою. Організації, громади та особи повинні бати обізнаними та готовими реагувати на непередбачені або несподівані ризики та події. Це пов'язано з тим, що інфраструктурі у всьому світі постійно загрожує значна кількість співзалежних антропогенних небезпек і природних явищ, які можуть привести до збою роботи життєво важливих її об'єктів.

Сучасною відповіддю новим викликам є державна система захисту, яка будується виходячи з необхідності реагування на комплекс загроз, для забезпечення стійкості суспільства, національної економіки та держави. Провідні країни світу зосереджують ресурси на захисті важливих інфраструктурних об'єктів та активно розбудовують системи із забезпечення захисту та стійкості КІ, впроваджують нормативні документи для регламентації діяльності учасників системи, готують відповідні кадри та налагоджують партнерські відносини з приватним сектором та громадою тощо.

Глобальна стратегія Європейського Союзу визнала стійкість демократичного розвитку пріоритетом та інструментом для безпечного руху вперед, попри загрози, наголошуючи що стійка держава це безпечна держава, а безпека є ключовою для процвітання та демократії. Європейська спільнота вважає нашу державу важливим партнером та допомагає Україні будувати стабільне демократичне майбутнє для своїх громадян, залишаючись непохитним прихильником незалежності, територіальної цілісності та суверенітету. Впровадження зміцнення економічних відносин, поглиблення політичних зв'язків та поваги до спільних цінностей, надихає українське суспільство продовжувати реалізацію програми реформ, що спрямована на економічне зростання і підвищення рівня життя та забезпечення стійкості суспільства. Враховуючи пов'язаність завдань публічної політики щодо безпеки та стійкості держави з безпекою та стійкістю системи її КІ, необхідним є запровадження ефективних підходів до організації управління об'єктами системи КІ на державному і місцевому рівні та розробка відповідних наукових, методологічних, технологічних і інших інструментів.

Зазначені чинники характеризують актуальність наукового дослідження інструментів публічного управління системою КІ, та, у межах цього напряму, дослідження стану та можливості впровадження концепції стійкості КІ в Україні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Серед вітчизняних вчених, які розглядали питання стійкості, безпеки та управління захистом КІ можна віднести таких авторів: В. Абрамов, Д. Бірюков, Д. Бобро, В. Горбулін, С. Іванюта, О. Суходоля, В. Лядовська, С. Кондратов, І. Уряднікова та інші. Крім того, дослідженню проблемних питань стійкості та захисту КІ присвячені праці А. Bialas, M. Cavelty, C. Folke, P. Gattinesi, D. Gritzalis, Y. Haimes, T. Kelly, A. Lazari, J. Markucia, V. Mauer, C. Nan, C. Pursiainen, D. Rehaka, S. Rinaldi, G. Sansavini, I. Utneand, J. Vatn, A. Wenger та ін.

Разом з тим, кількість публікацій, де розглядається стійкість як система в контексті управління об'єктами КІ, у вітчизняній та закордонній літературі обмежена, тому дана тема дослідження є актуальною.

**Мета статті** – вивчення та аналіз наявних теоретичних засад та офіційних документів розвинених країн світу щодо застосування поняття «стійкість» та основних завдань публічної політики з питань захисту та стійкості КІ.

**Виклад основного матеріалу.** У будь-який історичний період існування держави та розвитку суспільства завжди існує певна множина досить різних за своєю пріоритетністю,

спрямованістю та можливістю реалізації нагальних потреб, які своєю чергою формують систему національних інтересів. Визначення цієї множини національних інтересів є ключовою передумовою політики держави щодо стабільного політичного та соціального та економічного розвитку. При цьому характерним є відносно стійкий, системний розвиток суспільства та всіх систем, які забезпечують його життєдіяльність. Зростання останнім часом кількості кібератак, негативних випадків природного та техногенного характеру, терористичних загроз, обумовлюють пріоритетність інтересів держави щодо захисту інфраструктури, життєво важливої для безпеки її громадян та суспільства. Питання вдосконалення публічної політики щодо стійкості та захисту КІ стає предметом постійного обговорення наукових установ державних та громадських організацій.

Тому є необхідність впровадження системи захисту об'єктів, діяльність яких підтримує послуги та функції, критично важливі для існування громадськості, суспільства та держави, шляхом розробки нормативних документів, а саме: концепції КІ, плану дій щодо захисту та стійкості КІ, та інших складових системи забезпечення національної безпеки.

Наразі в Україні питання застосування принципово нових методів та інструментів діяльності сектору безпеки також зумовлює прийняття Концепції розвитку сектору безпеки та оборони, проблеми забезпечення інформаційної безпеки, кібербезпеки та безпеки інформаційних ресурсів і КІ визначено пріоритетними до вирішення у сфері державної політики національної безпеки держави у Стратегії національної безпеки. Однак, в законодавстві України захист об'єктів, які згідно зі світовою практикою належать до сектору КІ, регламентується численними нормативно-правовими актами, що носять переважно відомчий характер [1].

Термін «критична інфраструктура» неодноразово використовувався в законодавстві нашої держави, проте, все ще не визначений документально. Перше посилання на КІ відбулося у 2005 році в Рекомендаціях парламентських слухань щодо розвитку інформаційного суспільства в Україні, де доручалося Службі безпеки України підготувати пропозиції щодо визначення та захисту критичних інформаційних інфраструктур.

Наступне посилання у 2007 році, в редакції 2012 року, в Стратегії національної безпеки України «Україна у світі, що змінюється», цей термін згадувався в контексті забезпечення інформаційної безпеки щодо забезпечення безпеки інформаційно-телекомунікаційних систем, що функціонують в інтересах управління державою, забезпечують потреби оборони та безпеки держави, кредитно-банківської та інших сфер економіки, систем управління об'єктами КІ, а також, зміцнення енергетичної безпеки щодо дієвого захисту КІ паливо- енергетичного комплексу від екологічного, техногенного впливів та зловмисних дій.

В чинній Стратегії національної безпеки України, що затверджена у 2015 році, вперше визначено загрози кібербезпеці, безпеці інформаційних ресурсів та безпеці КІ, пріоритети забезпечення кібербезпеки, безпеки інформаційних ресурсів та безпеки КІ, а також, спрямовано розвиток Національної гвардії України, як військового формування з правоохоронними функціями, на збільшення її спроможностей щодо забезпечення фізичного захисту об'єктів КІ.

Серед визначених пріоритетів забезпечення безпеки КІ, на нашу думку першочерговими є: комплексне вдосконалення правової основи захисту КІ, створення системи державного управління її безпекою; посилення охорони об'єктів КІ, зокрема енергетичної та транспортної; налагодження співробітництва між суб'єктами захисту КІ, розвиток державно – приватного партнерства у сфері запобігання надзвичайним ситуаціям та реагування на них.

Перш за все розкриємо підходи до розуміння співвідношення змісту понять «безпека», «захист», «стійкість», «критична інфраструктура», які використовуються науковцями та практиками у сфері національної безпеки та захисту КІ. В закордонній та

українській практиці використовується різний термінологічний опис у цій сфері, зазвичай спостерігається змістовна неузгодженість та відсутність відповідних термінів.

З огляду на відсутність визначення КІ в законодавстві нашої держави та те, що цей термін характеризується різними складовими, в залежності від національних потреб та проблем, які різняться залежно від регіону, рівня розвитку та інших специфічних чинників, пропонуємо застосування визначення цього терміну розробленого О. В. Мельничуком, посилаючись на досвід вітчизняних та закордонних фахівців з провідних країн світу. Критична інфраструктура: сукупність систем, або її елементів (об'єктів) та супровідних процесів, які в разі порушення, відмови або руйнування можуть істотно вплинути на національну безпеку та оборону, природне середовище, економіку, безпеку і здоров'я населення, або ефективне функціонування органів державної влади, місцевого самоврядування та громадських організацій [2].

Термін «критична інфраструктура» тісно пов'язаний з поняттям «захист критичної інфраструктури», оскільки саме поняття критична інфраструктура передбачає наслідки можливого її порушення, відмови або руйнування, а на їх запобігання чи зменшення і спрямовується захист КІ.

Зелена книга з питань захисту критичної інфраструктури в Україні визначає захист КІ як комплекс заходів, реалізований в нормативно – правових, організаційних, технологічних інструментах, спрямованих на забезпечення безпеки та стійкості критичної інфраструктури [3].

Зазначене визначення на нашу думку, є неточним, тому що основне поняття в ньому містить посилання на інші пов'язані поняття, що по суті не розриває його змісту. Більш точне визначення поняття «захист КІ» надає О. М. Суходоля в матеріалах статті «Захист критичної інфраструктури: сучасні виклики та пріоритетні завдання сектору безпеки». А саме: всі види діяльності, спрямовані на забезпечення функціональності, безперервності та цілісності критичної інфраструктури з метою недопущення, пом'якшення та нейтралізації загроз, ризиків та вразливостей [4].

У розвинутих країнах світу забезпечення захисту КІ від усіх видів загроз реалізується через концепцію захисту КІ, яка прийнята в таких країнах, як Австралія, Велика Британія, Канада та інші. В більшості з них заходи захисту КІ передбачають попередню ідентифікацію об'єктів КІ, яка здійснюється спираючись на затверджені методи оцінки загроз та ризиків.

Водночас, неможливість забезпечення рівномірного високого рівня захисту для всіх об'єктів КІ від відомих видів загроз, обумовила спрямування захисту конкретних вибіркового об'єктів КІ від визначеного набору усіх прогнозованих загроз, віддаючи пріоритет тому або іншому сектору інфраструктури залежно від оцінки її критичності.

У Національній стратегії захисту критичної інфраструктури Німеччини зазначено, що вдосконалення захисту критичної інфраструктури є спільною відповідальністю Федерального уряду та урядів земель [5]. При цьому, на регіональному рівні можуть бути прийняті та виконуватися власні стратегії та програми захисту критичної інфраструктури.

Країни, що граничать з Україною, та які входили до складу Організації Варшавського договору і Ради Економічної Взаємодопомоги, були тісно пов'язані з Радянським Союзом в політичному, військовому та економічному відношенні, однак після набуття незалежності стали членами Організації Північноатлантичного договору та членами Європейського Союзу (ЄС). Зокрема, Угорщина одна із перших п'яти колишніх комуністичних країн, що увійшла до складу членів Північноатлантичного альянсу та ЄС, рішенням уряду 2008 року ввела в дію Програму захисту національної критичної інфраструктури, згідно з якою визначено 11 секторів КІ цієї країни.

Подібна ситуація яка досі притаманна українській державі, спостерігається і у Румунії, де існує близько 15 переліків об'єктів, що відповідають терміну «критична інфраструктура», але вони зустрічаються в різних законодавчих актах.

У законодавстві Республіки Болгарія «критична інфраструктура» було визначено Законом «Про управління в умовах кризи», який діяв з березня 2005 року по травень 2009

року. Оновлене визначення терміну КІ було введено Постановою Ради Міністрів «Про порядок, спосіб та компетентні органи для визначення критичної інфраструктури та об'єктів і оцінки ризиків» в жовтні 2012 року.

Зазначимо, що після подій 11 вересня 2001 року безпека КІ в США була зосереджена в основному на захисті від загроз терористичного характеру. Однак, через неспроможність ефективно протистояти наслідкам інтенсивних та руйнівних ураганів Катріна і Ріта 2005 року, уряд США повернувся до стратегії захисту від кількох найбільш імовірних загроз, зокрема техногенних аварій та природних катастроф.

При дослідженні поняття захисту КІ простежується невід'ємний зв'язок з системою захисту національної безпеки, реалізація якого здійснюється шляхом виконання розробленої державної концепції, стратегії та відповідних планів дій. Таким чином, національні інтереси держави реалізуються через зазначені нормативно – правові документи, які мають бути спрямовані на застосування інноваційних методів та інструментів діяльності сектору безпеки.

Визначення поняття «національні інтереси» надає О. В. Мельничук в матеріалах статті «Критическая инфраструктура государства как составляющая национальной безопасности: понятийно-категориальный аппарат», а саме: життєво важливі матеріальні, інтелектуальні і духовні цінності Українського народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади в Україні, визначальні потреби суспільства і держави, реалізація яких гарантує державний суверенітет України та її прогресивний розвиток», тому можна стверджувати, що КІ включає ті матеріальні й віртуальні об'єкти, системи та супровідні процеси, від сталого функціонування яких залежать існування громадськості, суспільства та держави, а отже, національні інтереси держави [2].

Для протидії сучасним викликам, що дедалі більше впливають на глобальну та національну безпеку держави, необхідно подолати перешкоди для переходу на новий якісний рівень публічного управління державою, в основу якого покладені спільні зусилля людини, громадянина, суспільства, бізнесу і держави. В умовах глобалізації національна безпека, виробництво, економіка і фінанси кожної країни знаходяться у значній залежності від чинників, які визначають стан безпеки в інших країнах та у глобальному вимірі в цілому. Гарантоване надання життєво важливих послуг в умовах нових загроз національній безпеці в публічному суспільстві це не тільки відповідальність державних органів, але також і приватних компаній на національному та міжнародному рівні.

В цьому контексті і повинно бути визначено на законодавчому рівні мету та завдання публічної політики з питань захисту об'єктів критичної інфраструктури України, пропонуємо наступні з них:

*мета* публічної політики з питань захисту об'єктів КІ держави – забезпечення безперервності функціонування об'єктів КІ, з метою недопущення, пом'якшення та нейтралізації усього спектру наявних загроз і ризиків.

*завдання* публічної політики з питань захисту об'єктів КІ:

- прогнозування та запобігання кризових ситуацій на об'єктах КІ;
- створення єдиного центрального органу виконавчої влади, який спрямовує та координує діяльність щодо забезпечення захисту системи національної КІ;
- організація системи публічного управління об'єктами КІ, з визначенням компетенції та кола повноважень органів центральної виконавчої влади та місцевого самоврядування;
- запровадження функціонування системи виявлення, уникнення та ліквідації наслідків інцидентів на об'єктах КІ;
- розробка державних та місцевих цільових програм забезпечення захисту та стійкості об'єктів КІ;
- впровадження державно-приватного партнерства з питань захисту об'єктів КІ;
- формування системи управління ризиками, яка має стати основою для плану захисту об'єктів КІ, оцінки стану захищеності таких об'єктів;

– проведення періодичного аналізу результативності публічної політики з питань захисту об'єктів КІ.

Історично склалось, що національна безпека держави в нашій країні була об'єктом державного регулювання, тому на перехідному етапі запровадження публічної політики з питань захисту об'єктів КІ питання безпека таких об'єктів потребує окремого визначення на законодавчому рівні. На нашу думку, безпека КІ може бути визначена як стан систем, або їх елементів (об'єктів) та супровідних процесів критичної інфраструктури, при якому дія зовнішніх і внутрішніх факторів не призводить до фізичних, експлуатаційних, операційних відмов або пошкоджень їх функціонування.

Забезпечення безпеки та стійкості країни є тими основними напрямками, на які мають спрямувати свою діяльність органи влади, відповідно до Національного плану захисту критичної інфраструктури США. Зокрема, посилення захищеності національної КІ має здійснюватися шляхом: запобігання, стримування, нейтралізації або пом'якшення наслідків цілеспрямованих дій з боку терористів, спрямованих на знищення, виведення з ладу або зловмисне використання КІ, а також, посилення національної готовності, своєчасне реагування та швидке відновлення КІ в разі атаки, стихійного лиха або інших надзвичайних ситуацій. Зазначимо, що тлумачення змісту терміна «безпека», що дається в актах уряду та відповідних органів влади США, містить протистояння терористичним загрозам та природним лихам, а саме: узгоджене національне зусилля, яке гарантує, що країна захищена від нещасних випадків і стійка до терористичних атак та інших небезпек, а інтереси країни, прагнення та спосіб життя можуть процвітати [6].

Таким чином, існує певна пов'язаність завдань публічної політики щодо безпеки, захисту та забезпечення стійкого розвитку КІ держави.

Стійкість, як визначення, не було належним чином досліджено в літературі, хоча концепція «стійкості» розвивається дуже швидко. Наразі, ідея стійкості досить нечітка, а складові її визначення це все ще є предметом суперечки. Так, дослідники з різних наукових галузей економіки, екології, соціології, психології та інших, використовують термін стійкість, який широко вживається в офіційних та нормативних документах провідних країн світу, зокрема, Європейської Комісії.

Попри різні тлумачення терміну стійкості, основна тема терміна схожа. Так, стійкість системи – її здатність в найкоротші терміни відновитися до заздалегідь визначеного задовільного рівня продуктивності, після руйнівних подій чи небезпек, які відбулися [7].

С. Holling у своїй праці «Стійкість та стабільність екологічної системи» описав стійкість як міру витривалості системи та її здатність убирати зміни та порушення, при цьому підтримувати такі самі відносини між популяціями та їх варіаціями [8].

Поняття стійкості також використовують в системній інженерії. Так, Y. Haimes в статті «Про тлумачення стійкості в системах», визначає стійкість як здатність системи витримувати великі перебої в межах підходячих параметрів деградації та відновитися протягом бажаного часу за прийнятні витрати [9].

При дослідженні оцінювання стійкості системи інженерної інфраструктури С. Nan, G. Sansavini та інші встановили, що стійкість – це здатність системи або так званої «системи систем» завдяки ефективним внутрішнім та зовнішнім зусиллям протистояти будь-якому стрімкому або повільному впливу руйнівних внутрішніх чи зовнішніх подій/сил, та здатність зменшити як величину, так і тривалість відхилення рівня продуктивності системи між початковим (або цільовим) та новим непохитним її станом [10].

Відповідно, обриви в роботі інфраструктури, які ввійшли до аналізу складу нелінійних соціально – екологічних систем, були досліджені С. Folke в науковій статті «Стійкість: поява перспективи для дослідження соціально – екологічних систем» та визначено стійкість як спосіб мислення, що представляє перспективну думку для керівництва та організацій, яка забезпечує цінний контекст для аналізу вразливості системи,

генерування науки про стійкість та міждисциплінарної співпраці з питань, що мають принципове значення для управління переходом до стійкого розвитку суспільства [11].

Зазначимо, що Університетом Флориди та Інститутом Байєра, де працював С. Holling, запроваджено дослідницьку програму «Resilience», яка згодом перетворилася у 1999 році на Альянс стійкості (Resilience Alliance). Наразі, це міжнародна багато дисциплінарна дослідницька організація, яка досліджує динаміку соціально – екологічних систем. Члени Альянсу стійкості співпрацюють у різних дисциплінах, щоб сприяти розумінню та практичному застосуванню стійкості, адаптаційного потенціалу та трансформації суспільств та екосистем з метою подолання змін та підтримки добробуту людини.

Альянс стійкості визначає «стійкість» як: здатність системи поглинати порушення, бути змінною, а потім переорганізуватися, і при цьому, зберігати ідентичність, тобто, мати ту саму основну структуру та способи функціонування. Вона містить здатність вчитися з урахуванням пошкоджень. Гнучка система поблажливо сприймає зовнішні удари. При зменшенні гнучкості, величина удару, від якого система не може відновитися, стає меншою. Стійкість зміщує увагу з приросту продуктивності на гнучкість системи та ефективність необхідного її відновлення [12].

Одночасно, поняття стійкість від англійського «Robustness» – це якість, що дозволяє системі витримувати зміни параметрів зовнішнього середовища, відмінні від розрахункових. Система організм, або проєкт може бути названо «стійким», якщо він в змозі впоратися з варіаціями (іноді непередбачуваними) в операційному середовищі з мінімальними: збитком, зміною або втратою функціональності [13].

Розглянувши варіації визначення поняття «стійкість» можна зауважити, що стійкість системи складається з двох основних вимірюваних частин:

I – статична стійкість, яка показує здатність системи повернутися до потрібного рівня функціональності після катастрофи, тобто різниця між початковим (або цільовим) та фактичним (після події) її станом;

II – динамічна стійкість, що показує, як швидко відбувається відновлення та кількість зусиль, ресурсів, необхідних для відбудови функціонування до заздалегідь визначеного бажаного рівня продуктивності системи.

Таким чином, під стійкістю КІ будемо розуміти здатність інфраструктури функціонувати у стандартному режимі та адаптуватися до умов, що постійно змінюються, в тому числі до технічних збоїв, аварій, зловмисних дій, небезпечних природних явищ та лих, а також, відновитися протягом мінімального часу за прийнятні витрати.

Зазначимо, що в розвинених країнах світу термін «стійкість» часто вживається в нормативних та офіційних документах, спрямованих на реалізацію завдань публічної політики щодо безпеки, захисту та забезпечення стійкого розвитку суспільства.

Перехід від концепції захисту до стійкості відбувався поступово, так, спершу була започаткована Європейська програма захисту КІ, при цьому, концепція стійкості не зазначалась в офіційних документах. Водночас, «Зелена книга про Європейську програму захисту КІ», визнає, що не всі інфраструктури можуть бути захищені від усіх загроз. Рішення щодо захисту КІ полягало в визначенні пріоритетних заходів захисту та зосередженні уваги на обраних об'єктах що охороняють [14]. Аналогічно, Директива Ради Європи від 08 грудня 2008 року № 144 характеризується тим самим підходом, тобто, відсутністю будь – яких посилань на стійкість [15].

Концепція стійкості була популяризована в науково-аналітичному аналізі та дослідженнях з публічної політики в середині 2000-х років, а попередньо, використовувалася екологами з початку 1970-х років. Згодом, термін «стійкість» увійшов в наукову сферу досліджень КІ, замінивши зосередженість на захисті [7-11].

Зміна уваги стала помітною на рівні органів публічної політики та уряду США, так, Директива президента США 2013 року визначає основні поняття та завдання політики щодо забезпечення безпеки та стійкості КІ:

Стійкість КІ – спроможність підготуватись та адаптуватися до змінних умов, а також протистояти загрозам порушень функціонування та швидко відновлюватися від порушень. Стійкість включає спроможність протистояти загрозам та відновлюватися від цілеспрямованих атак, аварій, природних загроз та інцидентів;

Забезпечення безпеки КІ – зменшення ризику критичної інфраструктури від втручання, атак або ефектів, спричинених природними катастрофами або людською діяльністю, шляхом реалізації заходів із фізичного захисту або кіберзахисту [16].

Очевидним є зміщення акцентів зі змісту діяльності органів державної влади США щодо безпеки на діяльність із недопущення пошкодження функціонування умовного об'єкта переважно внаслідок зловмисних дій, з фокусуванням на створенні додаткового захисту від загроз. Термін же «стійкість» зосереджується на підготовці до запобігання та реагування на загрози, адаптації до нових умов функціонування та відновлення стандартного режиму роботи. При цьому, стійкість у США розглядається як цінність, якість та бажана характеристика суспільства та держави.

Схожа тенденція спостерігається в офіційних документах Європейського Союзу, так, в Робочому документі штатної Європейської Комісії з питань перегляду Європейської програми захисту КІ у 2012 році концепція стійкості вже грає, хоч і невелику, але певну роль. Однак стійкість, як концепція що альтернативна захисту, не розглядалася Європейською Комісією до проведення тестування стійкості КІ, результати якого зазначені у Звіті Європейського Союзу 2014 року [17; 18].

А вже у липні 2016 року главами держав та урядів країн Організації Північноатлантичного договору на Варшавському саміті було визначено сім базових вимог до держав-членів Північноатлантичного альянсу щодо забезпечення національної стійкості, а саме щодо: енергозабезпечення; транспортної системи; систем комунікацій; водозабезпечення та постачання продовольства; безперервність урядування та надання найважливіших державних послуг; ефективного подолання неконтрольованого переміщення людей; надання допомоги потерпілим від стихійних лих, що отримали ушкодження.

Глобальна стратегія Європейського Союзу, прийнята в червні 2016 року «Спільне бачення, спільна дія: Сильніша Європа», визнала «стійкість демократичного розвитку» пріоритетом та інструментом забезпечення спроможності ЄС орієнтуватись та рухатися вперед, створюючи зовнішній авторитет та вплив ЄС, нівелюючи загрози. «Стійка держава – це безпечна держава, а безпека є ключовою для процвітання та демократії. Стійкість – це більш розширене поняття, яке охоплює всіх людей та все суспільство. Гнучке суспільство з демократією, довірою до інститутів та сталим розвитком лежить в основі стійкої держави» [19].

Виконуючи цілі сталого розвитку, ЄС визначив спільний підхід до своєї гуманітарної політики, розвитку, торгівлі, інвестицій, інфраструктури, освіти, охорони здоров'я та наукових досліджень. Згідно з зазначеною Стратегією, фонди розвитку ЄС повинні каталізувати стратегічні інвестиції через державно – приватне партнерство, сприяючи сталому зростанню, створенню робочих місць, а також навичок та передачі технологій. Соціальна стійкість буде зміцнюватися шляхом поглиблення відносин з громадянським суспільством, зокрема, в його зусиллях із залучення до відповідальності урядів. ЄС прагне посилити енергетичну та екологічну стійкість і розвивати суспільну стійкість шляхом поглиблення роботи з питань освіти, культури та молоді, співіснуванню і повазі.

Першочерговим завданням для спільноти ЄС є інтегрування максимальних зусиль для роботи над внутрішніми та зовнішніми аспектами європейської енергетичної безпеки. Відповідно до цілей Енергетичного союзу, ЄС прагне диверсифікувати свої джерела енергії, маршрути та постачальників, особливо в газовій галузі, зміцнювати відносини у всьому світі з надійними країнами, що виробляють енергію, а також надає підтримку створенню стійкої інфраструктури в державах союзу.

Поряд з цим ЄС підтримує швидке відновлення держав-членів у разі нападів шляхом посилення зусиль щодо безпеки постачання, захисту КІ та нівелювання наслідків кібервійни. Для цього ЄС зосереджує свою увагу на кібербезпеці, допомозі державам – членам захищатися від кіберзагроз, зберігаючи відкритий, вільний та безпечний кіберпростір. Це обумовлює посилення технологічних можливостей, спрямованих на пом'якшення загроз та стійкості КІ, мереж та служб щодо зменшення кіберзлочинності, шляхом сприяння розвитку інноваційних систем та інформаційно-комунікаційних технологій. Саме вони зможуть гарантувати доступність та цілісність даних, забезпечуючи при цьому безпеку в цифровому просторі, за допомогою відповідної політики щодо місця зберігання даних та сертифікації цифрових продуктів та послуг.

Погоджуючись з експертами ЄС, зазначимо, що європейська безпека залежить від спільної якісної оцінки внутрішніх і зовнішніх загроз та викликів. Для покращення моніторингу та контролю потоків, які мають наслідки для безпеки потрібні інвестиції в розвідку та спостереження, включаючи системи пілотування літальних апаратів, супутниковий зв'язок. Щодо протидії тероризму, доцільно унормувати законодавство щодо вибухових речовин та вогнепальної зброї. Важливим також є інвестування в цифрові можливості для захисту даних, мереж та КІ в цифровому просторі. Для підвищення стійкості суспільства необхідно розвивати можливості в надійних цифрових послугах та в кібертехнологіях.

Загальне розуміння поняття «стійкість», надано в Міжнародній стратегії Об'єднаних Націй, а саме: здатність системи, громади чи суспільства піддаватися небезпекам та протистояти, поглинати втручання та своєчасно, ефективно відновлюватися від наслідків небезпеки, у тому числі шляхом збереження та відновлення основних структур та функцій (UNISDR) [20].

У зазначеному визначенні дієслово «протистояти» означає, що включені захисні заходи, тобто, стійкість може бути зрозуміла як концепція, що охоплює захист КІ. Отже, вона в основному охоплює всі цикли традиційного управління кризами. Стійкість зосереджується на профілактиці, пом'якшенні та готовності до кризи, а також на реагуванні під час кризи. Та найголовніше, що стійкість також передбачає відновлення після кризи.

Беручи до уваги зазначене визначення та організації і установи, які відповідають за вжиття відповідних заходів до, під час або після шкідливої та небажаної події, що впливає на функціонування КІ, можемо розмежовувати область стійкості на три сфери стійкості КІ: суспільну, організаційну та технологічну.

У суспільній стійкості важливими суб'єктами є органи влади та місцевого самоврядування, територіальні громади, органи самоорганізації населення і окремі фізичні особи. Саме в таких умовах стійкість КІ часто перегукується з цивільним захистом та запобіганням виникнення надзвичайних ситуацій.

В організаційній стійкості суб'єкти включають підприємства та організації різної форми власності, які мають найбільший вплив на взаємозв'язки між об'єктами КІ.

У технологічній стійкості суб'єктами є відповідні оператори об'єктів КІ, а також, зацікавлені сторони відповідальні за оптимальне управління матеріальними, інформаційними, фінансовими потоками і безпеку.

Зауважимо, що в Нордичних країнах, Скандинавського регіону Європейського Союзу концепція стійкості також перейшла від академічної дискусії до офіційних політичних документів.

Агентством з надзвичайних ситуацій Королівства Данія з 2006 по 2010 рік підготовлено Доповіді про національну вразливість [21], що зосереджувалися на вразливості, як на зворотному понятті від концепції стійкості. Аналізуючи зазначені документи, можна сказати, що вразливість, та її протилежність, стійкість, виражає загальну здатність системи функціонувати та досягати своїх цілей, стикаючись із загрозами. Система є вразливою, коли їй не вистачає або не має спроможності планувати, запобігати, реагувати або відновлюватися

після реалізованої загрози, а оцінка вразливості проводиться шляхом порівняння загроз з наявними можливостями, враховуючи бажаний ступінь захисту. У такому підході поняття вразливості та стійкості фактично ідентифікують одне і те ж визначення, тоді як стійкість сама по собі не обговорюється окремо. При цьому, термін стійкість опосередковано охоплюється тим, що в цих документах використовуються такі слова, як стійкість, вразливість та відновлення, які можна розглядати як ключові слова чи елементи в концепції стійкості. Національний профіль ризику, розроблений Агентством з надзвичайних ситуацій Королівства Данія 2013 року, зокрема, зазначає, що суспільство повинно бути міцним і готовим до аварій та катастроф, а в Національному профілі ризику 2017 року розглядаються всі елементи стійкості на базі застосування моделі типового циклу управління кризами, з його до, під час та післякризовими фазами, однак, основний акцент, робиться на захисті, тобто на етапах запобігання, готовності та реагування [22; 23]. Також, розподілено ризики на типи подій та тенденції. Так, серед ризиків для суспільства, що можуть відбутися, зазначено захворювання, пов'язані з водою та харчовими продуктами, погодні умови в зоні приполярного океанічного клімату. Тенденції включають напруженість у політиці безпеки, стійкість до антибіотиків, нерегулярну міграцію.

Аналогічно, Міністерством внутрішніх справ Фінляндії підготовлено доповідь з внутрішньої безпеки «Національна оцінка ризиків 2015 року», в якій концепція стійкості має досить помітне значення [24]. Фінський мовний еквівалент, який, можна виразити як «протистояння кризи», досить чітко підкреслює, що, з огляду на неможливість запобігання кожній кризі, потрібно нарощувати стійкість для постійного швидкого відновлення від матеріалізованої кризи. Концепція стійкості до кризових ситуацій навіть включена до урядового Звіту з питань зовнішньої політики та політики безпеки за 2016 рік [25], що відображає її зв'язок із традиційною концепцією загальної оборони.

У Королівстві Норвегія концепція стійкості також є досить новою, особливо коли мова йде про КІ, навіть якщо вона неявно була представлена раніше в інших документах. Міністерство юстиції та громадської безпеки, соціального захисту після великого теракту в Осло у 2011 році оприлюднило звіт до парламенту Королівства Норвегія про громадську безпеку, в якому згадується про КІ, однак в ньому не міститься концепція стійкості. Королівський указ 2012 року також підкреслює, що відомства повинні оцінювати ризики, вразливість та стійкість КІ у власному секторі на основі національного аналізу ризиків Норвезької дирекції цивільного захисту [26; 27]. Крім того, в резолюції зазначається, що різним відомствам слід розглянути можливість проведення запобіжних заходів, пов'язаних з захистом і посиленням стійкості КІ та важливих функцій суспільства. При цьому, оцінка ризиків повинна включати здатність підтримувати або відновлювати важливі суспільні функції в умовах, які створює небажана подія. Таким чином, ключові елементи стійкості КІ зазначені в цьому документі, але без використання самої концепції стійкості.

Загальною метою Норвезької дирекції цивільного захисту є захист країни та громадян від катастроф, нещасних випадків та інших інцидентів. Дирекції бере участь у міжнародних групах з координації кризи й регулює цивільну оборону, кібербезпеку та відповідає за дослідження, аналіз, запобігання, управління кризами, цивільне і військове співробітництво, навчання, проводить оцінку та нагляд.

У офіційних звітах про оцінку ризиків, пов'язаних з кліматом, та їх значенням для норвезької економіки 2018 року зазначено, що на зовнішні потрясіння краще реагує гнучка система. Стійкі суспільства характеризуються тим, що здатні адаптуватися до мінливих умов під час і після надзвичайного стресу і напруги. Властивості, що характеризують стійкі суспільства – це стійкість та здатність швидко реагувати на зміни. Стійкість системи передбачає її здатність витримувати удар та підтримувати свою структуру і функції. Ці потрясіння часто мають своє походження у зовнішніх джерелах та можуть бути поза сферою впливу постраждалих, але вразливість може бути знижена завдяки заходам, що покращують її здатність реагувати на події [28].

Королівство Швеція, безумовно, було однією з перших країн, яка застосовувала суспільний підхід щодо розвитку безпеки та більш стійкого суспільства, а не простий захист. Так, у 2011 році за замовленням уряду Шведське агентство з надзвичайних ситуацій (MSB) опублікувало Національну стратегію захисту соціально важливої діяльності, визначивши стійкість як «спроможність суспільства протистояти та відновлюватись після збою» [29]. У 2013 році MSB опублікував Звіт щодо захисту соціально важливих видів діяльності під заголовком «Стійкість – концепція різних значень поняття та сфери використання» [30]. Звіт містить ряд визначень поняття стійкість та інформацію про те, як цей термін використовується у різних секторах.

У 2015 році в Лундському університеті, MSB створив науково-дослідний «Центр досліджень критичної інфраструктури» (СенКІР), на базі кафедри управління ризиками та соціального захисту, для здійснення практичних досліджень стійкості та захисту КІ. Останнім документом Центру є дослідження на тему «Підступні вразливості та загрози – виклик для роботи щодо захисту суспільно важливих видів діяльності» що представлений в березні 2020 року. Поняття стійкість використовується в контексті розбудови міцних міст, що мають бути стійкими до різних видів катастроф [31].

Зауважимо, що уряд Великій Британії пишається прогресом, досягнутим для покращення планування і збільшення інвестицій щодо прискорення реалізації проєктів покращення інфраструктури держави. Впровадження першого в історії Національного плану розвитку інфраструктури, заклало основи для зрушення інфраструктури, більш продуктивної економіки та кращого суспільства, так заплановано виділити на 2020 – 21 роки, в рамках проєкту «Трубопровід» на суму 483 мільярди фунтів стерлінгів [32]. У цьому Плані йдеться про необхідність забезпечення стійкості та безпеки об'єктів КІ, а визначення їх переліку, тобто ідентифікація розглядається як спосіб пріоритетності ресурсів. Важливим є питання балансу між посиленням захисту та ціною таких заходів, при цьому основна відповідальність за стійкість КІ покладається на власників та операторів об'єктів КІ, але уряд, регулювальні органи та промислові компанії повинні працювати разом, щоб забезпечити інвестиції в інфраструктуру з урахуванням потреб у безпеці та стабільності.

Одночасно зазначимо, що Австралійський Союз визнає важливість КІ та зосереджує свою політику на стійкості найважливіших послуг для повсякденного життя громадян. Основоположним документом за цим напрямом була Стратегія стійкості КІ уряду Австралії (AGCIRS) 2010 року [33]. В ній враховано залежності між об'єктами КІ різних секторів та визначено стійкість у контексті КІ, як координоване планування в секторах та мережах, оперативне, гнучке та своєчасне відновлення, заходи та розвиток організаційної культури, яка має можливість забезпечувати: мінімальний рівень обслуговування під час перебоїв, надзвичайних ситуацій та катастроф, та швидке повернення до початкового стану. Більш гнучка КІ має допомогти забезпечити постійне безперервне надання основних послуг та підтримати національну безпеку, економічне процвітання та соціальний добробут. Визначивши міжгалузеві взаємозалежності урядом Австралії спрямовано дільність, згідно AGCIRS на наступні стратегічні аспекти:

- здійснювати ефективне партнерство між бізнесом та урядом щодо управління КІ власниками та операторами;
- розробити та просувати організаційну стійкість знань та загальне розуміння організаційної стійкості;
- допомогти власникам та операторам КІ виявити, проаналізувати та керувати операціями враховуючи міжсекторні залежності;
- надавати своєчасну, якісну політичну консультацію з питань стійкості КІ;
- впровадити Стратегію кібербезпеки уряду Австралії для підтримки надійного, стійкого робочого електронного середовища, в тому числі для власників та операторів КІ;
- підтримка державних та територіальних програм стійкості КІ.

Таким чином в цій країні започатковано новий стратегічний напрямок – організаційна стійкість. Під організаційною стійкістю треба розуміти здатність бізнесу розвиватися та адаптуватися до розвитку глобального ринку, протидії будь – якому короткочасному потрясінню та підготувати себе для реагування на довгострокові виклики.

Стійкість та життєздатність організацій потребує постійного моніторингу фактичного її стану. При цьому, цей підхід допомагає організаціям управляти непередбаченими або несподіваними ризиками та формує можливості не лише ефективно реагувати, але й адаптуватися, вчитися з урахуванням інцидентів та набирати конкурентоспроможної переваги. Тому, організації з сильною культурою стійкості довше зберігатимуть оперативні можливості, попри негаразди, та швидше, ніж конкуренти будуть адаптуватися та повертатися до звичайної діяльності. В розумінні держави, стійка громада краще протистоїть кризовим подіям та реагує на них і, навіть, може бути в найкращому становищі після події.

Існують різні концепції стійкості, хоча вони, як правило, розглядають стійкість як здатність складних систем вижити, адаптуватися, відновлюватися та розвиватися в умовах бурхливих змін. Традиційні стратегії управління ризиками повинні розвиватися одночасно зі швидко мінливим середовищем.

Саме в Австралійському Союзі підхід до стійкості КІ враховує зазначені вимоги відповідно до прагнень підвищити спроможність організацій і громад вижити, відновитися та адаптуватися до всіх видів небезпек, що виникають. Так, частиною AGCIRS є Програма моделювання та аналізу КІ (KIPMA), яка використовує велику кількість масивів даних та інформації для моделювання поведінки системи КІ та її взаємозв'язків щодо: зменшення ризику, відновлення від великих перебоїв і катастроф; досвіду від інцидентів. Цю програму можуть використовувати урядові установи Австралії, уряди території, власники, оператори КІ як набір інструментів для моделювання та аналізу з метою запобігання, підготовки та реагування на природні або спричинені людиною пошкодження КІ, або відновлювання. KIPMA також підтримує роботу мережі довіреної інформації для обміну інформацією (TISN) для стійкості КІ. TISN – це мережева платформа для обміну інформацією між урядовими установами, власниками та операторами КІ [34].

Таким чином, на базі державно – приватного партнерства між бізнесом та урядом Австралії реалізовано AGCIRS та створено чинні механізми моделювання поведінки системи КІ та її взаємозв'язків, ідентифікації ризиків KIPMA та обміну інформацією щодо стійкості КІ – TISN, завдяки яким організації, що належать до системи КІ, можуть керувати як передбачуваними, так і непередбаченими, несподіваними ризиками для своїх критичних інфраструктурних активів, ланцюгів постачання та мереж.

Схожий інноваційний інструмент захисту КІ нещодавно був представлений на Генеральній асамблеї Європейського союзу у Відні, це Мережа дослідження підготовки та стійкості критичної інфраструктури (CIPRNet), що фінансується ЄС з метою сприяння підтримці європейської безпеки через посилення захисту її інфраструктури. Вона створює базу знань щодо захисту КІ та проводить дослідження і розробки для широкого кола зацікавлених сторін, включаючи операторів КІ, політиків та суспільства, для цього інтегруються ресурси партнерів CIPRNet з понад 60 науково-дослідних проєктів Європейського союзу.

Ключовою технологією нових можливостей є система підтримки прийняття рішень (DSS), яка включає аналіз наслідків, прогнозування загроз, візуалізацію загроз, а також доступ та збирання даних. Окрім надання доступу до даних у реальному часі, цей робочий потік пропонує симулятор подій для систем тестування, зокрема, коли користувач може приймати сценарії штучної загрози, отримані дані можна використовувати для проєктування, порівняння та затвердження зусиль щодо пом'якшення наслідків.

CIPRNet одночасно дозволяє здійснювати моделювання системи КІ, враховуючи взаємодії та залежності між елементами системами, а також, моделювання та аналіз заходів захисту КІ. Цей метод потребує об'єднання широкого спектра досвіду, знань та даних з

різних об'єктів інфраструктури. Для подолання технічної перешкоди щодо поєднання даних із різних джерел зазначений проєкт розробив програмне забезпечення для сумісності, яке виконує завдання моделювання та аналізу.

Крім того, CIPRNet розвиває спільну компетенцію шляхом об'єднання різних європейських науково-дослідних заходів в один Віртуальний центр компетентності та експертизи захисту критичної інфраструктури (VCCC). Він надає підтримку при управлінні КІ як на регіональному, національному, так і на транскордонному рівні, в тому числі під час надзвичайних ситуацій, що дозволяє ефективно співпрацювати та сприяє встановленню технічних стандартів [35].

Аналіз застосування поняття «стійкість» свідчить про використання цього терміна для виокремлення двох інструментів формалізації діяльності системи забезпечення національної безпеки, а саме як:

- вимоги до діяльності, що має враховувати різні типи загроз та спроможність реагувати протягом усього діапазону можливого розвитку ситуації щодо передбачення, підготовки, запобігання, реагування та відновлення;
- цільовий стан, який, серед іншого, передбачає формування нових спроможностей системи та показує стратегічний напрям діяльності.

Враховуючи зазначений розподіл використання терміна «стійкість» розглянемо основні світові типи загроз що існують, адже багато країн спрямовують ряд заходів щодо стійкості КІ на захисті від усіх видів загроз, використовуючи підхід до всіх ризиків.

Під поняттям загрози ми будемо розуміти будь-яку дію з потенційною можливістю завдати шкоди інтересам держави або суспільству. Загроза може бути природною, тобто незалежною від діяльності людини, або викликана суб'єктом, наділеним волею і наміром та представленим окремою особою, групою, організацією або державою. Як правило, законодавством провідних держав загрози КІ розподілено на три основні типи, а саме:

- шкідливі дії: саботаж, війна та дії, які спричиняють шкоду суспільству, окремих осіб або груп, таких як злочинці та терористи;
- природні небезпеки: екстремальні погодні умови, лісові та степові пожежі, сейсмічні події, урагани, торнадо, цунамі, епідемії та пандемії, космічні явища;
- технічні аварії: збої системи, викиди шкідливих речовин, пожежі, аварії різних видів, людські помилки тощо.

Кожна з зазначених загроз при виникненні може спричинити негативні наслідки, які стануть ініціаторами інших типів загроз для системи КІ, тобто обумовлює так званий каскадний ефект. Події, які відбуваються внаслідок реалізації загрози безпосередньо один за одним з коротким часовим проміжком, як, наприклад, другий вибух, що відбувається трохи пізніше першого, або кілька аварійних ситуацій, що мають місце практично одночасно в різних місцях, при певних умов, також можуть викликати каскадний ефект.

Аналізуючи можливість здійснення шкідливих дій на об'єктах КІ, тобто загрози, які виходять від тероризму або злочинних діянь за кожною складовою цього типу загрози необхідно дослідити характеристику потенційних злочинців, їх можливих або характерних методів дій, їх цілей і мотивів, а також ступінь кримінальної активності. Це дозволить визначити, які ризики необхідно враховувати за певним типом загрози. Наскільки потенційні злочинці можуть заподіяти серйозної шкоди, і в яких місцях це можливо, має бути предметом оцінки ризиків з урахуванням виявлених вразливих місць безпосередньо за місцем розташування об'єктів КІ.

Без сумніву, події в АР Крим та Східній Україні мають суттєвий вплив на загрози національній системі КІ. Слід очікувати, що високий рівень терористичних, диверсійних та кримінальних загроз системи КІ в Донбаському регіоні збережеться в довгостроковій перспективі. Збройні дії в Донецькій та Луганській областях, сприяють високому рівню зносу основних фондів, що створює загрозу аварій на об'єктах КІ, зокрема, електроенергетики та інженерних мереж, вугільних шахт, хімічних фабрик, металургійних

заводів і призводять до серйозних проблем з екологічною та антропогенною безпекою. Що стосується наявних типів загроз КІ в інших регіонах України, їх характер визначається середовищем загальнонаціональної безпеки.

Аналізуючи можливість виникнення природних небезпек, як загрозу стійкості об'єктів КІ необхідно враховувати, що шкода, яку завдають стихійні лиха, виникає здебільшого в наслідок таких екстремальних атмосферних явищ як паводки, повені, затоплення, сніг, лід, бурі, посухи тощо. Особлива небезпека в випадку паводків виникає в результаті дії води, яка підмиває дороги, мости, дамби, та предметів що плаває в ній. Паводкові води можуть спричинити забруднення питної води та виникнення тим самим значного ризику для здоров'я людини, через витік шкідливих речовин і відходів, які потрапляють та переносяться нею.

Навіть віддалені райони, в яких розташовані об'єкти КІ можуть бути схильні до затоплення внаслідок підйому рівня ґрунтових вод. Щодо таких природних явищ як бурі та урагани, то крім безпосереднього збитку в результаті тиску вітру і подальших сильних поривів, вони можуть викликати додаткові загрози, які спричиняють уламки та сміття, що переносяться у швидко обертає мій воронці. Градини крім шкоди для сільськогосподарських культур та матеріального збитку також можуть призводити до значних травм у людини. Загроза, що виходить від землетрусів, неминуче зростає по мірі зростання їх інтенсивності та може заподіяти значної шкоди будівлям і об'єктам КІ. При певних умовах необхідно враховувати та вторинний збиток від землетрусів, наприклад, у вигляді пожеж.

Суцільні пожежі можуть виникати природним шляхом в наслідок удару блискавки, самозаймання або навмисного чи ненавмисного підпалу в поєднанні з тривалою посухою. Загрозі піддаються, в основному, лісові масиви, сільськогосподарські угіддя та торфовища.

У зв'язку з глобальним товарообігом і туризмом, промисловим вирощуванням тварин, а також повенями та засухами, існує загроза епідемії, як масового географічного поширення будь-якої інфекційної хвороби у людей або тварин. Підвищена небезпека виникає при пандемії – епідемії, яка охоплює населення ряду країн або навіть всього світу.

Аналізуючи можливість виникнення технічних аварій, тобто пожеж, викидів шкідливих речовин, вибухів та інших інцидентів внутрішнього і зовнішнього фізичного впливу, як загрозу стійкості об'єктів КІ необхідно враховувати, що високий рівень старіння українських основних фондів створює загрозу аварій в на об'єктах підвищеної небезпеки, об'єктах електроенергетики та інженерних мережах.

Пожежа на об'єктах КІ може виникнути в результаті людських прорахунків і технічних збоїв, включаючи підпал, внаслідок удару блискавки, виділення небезпечних речовин або вибухів. Залежно від їх масштабу пожежі можуть бути дрібні, середні та великі, які можуть спричинити вивільнення небезпечних речовин. До небезпечних речовин відносяться будь-які хімічні, біологічні, радіологічні або ядерні речовини, що можуть мати шкідливий вплив на довкілля або людину, чи приводить до вибухів і пожеж. Небезпечні речовини за своїми властивостями дуже різні: від дратівливих, легкозаймистих, до вибухонебезпечних і токсичних, що представляють загрозу для довкілля та завдають значний збиток. За допомогою реєстру небезпечних речовин можна забезпечити ідентифікацію небезпечних речовин, які використовуються на підприємстві.

Наслідком людських прорахунків, технічних збоїв, включаючи умисні дії можуть бути вибухи, під час яких відбувається раптове об'ємне розширення газів внаслідок виділення енергії з можливим виділенням тепла, що приводить до виникнення ударної хвилі. Внутрішній і зовнішній фізичний вплив може бути результатом нещасних випадків і аварій. Саме цей ризик характерній більшості об'єктам інфраструктури, класифікованим як потенційно небезпечні. Поряд з руйнуванням об'єктів КІ нещасні випадки та аварії можуть також призводити до пожеж та вибухів, і вивільнення небезпечних речовин, а також до інших відповідних проявів.

Зазначимо, що в Україні, за даними Державної служби України з надзвичайних ситуацій, на 955 об'єктах інфраструктури, зазначених в Державному реєстрі надзвичайно небезпечних об'єктів, можуть виникнути аварії, які спричинять надзвичайні ситуації на національному та регіональному рівнях, що можуть загрожувати системі КІ, зокрема, щодо функціонування паливо-енергетичного комплексу, мостів та доріг, муніципальної інфраструктури тощо.

Визначення небезпечних ризиків, які притаманні всім країнам світу, традиційно, є предметом обговорення на Всесвітньому економічному форумі (ВЕФ), який відбувся 22 січня 2019 року у швейцарському Давосі. Головними глобальними ризиками протягом останніх десятиліть були ризики, що носили виключно економічний характер. Однак, зброя масового знищення та екстремальні погодні явища вже третій рік поспіль належать до основних світових загроз. У оприлюдненій Доповіді про глобальні ризики 2019 року всі ризики поділені на дві категорії: за ступенем імовірності та ступенем впливу події, якщо вона відбудеться.

Серед найбільш імовірних ризиків 2019 року, на думку експертів ВЕФ, перші три позиції посідають екологічні проблеми: екстремальні погодні явища, неготовність до кліматичних змін і стихійні лиха. Далі за ступенем імовірності йде шахрайство та крадіжка даних, кібератаки, штучні екологічні проблеми, масова міграція, втрата біорізноманіття, криза водопостачання та економічна бульбашка.

Половину небезпечних щодо можливого впливу ризиків також складають екологічні проблеми, й усі вони є в групі ймовірних на 2019 рік. Але перше місце в цьому рейтингу все одно посідає зброя масового знищення. Крім того, небезпечними назвали штучні екологічні проблеми та поширення інфекційних захворювань [36].

В Україні класифікація надзвичайних ситуацій за характером походження подій, що можуть зумовити виникнення надзвичайних ситуацій закріплена статтею 5 Кодексу цивільного захисту України. А саме, визначено такі види надзвичайних ситуацій: 1) техногенного характеру; 2) природного характеру; 3) соціальні; 4) воєнні [37].

На наш погляд, враховуючи події в АР Крим та Східній Україні, які мають суттєвий вплив на загрози національній системі КІ, класифікація, яка зазначена в Кодексі цивільного захисту України може бути прийнята для розмежування загроз КІ. Вона має такі три складові, що за своєю суттю відповідають основним типам загроз КІ в цьому безпековому напрямі у світі. При цьому, загрози для КІ України, що мають військовий характер, є актуальними та будуть потребувати уваги ще довгий час.

Термін «стійкість» входить у практику використання українським законодавством, зокрема, Концепція створення державної системи захисту критичної інфраструктури України зазначає, що «створення державної системи захисту критичної інфраструктури спрямоване на забезпечення стійкості критичної інфраструктури до загроз усіх видів, включаючи загрози природного і техногенного характеру, загрози, спричинені протиправними діями, та інші загрози» [38]. Зміни, які відбуваються в напрямі забезпечення національної стійкості у світі, в тому числі, й у термінологічному плані, накладають свій відбиток і на процес реалізації концепції захисту критичної інфраструктури в Україні. Передові країни, що забезпечують життєдіяльність суспільства, базуючись на принципах демократії та верховенства права, навіть стали визначати стійкість як пріоритетний напрям розвитку політики у сфері національної безпеки.

В Україні недосконалість заходів із комплексного управління захистом КІ спричиняє необхідність вдосконалювати нормативні, організаційні та технологічні інструменти за для забезпечення безпеки та стійкості КІ. Світовий досвід провідних країн світу свідчить про ефективність організації захисту та стійкості об'єктів КІ саме через забезпечення його нормативно – правового супроводження та реалізації заходів єдиним державним органом, що спрощує організаційну діяльність та підвищує рівень управлінської підзвітності та відповідальності. Так, в США було створено єдиний орган виконавчої влади Міністерство

внутрішньої безпеки, на який покладено функції координації захисту КІ США. У Великій Британії урядовим органом з питань безпеки національної інфраструктури є Центр захисту національної інфраструктури, роль якого полягає у захисті та зменшенні вразливості національної інфраструктури від тероризму та інших загроз. В Іспанії створено Національний Центр з захисту КІ, який є державною структурою, що відповідає за інформаційну безпеку та кібербезпеку, а також за поширення інформації щодо кіберзагроз та кіберінцидентів, та забезпечує координацію і співпрацю між різними секторами економіки з державними та приватними інституціями. В Республіці Польща за координацію та виконання завдань щодо функціонування системи захисту КІ відповідає Урядовий центр з питань безпеки. В Норвегії створено дирекцію цивільного захисту, яка регулює цивільну оборону та кібербезпеку, спрямовує діяльність щодо захисту від катастроф, нещасних випадків та інших інцидентів, в тому числі, на об'єктах КІ, відповідає за дослідження, аналіз, запобігання, управління кризами, проводить оцінку та нагляд. Віртуальний центр компетентності та експертизи захисту КІ, це новий інноваційний проєкт ЄС, що дозволяє при виникненні надзвичайних ситуацій, ефективно співпрацювати та надавати підтримку при управлінні КІ на регіональному, національному та транскордонному рівні.

Враховуючи вищезазначене, вважаємо, що Україна може перейняти успішний світовий досвід та створити та підтримати функціонування державної установи, яка буде здійснювати координацію дії всіх відомств в разі небезпеки, дестабілізації роботи об'єктів КІ, виконуватиме завдання з організації та впровадження стратегічних рішень щодо стійкості системи КІ в країні. Крім того, така установа має виконувати функції аналітичного та прогностичного характеру щодо комплексної оцінки загроз КІ. Така оцінка може здійснюватися з врахуванням впливу загроз на рівень національної безпеки, та буде корисним інструментом при проведенні моніторингу щодо запобігання кризовим ситуаціям, які пов'язані із функціонуванням системи КІ. Також, новостворена державна установа має бути самостійною, тобто, не входить до організаційної структури будь-якого з відомств, що залучені до вирішення завдань захисту КІ.

Вважаємо, що стійкість КІ не просто оновлення термінів в чинному законодавстві, а впровадження нового підходу зі створенням безпекового партнерства між всіма зацікавленими сторонами. Тут потрібно враховувати співвідношення контролю за об'єктами КІ з боку держави та приватного сектору. Зокрема, у США до 85 % всієї КІ перебуває у приватній власності, а в Україні 100 % нафтоперероблювання та понад 75 % теплової енергетики, знаходяться у приватних руках. Однак зазначимо, що саме держава має відповідати за розроблення та впровадження стандартизованого методологічного підходу до оцінювання загроз і ризиків КІ, узагальнення всієї інформації та розроблення стратегічних рішень щодо стійкості системи КІ.

Більшість провідних країн світу цьому питанню приділяють значну увагу, одна з них Канада у Національній стратегії захисту КІ якої зазначається, що відповідальність за забезпечення захисту КІ країни мають нести усі державні органи, приватний сектор, а також канадці як члени канадського суспільства. Особлива увага зосереджується на суспільстві яке повинно бути готовим протистояти надзвичайним ситуаціям щонайменше упродовж перших 72 годин з моменту настання тієї чи іншої події. При цьому робота, по розробленню пріоритетів та основних заходів зі зменшення загроз, спрямованих на КІ у кожному із секторів, ведеться урядом Канади в рамках державно-приватного партнерства (ДПП) з усіма зацікавленими суб'єктами процесу. Для цього уряд надає операторам і власникам об'єктів та систем КІ точну інформацію щодо загроз і ризиків та забезпечує їх та місцеві органи влади планами реагування на надзвичайні ситуації.

Стосовно Європейської програми захисту КІ, то відповідальність за захист її об'єктів КІ покладається на їх власників, операторів та уряд відповідної держави-члену ЄС. При цьому, підтримка публічного сектору у розбудові інституційного потенціалу ДПП та контроль за галузевим і національним розвитком ринку ДПП здійснюється Європейським

експертним центром з питань ДПП (ЕРЕС). Він був створений за підтримки Європейського інвестиційного банку у 2008 році для підтримки держав-членів та інших членів та кандидатів ЄС у роботі за напрямом ДПП [39].

Проекти ДПП в Європі спрямовані на розвиток публічного та приватного секторів шляхом надання товарів та послуг, які мають поставлятися державним сектором з застосуванням пом'якшення жорстких бюджетних обмежень на державні витрати. Тобто, ДПП це домовленість між державним органом та приватним партнером, про виконання проекту та послуги для публічної інфраструктури за довгостроковим контрактом. Відповідно до цього договору, приватний партнер несе значні ризики та обов'язки управління. Державна влада здійснює платежі на основі ефективності приватного партнера за надання послуги або надає приватному партнеру право на отримання частини доходу від надання послуги. Приватні фінанси зазвичай беруть участь у ДПП. При правильній підготовці проекти ДПП можуть принести значні переваги як державному сектору, так і користувачам проекту та можуть бути розроблені для досягнення широкого спектра цілей у різних секторах, таких як транспорт, соціальне житло та охорона здоров'я, і можуть бути структуровані за різних підходів.

ДПП за своєю суттю та результатами не відрізняються від традиційних проектів закупівель, але вони демонструють деякі відмінності в управлінні. Основна відмінність – це розподіл ризику між державним та приватним партнером. Приватний партнер часто несе відповідальність за ризики, пов'язані з проектуванням, будівництвом, фінансуванням, експлуатацією та обслуговуванням інфраструктури, тоді як державний партнер зазвичай бере на себе регуляторні та політичні ризики.

Більшість ДПП в ЄС реалізується в галузях дорожнього транспорту та інформаційно-комунікаційних технологій, випереджаючи охорону здоров'я та освіту. Основні гранти фінансуються ЄС у співпраці з Європейським інвестиційним банком незалежно від того, чи мають вони обґрунтований аналіз та чи відповідають встановленим правовим рамкам загальні підходи, що використані в проектах, оскільки очікується, що проекти ДПП будуть реалізовані. Багато проектів довгострокові, з тривалістю виконання від 5 до 7 років, що призводить до здороження закупівлі, затримкам із виплатами та збільшення часу їх реалізації, особливо це стосується проектів будівництва. Зауважимо, що на думку європейських експертів ЕРЕС, кошти витрачені на проекти будівництва автомагістралі у Греції, були використані неефективно з точки зору досягнення потенційної вигоди. В основному це було пов'язано з фінансовою кризою та неякісною підготовкою проектів державним партнером, згідно з якими було передчасно укладено недостатньо ефективні договори концесії з приватними партнерами. Крім того, розподіл ризиків між державними та приватними партнерами був невідповідним, неузгодженим та неефективним, а високі показники оплати праці приватного партнера не завжди показували ризики, які вони несуть.

Всупереч зазначеному, у Європі існує тенденція до більш інтенсивного використання державних коштів з приватними фінансами через ДПП. Здебільш, продовж періоду з 1990 по 2016 роки ДПП було зосереджено у Великобританії, Франції, Греції, Іспанії, Португалії та Німеччині, які реалізували проекти, що становлять 90 % всього ринку. Стратегія «Європа 2020» підкреслює важливість ДПП, наголошуючи, що використання фінансових коштів шляхом поєднання приватних і державних фінансів та створення інноваційних інструментів для фінансування необхідних інвестицій є одним із ключових аспектів, які Європа повинна дотримуватися для досягнення своїх цілей до 2020 року.

Успішне виконання проектів ДПП дозволило державним органам реалізувати великі об'єкти інфраструктури за допомогою єдиної Процедури закупівлі, однак, замовники, які мали слабкі переговорні позиції виявилися недостатньо конкурентоспроможними для участі.

Згідно із дослідженими літературними джерелами зазначимо, що проекти ДПП забезпечують досягнення потенційної вигоди у порівнянні з традиційними методами закупівель, особливо відносно інфраструктурних об'єктів, зокрема такими перевагами є:

– реалізація запланованої програми капітальних інвестицій регіону, оскільки ДПП можуть забезпечити важливе додаткове фінансування для доповнення традиційних бюджетних коштів;

– можливість підвищення ефективності в реалізації проєкту шляхом швидшого виконання окремих проєктів;

– підвищення рівня обслуговування, в порівнянні з традиційними проєктами, через замовлення всього процесу разом;

– об'єднання державних та приватних експертиз найбільш ефективним чином для проведення поглибленої оцінки проєкту та досягнення оптимізації обсягу проєкту.

Досвід різних держав світу, розглянутий вище, дозволяє зазначити, що ключовими інструментами забезпечення національної безпеки та стійкості суспільства є успішна розробка та впровадження державної концепції, стратегії та відповідних планів дій, зокрема плану забезпечення стійкості КІ. Більшість розвинутих країн продовжують спрямовувати зусилля на впровадження та реалізацію комплексних програм за цим напрямом осторонь інших пріоритетів та мають конкретні поліпшення рівня безпеки та стійкості.

**Висновки.** Для поліпшення якості нашого життя та забезпечення безперебійної роботи інфраструктури, доцільно впровадити концептуальний підхід до підвищення безпеки та стійкості системи КІ, тобто реагування на непередбачені, несподівані ризики та події тощо. Оскільки саме КІ забезпечує життєво важливі для населення, суспільства та держави послуги та функції, без яких неможливі їх безпечно існування та добробуту, а також належний рівень національної безпеки.

Наразі ми можемо спостерігати поступовий перехід від концепції захисту до стійкості в контексті розвитку безпеки та більш стійкого суспільства, яке розглядається як цінність, якість і бажана характеристика. Відбувається формування такого стратегічного напрямку як організаційна стійкість, що допомагає організаціям управляти непередбаченими або несподіваними ризиками та формує можливості не лише ефективно реагувати, але й адаптуватися, вчитися з урахуванням інцидентів та набирати конкурентоспроможної переваги.

Низка аналітичних матеріалів та офіційних документів з даної тематики надали підґрунтя для формування визначення таких термінів як «безпека КІ» та «стійкість КІ», а також, можливість розмежування області стійкості на три сфери стійкості КІ: суспільну, організаційну та технологічну. Крім того, в статті запропоновані мета та завдання публічної політики з питань захисту об'єктів КІ та розмежування загроз КІ, з врахуванням завдань публічної політики щодо безпеки, захисту та забезпечення стійкого розвитку КІ держави, які можуть бути використані при розробці нормативно-правових актів.

На нашу думку, серед пріоритетних напрямів забезпечення стійкості КІ є створення установи, яка виконуватиме завдання з формування та реалізації стратегічних рішень щодо стійкості системи КІ країни, а також, впровадження нового підходу зі створенням безпекового партнерства між всіма зацікавленими сторонами. При цьому, достатня увага має бути приділена впровадженню інноваційних проєктів моделювання системи стійкості КІ та аналізу комплексної оцінки загроз об'єктів КІ на базі державно-приватного партнерства між бізнесом та урядом.

### *Література.*

1. Мельничук О. В. Управління критичною інфраструктурою держави: базові методи та критерії ідентифікації об'єктів. *Державне управління та місцеве самоврядування*: зб. наук. праць. Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2019. Вип. 3(42). С. 13–27.

2. Мельничук О. Критическая инфраструктура государства как составляющая национальной безопасности: понятийно-категориальный аппарат. *Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy* ISSN 1896-8333, e-ISSN 2449-9013. № 30(1)/2019. p. 249–265.

3. Зелена книга з питань захисту критичної інфраструктури в Україні: зб. матеріалів міжнар. експерт. нарад / упоряд.: Д. С. Бірюков, С. І. Кондратов; за заг. ред. О. М. Суходолі. Київ: НІСД, 2015. 176 с.
4. Суходоля О. М. Захист критичної інфраструктури: сучасні виклики та пріоритетні завдання сектору безпеки. *Науковий часопис Академії національної безпеки*. 2017. Вип. 1–2(13–14). С. 50–80.
5. Nationale Strategie zum Schutz Kritischer Infrastrukturen (KRITIS–Strategie) BMI, 2009. URL: <http://www.kritis.bund.de> (дата звернення: 16.03.2020).
6. Quadrennial Homeland Security Review, 2010, 2014. URL: <https://www.dhs.gov/quadrennial-homeland-security-review> (дата звернення: 19.03.2020).
7. Keogh M., Cody C. , Resilience in Regulated Utilities / research document of the National Association of Regulatory Utility Commissioners, 2013. URL: <https://pubs.naruc.org/pub/536F07E4-2354-D714-5153-7A80198A436D> (дата звернення: 22.03.2020).
8. Holling C. Resilience and stability of ecological systems, *Annual review of ecology and systematics*, pp. 1–23, 1973.
9. Haines Y., On the Definition of Resilience in Systems, *Risk Analysis*. 2009. Vol. 29. №4. Pp. 498–501.
10. Nan C., Sansavini G. A quantitative method for assessing resilience of interdependent infrastructures, *Reliability Engineering and System Safety*. Elsevier, 2017. Vol. 157(C). P. 35–53.
11. Folke C., Resilience: the emergence of a perspective for soKlial – ecological systems analyses. *Global Environmental Change*. 2006. 16(3). P. 253–267.
12. Resilience Analysis and Practice, The Resilience Alliance. *Research organization*. URL: <http://www.resalliance.org/index.php/resilience> (дата звернення: 24.03.2020).
13. Стійкість систем / матеріал з Вікіпедії – вільної енциклопедії / URL: [https://uk.wikipedia.org/wiki/Стійкість\\_систем](https://uk.wikipedia.org/wiki/Стійкість_систем) (дата звернення: 25.03.2020).
14. EC, Green Paper on a European Programme for Critical Infrastructure Protection, Commission of The European Communities, Brussels, 2005 (17 November 2005, (Com)(2005) 576 Final).
15. The European Council. On the identification and designation of European critical infrastructures and the assessment of the need to improve their protection, Council Directive 2008/114/EC of 8 December 2008.
16. Presidential Policy Directive – Critical Infrastructure Security and Resilience. (2013). URL: <https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/PPD–21–Critical–Infrastructure–andResilience–508.pdf> (дата звернення: 16.03.2020).
17. European Commission Commission Staff Working Document on the Review of the European Programme for Critical Infrastructure Protection (EPKIP), Brussels, 22 June 2012, SWD(2012) 190 final, 2012.
18. Pursiainen C., Gattinesi P., Towards Testing Critical Infrastructure Resilience, Publications Office of the European Union, JRC SKIentific and Policy Reports, Luxembourg, 2014.
19. European External Relations Service (EEAS) Building, 9A Rond Point Schuman, 1046 Brussels, Belgium URL: [https://eeas.europa.eu/topics/eu–global–strategy\\_en](https://eeas.europa.eu/topics/eu–global–strategy_en) (дата звернення: 26.03.2020).
20. UNISDR (n.d.) Terminology on Disaster Risk Reduction, United Nations International Strategy for Disaster Reduction, Switzerland, Geneva, [Online] Available at URL: <http://www.unisdr.org/we/inform/terminology> (дата звернення: 23.03.2020).
21. DEMA, National Sårbarhedsrapport, Beredskabsstyrelsen, Denmark, Birkerød, 2006, 2010.
22. DEMA, National Risk Profile (NRP), The Danish Emergency Management Agency, Denmark, Birkerød, 2013.
23. DEMA Nationalt Risikobillede, Beredskabsstyrelsen, Denmark, Birkerød, 2017.

24. Ministry of the Interior, Finland National Risk Assessment 2015, Internal security, Ministry of The Interior Publication 4/2016, Finland, Helsinki, 2016.
25. Valtioneuvoston kanslia, Valtioneuvoston ulko – ja turvallisuuspoliittinen selonteko, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 7/2016, Finland, Helsinki, 2016.
26. Ministry of Justice and Public Safety, Samfunnssikkerhet, Report to the Storting 29 (2011–2012), Norway, Oslo, 2012.
27. DSB, Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, Justis – og beredskapsdepartementets samordningsrolle, tilsynsfunksjon og sentral krisehåndtering (Royal Decree of 15 June 2012), Norwegian Directorate for Kivil Protection, Norway, Oslo, 2012.
28. OffiKial Norwegian Reports NOU 2018: 17 Summary. Climate risk and the Norwegian economy. Summary of a report from a Commission appointed by Royal Decree on 6 October 2017 to assess climate–related risk factors and their significance for the Norwegian economy. URL:<https://www.regjeringen.no/contentassets/c5119502a03145278c33b72d9060fbc9/en-gb/pdfs/nou201820180017000engpdfs.pdf> (дата звернення: 28.01.2020).
29. MSB, Ett fungerande samhälle i en föränderlig värld: Nationell strategi för skydd av samhällsviktig verksamhet, Swedish Kivil ContingenKies Agency, Sweden, Karlstad, 2011.
30. MSB, Handlingsplan för skydd av samhällsviktig verksamhet, Swedish Kivil ContingenKies Agency, Sweden, Karlstad, 2013.
31. CenCIP. Besöksadress: Avdelningen för Riskhantering och Samhällssäkerhet V-byggnaden, John Ericssons Väg 1, Lund, Sweden, Box 118, 221 00 Lund. URL: <https://www.cencip.lu.se> (дата звернення: 16.04.2020).
32. National Infrastructure Delivery Plan 2016 – 2021. URL: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/520086/2904569\\_nidp\\_deliveryplan.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/520086/2904569_nidp_deliveryplan.pdf) (дата звернення: 06.04.2020).
33. Australian Government (2010) Critical infrastructure resilience strategy. ISBN: 978–1–921725–25–8. URL: [http://www.emergency.qld.gov.au/publications/pdf/Critical\\_Infrastructure\\_Resilience\\_Strategy.pdf](http://www.emergency.qld.gov.au/publications/pdf/Critical_Infrastructure_Resilience_Strategy.pdf) (дата звернення: 20.01.2020).
34. The Trusted Information Sharing Network for Critical Infrastructure Resilience. URL: <https://www.tisn.gov.au/> (дата звернення: 20.04.2020).
35. Critical Infrastructures Preparedness and Resilience Research Network. URL: <https://ciprnet.eu/home/> (дата звернення: 22.04.2020).
36. Глобальні ризики 2019 року: зброя масового знищення та екстремальна погода Аналітичний портал «Слово і Діло» URL: <https://www.slovoidilo.ua/2019/01/23/infografika/svit/hlobalni-ryzyky-2019-roku-zbroya-masovoho-znyshhenya-ta-ekstremalna-pohoda> (дата звернення: 11.04.2020)
37. Кодекс цивільного захисту України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17> (дата звернення: 13.04.2020).
38. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 04 березня 2016 року «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України»: Указ Президента України від 14.03.2016 р. № 92/2016. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/92/2016> (дата звернення: 10.04.2020).
39. The European public-private partnership Expertise Centre. URL: <https://www.eib.org/epes/> (дата звернення: 16.04.2020).
40. Рекомендації парламентських слухань щодо розвитку інформаційного суспільства в Україні, схвалено Постановою Верховної Ради України «Про Рекомендації парламентських слухань з питань розвитку інформаційного суспільства в Україні» від 01.12.2005 р. № 3175–IV.
41. Стратегія національної безпеки України «Україна у світі, що змінюється», затверджено Указом Президента України «Про Стратегію національної безпеки України» від 12.02.2007 № 105 в редакції Указу Президента України від 08.06.2012 р. № 389/2012.

42. Стратегія національної безпеки України: затверджено Указом Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 06.05.2015 року «Про Стратегію національної безпеки України» від 26.05.2015 № 287/2015.

### *References.*

1. Melnychuk O. V. Upravlinnia krytychnoiu infrastrukturoiu derzhavy: bazovi metody ta kryterii identyfikatsii ob'ektiv. Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia: zb. nauk. prats. Dnipro: DRIDU NADU, 2019. Vyp. 3(42). S. 13–27.
2. Melnychuk O. Krytycheskaia ynfrastruktura hosudarstva kak sostavliaiushchaia natsionalnoi bezopasnosti: poniatyino-katehoryalni aparat. Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy ISSN 1896-8333, e-ISSN 2449-9013. № 30(1)/2019. p. 249–265.
3. Zelena knyha z pytan zakhystu krytychnoi infrastruktury v Ukraini: zb. materialiv mizhnar. ekspert. narad / uporiad.: D. S. Biriukov, S. I. Kondratov; za zah. red. O. M. Sukhodoli. Kyiv: NISD, 2015. 176 s.
4. Sukhodolia O. M. Zakhyst krytychnoi infrastruktury: suchasni vyklyky ta priorytetni zavdannya sektoru bezpeky. Naukovyi chasopys Akademii natsionalnoi bezpeky. 2017. Vyp. 1–2(13–14). S. 50–80.
5. Nationale Strategie zum Schutz Kritischer Infrastrukturen (KRITIS–Strategie) BMI, 2009. URL: <http://www.kritis.bund.de> (data zvernennia: 16.03.2020).
6. Quadrennial Homeland Security Review, 2010, 2014. URL: <https://www.dhs.gov/quadrennial-homeland-security-review> (data zvernennia: 19.03.2020).
7. Keogh M., Cody C. , Resilience in Regulated Utilities / research document of the National Association of Regulatory Utility Commissioners, 2013. URL:<https://pubs.naruc.org/pub/536F07E4-2354-D714-5153-7A80198A436D> (data zvernennia: 22.03.2020).
8. Holling C. Resilience and stability of ecological systems, Annual review of ecology and systematics, pp. 1–23, 1973.
9. Haimes Y., On the Definition of Resilience in Systems, Risk Analysis. 2009. Vol. 29. №4. Pp. 498–501.
10. Nan C., Sansavini G. A quantitative method for assessing resilience of interdependent infrastructures, Reliability Engineering and System Safety. Elsevier, 2017. Vol. 157(C). P. 35–53.
11. Folke C., Resilience: the emergence of a perspective for soKlial – ecological systems analyses. Global Environmental Change. 2006. 16(3). R. 253–267.
12. Resilience Analysis and Practice, The Resilience Alliance. Research organization. URL: <http://www.resalliance.org/index.php/resilience> (data zvernennia: 24.03.2020).
13. Stiikist system / material z Vikipedii – vilnoi entsyklopedii / URL: [https://uk.wikipedia.org/wiki/Stiikist\\_system](https://uk.wikipedia.org/wiki/Stiikist_system) (data zvernennia: 25.03.2020).
14. EC, Green Paper on a European Programme for Critical Infrastructure Protection, Commission of The European Communities, Brussels, 2005 (17 November 2005, (Com)(2005) 576 Final).
15. The European Council. On the identification and designation of European critical infrastructures and the assessment of the need to improve their protection, Council Directive 2008/114/EC of 8 December 2008.
16. Presidential Policy Directive – Critical Infrastructure Security and Resilience. (2013). URL: <https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/PPD–21–Critical–Infrastructure–andResilience–508.pdf> (data zvernennia: 16.03.2020).
17. European Commission Commission Staff Working Document on the Review of the European Programme for Critical Infrastructure Protection (EPKIP), Brussels, 22 June 2012, SWD(2012) 190 final, 2012.

18. Pursiainen C., Gattinesi P., Towards Testing Critical Infrastructure Resilience, Publications Office of the European Union, JRC Scientific and Policy Reports, Luxembourg, 2014.
19. European External Relations Service (EEAS) Building, 9A Rond Point Schuman, 1046 Brussels, Belgium URL: [https://eeas.europa.eu/topics/eu-global-strategy\\_en](https://eeas.europa.eu/topics/eu-global-strategy_en) (data zvernennia: 26.03.2020).
20. UNISDR (n.d.) Terminology on Disaster Risk Reduction, United Nations International Strategy for Disaster Reduction, Switzerland, Geneva, [Online] Available at URL: <http://www.unisdr.org/we/inform/terminology> (data zvernennia: 23.03.2020).
21. DEMA, National Sårbarhedsrapport, Beredskabsstyrelsen, Denmark, Birkerød, 2006, 2010.
22. DEMA, National Risk Profile (NRP), The Danish Emergency Management Agency, Denmark, Birkerød, 2013.
23. DEMA Nationalt Risikobillede, Beredskabsstyrelsen, Denmark, Birkerød, 2017.
24. Ministry of the Interior, Finland National Risk Assessment 2015, Internal security, Ministry of The Interior Publication 4/2016, Finland, Helsinki, 2016.
25. Valtioneuvoston kanslia, Valtioneuvoston ulko – ja turvallisuuspoliittinen selonteko, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 7/2016, Finland, Helsinki, 2016.
26. Ministry of Justice and Public Safety, Samfunnssikkerhet, Report to the Storting 29 (2011–2012), Norway, Oslo, 2012.
27. DSB, Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, Justis – og beredskapsdepartementets samordningsrolle, tilsynsfunksjon og sentral krisehåndtering (Royal Decree of 15 June 2012), Norwegian Directorate for Kivil Protection, Norway, Oslo, 2012.
28. OffiKial Norwegian Reports NOU 2018: 17 Summary. Climate risk and the Norwegian economy. Summary of a report from a Commission appointed by Royal Decree on 6 October 2017 to assess climate-related risk factors and their significance for the Norwegian economy. URL:<https://www.regjeringen.no/contentassets/c5119502a03145278c33b72d9060fbc9/en-gb/pdfs/nou201820180017000engpdfs.pdf> (data zvernennia: 28.01.2020).
29. MSB, Ett fungerande samhälle i en föränderlig värld: Nationell strategi för skydd av samhällsviktig verksamhet, Swedish Kivil ContingenKies Agency, Sweden, Karlstad, 2011.
30. MSB, Handlingsplan för skydd av samhällsviktig verksamhet, Swedish Kivil ContingenKies Agency, Sweden, Karlstad, 2013.
31. CenCIP. Besöksadress: Avdelningen för Riskhantering och Samhällssäkerhet V-byggnaden, John Ericssons Väg 1, Lund, Sweden, Box 118, 221 00 Lund. URL: <https://www.cencip.lu.se> (data zvernennia: 16.04.2020).
32. National Infrastructure Delivery Plan 2016 – 2021. URL: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/520086/2904569\\_nidp\\_deliveryplan.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/520086/2904569_nidp_deliveryplan.pdf) (data zvernennia: 06.04.2020).
33. Australian Government (2010) Critical infrastructure resilience strategy. ISBN: 978–1–921725–25–8. URL: [http://www.emergency.qld.gov.au/publications/pdf/Critical\\_Infrastructure\\_Resilience\\_Strategy.pdf](http://www.emergency.qld.gov.au/publications/pdf/Critical_Infrastructure_Resilience_Strategy.pdf) (data zvernennia: 20.01.2020).
34. The Trusted Information Sharing Network for Critical Infrastructure Resilience. URL: <https://www.tisn.gov.au/> (data zvernennia: 20.04.2020).
35. Critical Infrastructures Preparedness and Resilience Research Network. URL: <https://ciprnet.eu/home/> (data zvernennia: 22.04.2020).
36. Hlobalni ryzyky 2019 roku: zbroia masovoho znyshchennia ta ekstremalna pohoda Analitychnyi portal «Slovo i Dilo» URL: <https://www.slovoidilo.ua/2019/01/23/infografika/svit/hlobalni-ryzyky-2019-roku-zbroya-masovoho-znyshchennia-ta-ekstremalna-pohoda> (data zvernennia: 11.04.2020)
37. Kodeks tsyvilnoho zakhystu Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17> (data zvernennia: 13.04.2020).

38. Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy vid 04 bereznia 2016 roku «Pro Kontseptsiiu rozvytku sektoru bezpeky i oborony Ukrainy»: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 14.03.2016 r. № 92/2016. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/92/2016> (data zvernennia: 10.04.2020).

39. The European public-private partnership Expertise Centre. URL: <https://www.eib.org/epec/> (data zvernennia: 16.04.2020).

40. Rekomendatsii parlamentskykh slukhan shchodo rozvytku informatsiinoho suspilstva v Ukraini, skhvaleno Postanovoiu Verkhovnoi Rady Ukrainy «Pro Rekomendatsii parlamentskykh slukhan z pytan rozvytku informatsiinoho suspilstva v Ukraini» vid 01.12.2005 r. № 3175–IV.

41. Stratehiiia natsionalnoi bezpeky Ukrainy «Ukraina u sviti, shcho zminiuietsia», zatverdzheno Ukazom Prezydenta Ukrainy «Pro Stratehiiu natsionalnoi bezpeky Ukrainy» vid 12.02.2007 № 105 v redaktsii Ukazu Prezydenta Ukrainy vid 08.06.2012 r. № 389/2012.

42. Stratehiiia natsionalnoi bezpeky Ukrainy: zatverdzheno Ukazom Prezydenta Ukrainy «Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy vid 06.05.2015 roku «Pro Stratehiiu natsionalnoi bezpeky Ukrainy» vid 26.05.2015 № 287/2015.

УДК341.225.8(4ЄС:477)

DOI: <https://doi.org/10.35432/tisb262021239037>**Inna Usenko***PhD student of the Global Studies, European Integration  
and National Security Management Chair,  
ORIPA NAPA under the President of Ukraine*

## THE REGULATIONS OF THE EU COMMON FISHERIES POLICY AS AN EXAMPLE FOR UKRAINE

The issues of finding ways to develop further Ukraine's fisheries remain relevant. To date, the impact of fishing on the fragile marine environment has not been fully studied. It is also important to cooperate with partner countries in the field of joint study of raw materials, fish processing and marketing, infrastructure of the fishery industry, training of specialists, etc. For Ukraine one of the steps to overcome the problems in this area is to adapt the rules of the EU's common fisheries policy. These measures will contribute to the increase of competitiveness on domestic fish products in native and foreign markets, strengthening food security of Ukraine.

**Key words:** fisheries; European Union; Common Fisheries Policy; European Commission; fish resources.

**Інна Усенко***аспірант кафедри глобалістики, євроінтеграції  
та управління національною безпекою  
ОРІДУ НАДУ при Президентові України*

## ПОЛОЖЕННЯ СПІЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ЄС ЩОДО РИБАЛЬСТВА ЯК ПРИКЛАД ДЛЯ УКРАЇНИ

У статті аналізуються питання пошуку шляхів подальшого розвитку рибного господарства України, які залишаються актуальними. Актуалізується здійснення співробітництва з країнами-партнерами у сфері спільного вивчення сировинних ресурсів, рибопереробки й маркетингу створення інфраструктури рибогосподарської галузі, підготовки фахівців тощо.

Зазначається, що метою забезпечення екологічної, економічної та соціальної стійкості риболовлі та аквакультури, сприяння розвитку динамічної рибної галузі та забезпеченню рівного рівня життя рибальських громад в Європейському Союзі існує Спільна політика рибальства.

Україна, як держава, що закріпила курс на Європейський Союз, може імплементувати та адаптувати законодавство щодо Спільної політики рибальства Європейського Союзу. Вона повинна включати правила, спрямовані на забезпечення простежуваності, безпеки і якості продуктів, що продаються у Союзі. Крім того, ця політика має сприяти підвищенню продуктивності, справедливому рівню життя у секторі рибальства, включаючи дрібномасштабне рибальство і стабільність ринків, забезпечити доступність продовольства обґрунтованою ціною.

В Україні має у різних форматах дана ідея вже входить до державних нормативно-правових актів, але конкретні питання згаданого відродження нині тільки починають виокремлюватись.

ЄС на сьогодні актуалізує угоди з третіми країнами щодо посилення європейського внеску у розвиток місцевого рибальства, інвестицій та належне управління морським

господарством. Приймаються нові регіональні програми вдосконалення контролю, які передбачають науковий моніторинг рибних запасів.

Робляться висновки, що стратегічними цілями розвитку галузі рибного господарства України до 2030 р. потрібно стати будівництво такої нової інноваційної моделі устрою галузі, яка притаманна умовам України і яка зможе гарантовано забезпечити створення сприятливого законодавчого, нормативно-правового, фінансово-економічного, адміністративного, виробничого простору для стрімкого розвитку національного виробництва конкурентоспроможної, якісної рибної продукції на ринках України та поза її межами, створення об'єктивних передумов для соціально-економічного розвитку підприємств галузі, традиційних рибпромислових регіонів, відновлення екології та природоохоронних водойм на фоні зростання їх рибогосподарського потенціалу зі збереженням всього видового природного біорізноманіття риби та інших водних біоресурсів, тощо. Подальші дослідження повинні проводитися у напрямку актуалізації рибальства й аквакультури, які є важливими джерелами продовольства, харчування та доходів.

**Ключові слова:** рибне господарство; Спільна політика рибальства; Європейська Комісія; рибні ресурси.

**Постановка проблеми.** Fisheries is a branch of the economy whose tasks are the study, protection, reproduction, cultivation, use of aquatic bioresources, their extraction (extraction, catch, harvesting), sale and processing. At the same time, fishing is a traditional economic activity that plays an important role in the economy of Ukraine. At the same time, fishing is a traditional economic activity that plays an important role in the economy of Ukraine [1].

The Common Fisheries Policy of the European Union (CFP) is a set of rules for the management of European fishing fleets and the conservation of fish stocks. Designed to manage shared resources, it gives all European fishing fleets equal access to EU waters and fishing grounds and allows fishermen to compete fairly.

The CFP aims to ensure the environmental, economic and social sustainability of fisheries and aquaculture and to provide a source of healthy food for EU citizens. Its aim is to promote the development of a dynamic fishing industry and to ensure an equal standard of living for fishing communities.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Theoretical basis of the research are the works of such scholars as: Vdovenko N.M., Zhuikov G.E., Buryak P.Y., Sharilo Y.E., Davydova V.

**Мета статті.** The purpose of the paper is to reveal the regulations of the EU common fisheries policy as an example for Ukraine.

**Виклад основного матеріалу.** In the traditional model of human and sustainable development, the problem is to reach compromises between the three goals: promoting economic growth and competitiveness, reducing social inequality and preserving the base of natural resources. The model of human and sustainable development considers these three goals as mutually reinforcing rather than contradictory [2].

According to Article 2 of the Treaty establishing the European Community, the task of the Community is to make the whole community harmonious, balanced and stable through development of economic activity, high employment and social protection, equality between women and men, stable and non-inflationary growth, high level of competitiveness and convergence of economic indicators, high level of protection and improvement environment, increasing the level and quality of life, economic and social cohesion and solidarity of the Member States [3].

CFP has 4 main policy areas: Fisheries Management; International politics; Market and trade policy; Policy financing [4].

At the end of December of the last year a new Regulation (EU) № 1380/2013 was adopted by the European Parliament and the Council “On the Common Fisheries Policy and amending Council Regulations (EU) № 1954/2003, (EU) № 1224/2009 and repealing Council Regulation

(EC) № 2371/2002 and (EC) № 639/2004 and Council Decision 2004/585 / EC "finalized amendments to the Common Fisheries Policy and laid the foundations for the functioning of EU fisheries and its reform for at least 2014 -2020 years".

The CFP should ensure that fisheries and aquaculture activities contribute to long-term environmental, economic and social sustainability. It should include rules aimed at ensuring the traceability, safety and quality of products sold in the Union. In addition, the PSA should promote productivity, a fair standard of living in the fisheries sector, including small-scale fishing and market stability, and it should ensure that food is available and that it reaches consumers at a reasonable price. The PSA should contribute to the Europe 2020 Strategy for smart, sustainable and inclusive growth, and should contribute to the goals set out in this Strategy [5].

The EU's common fisheries policy has become streamlined and now much cheaper and easier to manage. Decision-making allows specific technical decisions to be made with the closer involvement of fishermen. Fisheries operators are encouraged to act responsibly, but should also demonstrate that they comply with the requirements and basic principles of the CFP. Stakeholders are fully involved in policy decisions and discussions. Fishing control has become much more effective.

Outside Europe, the EU continues to work to promote good maritime governance and responsible fisheries around the world. Agreements with third countries now give the highest priority to strengthening Europe's contribution to local fisheries, investment and good marine management. New regional programs improve control, scientific monitoring of fish stocks, involving most of the world's largest fishing nations [6].

In Ukraine, considerable attention should be paid to the revival of fisheries. In various formats, this idea is already included in state regulations, but the specific issues of this revival are just beginning to stand out. But without this process, any idea is threatened with becoming a slogan [7].

The state and prospects of development of the fisheries complex of the country have been and are the subject of numerous studies, in which one of the main directions is to find the main trends of increasing productivity and economic efficiency of the industry in a market economy [8].

Consumption of fish and seafood, its range, quantitative and qualitative indicators characterize the degree of economic development of the country and the level of welfare of its population. The volume and structure of demand for food and fish and fish products, in particular, is formed under the influence of many factors: income, retail prices for certain foods, the ratio of urban and rural population in the study population, own production, imports and others [9].

The importance of the fisheries industry in ensuring the living standards of people encourages the scientific community to study both methodological and conceptual approaches to its functioning in today's global transformations. Fisheries and aquaculture are important sources of food, nutrition and income. These economic activities provide a livelihood for many people in the world. All recent reports by experts from international organizations, fisheries and civil society highlight the enormous potential of the oceans and inland waters. This mainly concerns their current and future food security for the world's population, which is expected to grow to 9.7 billion in 2050. This confirms the opinion of scientists about the relevance of research to assess the demand for fish, fish products, which in the context of economic globalization are necessary [10].

The development of the domestic market of goods and services contributes to ensuring stability, reducing disparities in the socio-economic development of the regions. But it is necessary to balance development, which involves gradual changes in the structure of the economic complex of the country and its regions in order to bring them closer to the structure of developed countries, obtaining a synergistic effect from the interaction of different spheres of activity, rational use of natural resources [11].

In the 20th century, a platform for international cooperation was created to conserve and sustainably use the resources of the Black and Azov Seas. The Convention on the Protection of the Black Sea against Pollution (1993), a number of protocols thereto and the Strategic Action Plan for

the Black Sea (1996, updated in 2009) established a legislative framework for the implementation of joint regional programs and projects and international technical assistance.

Pollution of the marine environment and coastal areas, unbalanced use of marine resources and lack of integrated environmental management remain key factors determining the unsatisfactory state of the environment of the Black and Azov Seas. That is why the key task is to reduce any pollution of the marine environment and prevent it.

This is an extremely large-scale task given the list of sectors involved in this process: industry, transport, agriculture, energy, tourism. It is also important to preserve and balance the use of marine and coastal ecosystems while protecting both anthropogenic activities and natural factors. In particular, the ratification and implementation of the International Convention for the Control and Management of Ships' Ballast Water and Sediments in 2004 will be an instrument to combat the intrusion of alien species into the Black Sea ecosystem. Unregulated and illegal catching of resources undermines the stocks of commercial fish and other species. The use of prohibited means of fishing and fishing during the spawning period not only reduces the populations of commercial fish, but also harms marine mammals that accidentally fall prey. Introduction of catch accounting practice marine living resources and trade only in the presence of supporting documents confirming the legality of such catches is an urgent national task. The implementation of the task will contribute to the consolidation of international efforts to introduce sustainable fishing practices and combat illegal and unregulated fisheries.

The recommendations for achieving the goal are connected with:

- development and implementation of integrated coastal zone management plans based on best national and international practices;
- development of a national strategy for marine environmental policy;
- introduction of a monitoring program to assess the state of the seas;
- preparation of a program on measures to achieve good ecological status of the seas.

The achieving of the goal should significantly improve the quality of life of the population of coastal areas through sustainable nature management and minimization of environmental pollution of the Black and Azov Seas [12].

Fish has long been one of the most popular foods in the world. More than half of fish exports by value and volume are in developing countries, provided that fish consumption per capita is higher in post-industrial economies. According to international experts, world fisheries and aquaculture should continue to develop actively, given the increase in the world's population, which in 2050 will reach 9.7 billion people. In this regard, the potential of both sea and inland fisheries and aquaculture in the context of the current and future contribution to the food security of the Earth's population is constantly being reviewed.

For many years we have been coming to the conclusion that European aquaculture, in the absence of natural conditions for mass production of inexpensive products, should rely only on stagnant production. Progress will be achieved towards the diversification of aquaculture facilities, the production of niche and organic products (tench, pike perch), as well as the development of new technologies based on the application of resource-saving and environmentally friendly principles. Forecasting the development of the industry in the medium term is based on analytical materials on the macroeconomic environment, aspects of international trade and world prices, taking into account customs tariffs, the likelihood of outbreaks of fish diseases, industrial fishing, increasing production time. There is a number of uncertainties that may affect fisheries development, most notably climate change. Climate change is affecting aquatic ecosystems, reducing their sustainability and degrading natural resources, especially in coastal areas.

Gradual warming of the atmosphere leads to physical and chemical changes in the aquatic environment. There are also external factors that can lead to unforeseen situations and affect the fish market.

In this situation, Ukraine is in a more favorable position among other European countries, because in relation to our territory, the impact of climate change, its devastating effects are

projected to be the least. And this, as well as opportunities for the production of organic aquaculture, as well as the prospects for the production of so-called niche species, makes Ukraine a potential influential player in European aquaculture. It is necessary to:

a) create favorable conditions to ensure the competitiveness of fisheries development in the domestic and foreign markets; to establish a system for the formation of indicators of fish production and fishery products, taking into account the experience of the system of data collection on fisheries and their management in the European Union based on the provisions of the Data Collection Regulation (DCR) № 1543/2000 of 29.06.2000 and Data Collection System (DCF); to increase the efficiency of protection of aquatic bioresources in natural reservoirs of Ukraine; to increase the total consumption of fish and fish products to 15 kg per person (9.6 kg);

b) extensive aquaculture should be maintained, fish farming complexes should continue to be financed from the budget, because the reduction of breed elitism leads to losses in complexes, an appropriate support should be provided to purebred fish factories (as there are no integrated fish farms), to create conditions for unimpeded import of feed for predatory species of fish (trout, catfish) raised in pools, UZV, to promote the construction of feed mills taking into account the world experience in terms of economic orientation to world safety and quality standards [8].

**Висновки.** Rational use of fish resources is one of the most pressing issues in the context of solving the problem of depletion of natural resources. Like the common agricultural policy, the Common Fisheries Policy is a shared responsibility of the European Union and the Member States and has a decisive impact on the competitiveness of fisheries [1].

Since Ukraine's integration into the European Union has been declared a priority of the country's foreign policy, the legislation of Ukraine in the field of fisheries policy must comply with the norms of EU legislation. Thus, the country must also move in the European direction of fisheries development [13], namely the fundamental study of the essence of the existing fisheries base, the definition of goals its development and provision of resources, including scientific, financial, human, material. The condition is the broad involvement of the public, producer organizations and the granting of a decisive vote to scientists.

### References.

1. Vdovenko N.M. Rybne gospodarstvo Ukrainy v umovakh hlobalizatsii ekonomiky: monohrafiia. Kyiv: TsP Komprynt, 2016. 476 c. URL: [https://darg.gov.ua/files/6/12\\_21\\_3.PDF](https://darg.gov.ua/files/6/12_21_3.PDF)
2. Pro Tsili staloho rozvytku Ukrainy na period do 2030 roku: Ukaz Prezydenta № 722/2019 vid 30.09.2019 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text>
3. Dohovir pro zasnuvannia Yevropeiskoi spilnoty. Konstytutsiini akty Yevropeiskoho Soiuzu. Chastyna I. Uporiadnyk H. Druzenko / za zah. red. T. Kachky. Kyiv: Vydavnytstvo «Iustinian», 2005. 512 s. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_017#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_017#Text)
4. Spilna polityka rybalstva (SPR). URL: [https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/policy/common-fisheries-policy-cfp\\_en](https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/policy/common-fisheries-policy-cfp_en)
5. Shchodo zakonodavstva YeS u sferi rybnoho gospodarstva. URL: [https://darg.gov.ua/\\_shchodo\\_zakonodavstva\\_jes\\_u\\_0\\_0\\_0\\_1567\\_1.html](https://darg.gov.ua/_shchodo_zakonodavstva_jes_u_0_0_0_1567_1.html)
6. Zelena knyha reformy spilnoi polityky rybalstva. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0163:FIN:EN:PDF>
7. Kachnyi O. S. Derzhavna polityka rozvytku rybnoho gospodarstva URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=40>
8. Konkurentospromozhnist rybnoho gospodarstva ta akvakultury yak skladova efektyvnosti natsionalnoi ekonomiky. URL: <http://journals.nubip.edu.ua/index.php/Bioeconomy/article/view/13434/11583>
9. Zahorodniuk O.V. Formuvannia na rynku ryby i rybnoi produktsii URL:<https://www.pdaa.edu.ua/sites/default/files/nppdaa/5.1/93.pdf>
10. Derenko O. O. Otsinka popytu na rybnu produktsiiu v umovakh hlobalnykh transformatsiinykh protsesiv. URL: <http://global-national.in.ua/archive/13-2016/26.pdf>

11. Mykolaichuk M. M. Kontseptualni zasady publichnoho upravlinnia rozvytkom vnutrishnoho rynku tovariv ta posluh. Investytsii: praktyka ta dosvid. №20. 2017. S. 54. URL: <http://www.investplan.com.ua/?op=1&z=5744&i=8>.
12. Natsionalna dopovid «Tsili Staloho Rozvytku: Ukraina» URL: [http://un.org.ua/images/SDGs\\_NationalReportUA\\_Web\\_1.pdf](http://un.org.ua/images/SDGs_NationalReportUA_Web_1.pdf)
13. Fedorenko M. O., Vdovenko N. M., Pavliuk S. S., Diudiaieva O. A. Bazovi zasady rozvytku rybalstva ta akvakultury v umovakh transformatsiinykh protsesiv. URL: <http://wra-journal.ksauniv.ks.ua/archives/2020/2/7.pdf>

### *Література.*

1. Вдовенко Н.М. Рибне господарство України в умовах глобалізації економіки: монографія. Київ: ЦП Компрінт, 2016. 476 с. URL: [https://darg.gov.ua/files/6/12\\_21\\_3.PDF](https://darg.gov.ua/files/6/12_21_3.PDF)
2. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року: Указ Президента № 722/2019 від 30.09.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text>
3. Договір про заснування Європейської спільноти. Конституційні акти Європейського Союзу. Частина I. Упорядник Г. Друзенко / за заг. ред. Т. Качки. Київ: Видавництво «Юстініан», 2005. 512 с. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_017#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_017#Text)
4. Спільна політика рибальства (СПР). URL: [https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/policy/common-fisheries-policy-cfp\\_en](https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/policy/common-fisheries-policy-cfp_en)
5. Щодо законодавства ЄС у сфері рибного господарства. URL: [https://darg.gov.ua/\\_shchodo\\_zakonodavstva\\_jes\\_u\\_0\\_0\\_0\\_1567\\_1.html](https://darg.gov.ua/_shchodo_zakonodavstva_jes_u_0_0_0_1567_1.html)
6. Зелена книга реформи спільної політики рибальства. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0163:FIN:EN:PDF>
7. Качний О. С. Державна політика розвитку рибного господарства URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=40>
8. Конкурентоспроможність рибного господарства та аквакультури як складова ефективності національної економіки. URL: <http://journals.nubip.edu.ua/index.php/Bioeconomy/article/view/13434/11583>
9. Загороднюк О. В. Формування на ринку риби і рибної продукції URL: <https://www.pdaa.edu.ua/sites/default/files/nppdaa/5.1/93.pdf>
10. Деренько О. О. Оцінка попиту на рибну продукцію в умовах глобальних трансформаційних процесів. URL: <http://global-national.in.ua/archive/13-2016/26.pdf>
11. Миколайчук М. М. Концептуальні засади публічного управління розвитком внутрішнього ринку товарів та послуг. *Інвестиції: практика та досвід*. №20. 2017. С. 54. URL: <http://www.investplan.com.ua/?op=1&z=5744&i=8>.
12. Національна доповідь «Цілі Сталого Розвитку: Україна» URL: [http://un.org.ua/images/SDGs\\_NationalReportUA\\_Web\\_1.pdf](http://un.org.ua/images/SDGs_NationalReportUA_Web_1.pdf)
13. Федоренко М. О., Вдовенко Н. М., Павлюк С. С., Дюдяєва О. А. Базові засади розвитку рибальства та аквакультури в умовах трансформаційних процесів. URL: <http://wra-journal.ksauniv.ks.ua/archives/2020/2/7.pdf>

УДК 005.21:614.2(477)

DOI: <https://doi.org/10.35432/tisb262021239038>**Volodymyr Yatsenko**

*Associate Professor of Humanitarian and Social-political Sciences Department,  
ORIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD in Public Administration  
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-3845-0405>*

## FORMATION OF STRATEGIC DEVELOPMENT MODELS OF UKRAINE'S HEALTH CARE SYSTEM

The article presents the features of different approaches to strategic planning of the health care system and suggests ways to address this issue.

The development of the health care system contributes to the development of the state, its economic development, the growth of human capital, and at the same time the strengthening of social and political stability in the state. When formulating goals and objectives, it is necessary to pay attention to the current state of affairs. The European Regional Office of the World Health Organization characterizes the current state of health of the Ukrainian nation with a low level of life expectancy, extremely high rates of morbidity and mortality, lack of opportunity for Ukrainian citizens to receive adequate medical care. Financial, managerial, structural, personnel, economic, organizational, legal, and other mistakes prevent the full use of human capital and a set of social and economic measures that in one way or another contribute to achieving high health and increasing the quality of life of the Ukrainian people.

There is a need to shape the priority of health in society as a decisive factor in the successful development of the country and to define in law as the responsibility and direct duty of every citizen.

**Key words:** strategic management; health care system; planning; strategic models; strategic goals; health care functions; comparative analysis.

**Володимир Яценко**

*доцент кафедри гуманітарних та соціально-політичних наук  
ОРІДУ НАДУ при Президентові України, к.держ.упр.  
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-3845-0405>*

## ФОРМУВАННЯ МОДЕЛЕЙ СТРАТЕГІЧНОГО РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ

Система охорони здоров'я України знаходиться у доволі складному стані, що є підставою для пошуку нових підходів до стратегічного управління в охороні здоров'я України.

Стратегічне планування становить суть сучасного управління та реалізується через тактичні рішення, що складаються з управлінських та оперативних рішень, про що і буде вестись мова. Управлінські рішення стосуються управління розподілом ресурсів, які необхідні для виконання завдання, а оперативні рішення – для використання ресурсів при виконанні конкретних дій.

Виходячи з того, що брак системності та комплексності у здійсненні підходів до стратегічного управління в системі охорони здоров'я, висвітлення питань вдосконалення державного регулювання стратегічного управління охорони здоров'я зумовлює потребу в подальшому дослідженні цього питання, розробці методологічного забезпечення, актуалізує практичне й наукове значення дослідження.

У роботі представлені особливості підходів стратегічного планування в системі охорони здоров'я та пропонуються нові напрями рішення цього питання.

Розвиток охорони здоров'я сприяє розвитку держави у цілому, зростанню людського капіталу, економічному розвитку, а також зміцненню політичної і соціальної стабільності в державі. Європейське регіональне бюро Всесвітньої організації охорони здоров'я характеризує сучасний стан здоров'я в Україні вкрай високими показниками захворюваності та смертності, низьким рівнем тривалості життя, відсутністю можливості повною мірою отримувати громадянами належну медичну допомогу. Фінансові, структурні, управлінські, кадрові, організаційні, економічні, правові, та інші помилки не дають повною мірою реалізовувати людський капітал та проводити комплекс економічних і соціальних заходів, які сприяли б досягненню належного рівня здоров'я і збільшенню тривалості якісного життя.

Давно назріла потреба сформуванню в суспільстві пріоритет здоров'я як визначального фактору успішного розвитку країни.

**Ключові слова:** стратегічне управління; функції охорони здоров'я; система охорони здоров'я; планування; стратегічні цілі; стратегічні моделі; порівняльний аналіз.

**Problem statement and relevance.** Addressing public health requires a combination of efforts, systemic approaches aimed at improving health and quality of life throughout life. Today, almost the only way to solve health problems is a strategically oriented public policy, the main task of which is to make human health a priority of the state. And the main idea of such a policy should be to ensure civilizational progress on the basis of human-centeredness and national security.

The health strategy must be in line with society's desire to achieve health well-being. Medical facilities operate in a unique environment in which the balance between public and personal interests is very unstable. Medical strategists, therefore, should not only blindly perform their tasks, ignoring how their decisions will affect the cost and quality of treatment, as well as its availability to the public. Thus, a cooperation strategy is more likely than a competition to be more promising to meet the needs of local communities. The role of the leader is not only related to the initiation of strategic planning, but also to the implementation, integration and evaluation of this process.

Thus, we see that the essence of strategic planning is the ability to correctly determine the future of the organization to achieve the state to which we strive to make the organization the way we want to see it in the future.

**Analysis of recent research and publications.** The strategy for the development of health care should have the means, incentives, methods to develop the relevant area, transforming it into a comprehensive system of alternative and innovative solutions for the implementation of functions and ensuring the optimal allocation of resources.

The implementation of the strategy should create appropriate conditions for ensuring the health of the population, affordable medicine, which will be implemented on the principles of the rule of law and equality of citizens. State regulation of the strategic development of the health care system is a scientific achievement of a number of leading domestic scientists.

A significant contribution to the general theory and methodology of strategic development of the health care system of Ukraine was made by domestic researchers M. Bilynska, Y. Voronenko, M. Golubchikov, V. Knyazevych, V. Lazoryshynets, G. Slabky, II Yakovenko and others. Some issues of creating organizational, legal, economic and institutional conditions for improving the state regulation of strategic development of health care in Ukraine have been studied by such Ukrainian scientists as Z. Gladun, M. Koretsky, T. Koropetska, M. Martyniuk, V. Sychenko and others.

However, the lack of system and complexity in the formation of approaches to strategic management in health care, coverage of issues of improving state regulation of strategic development of health care in Ukraine necessitates further study of this issue, development of modern methodological support, actualizes scientific and practical significance of our research.

**The purpose of the work** is to analyze the approaches and substantiate the functional and organizational model of scientific support of strategic planning in health care in Ukraine.

**The objectives of the work** are to reveal the components of the management strategy in health care; analysis of approaches to identifying and evaluating health functions; disclosure of approaches to the analysis of factors of influence and assessment of health care functions.

**Presenting main material.** Today, the health care system of Ukraine is in an extremely difficult state, and therefore it is time for new approaches to strategic management in the health care system.

Strategic plans are the essence of management tactics and are implemented through tactical decisions that include management and operational decisions, which will be discussed later. Management decisions relate to the allocation of resources to perform a task, and operational - the use of resources to perform specific actions.

Analyzing the business environment helps to identify the factors that affect health care. Factors are divided into internal and external. Internal factors determine the strengths and weaknesses of health care providers. External factors cannot be controlled by the entity, they either open up new opportunities for development or create threats that need to be managed. The analysis helps to understand the current state of health care, helps to identify possible trends and actions needed to achieve the goals.

It is recommended to use widely used strategic models for consistent and thorough analysis. For example, the analysis of internal factors using the Porter value chain model [1]. This model identifies the strengths and weaknesses of internal health processes, and identifies activities that increase efficiency.

It is recommended to analyze the competitive environment using the Porter's five forces model [2]. The study of external factors and market trends is proposed to be based on the analysis of PESTEL [3].

The analysis of external factors is important, when it focuses on identifying weaknesses and risks and identifying areas that should be developed. This requires a high level of objectivity and professionalism on the part of those who perform such analysis. In terms of resources, the analysis can often be performed by external experts, employees of the strategy department. [4].

An important aspect of the analysis is to identify and evaluate health care functions that create value for Ukrainian citizens - owners and consumers. Creating value in modern conditions is an increase in economic, social and other benefits. Activities that do not increase value should be discontinued. The rest of the functions must be implemented with maximum efficiency. It is recommended to look for alternative and innovative solutions for the implementation of the function and ensure optimal allocation of resources. The essence of efficiency maximization is to find competitive advantages in every aspect of health care functions. The set of all activities that increase value is called the value chain.

It is important to note that even if most of the functional units of health functions are effective, the inefficiency of at least one part of the process can usually lead to a negative outcome for the enterprise as a whole. This effect is called the bottleneck effect [5].

The analysis of internal factors is important both for individual organizations in the health care system operating in a competitive environment, and for natural monopolies or economic entities that provide social (non-commercial) services, as it contributes to the effectiveness of activities.

Porter's recommended value chain helps management analyze specific actions, increase efficiency, and provide competitive advantage. Porter's value chain is an organizational model of how health care works, which includes the most common business functions.

Porter's model and other models can help management to characterize the functions performed by the entity and to appoint responsible persons. Once the role and importance of each activity has been established, the strengths and weaknesses of health care can be identified.

Activities that are critical and effective need to be strengthened. It is recommended to improve extremely important but inefficient activities, and to stop unnecessary activities.

It is necessary to conduct a comparative analysis of the above activities and their effectiveness: comparisons in competitive markets should be made within the country, and comparisons with similar foreign ones. Such a comparison provides an objective assessment of the effectiveness of current activities, identifies possible ways to improve efficiency and can help identify competitive weaknesses and / or strengths.

After conducting an internal analysis, it is necessary to assess the company's position in the market. Competitive advantages are assessed not only from the standpoint of the enterprise itself - the analysis should also take into account how this enterprise is evaluated by other market participants: consumers, suppliers, companies producing alternative products or services, existing and potential competitors.

Such market participants are well defined in Porter's Five Forces model. This model is often used to assess competition and formulate business development strategies.

Based on the analysis of external factors, the manager must assess the factors influencing the company or industry. It is recommended to group macroeconomic and sectoral external factors according to the PESTEL model: political, economic, social, technological, environmental and legal factors. By identifying the most important changes that occur at the time of analysis or may occur in the future, management can assess their potential impact on health care activities.

The PESTEL model described above does not provide answers to specific questions, but helps to assess the environment in which the entity operates in strategic and structured aspects, and to focus on the most important factors. activities may require the identification and analysis of additional factors. It is necessary to assess not only the current situation, but also past dynamics and possible changes in external factors in the future.

We also offer Mintzberg's 5P strategy, a model that will also help you develop your strategy by studying it from five different perspectives. Mintzberg first wrote about the 5P strategy in 1987. [7] Each of the five "P's" is an alternative approach to strategy development.

A good strategy should have a plan. The list and course of action you intend to take, or a set of rules you intend to follow.

The purpose of the plan is to take you from where you are now, to where you want to be.

Planning usually immediately comes to mind when people think about developing a strategy. Planning tools include:

- First, PEST analysis, SWOT analysis, and brainstorming tools help you identify opportunities.
- Second, change management and project management techniques to help you plan for achievement.

However, the problem with planning is that the plans are designed specifically and in advance. Planning is an integral part of strategy development, but it is not enough to ensure the development of an excellent strategy.

Mintzberg argues that in a competitive environment, you can use techniques that competitors do not expect from you [8].

In business, there is no way to avoid competitors. Such techniques are a special tactic to try to outwit competitors to lead the wrong way [9].

After analyzing the factors, it is recommended to select the key factors that affect the results of health care activities and its further development. It is recommended to group the conclusions of the analysis according to the SWOT model (strengths, weaknesses, opportunities and threats) [10]. SWOT analysis should be closely related to the analysis of internal and external factors. Porter's value chain model helps to understand the strengths and weaknesses of the enterprise, as well as possible ways to increase its efficiency. Analysis using PESTEL models and Porter's five forces looks at external factors and helps companies identify their capabilities and assess potential threats.

It should be noted that in the SWOT model, the internal factors of the enterprise are strengths and weaknesses, and external factors (which the enterprise cannot control directly) are opportunities and threats.

The results of the analysis summarized in the SWOT model are the basis for determining the scenario of activities, strategic directions and goals. These results of the analysis should also be taken into account when developing an action plan and setting short- and medium-term objectives.

It is important that the strategic document presents a critical assessment of environmental factors. In addition, it should be noted that this analysis should take into account dynamic changes. Therefore, in the strategic document it is advisable to provide information on the activities of health care facilities and the industry as a whole for a period of at least the last 3 years.

In the process of analyzing external factors, it is very important to develop several scenarios. Their assessment is particularly important for health care, which depends to a large extent on uncontrolled external factors, especially political and economic ones.

Scenario analysis allows you to take into account the possible impact of changes in external factors, allows you to prepare the activities of health care facilities and the industry for possible changes and strengthen their position in the market.

Before setting a long-term direction for the strategic development of health care, management must clearly understand what is the main activity, what are the competitive advantages and role at the state level. This information should be presented in a concise and clear statement of the mission - clearly defined their commercial, social and other goals in society.

**Conclusion.** The formulation of a package of strategic goals is one of the most important stages of strategic planning, as it affects the setting of long-term and annual goals, as well as the identification of those responsible for their implementation.

One of the strategic directions should be to ensure operational efficiency, which forms the basis of the development plan and is taken into account when determining operational and financial indicators for the strategic document.

Operational efficiency involves optimal use of resources. This provides maximum value for owners and consumers - citizens of Ukraine, improves the quality of services and reduces their price.

The final strategic document should contain strategic goals and indicators. It is recommended to describe each health goal, as it is a contribution to the strategic direction. It is also necessary to briefly outline the potential risks and factors that may significantly affect the activities of the industry as a whole.

### **References.**

1. Porter M. What Is Strategy? Harvard Business Review. November-December, 1996.
2. Maikl I. Porter (1979) – Yak konkurentni syly formuiut stratehiiu (Michael E. Porter (1979) – How competitive Forces Shape Strategy). URL: <https://hbr.org/1979/03/how-competitive-forces-shape-strategy>
3. Oxford University Press – Osnovy ekonomiky – Dodatkovyi rozdil «Stratehiiia biznesu» (Oxford University Press – Foundations of Economics – Additional chapter on Business. URL: Strategy. Source [www.oup.com](http://www.oup.com) What is a PESTEL analysis? June 30th, 2016. URL: <https://blog.oxfordcollegeofmarketing.com/2016/06/30/pestel-analy>
4. Miles L.D. Techniques of Value Analysis and Engineerin 3rd Ed. N. Y. McGraw-Hill, 1989. XVIII. 366 p
5. Mulder, P. (2018). 5 P's of Strategy by Henry Mintzberg. URL: <https://www.toolshero.com/strategy/5-ps-of-strategy/>.
6. Mintzberg H. Five P-s for Strategy. *California Management Review in The Strategy Process*. N.Y. : Prentice Hall : Englewood Cliffs, 1987. 538 p.
7. H. Mintzberg The Nature of Managerial Work. New York: Harper & Row. 1973. P. 93–94.

8. Mintzberg H. Strategy safari: a guided tour through the wilds of strategic management
9. SWOT-analiz – osnova formuvannia marketynhovykh stratehii : navch. posib. za red. L. V. Balabanovoi. 2-e vyd., vypr. i dop. K: Znannia, 2005. 301 s.

УДК 378.147:81'243

DOI: <https://doi.org/10.35432/tisb262021239044>**Natalia Kolisnichenko**

*Head of Ukrainian and Foreign Languages Department,  
ORIPA NAPA under the President of Ukraine,  
Doctor of Sciences in Public Administration, Docent.  
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0003-1083-7990>*

**Tamara Kemarska**

*senior lecturer of the Ukrainian and foreign languages Chair,  
ORIPA NAPA under the President of Ukraine  
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0003-1033-4170>*

**Ihor Petrov**

*senior lecturer of the Ukrainian and foreign languages Chair,  
ORIPA NAPA under the President of Ukraine  
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0003-1498-8577>*

**Tetiana Romanenko**

*senior lecturer of the Ukrainian and foreign languages Chair,  
ORIPA NAPA under the President of Ukraine  
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0003-1498-8577>*

## CHALLENGES AND TRENDS OF TEACHING LSP (LANGUAGE FOR SPECIFIC PURPOSE) IN THE SYSTEM OF NON-LINGUISTIC EDUCATION

The article reveals the peculiarities of mastering a foreign language for specific purposes in the system of non-linguistic training. The concept of «a foreign language for specific purposes» is studied. «Specific purposes» mean learning based on the students' needs regarding learning a foreign language, on the characteristics of the profession or specialty. The basic principles of professional language and the goals of professionally-oriented study of foreign languages are examined. An overview of the components of the relevant training program is provided. The importance of a foreign language for specific purposes in Master students training is actualized. The experience of European governments on understanding the importance of a foreign language in the professional activities of a specialist is studied. The article summarizes the actualization of tasks in mastering communication skills in a foreign language regarding specific professional, business, scientific fields and situations, taking into account the peculiarities of professional thinking.

**Key words:** professional training; non-linguistic institution of higher education; foreign language; foreign language professional communication; language for specific purposes; language for specific academic purposes.

**Наталія Колісниченко**

*завідувач кафедри української та іноземних мов  
ОРІДУ НАДУ при Президентіві України, д.держ.упр., доцент  
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0003-1083-7990>*

**Тамара Кемарська**

*старший викладач кафедри української і іноземних мов,  
ОРІДУ НАДУ при Президентіві України  
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0003-1033-4170>*

**Ігор Петров**

*старший викладач кафедри української і іноземних мов,  
ОРІДУ НАДУ при Президентіві України  
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0003-1498-8577>*

**Тетяна Романенко**

*старший викладач кафедри української і іноземних мов,  
ОРІДУ НАДУ при Президентіві України  
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0003-1033-4170>*

## **ВИКЛИКИ ТА ТЕНДЕНЦІЇ ВИКЛАДАННЯ ІНОЗЕМНОЇ МОВИ ПРОФЕСІЙНОГО СПРЯМУВАННЯ В СИСТЕМІ НЕМОВНОЇ ПІДГОТОВКИ**

У статті обґрунтовуються особливості оволодіння професійно-орієнтованою іноземною мовою в системі немовної підготовки. Уточнюється поняття «професійно-орієнтована іноземна мова». Під професійно-орієнтованим розуміється навчання на основі врахування потреб тих, хто навчається, у вивченні іноземної мови, що диктується особливостями професії або спеціальності (оволодіння професійно-орієнтованою іноземною мовою; знання культури країни мови, що вивчається; набуття спеціальних навичок на основі професійних і лінгвістичних знань). Зокрема, під іншомовною професійною комунікацією розуміється цілеспрямований процес взаємодії фахівців – представників різних лінгвокультур – під час вирішення діяльнісних професійних завдань на основі інтерактивності. Іншомовна професійна комунікація передбачає пошук та аналіз інформації, необхідної для вивчення зарубіжного досвіду, роботу з відповідною фаховою літературою і документацією іноземною мовою з застосуванням засобів інформаційних та комунікаційних технологій, безпосереднє спілкування з використанням сукупності знань, умінь, навичок, здібностей і досвіду, які необхідні для здійснення іншомовної професійної діяльності.

Розглядаються основні принципи мови професійного спрямування та цілі професійно-орієнтованого вивчення іноземних мов.

Надається огляд компонент відповідної програми підготовки.

Актуалізується значення іноземної мови професійного спрямування у підготовці здобувачів 2-го магістерського рівня.

Окремо розглядається іноземна мова для академічних цілей.

Вивчається досвід урядів країн Європи, які демонструють своє розуміння значення іноземної мови у професійній діяльності фахівця.

Підсумовується стаття актуалізацією завдань не тільки оволодіння навичками комунікації іноземною мовою, а й набуття спеціальних знань за фахом. Наголошується, що на сьогодні особливої актуальності набуває професійно-орієнтований підхід до навчання іноземної мови в закладах вищої освіти, який передбачає формування у здобувачів здатності іншомовного спілкування в конкретних професійних, ділових, наукових сферах і ситуаціях з урахуванням особливостей професійного мислення.

**Ключові слова:** професійно-орієнтоване навчання; немовний заклад вищої освіти; іноземна мова; іншомовна професійна комунікація; мова професійного спрямування; мова академічного спрямування.

**Постановка проблеми.** In modern societies, the demands on specialists' competence (an integral part of which is knowledge of a foreign language) are increasing rapidly. A clear social order for their possession of foreign languages at the B2 level in accordance with the Common European Framework of Reference for Languages [9] has been forming. As a result, there is a need for a radical change in the strategy and tactics of education in non-linguistic institutions (e.g. agricultural higher education institutions); the search for innovative approaches and methods in teaching a foreign language.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Such scholars as N. Bilan, A. Bilotserkovets, V. Gridneva, O. Digtyar, O. Matveenko, Z. Osada, T. Tantsura, O. Timofeeva studied various aspects of teaching foreign languages in non-linguistic institutions. Among the numerous studies devoted to the issues of agricultural education the following scientific publications (in which certain aspects of foreign language training of future professionals are revealed) can be distinguished: works by A. Kuznetsova on improvement of professional foreign language training; Yu. Nikolayenko on teaching of students in agricultural specialties for professional communication in foreign language environment; T. Ridel on motivation to teach students of agricultural universities in the process of foreign languages learning, etc.

**Мета статті.** The article aims to examine the specific features of foreign language learning in non-linguistic higher education institutions.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Aiming to analyze and evaluate, interpret and use complex information, any specialist in any professional area needs to develop professional and language skills in a specific disciplinary context. Such skills can be developed by means of the methodology of teaching a foreign language for professional (specific) purposes – LSP as Language for Specific Purposes, foreign language for special academic purposes (for example, English for specific academic purposes – ESAP – English for Specific Academic Purposes) [5]. This area has recently become important, as it significantly determines the future teaching of foreign languages within non-linguistic faculties and programs.

Profession/vocation-oriented education means learning based on the needs of learners in a foreign language, dictated by the characteristics of the profession or specialty, which, in turn, require its study [1].

The key principles of LSP are as the following (see [10, p. 30-35]): priority of independent learning; the principle of joint activities (those who teach and those who study, act together while planning, implementing, evaluating and improving the learning process); the principle of taking into account the experience of the learner (knowledge of the learner, his/her life experience regarding domestic, social, educational, professional issues which are used as a source of learning); individualization of training (involves the development of a curriculum that takes into account the individual needs and interests of students, as well as experience and level of training, their psycho-physiological, cognitive and affective features); systematic training (involves compliance with the relevant objectives, content, forms, methods, teaching aids and evaluation of its results); contextual learning (learning pursues goals that are perceived by students as vital, such as those focused on the implementation of social roles and personal development). It is organized on the basis of students' current needs or future professional, social and other activities); the principle of relevant learning outcomes (the students use the obtained knowledge and acquired skills, abilities in real life); the principle of elective (selective) learning provides students with the freedom to choose goals, content, forms, methods, sources, means, time of learning, its duration, ways to assess the results of the learner, and the teacher); the principle of educational needs' development (which form the basis of the further objectives); the principle of learning awareness (of all the parameters of the learning process and the corresponding actions in its organization).

LSP has justified goals of professionally-oriented study of foreign languages. Following the example of English [4]:

- getting special education in a foreign language (English for academic purposes),
- implementing successful career in the chosen profession (English for occupational purposes),
- solving personal life objectives (English for individual purposes).

The goals, methods and content of language training of specialists in a particular specialty are changing in the direction of professional demands in communication, differentiation of language material by areas of application, including scientific, business, everyday vocabulary with simplification of grammar structures [3].

The basic approach is the competency (competence) approach. Competency (competence) approach includes a set of principles for determining the goals of training, which are expressed in self-determination, self-actualization and development of the individuality of learners [2].

A typical program of the discipline LSP («Foreign language» of professional orientation) includes the following components:

- grammar of the selected genre (genre syllabus),
- required types of language activity (skills syllabus),
- special areas of application of a foreign language (field syllabus),
- areas of interest (interests syllabus),
- communication task (task syllabus).

The criteria for evaluating the training material also differ significantly. In the textbooks (manuals) used to study foreign languages for professional purposes the following components can be traced:

- clarity of purpose and structure;
- adequacy of the level of complexity;
- professional value of the content;
- motivating tasks;
- formation of competencies;
- development of the personality of a student [7].

Teaching a foreign language to specialists in the field of agriculture involves the development of study programs in the disciplines «ESP (English, German)», «Foreign language for Specific Academic Purposes (English, German). Their goal is the development of professional communicative competence in a foreign language and some other competencies, the set of which varies, depending on the specifics of professional activity and stages of training.

The advantage of ESAP (English for Specific Academic Purposes) is special training compared to other, more general, basic or traditional approaches.

The need for a commonly used foreign language as a means of communication is obvious, its acquisition occurs not only through educational but also non-educational means, that is games, movies, music, news, forums, as well as through the use of information resources and databases. As a result, the combination of new information and educational technologies develops foreign language skills (quite effectively and motivated) long before entering a higher education school.

The concept of «technology» in training can be considered in three aspects:

- scientific – as part of pedagogical science, which studies and develops the goals, content and methods of teaching and designs pedagogical processes;
- procedural – as a description (algorithm) of the process, a set of goals, content, methods and means of achieving the planned learning outcomes;
- activity – the implementation of technological (pedagogical) process, the functioning of all personal, instrumental and methodological tools [8, p. 24].

Within the competency-based approach to teaching a foreign language to agrarian students, the following technologies are actively used: project method, development of critical thinking through reading and writing, debate method, game technology (language games, role-playing

games), case studies, problem discussions, interactive learning technologies (in pairs, small groups), portfolio.

Thus, the project method, for example, is used to form such competencies as informational, communicative competencies, personal self-improvement competencies, and so on. Some works note the effectiveness of such methods and technologies as the use of language portfolio, reliance on the peculiarities of the native language, cooperation with teachers of specialized departments [6, p. 47-49].

In particular, the specifics of Master students training is that they have to fill the gaps in common foreign language learning. It is LSP (language for special purposes) that acquires its relevance for a Master's degree. Various textbooks and manuals are based mainly on a commonly used foreign language, the only emphasis is on adult orientation: the only difference is that instead of correspondence with a friend, they offer written correspondence with colleagues, senior management, and instead of a tourist trip – business trip. In addition to banking and work negotiations, the textbooks and manuals address the topics of leisure, tolerance, and health, but are not focused on the academic community. Knowledge of a commonly used foreign language can not help in working with academic literature, in communication within the professional environment or in the provision of quality research and papers. This is the prerogative of another direction – a foreign language for academic purposes.

Foreign language for academic purposes (LAP) is a component of training in Ukrainian higher education institutions. LAP (or EAP – English for academic purposes) programs and individual courses are increasingly used by higher education institutions, although the process is still slow, despite the wide range of authentic textbooks, and the growing popularity of international test systems that examine the level of academic foreign language (e.g. academic English) – IELTS Academic Module and TOEFL tests).

Interdisciplinary language programs (language across the curriculum) and EAP textbooks are divided into groups of competencies as: separate textbooks/manuals on academic writing, reading, vocabulary, listening (for example, «English for general academic purposes» – EGAP). Unlike EGAP, ESAP is a field of EAP focused on a specific disciplinary field (language in discipline). Programs based on this principle develop the skills and competencies needed to master the specialty of study.

It should be noted that ESAP programs have common components that are related to reading special scientific literature, working with terminology and glossaries, structuring academic texts and preparing oral presentations in the specialty by means of literate and explicit foreign language. This academic, interdisciplinary component distinguishes ESAP from another area called Foreign Language for Specific Purposes (for example, English for Specific Purposes – ESP) and includes specific (not academic) language training. (for example, a foreign language for agronomists).

ESP, which has 30 years history, often includes a business foreign language. An innovative foreign language program, which aims to develop competencies (knowledge, skills and abilities) necessary for participation in international academic and scientific communication, can be based on academic foreign language, i.e. EAP as a complex of interdisciplinary (EGAP) and intra-disciplinary (ESAP) programs. At the same time, EGAP programs are optimal for Bachelor's programs, and ESAP programs, due to the specifics of the discipline, are optimal at the Master's level, when the students have already general academic competencies and need a more professional approach.

EAP programs develop the language skills needed by all students for successful training in higher education system: the ability to work with various literature, analyze and interpret scientific information, write essays and other academic texts, participate in seminars and lectures in foreign languages.

The problem is that Master's programs lack of qualified language training and of textbooks of this kind. In addition, the development of ESAP programs is a complicated task, which can be solved only through a comprehensive analysis of the materials of the discipline in collaboration

with the experts. This is facilitated by the proper selection of EAP methods and technologies that can be optimally used to transform the materials of the discipline into the materials of a specialized academic language course. The goals and objectives of such a course, as well as its methodological framework, reflect the needs of the discipline and students' professional activities.

The experience of European governments is relevant in this regard as, implementing foreign policy, they establish and maintain relations with other countries and international organizations, demonstrate understanding of their history, intentions, respect culture and political systems, in order to conduct effective diplomatic activities and support national security.

Governments establish and maintain centers for teaching their national language in other countries. Such centers also work with government officials, NGOs, the media, and businesses to provide quality linguistic support for successful engagement with foreign partners.

The ability to speak a foreign language is a key element in building relationships, mutual understanding of culture, trust and the functioning of networks that promote cross-border interaction and cooperation.

The level of foreign language proficiency (level of foreign language skills) should be considered as a key indicator of how well the state and government are ready to work effectively within the framework of global interaction.

Regarding language needs and the importance of language skills:

1. European governments recognize that language skills are an important asset that enables them to achieve their goals. However, many government agencies and ministries believe that they can operate effectively without the language skills of their officials. They see language skills as complementary (optional) to other important competencies, and therefore not of «exceptionally» importance. However, there are signs of growing recognition of the need and importance of languages among departments and ministries.

2. Investment strategies. Language learning is an intensive process. The process of mastering language skills differs between governments. Thus, for example, security, defense, and intelligence agencies organize long-term investments in foreign language training. Other bodies involve widely specialists and translators on a contractual basis (temporarily to perform a specific task). Investing in foreign language learning is in the following areas: support for the already acquired high level of language proficiency; interdepartmental exchange of skills; retraining and advanced training; language scholarship – a long-term investment (as the responsibility of the direct employer).

3. Active use of native speakers. There is a general awareness of the dividends that «flow» from this aspect of multiculturalism (in particular, the involvement of native speakers). Besides, the vast majority of European countries have a diverse population that provides a valuable range of language resources. In addition, much work is done on intensifying the involvement of native speakers into the training of specialists (development of spoken language skills).

4. Career growth and incentives. Language skills are not a key criterion in the process of evaluating specialist's performance. However, it is recognized that they should be included in the evaluation and description of functional responsibilities, thus demonstrating their importance and necessity in performance evaluation systems.

5. Strategic approach. The approach in determining the language requirements of specialist is becoming decentralized, and as a result, there is a lack of government coordination to identify current language needs, the lack of a common strategic approach to meeting future needs.

6. Support of language ability. The infrastructure to support language learning within universities and specialized institutions is expanding. However, the needs of governments and ministries do not meet current university regulations; public authorities often do not have information about university opportunities; in the universities there has been a decline in the provision of many language services that are of a strategic nature and importance.

**Висновки.** Today there are problems with the recognition of the role and importance of foreign languages, in particular, in the career development of specialists. These challenges are

addressed through clear policies, strong leadership, and defined incentives that recognize and support language learning. Today the task is not only to master communication skills in a foreign language, but also to acquire special knowledge in the specialty. Therefore, it is important to consider a foreign language as a means of forming the professional orientation of a future specialist. Foreign language professional communication means a purposeful process of interaction of specialists – representatives of different linguistic cultures – in solving professional activities on the basis of interactivity. Foreign language professional communication involves the search and analysis of information needed to study foreign experience, work with relevant professional literature and documentation in a foreign language using information and communication technologies, direct communication using a set of knowledge, skills, abilities and experience necessary for implementation of foreign language professional activity.

One of the ways to overcome various contradictions and difficulties in the practice of professional training is to use models of collective interaction (communication), which allow the students to improve their language practice, ensure differentiation of learning, their level of training and professional interests.

A professionally-oriented approach to foreign language teaching in higher education institutions means learning based on the needs of learners, dictated by the characteristics of the profession or specialty (mastery of vocation-oriented foreign language; knowledge of the culture of the country of the language being studied; acquisition of special skills based on professional and linguistic knowledge).

### *Література.*

1. Берман И. М. Методика обучения английскому языку в неязыковых вузах. Москва: Просвещение. 1970. 229 с.
2. Бранецкая М. С. Реализация компетентно ориентированных технологий обучения иностранному языку государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления: *Наукові записки Ніжинського державного університету ім. Миколи Гоголя. Філологічні науки*. 2016. Кн. 2. С. 106–110. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzfn\\_2016\\_2\\_22](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzfn_2016_2_22).
3. Колісніченко Н. М. Іншомовна комунікація у підготовці публічних службовців: європейський досвід та українські реалії: монографія. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2020. 216 с.
4. Нестеренко В. Г. К вопросу о профильно-ориентированном обучении иностранным языкам. Концепт. 2014. Спецвыпуск № 21. URL: <http://e-koncept.ru/2014/14757.htm>
5. Сімкова І.О. Сучасні підходи до навчання англійського професійно орієнтованого діалогічного мовлення студентів інженерних спеціальностей. URL: [http://www.kamts1.kpi.ua/sites/default/files/files/01\\_pub\(2\).pdf](http://www.kamts1.kpi.ua/sites/default/files/files/01_pub(2).pdf)
6. Ткаченко М. В. Формирование иноязычной компетенции студентов технических специальностей университета. Высшее образование сегодня. 2010. № 4. С. 47–49
7. Хомутова Т. Н. Язык для специальных целей (LSP): лингвистический аспект. Известия РГПУ им. Герцена. 2008. № 71. С. 96–106.
8. Хуторской А. В. Ключевые компетенции как компонент личностно-ориентированного образования. *Народное образование*. 2003. №2. С. 58–64.
9. Common European Framework of Reference for Languages: Learning, teaching, assessment. URL: [www.coe.int/en/web/common-european-framework-reference-languages](http://www.coe.int/en/web/common-european-framework-reference-languages)
10. English for Specific Purposes. Ed. by R. Mackay, A. Mountford. London: Longman. 1978. P. 24–44.

*References.*

1. Berman Y. M. *Metodyka obucheniya anhlyiskomu yazyku v neiazыkovykh vuzakh*. Moskva: Prosveshchenye. 1970. 229 s.
2. Branetskaia M. S. Realyzatsiia kompetentnostno oryentirovannykh tekhnolohyi obucheniya ynostrannomu yazyku hosudarstvennykh sluzhashchykh y dolzhnostnykh lyts mestnoho samoupravleniia: *Naukovi zapysky Nizhynskoho derzhavnoho universytetu im. Mykoly Hoholia. Filolohichni nauky*. 2016. Kn. 2. S. 106–110. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzfn\\_2016\\_2\\_22](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzfn_2016_2_22).
3. Kolisnichenko N. M. *Inshomovna komunikatsiia u pidhotovtsi publichnykh sluzhbovtziv: yevropeyskyi dosvid ta ukrainski realii: monohrafiia*. Odesa: ORIDU NADU, 2020. 216 s.
4. Nesterenko V. H. K voprosu o profylno-oryentirovannom obuchenyy ynostrannym yazykam. *Kontsept*. 2014. Spetsvyypusk № 21. URL: <http://e-koncept.ru/2014/14757.htm>
5. Simkova I. O. Suchasni pidkhody do navchannia anhliiskoho profesiino oriientovanoho dialohichnoho movlennia studentiv inzhenernykh spetsialnostei. URL: [http://www.kamts1.kpi.ua/sites/default/files/files/01\\_pub\(2\).pdf](http://www.kamts1.kpi.ua/sites/default/files/files/01_pub(2).pdf)
6. Tkachenko M. V. Formyrovanye ynoiazychnoi kompetentsyy studentov tekhnicheskyykh spetsialnostei unyversyteta. *Vysshiee obrazovanye sehodnia*. 2010. № 4. S. 47–49
7. Khomutova T. N. Yazyk dlia spetsyalnykh tselei (LSP): lynchvystycheskyi aspekt. *Yzvestyia RHPU ym. Hertsena*. 2008. № 71. S. 96–106.
8. Khutorskoi A. V. Kliuchevye kompetentsyy kak komponent lychnostno-oryentirovannoho obrazovaniia. *Narodnoe obrazovanye*. 2003. №2. S. 58–64.
9. Common European Framework of Reference for Languages: Learning, teaching, assessment. URL: [www.coe.int/en/web/common-european-framework-reference-languages](http://www.coe.int/en/web/common-european-framework-reference-languages)
10. *English for Specific Purposes*. Ed. by R. Mackay, A. Mountford. London: Longman. 1978. P. 24–44.

УДК 35.08:342.97(477)

DOI: <https://doi.org/10.35432/tisb262021239046>**Катерина Ровинська***доцент кафедри державознавства і права  
ОРИДУ НАДУ при Президентіві України, к.держ.упр, доцент***Світлана Козуліна***доцент кафедри державознавства і права  
ОРИДУ НАДУ при Президентіві України, к.держ.упр, доцент*

## ПУБЛІЧНА СЛУЖБА УКРАЇНИ В УМОВАХ ПРАВОВОЇ НЕВИЗНАЧЕНОСТІ

У статті досліджено теоретико-правові аспекти публічної служби, стан та актуальні проблеми законодавства України про публічну службу. Проаналізовано окремі статті Законів України «Про державну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування», в результаті виявлені колізії, які зумовлюють функціонування інституту публічної служби в умовах правової невизначеності. Підкреслено, що саме досконале законодавство про публічну службу буде сприяти зміцненню законності та правопорядку в Україні, утверджуючи конституційний статус нашої держави як правової. Запропоновано кодифікувати законодавство про публічну службу з урахуванням спорідненості та схожості цілей та завдань державної служби та служби в органах місцевого самоврядування й враховуючи досвід європейських країн.

**Ключові слова:** публічна служба; державна служба; служба в органах місцевого самоврядування; колізія; прогалина.

**Kateryna Rovynska***Associate Professor of the State Studies and Law Chair,  
ORIPA NAPA under the President of Ukraine,  
PhD in Public Administration, Docent***Svitlana Kozulina***Associate Professor of the State Studies and Law Chair,  
ORIPA NAPA under the President of Ukraine  
PhD in Public Administration, Docent*

## PUBLIC SERVICE OF UKRAINE IN CONDITIONS OF LEGAL UNCERTAINTY

The article examines the theoretical and legal aspects of public service, describes and defines the concept of public service as a result of transformation of civil service and local government in connection with Ukraine's accession to European integration processes, which led to adaptation of Ukrainian legislation to best practices of public administration and dynamic development of legislation on public service in Ukraine.

Separate articles of the Laws of Ukraine «On Civil Service» and «On Service in Local Self-Government Bodies» were analyzed. As a result, conflicts were identified that determine the functioning of the institution of public service in conditions of legal uncertainty. Conflicting cases of public service legislation testify to the existence of dissonances in the legal regulation of the civil service and the need to adopt and implement the concept of public service on the single basic principles of regulation of civil service and service in local government. It was emphasized that the

perfect legislation on public service will help strengthen law and order in Ukraine by affirming the constitutional status of our state as a legal one.

The inconsistency of some provisions of the current legislation on civil service with the democratic norms of the European Union, imperfect regulation of public relations in the field of civil service and local government has led to a rapid deterioration in recent years. The introduction of a new ideology of the functioning of the executive branch and local self-government as an activity of services to citizens is one of the main tasks of civil servants in Ukraine. At the same time, it is important to ensure a perfect legal basis for public service in order to respect the rule of law, ensure human and civil rights and freedoms. It seems that the most adequate and real tool in the current conditions of legal uncertainty to eliminate existing conflicts and gaps in the legal regulation of public service is the development and adoption of the Civil Service Code.

**Key words:** public service; civil service; service in local governments; conflict; gap.

**Постановка проблеми.** Згідно зі статтею 4 Кодексу адміністративного судочинства України, публічна служба в нашій країні – це «...діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування» [1]. Єдиного нормативно-правового акта про публічну службу в Україні не існує, хоч в багатьох зарубіжних країнах такі закони (кодекси) вже давно є. Так, наприклад, в Естонії та Литві діє Закон про публічну службу, в Канаді – Закон про зайнятість на публічній службі тощо [2, с. 56]. Проте, в нашій країні чинні Закони України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII та «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07.06.2001 № 2493-III [3; 4], разом з тим, ретельний аналіз їх окремих статей свідчить про суттєві неузгодженості правового регулювання служби в органах місцевого самоврядування як різновиду публічної служби.

Крім цього, публічна служба, як функціональний організм держави, має працювати у відповідності до чітких та зрозумілих правових норм не тільки для публічних службовців, але й для громадян держави, які, у певному сенсі, наймають публічних службовців для забезпечення та реалізації своїх конституційних прав. Таким чином, законодавство про публічну службу має стати «моделлю» системи норм права, та намагатися не допускати колізій та прогалин, які породжують неоднозначність, корупційні ризики та відчуття незахищеності у громадян, а також реалізації посадових повноважень публічними службовцями в умовах правової невизначеності. Приймаючи до уваги той факт, що протягом тривалого часу Україна знаходиться в режимі реформування різних сфер реалізації функцій держави, то й правове регулювання цих сфер є динамічним, а, отже, вимагає адекватної, швидкої та очікуваної реакції від органів державотворення щодо їх приведення до конституційних засад у всіх галузях права, зокрема у галузі законодавства про публічну службу.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемам існування численних колізій та прогалин у законодавстві України присвячені наукові праці багатьох вітчизняних вчених. Зокрема І. Онищук справедливо вказує, що сьогодні, на жаль, приймається значна кількість нормативно-правових актів, які суперечать одне одному, а для інтеграції законодавства України в європейську правову систему «...передусім, необхідно сформувати структуроване та скоординоване законодавство, яке відповідало би вимогам модернізованого громадянського суспільства і держави» [5, с. 22]. І на обґрунтовану думку О. Іванченко виявлення та усунення правових колізій належить до пріоритетних завдань органів влади, суспільства та сучасної юридичної науки [6, с. 12].

Останнім часом суперечності правових приписів у різних галузях національного законодавства виявляли С. Бичкова, І. Діковська, Д. Лук'янов, І. Спасиво-Фатєєва, В. Судаков та інші вітчизняні науковці, але колізійності норм саме законодавства про

публічну службу в науковій літературі достатньо уваги не приділяється, що й обумовило актуальність даної статті. Разом з тим, ефективне функціонування інституту публічного управління є неможливим без досконалого нормативного-правового регулювання суспільних відносин, які виникають, змінюються та припиняються з приводу прийняття осіб на публічну службу, проходження служби та припинення служби на посадах публічних службовців, а також з приводу прийняття управлінських рішень як наслідок реалізації функцій держави.

**Метою статті** є дослідження сучасного стану законодавства про публічну службу, виявлення колізій та прогалин і обґрунтування пропозицій щодо їх усунення.

**Виклад основного матеріалу.** Важливим поштовхом розвитку законодавства про публічну службу в Україні стало приєднання країни до євроінтеграційного курсу та адаптації чинного законодавства, зокрема законодавства про державну службу, до стандартів та дефініцій звичних для кращих практик публічного управління. В зв'язку з чим, відбулась трансформація поняття «державна служба», яку академік Вадим Авер'янов визначав як «...коло всіх колективних суб'єктів суспільних відносин, які розділяються на державних та недержавних. Державні органи й організації утворюються, формуються державою (її органами), використовують матеріальні цінності, фінанси тощо, які залишаються власністю держави в особі її органів, та виконують завдання і функції держави. До них належать усі види державних органів, державні підприємства, установи і організації, їх об'єднання, військові (та інші мілітаризовані) формування. В усіх видах органів і організацій має місце служба, службова діяльність, яка для державних організацій називається державна служба. Це служба в державних органах, органах місцевого самоврядування, державних підприємствах, установах і організаціях» [7, с. 308–309]. Таким чином, вбачається, що сутнісні характеристики державної та публічної служби фактично не змінюється, а отже, можемо констатувати, здебільше, про структурні та лінгвістичні трансформації в значимості інституту публічної служби, які були викликані євроінтеграційними процесами у нашій країні.

В підтвердження вищезазначеного свідчать конституційні засади України, які визначають та регулюють державну службу, а не публічну. Так, відповідно до Конституції України (ст. 5) єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Державна влада, відповідно до ст. 6 Конституції здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу і судову, органи якої здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України. В інших розділах та статтях Конституції визначено також основні засади діяльності цих органів. Зокрема ст. 38 гарантує громадянам рівні права доступу до державної служби, а в ст. 92 Конституції України зафіксовано, що виключно законами України регламентується організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби [8].

Разом з тим, євроінтеграційні процеси визначили теоретико-правовий розвиток публічної служби в Україні. У своєму дисертаційному дослідженні Вікторія Галай, підтримуючи Романа Мельника, визначає публічну службу «як службу у органі державної влади і місцевого самоврядування» [9, с. 23]. На її думку, таке визначення є вірним, оскільки функції держави здійснюються обома цими раніше ототожнюваними категоріями.

Аналогічний погляд на публічну службу має Віталій Журавський, розглядаючи публічну службу як «службу в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, спрямовану на вирішення суспільних справ» [10].

Вірність обраного підходу підтверджує реформа децентралізації, що відбувається в Україні з 2015 року, коли все більше завдань і функцій держави здійснюють службовці місцевого самоврядування. Концепцією адміністративної реформи в Україні було передбачено формування цілісного інституту публічної служби [11].

В результаті підтримуємо позицію Вікторії Галай, яка визначає публічну службу як «професійну діяльність службовців, які займають посади у органах публічного управління,

постійно та безпосередньо здійснюють повноваження публічного врядування на засадах взаємодії з громадськістю, персональної відповідальності та оплатності» [9, с. 23]. Однією з ознак у наданому визначенні публічної служби є персональна відповідальність. На наш погляд саме зазначена складова правового статусу публічного службовця напряду взаємопов'язана із якістю законодавства про публічну службу. Адже, чи справедливо притягувати публічного службовця до персональної відповідальності реалізуючи своїх посадові обов'язки та повноваження в умовах правової невизначеності? Таким чином, критично важливо не допускати та швидко усувати колізії та прогалини, які існують в законодавстві про публічну службу та створюють умови правової невизначеності у публічній службі. Їх наявність та існування не лише спотворює закладені конституційні засади доброчесності та служінню народі України корпусу публічної служби, іноді, приводячи до порушення прав та інтересів громадян в зв'язку із неможливістю діяти у правовому полі публічному службовцю, протипоставляючи його дії Закону, а й дискредитує державу та її апарат.

Аналіз діючих основних нормативно-правових актів, які регулюють публічну службу визначив колізії, які тривалий час існують та створюють умови правової невизначеності, проте спроби щодо їх усунення не є успішними та швидкими. Пункт 11 частини третьої статті 3 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 визначає, що дія цього Закону не поширюється на посадових осіб місцевого самоврядування [3], але, разом з тим, у пункті 2 Розділу VII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» визначається, що дія Закону України «Про державну службу» поширюється «...на органи і посадових осіб місцевого самоврядування в частині, що не суперечить Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», цьому Закону та іншим законам України, що регулюють діяльність місцевого самоврядування» [4]. До речі, й у проєкті нової редакції Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» містяться численні посилання на законодавство про державну службу [12]. Таким чином, законодавець, виключаючи з Закону посадових осіб місцевого самоврядування, вказує, що він розповсюджується в тих ситуаціях, у яких не суперечить профільному. З одного боку, нібито не суттєва колізія, яка не змінює значно правовий статус посадових осіб місцевого самоврядування, а, з іншого боку, надає можливість використовувати закон у власних інтересах, породжуючи ризики корупції та несумлінності.

Крім того, законодавство про службу в органах місцевого самоврядування регламентує, що на посадових осіб місцевого самоврядування розповсюджуються й інші нормативно-правові акти у сфері державної служби. Так, частина шоста статті 10 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» визначає, що законодавством України про державну службу регулюються і порядок проведення конкурсу на зайняття посади в органі місцевого самоврядування, і порядок випробування та стажування службовців органів місцевого самоврядування [4]. Відповідно до вимог законодавства, постановою Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 № 246 було затверджено «Порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби», в якому вказується, що він застосовується і під час прийняття на службу в органи місцевого самоврядування [13]. А наказами Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 № 158 та від 26.11.2019 № 211-19 були затверджені «Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» та «Порядок організації підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування» [14; 15].

Отже, законодавство про державну службу щодо врегулювання окремих питань розповсюджується і на службу в органах місцевого самоврядування, тому стаття 3 Закону України «Про державну службу» потребує доопрацювання з метою усунення колізії між нею і законодавством України про службу в органах місцевого самоврядування [3; 4]. Пропонуємо прийняти Закон України «Про внесення змін до статті 3 Закону України про

державну службу», яким у пункті 11 частини третьої статті 3 слова «...посадових осіб місцевого самоврядування» виключити, а частину другу статті 3 доповнити новим абзацом наступного змісту: «Дія цього Закону поширюється на посадових осіб місцевого самоврядування в частині, що не суперечить законодавству України про місцеве самоврядування та про службу в органах місцевого самоврядування».

Колізійні кейси законодавства про публічну службу в черговий раз засвідчують наявність дисонансів у правовому регулюванні інституту публічної служби та необхідності прийняття та впровадження концепції публічної служби щодо єдиних основоположних начал регулювання державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. В контексті державної служби Олександр Западінчук визначив, що «надзвичайно складною проблемою та актуальним завданням є систематизація законодавства про державну службу, яка зменшить роль тих законодавчих актів, які мають суто декларативний характер, не впливають на процеси, що відбуваються в державній службі в цілому, та в процесі її проходження, зокрема, та не відповідають вимогам сьогодення, а також що кодифікація законодавства про державну службу дасть можливість об'єднати нові і систематизувати чинні нормативно-правові акти у сфері державної служби, дозволить критично переосмислити чинні норми, подолати суперечності й неузгодженості між ними, звільнити нормативну базу від застарілих норм та сприятиме узгодженості нормативно-правових актів, розвитку законодавства про державну службу та підвищенню ефективності проведення адміністративної реформи» [16, с. 8] і також вважає, що на сучасному етапі з метою подальшого реформування державної служби та вдосконалення її проходження необхідно розробити Кодекс законодавства про державну службу [16, с. 9].

Підтримуючи думку Олександра Западінчука, одночасно розширюючи межі та предмет регулювання, пропонуємо розробити та прийняти Кодекс про публічну службу, враховуючи єдину мету існування та функціонування державної служби та служби місцевого самоврядування, а саме забезпечення конституційних прав та інтересів громадян. Разом з тим, маємо відмітити, що законодавець вже фактично визнав спорідненість та схожість природи правовідносин у державній сфері та в сфері місцевого самоврядування, прийнявши загальний нормативно-правовий акт з питань етики, а саме Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, затверджені наказом Національного агентства України з питань державної служби 05.08.2016 № 158 [14], що, в свою чергу, підкріплює нашу пропозицію.

**Висновки.** Невідповідність деяких положень чинного законодавства про державну службу демократичним нормам Європейського Союзу, недосконале регулювання суспільних відносин у сфері державної служби та служби в органах місцевого самоврядування спричинило стрімке погіршення протягом останніх років якісного складу корпусу публічних службовців, депрофесіоналізацію та політизацію публічної служби в цілому. Впровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади та місцевого самоврядування як діяльності послуг громадянам є одним з основних завдань державних службовців в Україні. При цьому важливо забезпечити досконалі правові засади публічної служби з метою дотримання верховенства права, забезпечення прав і свобод людини й громадянина. Вбачається, найбільш адекватним та реальним інструментом в сучасних умовах правової невизначеності щодо усунення наявних колізій та прогалин у правовому регулюванні публічної служби є розробка та прийняття Кодексу про публічну службу. В цьому контексті, доречним є вивчення закордонного досвіду країн щодо регулювання публічної служби кодифікованими актами з метою подальшої розробки такого акта та прийняття в Україні.

### *Література.*

1. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 (чинний у ред. Закону України від 03.10.2017). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>

2. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В. П. Тимошука, А. М. Школика. Київ: Конус – Ю, 2007. 735 с.
3. Про державну службу: Закон України № 889-VIII від 10.12.2015 р.: ред. від 06.03.2021 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>
4. Про службу в органах місцевого самоврядування: Проект закону № 1223 від 02.09.2019 р. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?id=&pf3511=66592](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=66592)
5. Онищук І. І. Моніторинг правових колізій і прогалін у законодавстві України. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2018. № 6. С. 21–26.
6. Іванченко О. Подолання правових колізій – пріоритетне завдання сучасної юридичної науки. *Юридичний вісник*. 2018. № 2. С. 11–16.
7. Авер'янов В. Б. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. У 2-х т.: Т. 1. Загальна частина / ред. кол.: В. Б. Авер'янов (голова). Київ: Юридична думка, 2004. 584 с.
8. Конституція України: Закон України № 254к/96-ВР від 28.06.1996 р. / URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>
9. Галай В. О. Сучасна концепція принципів публічної служби в адміністративному праві України: автореферат дис. ... доктора юрид. наук. Ірпінь, 2020. 40 с.
10. Журавський В. С., Серьогін В. О., Ярмиш О. Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: підруч. для студ. ВНЗ. Київ: Видавн. дім «ІнЮре», 2004. 672 с.
11. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України № 333-р від 01.04.2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-р#Text>
12. Про службу в органах місцевого самоврядування: проект закону України від 02.09.2019 № 1223 / Офіц. веб-сайт Верхов. Ради України. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=66592](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66592)
13. Порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби: затверджено постановою Кабінету Міністрів України № 246 від 25.03.2016 р.: ред. від 14.07.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-п#Text>
14. Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: затверджено наказом Національного агентства України з питань державної служби № 158 від 05.08.2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#Text>
15. Порядок організації підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування: затверджено наказом Національного агентства України з питань державної служби № 211-19 від 26.11.2019 р: ред. від 03.07.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0005-20#Text>
16. Западинчук О. П. Формування та розвиток інституту державної служби в умовах адміністративної реформи в Україні: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. Дніпро, 2016. 20 с.

### References.

1. Kodeks administratyvnoho sudochynstva Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 06.07.2005 (chynnyi u red. Zakonu Ukrainy vid 03.10.2017). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>
2. Publichna sluzhba. Zarubizhnyi dosvid ta propozytsii dlia Ukrainy / za zah. red. V. P. Tymoshchuka, A. M. Shkolyka. Kyiv: Konus – Yu, 2007. 735 s.
3. Pro derzhavnu sluzhbu: Zakon Ukrainy № 889-VIII vid 10.12.2015 r.: red. vid 06.03.2021 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>
4. Pro sluzhbu v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia: Proiekt zakonu № 1223 vid 02.09.2019 r. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?id=&pf3511=66592](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=66592)

5. Onyshchuk I. I. Monitorynh pravovykh kolizii i prohalyn u zakonodavstvi Ukrainy. Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy. 2018. № 6. S. 21–26.
6. Ivanchenko O. Podolannia pravovykh kolizii – priorytetne zavdannia suchasnoi yurydychnoi nauky. Yurydychnyi visnyk. 2018. № 2. S. 11–16.
7. Averianov V. B. Administratyvne pravo Ukrainy. Akademichnyi kurs: pidruchnyk. U 2-kh t.: T. 1. Zahalna chastyna / red. kol.: V. B. Averianov (holova). Kyiv: Yurydychna dumka, 2004. 584 s.
8. Konstytutsiia Ukrainy: Zakon Ukrainy № 254k/96-VR vid 28.06.1996 r. / URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr#Text>
9. Halai V. O. Suchasna kontsepsiia pryntsyviv publichnoi sluzhby v administratyvnomu pravi Ukrainy: avtoreferat dys. ... doktora yuryd. nauk. Irpin, 2020. 40 s.
10. Zhuravskiy V. S., Serohin V. O., Yarmysh O. N. Derzhavne budivnytstvo ta mistseve samovriaduvannia v Ukraini: pidruch. dlia stud. VNZ. Kyiv: Vydavn. dim «InIure», 2004. 672 s.
11. Kontsepsiia reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini: skhvaleno rozporiadzhenniam Kabinetu Ministriv Ukrainy № 333-r vid 01.04.2014 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-r#Text>
12. Pro sluzhbu v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia: proekt zakonu Ukrainy vid 02.09.2019 № 1223 / Ofits. veb-sait Verkhov. Rady Ukrainy. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=66592](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66592)
13. Poriadok provedennia konkursu na zainiattia posad derzhavnoi sluzhby: zatverdzheno postanovoiu Kabinetu Ministriv Ukrainy № 246 vid 25.03.2016 r.: red. vid 14.07.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246-2016-p#Text>
14. Zahalni pravyla etychnoi povedinky derzhavnykh sluzhbovtziv ta posadovykh osib mistsevoho samovriaduvannia: zatverdzheno nakazom Natsionalnoho ahentstva Ukrainy z pytan derzhavnoi sluzhby № 158 vid 05.08.2016 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#Text>
15. Poriadok orhanizatsii pidvyshchennia kvalifikatsii derzhavnykh sluzhbovtziv, holiv mistsevykh derzhavnykh administratsii, yikh pershykh zastupnykiv ta zastupnykiv, posadovykh osib mistsevoho samovriaduvannia: zatverdzheno nakazom Natsionalnoho ahentstva Ukrainy z pytan derzhavnoi sluzhby № 211-19 vid 26.11.2019 r.: red. vid 03.07.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0005-20#Text>
16. Zapadynchuk O. P. Formuvannia ta rozvytok instytutu derzhavnoi sluzhby v umovakh administratyvnoi reformy v Ukraini: avtoref. dys. ... kand. nauk z derzh. upr. Dnipro, 2016. 20 s.

УДК 352.08

DOI: <https://doi.org/10.35432/tisb262021239048>**Олексій Якубовський***професор кафедри регіональної політики та публічного адміністрування  
ОРИДУ НАДУ при Президентіві України, к.і.н., професор***СЛУЖБА В ОРГАНАХ МІСЦЕВОЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ: ВИКЛИКИ СЬОГОДЕННЯ**

У статті сформульовані завдання, що покладаються на сучасну кадрову політику місцевих органів публічної влади, розкриті принципи, нові підходи до професійного росту службовців, мотивування їх праці, значущість організаційної культури для формування ціннісної єдності персоналу, розвитку лідерського потенціалу, пріоритетні напрямки та шляхи усунення викликів, що стримують досягнення більш ефективної управлінської діяльності публічних службовців на місцевому рівні.

**Ключові слова:** публічна влада; кадрова політика; концепція кадрової політики; місцеві органи влади; управлінська діяльність; лідерство; меритократія; професійний розвиток; організаційна культура; органи місцевого самоврядування.

**Oleksii Yakubovsky***Professor of the Department of Regional Policy and Public Administration,  
ORIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD in Historical Sciences, Full Professor***SERVICE IN LOCAL PUBLIC AUTHORITIES: CHALLENGES OF NOWADAYS**

In Ukraine at the current stage, the process of improving regional public policy is being intensified. It is caused by the legal, organizational, financial and other mechanisms of its implementation. It, together with the increased responsibility of local authorities and their staff, addresses all issues of socio-economic and cultural development of territories, quality of populations life.

Under such conditions, the importance and scope of regional personnel policy development and its updating is increasing, in line with: the contemporary requirements; new challenges; the concept of its formation; effective mechanisms of its implementation. It is about the possibility to create such system of personnel management which would ideally lead to the meritocratic approach in personnel formation, attraction of truly the best representatives from the population of region or community, i.e. gifted and hard-working people to local authorities.

The article formulates the tasks assigned to the current personnel policy of local public authorities. It reveals the basic principles, which should be: legality, transparency and openness, priority of professionalism and morality, human and civil rights and freedoms, determination of national interests and their coordination with regional interests, compliance with the priority areas of state personnel policy.

The author reveals new approaches to the professional growth of civil servants, the motivation of their work, which should increase the professional competence of an employee, develop and improve it. The importance of organizational culture for the formation of value-based unity of staff, style of employees' behavior, favorable conditions for teamwork, harmonious relations between a manager and employees is underlined, as well as creating conditions for the development of leadership qualities of staff, training of future leaders.

Priority directions and ways in eliminating the challenges that hinder the achievement of effective personnel policy at the local level, bringing it in line with the content of the tasks facing the state and local communities, have been formulated.

**Key words:** concept of personnel policy; public authority; local authorities; personnel policy; management activity; leadership; meritocracy; professional development; organizational structure; local self-government bodies

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** На даному етапі в Україні активізується процес удосконалення регіональної державної політики продиктований змінами і новими викликами у сфері правових, організаційних, фінансових та інших механізмів її реалізації, що, разом з цим, передбачає підвищену відповідальність місцевих органів публічної влади, працівників її апарату, усіх службовців, за вирішення питань соціально – економічного і культурного розвитку територій, якості життя населення.

В таких умовах значно зростає значимість і вага розробки науково – обґрунтованої, оновленої, наближеної до вимог часу регіональної кадрової політики, концепції її формування, ефективних механізмів реалізації.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання формування та реалізації кадрової політики у сфері публічної служби розглядалися у працях багатьох вітчизняних науковців. Вона глибоко досліджувалась В. І. Луговим, Н. Р. Нижник, В. М. Олуйко, М. М. Іжою, С. М. Серьогіним, Т. І. Пахомовою та іншими науковцями. Попри широкий діапазон досліджень щодо кадрової політики у сфері публічної служби майже поза увагою науковців залишається аналіз проблем та викликів з якими зіштовхується місцева влада в принципово нових умовах породжених подальшою децентралізацією влади, зміною адміністративного устрою, зростаючою складністю вирішення соціально – економічних питань і які безпосередньо пов'язані з кадровою політикою, формуванням складу персоналу апаратів органів державної влади і місцевого самоврядування на місцевому рівні.

**Мета статті.** Розробка та реалізація кадрової політики в місцевих органах публічної влади, відмінної від чинної, сприяла би пришвидшенню формування публічної служби як професійного інституту; подоланню такого негативного в системі публічної служби явища, як корупція, у тому числі непотизму та хабарництва; підвищення довіри населення до публічних службовців та до влади загалом, підвищенню якості управлінських послуг; становленню прозорості та демократичності в реалізації функцій держави на місцях.

Під час формування та реалізації кадрової політики в місцевих органах влади повинні враховуватися такі фактори, як: ще значна централізація влади; залежність місцевих керівників від правлячої політичної сили; геополітичні, соціально – економічні, історичні, моральні тощо особливості регіону. Це дасть можливість проводити об'єктивний рекрутинг та робити кадрові призначення й ротації на публічній службі відповідно до вимог загальнодержавного стратегічного курсу, а також тієї чи іншої адміністративної частини країни [1].

**Вклад основного матеріалу.** З урахуванням усього вищевикладеного абсолютно об'єктивно видається необхідність розробки та реалізації оновленої концепції кадрової політики в місцевих органах публічної влади.

Концепція покликана визначити принципи, мету, завдання, пріоритетні напрямки, механізми та очікувані результати реалізації кадрової політики в органах публічної влади на місцях з урахуванням змін в адміністративно – територіальному устрої, тобто нової структури місцевої влади (укрупнення районів), законодавчого закріплення земельної децентралізації тощо. У практику управлінської діяльності запроваджуються нові принципи й підходи, нова організаційна культура, нові технології і техніка, формуватиметься нова психологія, що стануть суттєвими складовими інтелектуальної та технологічної інфраструктури місцевого управління в Україні.

Необхідність розробки концепції ефективної кадрової політики, кадрового забезпечення органів місцевого рівня впливає із змісту тих завдань і викликів, які стоять сьогодні перед державними та територіальними громадами. Потрібно виробити нові ідеї, принципи і технології вирішення кадрових питань, які б відбивали сучасний рівень

управлінської науки, практики і вимоги демократичного суспільства. Мова йде про нові підходи до управління людськими ресурсами на публічній службі, реформування системи оплати праці, зміну підходів до професійного розвитку державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування, автоматизацію та цифровізацію процесів і процедур на публічній службі.

Актуальність вивчення стану, тенденцій та викликів в кадровій сфері публічної служби місцевого рівня визначається низкою факторів, а саме:

- зміною якісних і кількісних характеристик корпусу державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, які відбулися в останні роки;
- розширенням і ускладненням завдань, які виникають у виробництві та соціально – культурній сферах;
- оновленням цілей, завдань, функцій публічної служби, спрямованих на задоволення потреб населення, забезпечення прав і свобод громадян;
- необхідністю забезпечення результативності та ефективності публічної служби.

З метою дотримання вимог ефективності реалізації концепції формування кадрової політики в МОПВ повинно здійснюватися на засадах:

- децентралізації та де концентрації влади на центральному рівні;
- сучасної демократії, яка передбачає свободу вибору професії, творчу конкуренцію, гармонію прав і обов'язків;
- упровадження елементів парламентсько – президентської республіки на регіональному рівні;
- позапартійності та політичної нейтральності;
- розподілу повноважень між територіальними органами центральних органів публічної влади, місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування з метою уникнення дублювання роботи та економії бюджетних коштів;
- дотримання цінностей та філософії гуманізму, які орієнтують діяльність у цій сфері на сприяння всебічного розвитку та самореалізації людини;
- рекрутингу за діловими, професійними, моральними якостями претендентів на вакантну посаду;
- дотримання нормативних вимог у вирішенні кадрових питань;
- орієнтації на пріоритети соціально – економічного розвитку регіону, забезпечення його стабільності і конкурентоспроможності;
- практичного використання наукових досліджень у сфері кадрової політики МОПВ [2].

*Концептуальними принципами*, тобто головними, корінними, вихідними положеннями, що становлять основу кадрової політики і діяльності, які регламентують реалізацію кадрової політики в МОПВ можуть стати:

- пріоритет прав та свобод людини і громадянина;
- законність, дотримання нормативно – правових вимог і процедур при вирішенні кадрових питань;
- пріоритетність професіоналізму та моральності;
- гласність та відкритість, залучення усіх зацікавлених осіб (аналітиків, вчених, політиків, громадських діячів тощо) до розробки та моніторингу реалізації місцевої кадрової політики;
- рівний доступ громадян до публічної служби;
- неприпустимість дискримінації за етнічними, соціальними, політичними, релігійними і гендерними ознаками;
- прозорість та стабільність;

- політична неупередженість;
- патріотизм, детермінація загальнонаціональних інтересів та узгодження регіональних інтересів із ними;
- добросовісність;
- ефективність
- відповідність основним напрямам державної кадрової політики [3].

Зазначені принципи закріплені в Конституції України, законах, інших нормативних актах, повинні носити обов'язковий характер як для центральних так і місцевих органів влади.

Сучасні тенденції розвитку публічної служби свідчать про її зорієнтованість на європейські стандарти. Проте їх досягнень перешкоджає ряд функціональних недоліків: недостатній рівень професіоналізму та професійної культури службовців; недосконала кадрова політика, яка призводить до неефективної розстановки кадрів; входження до кадрового складу осіб «непотистів» або осіб, які знаходяться під протекторатом чиновників вищого рівня; формалізм під час проходження конкурсу, оцінки службовців тощо [4].

Вирішення зазначеного проблемного питання повинно базуватися на комплексному підході та стратегічному баченні шляхів формування та реалізації ефективної кадрової політики в сфері публічної служби.

З огляду на це концепція повинна визначати мету та пріоритетні завдання кадрової політики в МОПВ.

*Метою* кадрової політики в МОПВ є:

- забезпечення усіх структур та сфер професійними кадрами, здатними на рівні сучасних вимог виконувати свої посадові обов'язки, реалізовувати свої творчі здібності в інтересах споживача управлінських послуг, зміцнення свого регіону й української державності загалом;
- сформувати такий кадровий корпус регіону за допомогою якого можна було б вписатися в сучасні євроінтеграційні процеси, але без втрати національних традицій;
- створення сприятливих умов для розкриття службовцями своїх здібностей, професійного розвитку, реалізації позитивних інтересів і особистих планів.

Досягнення зазначеної мети можливо за умови реалізації ряду *пріоритетних завдань*, сутність яких відображає основну спрямованість кадрової політики в місцевих органах влади. Перелік таких завдань передбачає:

- узгодження регіональних орієнтирів із загальнодержавними та загальнонаціональними орієнтирами;
- утворення чіткої системи роботи з кадрами, налагодження відкритого добору і призначення кадрів у відповідності з результатами конкурсного відбору на основі особистих якостей і досягнень кандидата на посаду;
- забезпечення стабільності становища та повної незалежності від політичних змін керівників в місцевих органах публічної влади;
- розробка механізмів залучення у сферу державної влади і місцевого самоврядування кваліфікованих фахівців із області економіки, права, культури, прогресивно мислячих молодих людей;
- утворення системи прогнозування і планування потреби в кадрах, яка базується на цільових установах розвитку суспільства, регіону, міста, громади;
- активізація роботи з кадровим резервом та залучення публічних службовців до процесу перманентної освіти;
- затвердити гуманітарну компоненту по відношенню до публічних службовців, поєднуючи її з чітким механізмом відповідальності за виконання ними службових обов'язків;

- вивчення світових тенденцій в роботі з кадрами, власного позитивного досвіду та розповсюдження його.

Все зазначене вище підпорядковане перед усім підбору потрібних працівників, розвитку їх здібностей, стимулюванню ефективності їх праці, реалізації позитивних інтересів, у тому числі і особистих планів.

*Механізми* забезпечення виконання цих завдань та реалізації концептуальних заходів в цілому у практичній площині є:

Політичний, який передбачає наявність політичної волі до формування професійного, високоморального, патріотично налаштованого кадрового потенціалу публічної служби України загалом та МОПВ зокрема.

Економічний – обов'язкове врахування видатків на фінансування заходів, передбачених концепцією, із державного бюджету та місцевих бюджетів; залучення коштів від вітчизняних та міжнародних громадських організацій спрямованих на реалізацію окремих завдань концепції.

Нормативно – правовий – підготовка та прийняття центральною владою нормативно - правових актів, зокрема, оновлений закон про посадових осіб органів місцевого самоврядування, та МОПВ локальних програмних актів, мета і зміст яких співзвучні з концептуальними.

Організаційний – центральні органи виконавчої влади в межах своїх повноважень забезпечують виконання законодавчих та нормативно – правових актів, спрямованих на реалізацію концептуальних заходів, інші органи місцевої влади забезпечують досягнення тактичних цілей (пріоритетних завдань) концепції.

Кадровий – залучення до реалізації концепції фахівців у сферах юриспруденції, педагогіки, політології, соціології, державного управління, державної служби тощо.

*Пріоритетні напрямки* та шляхи оптимізації кадрової ситуації в місцевих органах публічної влади.

В останні роки в Україні в цілому і на містах відбуваються позитивні зміни в роботі апаратів публічного управління. Працівники цих апаратів адаптувалися до змін відповідно до нового етапу розвитку країни.

Можна сказати, що поступово формується нова регіональна бюрократична (управлінська еліта) еліта на принципах відкритості (на конкурсній основі) шляхом відбору найбільш перспективних фахівців. З'являються регіональні лідери (лідери змін), які чітко бачать ціль і значення реформ місцевого самоврядування, налаштовані забезпечити ефективний розвиток територій.

Однак багато питань, пов'язаних з ефективністю кадрової політики на містах ще залишаються не вирішеними, Кадрова політика на сьогодні ще не повною мірою відповідає сучасним вимогам і викликам. Органам влади поки що не вдалось утворити нову систему, яка б відповідала сучасності. В кадровій сфері ще не ліквідовані непослідовність, відомчі і навіть містечкові підходи. Помилковою є квотний підхід до розподілу керівних посад. В кадровій практиці недостатньо враховуються результати наукових досліджень. Як результат – реальна кадрова ситуація в системі публічної влади сьогодні залишається важкою і суперечливою [4].

До сучасних викликів в управлінні персоналом на місцевому рівні публічної влади також відносяться наступні.

Відсутність єдиної і зрозумілої системи оцінки якості та ефективності кадрової роботи. З цієї причини атестація (щорічна оцінка) носить формальний характер. Зіставлення результатів діяльності працівників ускладнено.

Не висока престижність праці і низький рівень заробітної плати, що не відповідає складності роботи та емоційної напруги, які випробовують службовці. Публічна служба на місцях ще не виглядає привабливою на ринку праці, звідси мінімальна кількість здібних і талановитих людей бажають вступити до неї.

Недостатній рівень мотивації персоналу. Неможливість використання фінансових інструментів (підвищити зарплату, видати премію). У керівників місцевих органів влади вкрай обмежені фінансові можливості для матеріального стимулювання персоналу (на відміну від приватного сектору).

Негативний імідж публічних службовців у суспільстві. Через існуючі стереотипи (крадуть, не думають про людей) та відсутність цілеспрямованої роботи держструктур у напрямку формування позитивного образу службовця.

Що робити, щоб цілі і завдання (про які мова йшла вище) реалізувати, а також зменшити до мінімуму проблеми, які стримують, заважають ефективній кадровій політиці на місцевому рівні? Наддамо деякі рекомендації.

Формування *оновленої єдиної і послідовної кадрової політики* держави, побудові на її основі змістовної кадрової системи управління персоналом, усіма людськими ресурсами.

Виходити необхідно з того, що державна кадрова політика покликана визначати стратегічне бачення формування і раціонального використання людських ресурсів спираючись на перспективу економічного, політичного і культурного розвитку суспільства і є основою, ядром для розробки і практичній реалізації кадрової політики в місцевих органах публічної влади. Саме на основі державної кадрової політики будується теорія і практика та система управління людськими ресурсами, у тому числі і управління персоналом місцевих органів публічної влади.

Мова йде про можливість створення такої системи, яка б в ідеалі поступово привела до меритократичного підходу у формуванні персоналу публічної служби. Меритократія – це правління достойних. Меритократична влада, це влада, що ґрунтується на чеснотах, тобто влада, яка здійснюється людьми, які вирізняються своїми здібностями, професійною компетентністю, а не соціальним походженням чи фінансовим достатком.

У нашому випадку меритократичний підхід в кадровій політиці місцевої публічної влади полягає перш за все в створенні умов для більш досконалого відбору на публічну службу дійсно найкращих представників із усіх соціальних верств населення регіону, створення стартових умов для об'єктивно обдарованих та працелюбних людей для заняття важливих управлінських позицій в умовах вільної конкуренції.

Таким нам бачиться шлях до меритократичної системи публічної влади в загалі і зокрема, де любий може зайняти посаду відповідно за своїми талантами та здібностями [5].

При цьому, меритократія є необхідною, але не достатньою умовою для успішного керівництва. Не можна ігнорувати й багато інших інструментів ефективної реалізації кадрової політики в місцевих органах публічної які чекають свого втілення.

В підвищенні ефективності праці службовців місцевої влади важливе місце займає систематичний їх *професійний розвиток*, удосконалення притаманних службовцям здібностей та навичок. Необхідно чітко розуміти, що в сучасних умовах, коли проходить швидке старіння теоретичних знань і практичних навичок увага органів влади постійно забезпечувати розвиток кадрів є одним із найважливіших факторів забезпечення їх результативної діяльності, підвищення якості надання адміністративних послуг населенню. Розвиток персоналу повинен бути здійснюватися системно, цілеспрямовано і безперервно і повинен бути націлений на підготовку працівників для вирішення нових завдань

Важливо зауважити, що професійний розвиток – процес, значущий як для конкретного працівника, так і організації, оскільки організація міцніє тільки через індивідів, які навчаються, змінюються якісно, тобто в постійному службовому професійному розвитку службовця зацікавлені обидві сторони.

Для працівника розвиток означає зріст його компетентності, інтелектуального потенціалу, конкурентності на ринку праці, а для організації досягнення її стратегічних цілей.

Існує декілька факторів, які визначають роль розвитку персоналу для забезпечення його результативної діяльності:

розвиток персоналу є базовим засобом досягнення цілей організації;  
розвиток є найважливіший засіб підвищення цінності людських ресурсів організації і забезпечення зростання її інтелектуальної вартості;

без розвитку персоналу проведення організаційних змін, реформ, виконання нових завдань стає практично неможливим або може дати негативний ефект(5)

Професійний розвиток персоналу – це безперервний процес, який реалізується через комплекс освітянських, практичних, соціокультурних та мотиваційних заходів.

Особливе місце в професійному розвитку персоналу належить навчанню. Професійне навчання дає можливість службовцям придбати чи удосконалити свої професійні знання і навички, що забезпечує відповідний рівень кваліфікації для їх професійної діяльності.

Постановою Кабінету Міністрів України № 106 від 6 лютого 2019 року затверджено положення про систему навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування покликану забезпечити потрібний рівень професійної компетентності публічних службовців для ефективного виконання покладених на них законодавством повноважень.

Передбачені наступні види професійного навчання:

- підготовка за магістерськими програмами;
- підвищення кваліфікації;
- стажування;
- самоосвіта.

В професійному розвитку персоналу важливо максимально використовувати практику службової діяльності, тобто навчання працівників безпосередньо на робочому місці. Постанова перед службовцями нових, більш складних завдань, які передбачають прийняття самостійних рішень, у тому числі інноваційних, змушують його шукати і збагачувати свої професійні уміння, знання, здібності.

Важливе місце в забезпеченні розвитку персоналу займає *кадрове планування*. Кадрове планування, як складова частина управління персоналом, уявляє собою інструмент реалізації кадрової політики організації, спрямований на розвиток її персоналу.

Кадрове планування передбачає розробку кадрових програм, які готуються на основі програм розвитку органу, галузі, цільових кадрових програм і враховують короткотермінові та середньотермінові прогнози потреби в кадрах, розвиток кадрової ситуації.

Ціль планування розвитку персоналу – забезпечити орган необхідним кадровим складом, професіоналами, здібними виконувати як перспективні стратегічні так і поточні завдання. Вихідними позиціями для кадрового планування є цілі, функції і завдання органу державної служби чи органу місцевого самоврядування, а також кількісні та якісні параметри персоналу, який є у єдності з визначенням потреб організації в персоналі.

Кадрове планування повинно погоджуватися з плануванням розвитку інших сфер діяльності організації. Звідси вимоги до кадрового планування:

Чітке уявлення стратегії розвитку організації в персоналі;

Комплексний підхід до планування, забезпечення персоналом усіх елементів системи управління;

Адекватність планових завдань (інвестицій у людські ресурси) реальним можливостям організації [6].

За визначенням фахівців, одним із найбільш ефективних інструментів в реалізації кадрової політики є *мотивація та стимулювання* праці публічних службовців. Інтереси, мотиви, стимули стають рушійною силою його діяльності.

Звернемо увагу, що мотивація персоналу публічної служби суттєво відрізняється від мотивації приватного сектору. Так, неможливо стимулювати персонал від прибутку за якісну роботу. Персонал публічної служби слід мотивувати до сумлінної праці, слугуванню людям, державі, наданню якісних послуг населенню. В цьому контексті важливу роль відіграють

особистісні, морально – етичні риси робітника, його емпатія, совісність, чесність, патріотизм та ін.

Органи місцевої публічної влади повинні запроваджувати мотивацію шляхом ведення такої політики і процедур, які демонструють, що людей цінять і винагороджують за те, що вони роблять і чого добиваються а також за досягнутий ними рівень кваліфікації і компетентності. Система мотивації повинна бути такою, щоб працівникам було вигідно підвищувати свою професійну компетентність, розвиватися і удосконалюватися. Той, що пройшов навчання (додаткову підготовку) повинен почувати її результати (як в плані матеріальної вигоди, так і в плані кар'єрного зростання). І дуже важливо, щоб ці результати були видні усім іншим, виступали для них прикладом і стимулом зростання професійної компетентності.

Зауважимо, що для утворення системи стимулювання, перед усім необхідно розробити критерії ефективної діяльності організації, виходячи з яких можливо визначити індивідуальний внесок кожного робітника, намітити тих, хто заслуговує заохочення. Також слід активно використовувати матеріальні стимули, однак в рамках наявних можливостей, а із не матеріальних віддавати перевагу особистісним (грамота, листи вдячності, державні нагороди, звання).

Бажано було б на законодавчому рівні запровадити стимулювання працівників до підвищення кваліфікації (введення доплат або додаткових відсотків до заробітної плати для тих, хто підвищує свою кваліфікацію) або передати таку можливість органам місцевого самоврядування.

Система мотивації повинна бути такою щоб службовцю було вигідно підвищувати свою професійну компетентність. Робітник, який пройшов додаткову підготовку, повинен почувати результати як в плані матеріальному, так і в плані професійного і кар'єрного росту [7].

В досягненні ефективності кадрової політики в органах місцевої влади важливе місце займає рівень *організаційної культури* в органах публічної влади та розуміння її значення для успіху в тих глобальних змінах, що відбуваються у процесі реформування державного управління та місцевого самоврядування.

Організаційна культура органу публічної влади, це перед усім поділені співробітниками ціннісні орієнтації, моральні норми, уявлення про місце та роль органу місцевої влади у суспільстві; це цілі співробітників, культура праці, спосіб життя членів організації, їх ставлення до роботи, традиції, цінності; це сукупність колективно поділюваних цінностей, переконань та норм поведінки членів організації, які надають спільний смисл її діям та діяльності. Організаційна культура створює фундамент процесу ефективного функціонування системи управління персоналом, формує ціннісно-орієнтаційну єдність членів колективу, їх мотивацію до праці, визначає стиль поведінки працівників, впливає на формальні і неформальні взаємовідносини між ними; морально – психологічну обстановку в організації, таку атмосферу в якій підтримуються гармонічні відносини між керівником і співробітниками, процвітає командна робота [8].

Провідну роль у формуванні організаційної культури в системі управління персоналом майже завжди належить керівникам. До механізмів формування організаційної культури персоналу та ролі в цьому процесі керівника органу публічної влади можна віднести такі кроки:

- удосконалення стилю керівництва, делегування працівникам вагомих повноважень і відповідальності, залучення їх до розробки й прийняття управлінських рішень;
- впровадження системи винагород, заснованої на особистих досягненнях і позитивних результатах роботи;
- оптимізація навчання, підвищення кваліфікації працівників, проведення тренінгів, семінарів, навчання на робочому місці, впровадження програм

адаптації для новопризначених працівників, за допомогою яких відбувається засвоєння цінностей і стандартів поведінки, прийнятих у публічному органі влади. Керівники мають створювати умови, в яких працівники можуть навчатися, обмінюватися досвідом, не боятися висловлювати свої критичні зауваження та нові ідеї, можуть максимально розкривати свій потенціал;

- забезпечення формування у працівників публічного органу влади позитивних цінностей, чітких уявлень про сферу діяльності і відповідальності, зосередженості на інтересах громадян, їх потребах, соціально – економічному розвитку підвідомчих територій;
- забезпечення зворотного зв'язку з працівниками, через неформальне спілкування, проведення регулярних нарад, зустрічей із колективом, опитування працівників тощо;
- дотримання історії, спадкоємності, ритуалів, традицій, обрядів, вірувань які мають важливу культурну значимість, оскільки їхнє дотримання відображає ступінь організаційної інтегрованості й лояльності співробітників, що заохочується керівництвом. Серед факторів, що впливають на організаційну культуру та сприйняття її персоналом, можна виділити особистість засновника організації. Вплив особистості засновника організації на організаційну культуру проявляється в тому, що його основні переконання, світогляд, ідеали, передаються його співробітникам і всієї організації і згодом будуть транслюватися через покоління працюючих;
- дотримання вимог до сучасної кадрової політики, критеріїв кадрових рішень які можуть або сприяти, або перешкоджати організаційній культурі. У співробітників органу влади не повинно бути сумнівів в тому, що кожна вакантна посада заміщується людиною, яка за своїми заслугами, професійним досвідом, вміннями, моральністю перевищує інших кандидатів, які претендують на цю посаду. Усі кадрові призначення, просування, ротації, звільнення повинні вирішуватися відкрито та об'єктивно, отримувати позитивний відгук у колективі.

Зазначена схема і механізми формування і розвитку організаційної культури персоналу при значній ролі керівника, її дотримання приведе до зміцненню кадрового потенціалу організації, її спроможності у виконанні покладених завдань і визначених цілей(9).

Для підвищення ефективності служби в місцевих органах публічної влади, подолання існуючих викликів надзвичайної актуальності та значимості набуває проблема управлінського лідерства. Не випадково лідерство сьогодні віднесено до однієї із головних управлінських тем і піднята на рівень сучасної концепції управління.

Сьогодні, працюючи в органах публічної влади, вже недостатньо бути просто керівником, навіть дисциплінованим і шанованим. Необхідне чітке лідерство: уміння визначати ціль, напрямок руху, пріоритети, доводити їх до населення, персоналу органу, який очолює керівник – лідер, своїм особистим прикладом залучити їх до сумісних дій для досягнення намічених цілей, забезпечення довгострокового стабільного розвитку регіону.

При цьому, необхідно виходити з того, що готовими лідерами не народжуються. Існують люди з схильністю до лідерства, однак для того, щоб вони стали справжніми лідерами їм необхідно розвивати власний потенціал через поглиблення спеціальних знань, навичок, високу культуру і освіченість.

Для розвитку лідерського потенціалу службовців необхідно утворити належні умови. До них можна віднести:

однією із важливіших умов повинна стати децентралізація і делегування повноважень, відмова від таких методів підвищення відповідальності працівників, як ієрархічний контроль на користь самостійного, творчого відношення до роботи. Досвід свідчить, що розподіл

відповідальності і повноважень здійснює сильний мотиваційний вплив на персонал і підвищує ефективність їх праці. Звідси робиться заключення, що жорстка бюрократична ієрархічність не сумісна з розвитком лідерського потенціалу.

другою обов'язковою умовою може стати наголос на розвиток ключових співробітників ( а також тих, хто проявив у себе лідерські якості) на усіх рівнях місцевої публічної служби. Повинна бути побудована система, яка б дозволяла стимулювати появу і розвиток лідерів в організації. Це безумовна безперервна практичне навчання на робочому місці (навчання у робочих умовах), навчання і підвищення кваліфікації, стажування ( у тому числі і за кордоном), матеріальні і моральні стимули.

у третій, розвиток лідерського потенціалу і виховання майбутніх лідерів повинно стати завданням першоступеневої важливості першої особи органу місцевої публічної служби. Керівник повинен приділяти багато часу і ресурсів розвитку співробітників усіх рівнів організації, працювати над собою, щоб розвивати власні лідерські якості, бути прикладом для інших, демонструвати відкритість, стриманість, відповідальність, доброзичливість – і це знайде відповідну реакцію у підлеглих.

Питання вдосконалення кадрових ресурсів місцевого рівня не можна вирішувати за допомогою застарілих управлінських технологій. Тому актуальним може бути залучення до відбору кадрів спеціалізованих сторонніх осіб (професійних кадрових агентств), які б на основі чітких вимог здійснювали всебічний аналіз знань, умінь та навичок кандидата на зайняття посади та подавали обґрунтовані висновки щодо кандидатів.

За умови заміни типової співбесіди на співбесіду професійними суб'єктами з відбору можливим є усунення персонального (суб'єктивного) фактору та можливостей зловживань при відборі [10].

Успішне виконання зазначених шляхів досягнення ефективної кадрової політики в органах місцевої публічної влади багато в чому залежить від статусу і авторитету кадрових служб, які, в свою чергу визначаються перед усім відношенням вищого керівництва(першого керівника) до кадрової проблематики. Тобто, наскільки високо цінують вони свої кадрові служби, враховують їх думку при відборі і призначенні кадрів, підвищується їх роль в управлінні персоналом. Віднесення кадрових служб до числа допоміжних, вряд чи сприяє підвищенню якості управління персоналом.

Статус кадрових служб, їх роль в організації роботи з персоналом також залежить від того, наскільки чітко організована їх робота, як забезпечені вони службовими приміщеннями, комп'ютерами, тощо.

**Висновки.** В сучасних умовах функціонування державного управління, радикальних змінах правових, організаційних, фінансових та інших механізмів реалізації державної регіональної політики, зокрема, посилення її зв'язку з стратегіями регіонального розвитку та стратегіями розвитку територіальних громад така складова, як кадрова політика в місцевих органах влади набуває визначального значення для успіху діяльності будь якого регіону. Практика свідчить, що цього успіху не можливо досягти без добре освічених, ерудованих, креативних, здібних і компетентних службовців.

В той же час, оцінюючи якість служби в органах публічної служби, можливо зробити висновок про те, що вона є недосконалою і потребує змін. Так, до цього часу відсутня єдина і зрозуміла система оцінки якості та ефективності кадрової роботи, залишається не високою престижність праці і низький рівень заробітної плати, недостатній рівень мотивації і стимулювання праці персоналу, мало чого робиться для формування позитивного образу службовця тощо.

Підвищення якості служби в місцевих органах публічної влади, подоланню існуючих викликів слугуватиме утворення чіткої системи роботи з кадрами, такої системи, яка б в ідеалі поступово привела до меритократичного підходу у формуванні персоналу публічної служби, забезпечення систематичного професійного розвитку, погодженого зі стратегією соціально – економічного розвитку регіону. Значної уваги потребує розвиток організаційної

культури в органах публічної влади, спрямованої на формування у співробітників ціннісної орієнтації, моральних норм, культуру праці. Актуальності і значимості набуває проблема управлінського лідерства, розвитку лідерського потенціалу службовців, утворенню нового мотиваційного механізму – такого, що змусить посадовця до постійного оновлення своїх професійних знань, умінь і навичок і безумовно, утворення належних умов для безперервного професійного навчання, творчого розвитку, самовдосконалення.

Реалізація зазначених заходів, на наш погляд, дозволить досягти основної мети – створити в місцевих органах публічної влади дійсно стабільний, політично незалежний, професійний склад публічних службовців, які будуть спроможні ефективно та результативно формулювати та здійснювати політику щодо всебічного розвитку територій та якісно надавати гарантовані державою послуги населенню.

### *Література.*

1. Енциклопедія державного управління: у 8т. / Нац. акад. держ. упр. При Президентові України: наук. ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін.: Київ: НАДУ, 2011. Т. 6.
2. Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку: наук. доп. / авт. кол.: Ю. В. Колбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін. Київ: НАДУ, 2012. 72 с.
3. Організація діяльності державного службовця. М. Канавець, Ю. Лихач та ін. За заг. ред. К. Ващенко. Київ: Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2018. 320с.
4. Жовнірчик Я. Ф. Сучасна кадрова політика в органах державної влади та органах місцевого самоврядування. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017.
5. Сурай І. Професіоналізм та професійно-посадовий розвиток персоналу державної служби як складової державної кадрової політики. *Державне управління: теорія та практика*. 2007. №2.
6. Державна служба: підручник у 2-х Т. НАДУ: ред. кол.: Ю. В. Колбасюк (голова), Ю. О. Оболенський (зам. Голови) та ін. Київ-Одеса: НАДУ, 2013. Т. 2.
7. Про державну службу. Закон України №889 від 15.12.2015 р.. URL: ZAKON. RADA. gov. ua.
8. Беляк Т. О. Активізація впливу корпоративної культури на розвиток соціально – трудових відносин: дис. канд. економ. наук: Кіровоград, 2016. 309с.
9. Сова А. В. Роль керівника у формуванні організаційної культури. *Ефективна економіка*. 2015. №6.
10. Лідерство в місцевому самоврядуванні: словник термінів / за заг. ред. В. А. Гошовської, Л. А. Пашко, А. К. Гужва та ін. Харків: Фактор, 2015. 156 с.

### *References.*

1. Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia: u 8t. / Nats. akad. derzh. upr. Pry Prezydentovi Ukrainy: nauk. red. kol.: Yu .V. Kovbasiuk (holova) ta in.: Kyiv: NADU, 2011. T. 6.
2. Derzhavna kadrova polityka v Ukraini: stan, problemy ta perspektyvy rozvytku: nauk. dop. / avt. kol.: Yu. V. Kolbasiuk, K. O .Vashchenko, Yu.P. Surmin ta in. Kyiv: NADU, 2012. 72 s.
3. Orhanizatsiia diialnosti derzhavnoho sluzhbovtzia. M. Kanavets, Yu. Lykhach ta in. Za zah. red. K. Vashchenko. Kyiv: Tsentr adaptatsii derzhavnoi sluzhby do standartiv Yevropeiskoho Soiuzu, 2018. 320s.
4. Zhovnirchuk Ya. F. Suchasna kadrova polityka v orhanakh derzhavnoi vlady ta orhanakh mistsevoho samovriaduvannia. *Investytsii: praktyka ta dosvid*. 2017.
5. Surai I. Profesionalizm ta profesiino-posadovi rozvytok personalu derzhavnoi sluzhby yak skladovoi derzhavnoi kadrovoi polityky. *Derzhavne upravlinnia: teoriia ta praktyka*. 2007. №2.
6. Derzhavna sluzhba: pidruchnyk u 2-kh T./ NADU: red.kol.: Yu. V. Kolbasiuk (holova), Yu. O. Obolenskyi (zam. Holovy) ta in. Kyiv-Odesa: NADU, 2013. T. 2.

7. Pro derzhavnu sluzhbu. Zakon Ukrainy №889 vid 15.12.2015 r.. URL:ZAKON. RADA.gov. ua.
8. Beliak T.O. Aktyvizatsiia vplyvu korporativnoi kultury na rozvytok sotsialno – trudovykh vidnosyn: dys. kand. ekonom. nauk: Kyrovohrad, 2016. 309s.
9. Sova A.V. Rol kerivnyka u formuvanni orhanizatsiinoi kultury. *Efektyvna ekonomika*. 2015. №6.
10. Liderstvo v mistsevomu samovriaduvanni: slovnyk terminiv / za zah. red. V. A. Hoshovskoi, L. A. Pashko, A. K. Huzhva ta in. Kharkyv: Faktor, 2015. 156 s.

УДК 352.777:711.4]:17:7]:001.8

DOI: <https://doi.org/10.35432/tisb262021239052>**Світлана Овчаренко**

*професор кафедри глобалістики, євроінтеграції  
та управління національною безпекою  
ОРИДУ НАДУ при Президентові України,  
д.філос.н., професор  
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0002-3311-1546>*

## **ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ КУЛЬТУРНОЮ ЦІЛІСНІСТЮ МІСТА: ПОСТДИСЦИПЛІНАРНІ МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ**

На прикладі міста як об'єкта публічного управління окреслюються постдисциплінарні теоретико-методологічні підходи до проблем управління розвитком холічних об'єктів та явищ. Пропонується врахування культурної цілісності міста вважати суттєвим фактором модернізації принципів публічного управління. Стверджується, що емоційний код міста, який утворює його символічність, має бути взятий до уваги при формуванні стратегії розвитку міста як громади.

**Ключові слова:** публічне управління містом, культурна цілісність міста, постдисциплінарна методологія, символізм міста

**Svitlana Ovcharenko**

*Professor of the Department of global studies,  
European integration and national security management  
ORIPA NAPA under the President of Ukraine,  
Doctor of Science in Philosophy, Full Professor  
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0002-3311-1546>*

## **PUBLIC MANAGEMENT OF CULTURAL INTEGRITY OF THE CITY: POSTDISCIPLINARY METHODOLOGICAL APPROACHES**

The article considers the cultural integrity of the city as a direction of public administration. It raises the question of the lack of understanding of cultural integrity as an important factor in the successful modernization of public administration. The modern city is understood as an object of public administration, which requires the government to be able to find an approach to its development strategy that would harmonize current trends in urban development and the need to preserve the "spirit" of the city. In this regard, it is proposed to turn to postdisciplinary methodological approaches in the study of public administration. This postdisciplinary research paradigm should introduce into the field of research a system of public management generalization of the philosophical level. The postdisciplinary methodological approach to public city management should be based on the principles of research of objects and phenomena in their indivisible integrity and procedurality (cholic approach). There are four interrelated trends of change in the development of the modern city, which are common to all modern cities: communicative-informational, socio-structural, historical-stylistic, migration-demographic. However, the article emphasizes that, in addition to the standard characteristics, for a modern city, its emotional perception by a person is important. This emotional perception is associated with the symbolization of the city, which can become the basis for political manipulation and the creation of social conflict situations. Therefore, public city management should acquire signs of humanitarian orientation, which should be embodied in the technology of solving the problems of functioning of the cultural integrity of the city.

**Key words:** public city management, cultural integrity of the city, postdisciplinary methodology, symbolism of the city

**Постановка проблеми.** Особливого загострення тема культури для публічного управління містом набуває при акцентуації гуманітарного підходу до його розуміння, тобто коли місто розглядається як громада, а не як економічний, просторовий або адміністративний об'єкт. Проблемність гуманітарних підходів до управління містом полягає в цілісності та взаємопов'язаності всіх аспектів культури життя людини в місті, серед яких вагому роль відіграє емоційне сприйняття міста його мешканцем, що утворює міфологізований образ міста, його легенду, його індивідуальне символічне уособлення. В якості такого цілісного гуманітарного об'єкта публічного управління, місто виявляється наповненим культурними смислами, що утворюють його культурні особливості.

Але в процесі формування теоретико-методологічних засад публічного управління містом, місто як культурне явище за змістом людської активності та повсякденного буття опиняється за рамками традиційних тем для наукового аналізу. Проте, нерозуміння фактичної культурної обумовленості всіх подій в місті обертається значними прорахунками в діяльності публічної влади і не тільки у місті – в державі в цілому, в кордонах якої місто існує як адміністративна одиниця.

Поставити питання про культурні аспекти функціонування міста у зв'язку із потребами публічного управління спонукають пошуки оновлення муніципального менеджменту з урахуванням «фактору культури», що стає найактуальнішою темою у дослідженні процесів модернізації публічного управління на сучасному етапі. Зважаючи на те, що проблема управління сучасним містом здебільшого розглядається в політичному, юридичному або економічному аспектах і не враховує культурологічних наукових досягнень, слід наголосити, що осмислення міста як цілісного об'єкта публічного управління з вагомою часткою гуманітарних характеристик, вимагає постдисциплінарного методологічного підходу до теми.

Постдисциплінарність як методологічна настанова для дослідження процесів публічного управління дещо відрізняється від міждисциплінарної, яку застосовують в межах всебічного, багатоаспектного аналізу процесів публічного управління. Якщо для міждисциплінарних підходів характерним є об'єднання (синтезування) існуючих елементів знання про об'єкт, то у постдисциплінарних підходах дослідницьке завдання ставиться інакше – осмислити об'єкт як такий, що принципово не розкладається на елементи, а отже – будь-яке відсторонення від цілого є однозначною умовністю, що веде до помилкового розуміння об'єкта пізнання. Це означає, що в дослідженнях об'єкта (або явища) в постдисциплінарній парадигмі мають бути використані такі методи, які будуть давати не просту суму знань про об'єкт (всебічний опис об'єкта), але нове розуміння смислу отриманих результатів наукових розвідок.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** На теперішній час, дослідження культурної складової функціонування міста з точки зору практичної необхідності реалізації публічного управління містом, не є провідною проблематикою в науковій сфері публічного управління. Гуманітарні аспекти міського життя вивчаються у контексті реалізації або соціально-гуманітарної політики, або культурної політики. Проте, це – зовнішні впливи щодо міста, які цілком укладаються у проблематику реалізації пріоритетів та принципів державної політики у відповідних сферах, що мають законодавчу основу і є стандартними для всіх міст в державі.

Але будь-яке місто має конкретні неповторні якості, що формують його культурну своєрідність та індивідуальність. Такі якості міста називають «духом міста», його душею, його образом. Ці характерні ознаки індивідуальності міста як культурної цілісності сприяють особливому емоційному сприйняттю міста, що має значний вплив на економічні та політичні процеси в місті та потребує врахування у публічному адмініструванні містом та при

формування стратегії розвитку міста. Отже, осмислення своєрідності культурної цілісності конкретного міста як фактору, що потребує прийняття до уваги при формуванні теоретико-методологічних основ сучасного публічного управління містом, має зайняти своє достойне місце у загальній дослідницькій програмі науки публічного управління.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідження міста як складного і багатопланового утворення є досить розвиненою науковою традицією і в світовій, і в українській науці. Проте, в залежності від провідної дисциплінарної самоідентифікації автора, в цій універсальній цілісності міста акцентуються різні аспекти його функціонування, а загальна його холичність стає фоном (або контекстом) для вивчення відповідних практичних аспектів в конкретній науковій галузі. З точки зору постдисциплінарної методології ми маємо врівноважити всі знання про місто та знайти спосіб зосередитися на узагальнюючих принципах його існування.

Економічні аспекти функціонування міста як інтегрального утворення аналізуються в дослідженні З. Галушки [6], Л. Сироти [16], В. Соболева [6]; публічно-управлінські аспекти – у О. Бойко-Бойчука [2; 3], В. Мамонової [10], М. Трояна [10]; філософсько-антропологічні – у М. Карповця [7; 8], Б. Посацького [12], М. Препотенської [14; 15], Г. Фесенка [17]. Інформаційно насиченою щодо еволюції становлення урбаністичних поглядів на місто в українській дослідницькій традиції є стаття Т. Полек [11]. Звертає на себе увагу практично паралельний інтерес до поняття «місто» у представників різних наукових сфер – В. Буряк [4] (економіка) та О. Кирилюк [8] (філософія). Значний вплив на розвиток вітчизняної урбаністики має дослідження Дж. Б. Прато та І. Пардо [13] через його наукову ґрунтовність та переклад українською. Темам, які безпосередньо стосуються культурної цілісності міста в емоційно-образному плані, присвячені статті О. Афанасьєва [1], Є Буцикіної [5], І. Василенко [1].

Проте, культурна цілісність міста як мета ефективного публічного управління залишається тим об'єктом дослідження, який не є усталеним з об'єктивних причин сьогоденного стану науки, яка все ще тяжіє до дисциплінарних методологічних підходів. Тому знання про місто, хоч і є достатньо розвиненими та деталізованими, не перетворюються на систему скоординованих практичних дій публічної влади. Отже, пошуки напрямків гуманізації публічного управління містом як громадою можуть відбуватися не тільки у суто дисциплінарному колі питань наукової галузі публічне управління, але і в процедурах оновлення загальної методологічної наукової парадигми.

**Метою даної статті** є формування теоретико-методологічних основ постдисциплінарного дослідження культурної цілісності міста як об'єкта публічного управління.

Досягнення поставленої мети передбачає використання теоретичних положень з філософії культури та філософської антропології і буде обговорюватися на перетині осмислення соціальних, культурних, політичних, психологічних, демографічних тенденцій розвитку сучасного міста. Оскільки найбільш дотичною до постдисциплінарних наукових настанов є методологічна практика філософських узагальнень, в статті буде сформульована низка запитань світоглядного характеру, відповідь на які є процесом складної філософської дискусії, що виходить за рамки завдань цього дослідження.

**Вклад основного матеріалу.** Публічне управління містом на теперішній час не має способів фіксації завдань та нормативів звітності, які б стосувалися загального культурного образу міста як цілісності. Тому цей вимір існування міста залишається поза увагою міської адміністрації, проте його доречно проаналізувати в дослідницькому плані, оскільки постановка стратегічних цілей розвитку міста завжди пов'язана із питаннями збереження його культурної ідентичності. Сьогодні будь-яке місто як громада є рухливим утворенням, що щоденно як зберігає, так і оновлює «дух міста».

«Дух міста», образ міста часто сприймаються у символічних вимірах, що завжди поєднані із почуттями, які викликає місто. Ці почуття можуть бути метою відвідання міста, спогадами про нього або загальним фоном, що об'єднує мешканців міста, які утворюють

місто як громаду. Ми часто стикаємося з твердженнями, що місто може бути місцем, яке можна «відчути». Проте, ця характеристика міста не вкладається у кількісні показники життя міста і не «зчитується» з системи офіційних показників міського розвитку, що заважає враховувати цей фактор його існування в процесі публічного управління містом. Але символічність міста, що утворюється як результат емоційного сприйняття його культурної цілісності існує як соціально-культурний факт.

Оскільки постдисциплінарний підхід до осмислення культурної цілісності міста ґрунтується на універсальних філософських способах узагальнення інформації, потрібно описати теоретичний філософський контекст, в якому буде відбуватися обговорення культуроцентричних підходів до публічного управління містом. Передусім це стосується розуміння понять «культура» та «символізм».

Публічне управління культурною цілісністю міста має виходити з того, що культура – це явище процесуальне та багатошарове. В культурі можна спостерігати як процеси диференціації, так і процеси інтеграції, процеси тиражування та інновацій, а також процеси докорінної зміни організаційних форм виробництва культурних подій та явищ. Власне, у такому вузловому моменті докорінних змін ми знаходимося зараз. І це вимагає від нас інтелектуальної напруги та вміння правильно ставити запитання філософського характеру щодо смислів культурних змін, бо, якщо ми не розуміємо смислової спрямованості процесів, то ми не можемо адекватно застосувати накопичені теоретичні знання про культуру в процесі їх імплементації у сучасні соціальні та управлінські практики.

Значення символів в культурі достатньо ретельно досліджено, починаючи з класичних творів Ернста Кассіра, і, наразі, важко додати до існуючих концепцій щось принципово нове. Головна ідея, яка об'єднує всі сучасні визначення символу, полягає в тому, що символ – це знак, смисл якого стає адекватно зрозумілим тільки завдяки доданій емоційності. Символ може бути прочитаним та вірно трактованим лише у разі знайомства із емоціями, які він має викликати. Тому має відбутися соціальне посвячення у таємницю символічної емоції, що, в свою чергу, сприяє консолідації певної спільноти як такої, що вміє розпізнавати символи для «своїх». Такі твердження є загальними для досліджень, які були присвячені вивченню символів в культурі та пов'язаних із символізацією практик та форм культурного досвіду людства. Саме тому загальні підходи до осмислення символічності міста можуть і мають спиратися на досвід емоційного сприйняття культурних подій, який не може бути інакшим, ніж досвідом власної життєвої практики.

Тому варто, для потреб практики публічного управління, трактувати культурну цілісність міста як певний емоційний код, який виникає при цілісному осягненні образа міста та утворює його символічність. При цьому ми маємо відповісти на низку питань, які виникають у процесі осягнення такого «цілісного образу міста», що має стати витоком його символічності. Наприклад:

- З яких компонентів складається «цілісний образ міста»?
- Як він виникає?
- І чи дійсно він реально (об'єктивно) існує?

Звернемо увагу на те, що під символічністю міста ми розуміємо символічність конкретного міста, а не міста як сукупного культурного явища, оскільки місто як формалізоване та самостійне культурне явище описується родовим поняттям «місто». Таке родове поняття має власну символічність, проте це є символічністю іншого рівня узагальнення, що не є темою даної статті. Отже, запитання, що сформульовані, відносяться до факторів неповторності конкретного міста як воно існує на теперішній час на культурній мапі Європи (або світовій культурній мапі).

Імпліцитно у понятті «символічність міста» знаходиться ідея унікальності кожного міста, але нам слід розібратися з дихотомічністю унікальності та повторюваності міста як втілення певного емоційного коду. Вже було зазначено, що поняття «місто» виникає як поняття, що вбирає в себе загальні характеристики міста як культурного явища. Отже, якщо

ми наголошуємо апріорі унікальність міста, то чи ми не нівелюємо таким чином смислове навантаження самого поняття «місто»? Адже родове поняття, що узагальнює ознаки всіх міст накладає певні норми на об'єкт, який бажає бути названим «місто».

Необхідність балансування між цими двома світами сучасного міста – повторюваністю та унікальністю – визначає загальну проблематику публічного управління культурною цілісністю міста. З одного боку, міста завжди були і залишаються осередками поширення одноманітних «кращих практик» (за сучасною термінологією) для облаштування життя містян – це є підґрунтям спільних рис всіх міст, які утворюють зміст поняття «місто» в культурі. А з іншого боку, кожне місто прагне бути неповторним, мати унікальні характеристики, тобто бути не лише полігоном для тиражування спільних культурних здобутків, але і винахідником своєрідності свого «духу» – це є підґрунтя для унікальності кожного міста. Наголосимо, що ці дві тенденції є історично укоріненими в культурній практиці розвитку європейських міст, що утворює терен для прихованого (суб'єктивного) та виразно проголошеного (об'єктивного) змагання міських громад та міської влади саме як міст у різних аспектах власної привабливості. Це можна спостерігати від доби античності до поточних часів.

Для нас є важливим розібратися у цій дихотомічній тенденції - тенденції уніфікації та тенденції неповторності – розвитку міста, оскільки ми прагнемо сформулювати методологічні підходи до культуроцентричного способу публічного управління містом. Звернемо увагу також на те, що для публічних адміністрацій сучасних міст таке балансування між тиражуванням сучасних культурних практик та збереженням неповторності міста, пов'язано з необхідністю реалізації двох основних ідей, якими просякнуті сучасні культурні стратегії європейських країн. Перша ідея – ідея загальних прав людини на соціальні стандарти в користування послугами в сфері культури. Друга ідея – ідея виконання основних положень Конвенції про охорону та заохочення розмаїття форм культурного самовираження.

Отже, як поєднати ці пріоритети в культурній політиці міста? Чи має місто бути осередком стандартів або місто має бути місцем культурної творчості? Місто – це втілення соціальних стереотипів або полігон для творчих стилів життя?

Як наслідок осмислення цих дихотомічних процесів, виникає потреба у ще одному запитанні, суто філософському, – що таке є місто і чи потрібно воно нам буде у майбутньому? Можливо, це питання здається далеким від теми культурної цілісності міста, або простим та, навіть, наївним. Проте, варто узагальнити деякі сучасні тенденції соціального характеру, які пов'язані з містом як культурним явищем. Тим більше, що ми прагнемо охопити його «цілісний образ», і такий цілісний образ мислиться нами процесуальним, тобто відкритим для майбутнього.

Таких тенденцій, на які слід завернути увагу при відповіді на питання про майбутнє культурної цілісності міста можна виокремити чотири. Ці чотири тенденції вказують на напрямки змін змісту родового поняття «місто», на які потрібно зважати при прийнятті рішень у сфері політики розвитку міста як культурної цілісності.

Перша тенденція – комунікативно-інформаційна. Місто завжди було місцем, де інформація була зосереджена і куди люди прагнули потрапити за інформацією та насиченою комунікацією. Людина в селі та людина в місті існувала у різних інформаційно-комунікативних світах. З точки зору функціонування культурних практик, міста утворювалися як осередки пришвидшення та підвищення ефективності обміну інформацією. У минулому просто не було іншого способу перебувати у плинні повсякденної політичної, економічної, наукової інформації, ніж перебувати у місті, яке було осередком адміністративних, комерційних, культурних, освітніх закладів. Зрозуміло, що у добу поширення використання комп'ютерних мереж ця культурна характеристика виключності міста піддається суттєвому сумніву та докорінному переосмисленню.

Друга тенденція – соціально-структурна. Кожне місто має соціальну топографію – анклавів зосередження представників різних соціальних прошарків, професійних груп, етнічних спільнот, релігійних громад тощо. Проте, слід наголосити на одній очевидній особливості сучасного міста, яка стає незворотною тенденцією його розвитку. Звернемо увагу на зміни, що відбуваються у сфері символічної статусної значимості помешкання у центрі міста для соціального структурування міської громади. Традиційно, жити у центрі міста значило бути причетним до еліти (або до влади). Або навпаки – якщо ви представник елітарного прошарку містян, то ваше місце у центрі міста. Проте, це твердження для сучасних міст є умовним, оскільки обертів набуває відцентрова тенденція елітарного розселення як тенденція підвищення комфорту для перебування у місті, що є же достатньо очевидним. Особливо виразною ця тенденція є для міст з високою туристичною привабливістю, що, одночасно, пов'язано з наявністю в місті старих центрів, які поступаються комфортом облаштування інфраструктури новим міським районам. Також з центру йдуть осередки ділової активності, осередки символічних міських подій, осередки мистецького життя міста. Ця тенденція вже сьогодні вибудовує, так би мовити, «децентралізоване» місто і загальні культурні та соціальні наслідки цього явища нам ще потрібно осмислити. Ми ще тримаємося центру міста як символічного джерела міста як такого, проте розмноження культурно значущих місць є провідною тенденцією сучасної урбаністики.

Третя тенденція – історико-стилістична. Європейські міста є стилістично нашарованими утвореннями. Кожне місто в Європі пройшло довгий шлях існування, розгортаючись у масштабах і мистецьких стилях. Зараз ми не руйнуємо, ми не залишаємо наші поселення, ми – нашаровуємо життєві стилі і практики. Ми історично змінюємо візуальний образ міста, ми змінюємо практики повсякденного життя в місті. Зрозуміло, ми можемо очікувати докорінні трансформації сучасного міського ландшафту у майбутньому так, як це сталося з містами з середньовічним або античним культурним шаром натепер. Такі достатньо суттєві візуальні зміни міста не можуть не впливати на його характер, його соціокультурний зміст, його емоційне сприйняття, його «дух». Чи не змінювати нам назви міст, відповідно до зміни їх стильової якості та кількісних показників населення? Таке запитання може здаватися занадто провокативним. Проте, проблема відліку часу народження певного міста, питання його культурно-стилістичної ідентифікації та символічності життєвих практик містян стали реальною державно-політичною проблемою для України та приводом для інспірації громадянського протистояння у подіях 2013-2014 року.

Четверта тенденція – міграційно-демографічна. Це – найбільш очевидна тенденція постійної рухливості міста як культурної цілісності. Кожне сучасне місто змінюється кількісно, змінює свій етнічний склад, підкоряється загальним демографічним тенденціям Європи щодо вікових характеристик населення (мається на увазі «старіння населення»). Якщо місто розуміти як громаду, то в великих сучасних містах тотожність громади самій собі в часі є досить проблематичною. Причому таку «нетотожність» сьогодні може спостерігати більшість містян у зв'язку, з одного боку, з підвищенням загальної мобільності населення, а з іншого боку, з подовженням віку життя. Люди, по суті, народжуються в одній громаді, а протягом життя, навіть не змінюючи місця проживання, мігрують у іншу. У зв'язку з чим такою ж проблематичною виявляється ідея «корінних», «справжніх» містян, які вважають себе тими, що є єдиними спроможними зберегти «справжнє» місто, його «дух» від нововведень мігрантів.

Ці основні чотири тенденції, які впливають на культурну цілісність міста, можна назвати «загально абстрактними», оскільки це світові культурні тенденції, виокремлюючи які ми не зачіпали складні системи міжлюдської взаємодії та культурно обумовлені соціальні стосунки, що утворюються у кожному конкретному місті і формують його «дух». Констатуємо ці чотири тенденції, які є такими, що уніфікують процеси змін у сучасних містах, ми не аналізували особливості етнонаціональних, релігійних, політичних, етнічних та

естетичних проблем існування кожного конкретного сучасного міста, які є характеристиками, що утворюють неповторність міста. Ці чотири тенденції є такими, що не стосуються унікальних емоційних складових сприйняття міста, не формують його унікальну символічність, а є загальними ситуаціями розвитку сучасних міст. Отже, будь-яке сучасне місто в Європі (і, що зрозуміло, в Україні) розвивається під впливом цих тенденцій і ці тенденції не утворюють «дух» міста як його емоційний код, не впливають на характерну унікальність «цілісного образу» міста. Ці тенденції характеризують місто у його родовому значенні і визначають спорідненість сучасних європейських міст. Якщо говорити про символічність міста, то ці тенденції є нейтральними характеристиками щодо своєрідності культурної цілісності міста.

Тому, крім «абстрактних» загально-соціальних тенденцій для потреб публічного управління культурною цілісністю міста потрібно звернути увагу на інші фактори, що мають відношення до формування його неповторної символічності. Ці фактори презентують людське ставлення до міста, людську перцепцію міста і вписані у картину світу особистості, що стає контекстом прочитання буття міста. «Дух» міста є результатом людської суб'єктної активності, що залежить від особистих інтелектуальних та емоційних практик. Саме тому символічне кодування міста не є об'єктивною характеристикою міста – воно є світоглядною характеристикою міста. Сприйняття «духу» та символізація міста завжди є процесом, що залежить від стану людської свідомості, від технологій мислення, від, так би мовити, точки зору у прямому смислі цього висловлювання.

Символічність міста, яка пов'язана з психологічною та світоглядною складовою сприйняття міста, може бути варіативною у часі та варіативною особистісно. Символічність міста може розвиватися, змінюватися або набувати інших смислів. Символічність міста залежить від етичного та політичного контексту сприйняття міста. Також досить чітко можна розділити персональну (ситуативну) символічність та символічність у масовій свідомості.

Під персональною символічністю міста слід розуміти особисті враження від міста, які можуть бути пов'язані з особистими емоційними переживаннями та спогадами – любов'ю, невдачами або успіхами, втратами або докорінно новим життєвим досвідом. Місто може бути розфарбовано у особистісні емоції, і місто може бути особистим символом для людини. Власне, описи міста у літературі, картини, на яких зображено місто, можуть бути прикладом такої особистої символічної виразності міста. Але така персональна символічність міста не є основним фокусом аналізу світоглядних чинників формування культурної цілісності міста, оскільки персональні враження не можуть бути об'єктом публічного управління.

Більш цікавою для процесу публічного управління культурною цілісністю міста є тема символічності міста у масовій свідомості, коли така символізація стає смисловим посередником при сприйнятті міста для широкого загалу або стабільною асоціацією при згадуванні міста у засобах масової комунікації. Загальна символічність як концепт масової свідомості має складний шлях утворення і аналіз процесу її виникнення потребує відповіді на наступні запитання:

1. Що є джерелом формування символічності міста у масовій свідомості?
2. Ким і як формується символічність міста для мас?
3. Яким чином тиражується символічний стереотип міста?
4. Чи можлива непротирічна символізація міста?
5. Що є формальним (матеріальним) носієм інформації про символічність міста?

Хоча ці питання здаються далекими від потреб щоденної практики публічного управління містом, відповідь на них є входженням у стратегічні питання міського розвитку, які мають впливати на тактичні кроки публічних адміністрацій вже сьогодні. Проблеми, з якими стикається Україна саме в царині дискусій про символічні смисли міст, спонукають до більш уважного ставлення до питань, які здаються умоглядними. Нажаль, публічно-управлінські практики, які не здатні застосувати знання зі сфери світоглядних питань, можуть ставати основою для політичних маніпуляцій і створення конфліктогенних ситуацій

в міських громадах. Тому сучасне публічне управління містом потребує постдисциплінарних методів осмислення міста як об'єкта управління, оскільки «дух» міста як його культурна цілісність завжди буде присутнім в реальному житті мешканців кожного конкретного міста. А отже, перед місцевою міською владою завжди будуть поставати питання, які виходять за межі знання суто адміністративних процедур.

**Висновки.** Постановка проблеми про культурну цілісність міста як об'єкт публічного управління передбачає залучення до кола необхідних науково обґрунтованих знань концептуальних положень з гуманітарної сфери. Відомості зі сфери семіотики, урбаністики, гносеології, естетики, соціальної психології, мистецтвознавства тощо зазвичай залишаються знаннями, які складно потрапляють до сфери обговорення принципів сучасного публічного управління. Розмикання кола традиційних методів аналізу ефективності публічного управління та його цілей можливе завдяки застосуванню постдисциплінарної наукової парадигми, що буде використовувати філософські концепти пізнання об'єктів. Такі філософські концепти передбачають певну світоглядну позицію, яка презентує уявлення про штучність відомої людині реальності, а отже – її залежність від людської активності. Така реальність є рухливою, несталою, емоційно забарвленою. Такою реальністю є і місто, що не можна відкидати при обговоренні процесів модернізації публічного управління та стратегій розвитку міста. Фактично, застосування постдисциплінарних теоретико-методологічних підходів в публічному управлінні буде способом підвищення його ефективності та запорукою відповідності сучасним науковим знанням про складні холічні об'єкти та явища.

### Література.

1. Афанасьев А., Василенко И. Нарратив и символ в текстуальном прочтении города Дόξα. Докса: зб. наук. праць з філософії та філології. *Репрезентація міста в культурних, історичних та соціальних практиках*. Одеса, 2019. Вип. 2 (32). С. 32–41. URL: [https://cityface.org.ua/resources/data/a\\_20200910142558\\_0988621a5b5.pdf](https://cityface.org.ua/resources/data/a_20200910142558_0988621a5b5.pdf)
2. Бойко-Бойчук О. В. Світові тенденції розвитку міст: міжнародний досвід. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej6/txts/07bovmmd.htm>
3. Бойко-Бойчук О. В. Модель державного управління розвитком міста: суб'єкт-просторова інтерпретація: *наук. вісник Академії муніципального управління. Серія: Управління*. 2010. Вип. 2. С. 15–28. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu\\_uprav1\\_2010\\_2\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu_uprav1_2010_2_4)
4. Буряк В. В. . Эволюция взглядов относительно трактования понятия «город». *Экономический вестник Днепропетровской политехники*. 2016. Вип. №3(55). URL: [https://ev.nmu.org.ua/index.php/ru/archive?arh\\_issue=55](https://ev.nmu.org.ua/index.php/ru/archive?arh_issue=55)
5. Буцикіна Є. Досвід перебування-в-місті як предмет естетикоповсякденного Дόξα. Докса: зб. наук. праць з філософії та філології. *Репрезентація міста в культурних, історичних та соціальних практиках*. Одеса, 2019. С. 196–206. URL: [https://cityface.org.ua/resources/data/a\\_20200910142558\\_0988621a5b5.pdf](https://cityface.org.ua/resources/data/a_20200910142558_0988621a5b5.pdf)
6. Галушка З. І., Соболев В. О. Концепція інтегрованого розвитку міст: необхідність та можливості застосування в Україні. *Проблеми системного підходу в економіці*. 2019. Вип. № 1(69). С. 80–85. URL: [http://www.psaе-jrnl.nau.in.ua/journal/1\\_69\\_1\\_2019\\_ukr/12.pdf](http://www.psaе-jrnl.nau.in.ua/journal/1_69_1_2019_ukr/12.pdf)
7. Карповець М. Філософсько-антропологічне осмислення міста як світу людського буття. *Наукові записки. Сер. Філософія*. Острого: Видавництво Національного університету «Острозька академія», 2010. Вип. 6. С. 28–37.
8. Карповець, М. Антропологія міста: до питання культурної ідентичності. *наук. записки Національного університету «Острозька академія». Серія «Філософія»*. 2014. Вип. 15. С. 173–178. URL: <https://eprints.oa.edu.ua/2811/>
9. Кирилюк О. Соціальні та універсально-культурні етимони і деривати концепту «місто» в індоєвропейських мовах. Дόξα. Докса: зб. наук. праць з філософії та філології. *Репрезентація міста в культурних, історичних та соціальних практиках*. Одеса, 2019. Вип. 2(32). С. 8–20. URL: [https://cityface.org.ua/resources/data/a\\_20200910142558\\_0988621a5b5.pdf](https://cityface.org.ua/resources/data/a_20200910142558_0988621a5b5.pdf)

10. Мамонова В., Троян М. Удосконалення організаційної структури стратегічного планування розвитку міст. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/ebook/tpdu/2017-2/doc/3/02.pdf>
11. Полек Т. Из села в місто: на шляху до урбаністичної антропології в Україні. *Культурний ландшафт Києва та околиць*. 2018. URL: [https://www.researchgate.net/publication/322698565\\_IZ\\_SELA\\_V\\_MISTO\\_NA\\_SLANHU\\_DO\\_URBANISTICNOI\\_ANTROPOLOGII\\_V\\_UKRAINI](https://www.researchgate.net/publication/322698565_IZ_SELA_V_MISTO_NA_SLANHU_DO_URBANISTICNOI_ANTROPOLOGII_V_UKRAINI)
12. Посацький Б. С. Простір міста і міська культура (на зламі ХХ–ХХІ ст.): монографія. Львів: Видавництво Національного університету «Львівська політехніка», 2007. 330 с.
13. Прато Дж. Б., Пардо І. Урбаністична антропологія. Місто: історія, культура, суспільство: *Е-журнал урбаністичних студій*. Інститут історії України НАН України, Історичний факультет Київського національного університету імені Тараса Шевченка; редкол.: Мирослав Борисенко (гол. ред.), Тетяна Водотика (шеф-редактор). Київ, 2016. С. 11–43. URL: <http://mics.org.ua/wp-content/uploads/2016/08/04.pdf>
14. Препотенська М. П. Антропологія міста. Номо urbis. *Мультиверсум. Філософський альманах*: зб. наук. праць. Київ, 2007. Вип. 66. С. 43–53. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/handle/123456789/42430>
15. Препотенська М. П. Антропологія міста у контексті екзистенціального аналізу. *Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут»*. Філософія. Психологія. Педагогіка. 2013. № 1. С. 64–71. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKPI\\_fpp\\_2013\\_1\\_11](http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKPI_fpp_2013_1_11)
16. Сирота Л. Культурна сфера та економічний розвиток сучасного міста. *Економіка та суспільство*. URL: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/227>
17. Фесенко Г. «Мистецтво жити» у місті: філософсько-антропологічні аспекти проектування культурного простору. *Людинознавчі студії. Сер.: Філософія*. 2012. URL: [irbis-nbuv.gov.ua](http://irbis-nbuv.gov.ua)

### References.

1. Afanasev A., Vasylenko Y. Narrativ y symbol v tekstualnom prochtenny horoda Δόξα. Doksa: zb. nauk. prats z filosofii ta filolohii. *Reprezentatsiia mista v kulturnykh, istorychnykh ta sotsialnykh praktykakh*. Odesa, 2019. Vyp. 2 (32). S. 32–41. URL: [https://cityface.org.ua/resources/data/a\\_20200910142558\\_0988621a5b5.pdf](https://cityface.org.ua/resources/data/a_20200910142558_0988621a5b5.pdf)
2. Boiko-Boichuk O. V. Svitovi tendentsii rozvytku mist: mizhnarodnyi dosvid. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej6/txts/07bovmmd.htm>
3. Boiko-Boichuk O. V. Model derzhavnoho upravlinnia rozvytkom mista: subiekt-prostorova interpretatsiia: nauk. visnyk Akademii munitsypalnoho upravlinnia. *Seriia: Upravlinnia*. 2010. Vyp. 2. S. 15–28. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu\\_upravl\\_2010\\_2\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu_upravl_2010_2_4)
4. Buriak V. V. . Эволюция взглядов относительно трактования понятия «город». *Экономический вестник Днепровской политехники*. 2016. Вып. №3(55). URL: [https://ev.nmu.org.ua/index.php/ru/archive?arh\\_issue=55](https://ev.nmu.org.ua/index.php/ru/archive?arh_issue=55)
5. Butsykina Ye. Dosvid perebuvannia-v-misti yak predmet estetykypovsiakdennoho Δόξα. Doksa: zb. nauk. prats z filosofii ta filolohii. *Reprezentatsiia mista v kulturnykh, istorychnykh ta sotsialnykh praktykakh*. Odesa, 2019. S. 196–206. URL: [https://cityface.org.ua/resources/data/a\\_20200910142558\\_0988621a5b5.pdf](https://cityface.org.ua/resources/data/a_20200910142558_0988621a5b5.pdf)
6. Halushka Z. I., Soboliev V. O. Kontseptsiiia intehrovanoho rozvytku mist: neobkhdnist ta mozhlyvosti zastosuvannia v Ukraini. *Problemy systemnoho pidkhodu v ekonomitsi*. 2019. Vyp. № 1(69). S. 80–85iu URL: [http://www.psae-jrnl.nau.in.ua/journal/1\\_69\\_1\\_2019\\_ukr/12.pdf](http://www.psae-jrnl.nau.in.ua/journal/1_69_1_2019_ukr/12.pdf)
7. Karpovets M. Filososfsko-antropolohichne osmyslennia mista yak svitu liudskoho buttia. *Naukovi zapysky. Ser. Filosofiia*. Ostroh: Vydavnytstvo Natsionalnoho universytetu “Ostrozka akademiia”, 2010. Vyp. 6. S. 28–37.

8. Karpovets, M. Antropolohiia mista: do pytannia kulturnoi identychnosti. *nauk. zapysky Natsionalnoho universytetu «Ostrozka akademiia». Seriiia «Filosofiiia»*. 2014. Vyp. 15. S. 173–178. URL: <https://eprints.oa.edu.ua/2811/>
9. Kyryliuk O. Sotsialni ta universalno-kulturni etymony i deryvaty kontseptu «misto» v indoievropeiskyykh movakh. Δόξα. Doksa: zb. nauk. prats z filosofii ta filolohii. *Reprezentatsiia mista v kulturnykh, istorychnykh ta sotsialnykh praktykakh*. Odesa, 2019. Vyp. 2(32). S. 8–20. URL: [https://cityface.org.ua/resources/data/a\\_20200910142558\\_0988621a5b5.pdf](https://cityface.org.ua/resources/data/a_20200910142558_0988621a5b5.pdf)
10. Mamonova V., Troian M. Udoskonalennia orhanizatsiinoi struktury stratehichnoho planuvannia rozvytku mist. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/ebook/tpdu/2017-2/doc/3/02.pdf>
11. Polek T. Iz sela v misto: na shliakhu do urbanistychnoi antropolohii v Ukraini. *Kulturnyi landshaft Kyieva ta okolyts*. 2018. URL: [https://www.researchgate.net/publication/322698565\\_IZ\\_SELA\\_V\\_MISTO\\_NA\\_SLAHU\\_DO\\_URBANISTICNOI\\_ANTROPOLOGII\\_V\\_UKRAINI](https://www.researchgate.net/publication/322698565_IZ_SELA_V_MISTO_NA_SLAHU_DO_URBANISTICNOI_ANTROPOLOGII_V_UKRAINI)
12. Posatskyi B. S. Prostir mista i miska kultura (na zlami KhKh–KhKhI st.): monohrafiia. Lviv: Vydavnytstvo Natsionalnoho universytetu «Lvivska politekhnikha», 2007. 330 s.
13. Prato Dzh. B., Pardo I. Urbanistychna antropolohiia. Misto: istoriia, kultura, suspilstvo: E-zhurnal urbanistychnykh studii. Instytut istorii Ukrainy NAN Ukrainy. Istorychnyi fakultet Kyivskoho natsionalnoho universytetu imeni Tarasa Shevchenka; redkol.: Myroslav Borysenko (hol. red.), Tetiana Vodotyka (shef-redaktor). Kyiv, 2016. S. 11–43. URL: <http://mics.org.ua/wp-content/uploads/2016/08/04.pdf>
14. Prepotenska M. P. Antropolohiia mista. Homo urbis. Multyversum. *Filosofskyyi almanakh: zb. nauk. prats*. Kyiv, 2007. Vyp. 66. S. 43–53. URL: <http://dspace.nbu.gov.ua/handle/123456789/42430>
15. Prepotenska M. P. Antropolohiia mista u konteksti ekzystentsialnoho analizu. *Visnyk Natsionalnoho tekhnichnoho universytetu Ukrainy «Kyivskyyi politekhnichnyi instytut». Filosofiiia. Psykholohiia. Pedahohika*. 2013. № 1. S. 64–71. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKPI\\_fpp\\_2013\\_1\\_11](http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKPI_fpp_2013_1_11)
16. Syrota L. Kulturna sfera ta ekonomichnyi rozvytok suchasnoho mista. *Ekonomika ta suspilstvo*. URL: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/227>
17. Fesenko H. «Mystetstvo zhyty» u misti: filosofsko-antropolohichni aspekty proektuvannia kulturnoho prostoru. *Liudynoznavchi studii. Ser.: Filosofiiia*. 2012. URL: [irbis-nbu.gov.ua](http://irbis-nbu.gov.ua)

УДК 336.14:305

DOI: <https://doi.org/10.35432/tisb262021239055>

Світлана Осадчук

*доцент кафедри економічної та фінансової політики  
ОРІДУ НАДУ при Президентові України к.держ. упр.*

## ЗАСТОСУВАННЯ ГЕНДЕРНИХ АСПЕКТІВ У БЮДЖЕТНОМУ ПРОЦЕСІ

У статті розглянуто питання, пов'язані з впровадженням гендерно-орієнтованого бюджетування до бюджетного процесу. Проаналізовано підходи до визначення поняття «гендерно-орієнтоване бюджетування». Проаналізовано нормативно-правове забезпечення щодо формування засад гендерно-орієнтованого бюджетування. Розглянуто бюджетний аналіз як основу гендерного бюджетування. Надано пропозиції щодо посилення гендерної складової в бюджетному процесі.

**Ключові слова:** гендерно-орієнтоване бюджетування, бюджетний процес, ефективність бюджетних видатків, гендерна рівність, бюджетний аналіз, програмно-цільове бюджетування, публічні фінанси, планування бюджету.

Svitlana Osadchuk

*Associate Professor of Economic and Financial Policy Department  
of the ORIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD in Public Administration*

## APPLICATION OF GENDER ASPECTS IN BUDGET PROCESS

Ukrainian integration into European community provides for improvement of the domestic financial system, as well as for harmonization of financial legislation with international criteria and requirements. Today Ukraine experiences transition to medium-term result-oriented budget planning and budgeting with its main tool being the program-targeted method of management. The implementation of this method of financing budget expenditures is aimed to eliminate the shortcomings of the cost model of budgeting and become an effective mechanism for organizing budget expenditures in a way that enables the achievement of maximum result with minimum costs. In this context, gender-oriented budgeting recently put in place as a part of the budget process in our country is used to increase economic efficiency and transparency of budget expenditures. This publication is dedicated to analyzing the issue of gender mainstreaming in the budget process in Ukraine.

The aim of the article is to conduct research on the application of gender aspects in the budget process in Ukraine.

This article addresses gender-oriented budgeting as a tool related to the formation of budgets at different levels and as a means of integrating gender aspects into the budget process at different levels and institutions which allows implementing the state policy on ensuring equal rights and opportunities for women and men via budget funds. The article goes through the legislation regulating the implementation of the principles of gender budgeting in the budget process. The premise of the article is that gender-oriented budgeting is applied in order to increase the socio-economic efficiency of budget funds, provide an opportunity to change their directions and identify new development guidelines. In this way, budget analysis is considered as a basis for gender budgeting necessary for understanding the difference between needs and priorities of different groups. The article concludes with arguing that gender budgeting is an influential element of management which improves the efficiency of budget allocations and quality of service.

**Key words:** gender-oriented budgeting, budget process, efficiency of budget allocations, gender equality, budget analysis, programme-targeted budgeting, public finances, budget planning.

**Постановка проблеми.** Інтеграція України в європейське співтовариство передбачає вдосконалення вітчизняної фінансової системи, гармонізацію фінансового законодавства з міжнародними критеріями і вимогами. В Україні відбувається перехід на середньострокове бюджетне планування та бюджетування, орієнтоване на результат, головним інструментом якого є програмно-цільовий метод управління. Запровадження даного методу фінансування бюджетних видатків покликане усунути недоліки затратної моделі формування бюджетів та стати ефективним механізмом організації бюджетних витрат, за якого забезпечується досягнення максимального результату з меншими затратами. Для підвищення економічної ефективності та прозорості видатків бюджету використовується гендерно-орієнтоване бюджетування, яке тільки починає впроваджуватись до бюджетного процесу в нашій країні. Саме дослідженню питань інтеграції гендерної складової до бюджетного процесу присвячена дана публікація.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання гендерного аналізу бюджетної політики досліджували в своїх працях такі науковці, як: В. П. Биховиченко, Г. В. Даудова, Н. Жовницька, А. В. Пилипенко, Т. Д. Таукешева, І. Токар. В той же час потребують поглиблених досліджень питання, пов'язані з подальшою інтеграцією гендерних аспектів до сфери бюджету з урахуванням практичної складової.

**Метою статті** є дослідження питань, пов'язаних з впровадженням гендерних аспектів до бюджетного процесу в Україні.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Питання комплексного застосування інструментів гендерно-орієнтованого бюджетування є недостатньо дослідженими, що потребує їх розгляду та аналізу. Недостатня опрацьованість цього питання залишає гендерний бюджет прогресивним інструментом підвищення ефективності та результативності бюджетних витрат [7, с. 36].

**Виклад основного матеріалу.** Одним із головних завдань сьогодення є підвищення ефективності використання бюджетних коштів як на державному, так і на місцевому рівнях. Саме з цим пов'язане гендерно-орієнтоване бюджетування, яке є частиною реформи публічних фінансів в Україні

Гендерно-орієнтоване бюджетування є сучасною управлінською технологією, впровадженою у державах Європейського Союзу та інших країнах, в тому числі у країнах із перехідною економікою. Гендерно-орієнтоване бюджетування є технологією, яка може застосовуватися в таких сферах як освіта, наука, охорона здоров'я, пенсійне забезпечення, соціальний захист як на державному, так і на регіональному, місцевому рівнях. Гендерно-орієнтоване бюджетування є елементом управлінської діяльності, пов'язане насамперед із формуванням бюджетів різних рівнів, засобом інтегрування гендерних аспектів до державної політики та бюджетів різних рівнів та установ; це інструмент, який дає можливість реалізувати державну політику гарантування рівних прав і можливостей жінок і чоловіків за рахунок бюджетних коштів.

Поняття «гендерний бюджет» було запропоновано в результаті прийняття Платформи дій на Пекінській конференції в 1995 році де, зокрема, зазначалося, що уряди повинні докласти зусиль для вивчення питань, яким чином державний сектор витрат може приносити користь жінкам, і відповідним чином коригувати бюджети. Фактично у Пекінській декларації та Платформі дій було поставлено ряд стратегічних цілей і запропоновані відповідні дії, безпосередньо пов'язані з виконанням і формуванням бюджетів.

Вперше принцип гендерно-орієнтованого бюджетування був застосований у вигляді «жіночого бюджету» в Австралії у 1984 році. І з того часу він втілюється в життя в ряді країн як одна із стратегій досягнення гендерної рівності. На даний час понад 90 країн світу впроваджують різні гендерні бюджетні ініціативи,

Бюджетний кодекс України [2] визначає бюджет як план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Бюджет будь-якого рівня

повинен виражати цінності та потреби людей. Гендерно-орієнтоване бюджетування є інструментом, який дає можливість реалізовувати державну політику гарантування рівних прав та можливостей жінок та чоловіків за рахунок бюджетних коштів. Сутність гендерного підходу полягає в усвідомленні того, що суспільні явища по-різному впливають на чоловіків та жінок, викликають у них неоднакові реакції.

Важливими нормативними документами, які регламентують упровадження принципів гендерної рівності в Україні, є:

- Конституція України, Так, в ст. 24 Конституції проголошує рівність конституційних прав і свобод громадян України. Відповідно до неї, рівність прав жінки і чоловіка забезпечується наданням жінкам рівних прав з чоловіками можливостей у громадсько-політичній і культурній діяльності;

Закон України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» (2005 р. ); Закон України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» (2012 р. ), «Про запобігання та протидію домашньому насильству» (2017), «Про протидію торгівлі людьми» (2011);

- Державна соціальна програма забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2021 року, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 11. 04. 2018 № 273;

Указ Президента України «Про вдосконалення роботи центральних і місцевих органів влади щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» (2007 р.).

- міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, і резолюції міжнародних конференцій, міжнародних організацій, їх органів, застосовувані під час проведення гендерно-правової експертизи відповідно до Порядку, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28. 11. 2018 № 997;

- Восьма періодична доповідь України про виконання Конвенції ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок;

- Національний огляд виконання Пекінської декларації та Платформи дій (1995 р.) і заключних документів двадцять третьої спеціальної сесії Генеральної Асамблеї ООН (2000 р.) у контексті двадцятої річниці четвертої Всесвітньої конференції зі становища жінок та ухвалення Пекінської декларації та Платформи дій у 2015 р.;

- Цілі сталого розвитку ООН, що були затверджені на засіданні Генеральної Асамблеї ООН в вересні 2015 року;

- Національна доповідь «Цілі сталого розвитку: Україна», де відображені національні завдання, індикатори для моніторингу виконання завдань та цільові орієнтири для досягнення до 2030 року, що знайшло закріплення в Указі Президента України «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» № 722/201.

- щорічні доповіді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання прав і свобод людини та громадянина в Україні;

Питання гендерної рівності включені у «План заходів» з виконання «Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом».

Законодавче закріплення є важливим кроком інституалізації ГОБ. Визначальним з точки зору впровадження ГОБ є 2014 рік, коли Міністерство фінансів прийняло рішення щодо запровадження ГОБ в Україні. Важливою для застосування ГОБ є «Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки» [5], що затверджена розпорядженням КМУ № 142-р. від 08. 02. 2017 р. . За підтримки Міністерства фінансів ГОБ було внесено до «Стратегії реформування системи управління державними фінансами (2017-2020)» як невід'ємну частину програм бюджетування на державному та місцевому рівнях. Елементи гендерно-орієнтованого бюджетування включені в бюджетні декларації на середньостроковий період. Запровадження гендерно-орієнтованого бюджетування також було включено до завдань «Основних напрямків бюджетної політики на 2018-2020 роки», які містять положення про те, що всі головні розпорядники бюджетних

коштів повинні дотримуватися «принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок та чоловіків при формуванні бюджетних показників». В частині реформування державних фінансів було передбачено дотримання головним розпорядником бюджетних коштів принципу забезпечення рівних гендерних прав та можливостей під час формування бюджетних показників.

2 січня 2019 року Міністерство фінансів видало наказ №1 [6], яким фактично схвалило методичні рекомендації з впровадження гендерного аналізу до бюджетних програм для головних розпорядників коштів. гендерно орієнтоване бюджетування є інструментом, за допомогою якого реалізується комплексний гендерний підхід в бюджетному процесі. Тобто, цей інструмент при формуванні бюджету громади враховує потреби, інтереси та можливості різних груп жінок та чоловіків.

Наказом МФУ №145 від 08. 04. 2019 р було внесено зміни до загальних вимог до визначення результативних показників бюджетних програм, затверджених Наказом МФУ від 10. 12. 2010 р. №1536. Наказ наголошує на необхідності висвітлення ступеню забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків при формуванні результативних показників бюджетних програм. Листом МФУ від 03. 09. 2019 р. «Щодо підготовки бюджетних запитів на 2020-2022 роки головні розпорядники враховують гендерний аспект відповідно до Методичних рекомендацій щодо впровадження та застосування гендерно-орієнтованого бюджетування.

Окремі положення Бюджетного кодексу України прямо пов'язані з ключовими засадами ГОБ, а саме із справедливим розподілом ресурсів між жінками та чоловіками, і прозорістю бюджетів. Зокрема, у ст. 7 Бюджетного кодексу закріплені такі принципи бюджетної системи, як принцип справедливості і неупередженості, публічності та прозорості. Таким чином, чинне законодавство містить потужну базу правових зобов'язань і обов'язків щодо інтеграції гендерних аспектів у бюджетні процеси України.

Як зазначає Н. Жовницька [4], робота в межах ГОБ вимагає широкого спектру діяльності в галузі законодавства і бюджетування, розробки гендерної статистики, яка дає необхідну інформацію для кращого орієнтування в ситуації і для виправлення гендерної асиметрії.

Гендерний бюджет являє собою по суті класичну модель державного та місцевого бюджету, але з гендерним компонентом. Його вводять в дію для того, аби підвищити соціально-економічну ефективність використання бюджетних коштів, надати можливість змінити напрями їх спрямування, визначити нові орієнтири розвитку. Гендерно-орієнтоване бюджетування передбачає перерозподіл доходів і витрат таким чином, щоб потреби громадян (як жінок, так і чоловіків) були рівною мірою представлені в статтях бюджету. З погляду методології, гендерно-орієнтований бюджет представляє собою фінансово-економічний аналіз доходів і витрат бюджетів, метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу.

Концепція гендерно-орієнтованого бюджетування пов'язана з принципами та стандартами, викладеними в основних міжнародних документах і містить принцип рівності прав жінок і чоловіків; є потужним інструментом залучення місцевих і зовнішніх ресурсів; створює можливості впливу на прийняття рішень різних груп населення; дає можливість проводити гендерний аналіз потреб громади.

ГОБ покликане забезпечити справедливу бюджетну політику та сприяти зменшенню нерівності між різними групами населення в різних сферах суспільного життя, заохоченні ефективнішого використання державних витрат відповідно до раніше визначених цілей щодо розподілу ресурсів; забезпечити більшу прозорість державної політики на різних рівнях управління.

Вітчизняна методика ГОБ включає три основні компоненти. Це:

- проведення гендерного бюджетного аналізу;

- внесення змін до програм та бюджетів;
- системна інтеграція ГОБ у процеси планування та бюджетування.

Гендерний бюджетний аналіз передбачає аналіз впливу бюджетних програм на становище та потреби жінок та чоловіків, дозволяє вдосконалити програми та відповідні звіти й документи таким чином, щоб вони краще відповідали потребам різних груп. Практика впровадження ГОБ завжди ґрунтується на аналізі, який є першим етапом впровадження ГОБ. Гендерний аналіз оцінює, наскільки бюджет орієнтований на гендерні відмінності, аналізує фактичний розподіл ресурсів між жінками та чоловіками, іншими групами. Гендерний аналіз передбачає: критичне вивчення того, як впливають на жінок і чоловіків, дівчат і хлопців у певній ситуації відмінності в діяльності, потребах та можливостях; збір якісної інформації; розуміння гендерних тенденцій. Гендерний аналіз допомагає зрозуміти різницю між потребами та пріоритетами різних груп. Результатом гендерного аналізу має бути розроблення заходів, спрямованих на подолання гендерних розривів, зменшення й усунення нерівності між жінками та чоловіками, встановлення соціальної справедливості. Розуміння гендерних відмінностей дає краще бачення ситуації. Ці аспекти набувають особливого значення під час розробки місцевої політики, наприклад, стратегічного плану розвитку громади. Гендерний аналіз повинен містити як кількісні статистичні дані, так і якісні – аналітичні.

Гендерний аналіз передбачає застосування наступних інструментів: Гендерна оцінка політики; гендерний аналіз бенефіціарів; оцінка гендерного впливу; гендерний аналіз ресурсів. Для гендерного аналізу потрібні дані, які дозволять відстежити відмінності, які є між різними групами жінок та чоловіків, та оцінити причинно-наслідкові зв'язки. Ці дані мають бути достовірними, сучасними та доступними. З цією метою використовують дані гендерної статистики і дані, розподілені за статтю. Чим більше різних джерел буде використано в дослідженні, тим краще для його об'єктивності. Особливу цінність представляють дані незалежних досліджень, оскільки вони часто містять альтернативні дані та дозволяють побачити проблему під іншим кутом зору.

Актуальним в цьому сенсі є розроблення гендерного профілю громади, що надає можливість шляхом накопичення даних у сфері гендерної рівності: виявляти проблемні галузі та оцінювати динаміку гендерних перетворень.

Для повномасштабного дієвого впровадження ГОБ необхідно інтегрувати гендерні питання/аспекти на всіх стадіях бюджетного процесу. Так, перша стадія складання проекту місцевого бюджету. На цьому етапі важливо, аби визначені цілі щодо гендерної рівності та відповідні гендерні показники були включені до бюджетної стратегії проектів документів, що застосовуються в бюджетному процесі. Інформацію щодо відповідних гендерних показників необхідно брати із результатів здійснених гендерних аналізів програм, що фінансуються коштом місцевих бюджетів.

На стадії розгляду проекту та прийняття рішення про місцевий бюджет має бути чітко визначено, який буде вплив бюджету на гендерну рівність у наступному році, тобто гендерні питання (зменшення гендерних розривів, ліквідація проявів всіх форм дискримінації) необхідно включати до пояснень до основних положень проекту рішення про місцевий бюджет. На стадії виконання місцевого бюджету місцеві фінансові органи здійснюють загальну організацію та управління виконанням відповідного місцевого бюджету, координують діяльність учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету. Фінансові органи на цій стадії мають здійснювати постійний моніторинг ефективного, дієвого та гендерно-орієнтованого виконання бюджету та реалізації програм, в яких вже заплановано досягнення певних гендерних цілей, таких, як зменшення гендерних розривів. Четверта стадія бюджетного процесу – підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету. Саме на цій стадії здійснюється гендерний аналіз програм, що фінансуються з місцевих бюджетів.

Результатом гендерного бюджетного аналізу є рекомендації щодо вдосконалення програм (заходів, послуг), які фінансуються з бюджету, бюджетної та галузевих політик через гендерний підхід (впливу на різні групи жінок і чоловіків). Результати аналізу є джерелом інформації для прийняття управлінського рішення з метою вирішення виявлених проблемних питань. Внесення змін до програм та бюджетів за результатами гендерного бюджетного аналізу має на меті забезпечити реалізацію рекомендацій, розроблених в результаті гендерного бюджетного аналізу, та внести зміни до діяльності, програм та планів, внести зміни до бюджетів.

На основі результатів гендерного аналізу розробляються рекомендації щодо: змін до мети, завдань, результативних показників програм; державної та адміністративної статистики; мережі, штатів та контингентів; документів, що застосовуються в бюджетному процесі. Важливим кроком є включення цих рекомендацій до стратегічних документів, що сприяють посиленню гендерної рівності, та до документів, що застосовуються в бюджетному процесі (бюджетний запит, бюджетний паспорт та інші нормативно-правові акти)

Гендерний бюджетний аналіз є джерелом інформації для прийняття управлінського рішення з метою вирішення виявлених проблемних питань. Саме тому гендерний бюджетний аналіз доцільно використовувати на всіх рівнях прийняття рішень як інструмент аналітики. Врахування гендерного аспекту в бюджетних запитах, паспортах бюджетних програм та інших документах, що застосовуються в бюджетному процесі, дозволить побачити як по-різному заходи бюджетних програм впливають на людей залежно від їхньої статі, віку, місця проживання, а також дозволить виміряти вплив цих заходів на скорочення гендерних розривів.

Гендерне бюджетування є стратегією покращення рівності. Ця стратегія виходить з аргументу, що потреби жінок і чоловіків є різними, а тому бюджети не є гендерно нейтральними, і їхній вплив на різні групи жінок і чоловіків є теж різним. А тому з точки зору забезпечення цих потреб саме бюджети мають вирішальне значення для забезпечення гендерної рівності на державному та громадському рівнях. У свою чергу технологія гендерного бюджетування дозволяє інтегрувати гендерну рівність до бюджетної політики. ГОБ повинно стати тим інструментом, який широко застосовується на усіх рівнях влади. Це дозволить також зробити бюджетні витрати прозорішими, а бюджетні рішення – ефективнішими.

Громади повинні орієнтуватися на задоволення не тільки практичних потреб своїх громадян, але й стратегічних гендерних потреб, пов'язаних із розширенням можливостей людини, які сприяють її відповідальному ставленню до особистого життя, оновлюють її гендерні ролі та долають наявні соціальні обмеження.

Інтеграція гендерного підходу до наявних механізмів участі громадян у бюджетному процесі може бути реалізована через бюджет участі – механізм, який стимулює громадян цікавитись питаннями формування та розподілу бюджету громади. За своєю суттю бюджет участі – це взаємодія органів місцевого самоврядування з громадськістю, яка спрямована на залучення жителів громади до активної участі в сферах економічного, соціального, гуманітарного та культурного розвитку громад через подання проєктів та проведення відкритого голосування. Завдяки цьому механізму громаді вдається ефективно використовувати гроші. Бюджет участі надає можливість жителям громади брати участь в розподілі коштів місцевого бюджету. Громада самостійно визначає найбільш актуальні проблеми, знаходить шляхи їх вирішення та контролює хід робіт. Участь громадян у впровадженні гендерно орієнтованого бюджетування є важливою та необхідною. Але успіх значною мірою залежить від здатності громадянського суспільства на місцях долучатися до процесів управління, а також від бажання місцевих управлінців «відкривати» свої бюджети для громадськості. робота з ГОБ проводиться як на державному, так і на місцевому рівні. Так, до неї долучилися на рівні держави усі міністерства, а також Державна служба статистики, парламентські комітети. На місцевому рівні до роботи залучені регіональні

адміністрації 24 областей та Київської міської адміністрації, райони, міста обласного значення та територіальні громади.

Як зазначає Г. В. Даудова [3, с. 73], введення гендерної компоненти до формування та виконання бюджету повинне супроводжуватися широкомасштабною аналітичною роботою, фаховим моніторингом усіх сфер життя суспільства.

**Висновки.** Робота в рамках гендерно-орієнтованого бюджету вимагає широкого спектра діяльності у галузі законодавства і бюджетування. Необхідною умовою є розробка нормативно-правової бази та системи показників гендерного аналізу бюджету. Також важливим є затвердження вітчизняної методології гендерного бюджетування. Децентралізація надала нові можливості просування гендерного бюджетування на рівень громад. А саме: реальна оцінка потреб жінок і чоловіків і фінансових можливостей бюджету; формування програм та послуг на основі пріоритетів і реальних потреб мешканців територіальних громад. ГОБ як впливовий елемент управлінської діяльності забезпечує підвищення ефективності та якості надання послуг населенню з урахуванням потреб соціальних груп, у тому числі за гендерної ознакою, що дасть змогу посилити підзвітність розпорядників бюджетних коштів та прозорість бюджету.

### *Література.*

1. Биховченко В. П. Гендерне бюджетування на місцевому рівні як інструмент підвищення ефективності використання бюджетних коштів. *Ефективна економіка*. 2019. № 5. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek\\_2019\\_5\\_23](http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2019_5_23)
2. Бюджетний кодекс України в редакції 06 грудня 2018 року: Закон України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
3. Даудова Г. В., Таукешева Т. Д. Упровадження гендерно орієнтованого бюджетування в Україні. *Теорія та практика державного управління*. 2017. Вип. 2. С. 72–78.
4. Жовницкая Н. Гендерно ориентированное бюджетирование с человеческим лицом. *Балансбюджет*. № 14 (738). 8 апреля 2019. URL: <https://balance.ua/ru/news/post/genderno-orientirovannoebyudzhetrovanie-s-chelovecheskim-licom>
5. Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-%D1%80#Text>
6. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо впровадження та застосування гендерно орієнтованого підходу в бюджетному процесі: Наказ МФУ №1 від 02.01.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-%D1%80#Text>
7. Таукешева Т. Д., Даудова Г. В. Трансформація державних фінансів: гендерний бюджет. *Актуальні проблеми державного управління*. 2018. № 1. С. 34–39. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy\\_2018\\_1\\_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2018_1_7)
8. Токар І. І., Пилипенко А. В. Сучасні реалії впровадження гендерного бюджетування в Україні. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2016. Вип. 13. URL: <http://global-national.in.ua/archive/13-2016/94.pdf>

### *References.*

1. Bykhovchenko V. P. Henderne biudzhetrovannia na mistsevomu rivni yak instrument pidvyshchennia efektyvnosti vykorystannia biudzhetrykh koshtiv. *Efektivna ekonomika*. 2019. № 5. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek\\_2019\\_5\\_23](http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2019_5_23)
2. Biudzhetryi kodeks Ukrainy v redaktsii 06 hrudnia 2018 roku: Zakon Ukrainy. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
3. Daudova H. V., Taukesheva T. D. Uprovadzhennia henderno oriientovanoho biudzhetrovannia v Ukraini. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia*. 2017. Vyp. 2. S. 72–78.
4. Zhovnytskaia N. Henderno oryentyrovannoe biudzhetrovanye s chelovecheskym lytsom. *Balansbiudzhets*. № 14 (738). 8 aprelia 2019. URL: <https://balance.ua/ru/news/post/genderno-orientirovannoebyudzhetrovanie-s-chelovecheskim-licom>

5. Pro skhvalennia Stratehii reformuvannia systemy upravlinnia derzhavnymy finansamy na 2017–2020 roku. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-%D1%80#Text>
6. Pro zatverdzhennia Metodychnykh rekomendatsii shchodo vprovadzhennia ta zastosuvannia henderno oriientovanoho pidkhodu v biudzhetnomu protsesi: Nakaz MFU №1 vid 02.01.2019 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-%D1%80#Text>
7. Taukesheva T. D., Daudova H. V. Transformatsiia derzhavnykh finansiv: gendernyi biudzhет. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia*. 2018. № 1. S. 34–39. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy\\_2018\\_1\\_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2018_1_7)
8. Tokar I. I., Pylypenko A. V. Suchasni realii vprovadzhennia gendernoho biudzhетuvannia v Ukraini. *Hlobalni ta natsionalni problemy ekonomiky*. 2016. Vyp. 13. URL: <http://global-national.in.ua/archive/13-2016/94.pdf>

УДК 352:336.14]:005.336.1

DOI: <https://doi.org/10.35432/tisb262021239056>**Віктор Комаровський**

*доцент кафедри глобалістики, європейської інтеграції та національної безпеки  
ОРІДУ НАДУ при Президентові України, к.т.н., доцент  
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0001-8778-5223>*

**Іван Комаровський**

*аспірант кафедри публічного управління та регіоналістики  
ОРІДУ НАДУ при Президентові України  
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-5750-5374>*

**Володимир Яценко**

*докторант кафедри гуманітарних та соціально-політичних наук  
ОРІДУ НАДУ при Президентові України, к.держ.упр.  
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-3845-0405>*

## ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМ РОЗВИТКОМ

Питання місцевого економічного розвитку розглядається з точки зору наявних передумов. Запропоновано визначення та дана оцінка основних факторів впливу на процеси місцевого економічного розвитку. Пропонується розглядати питання місцевого розвитку в рамках концепції «точки зростання», як осередку розвитку. Виходячи із публічного характеру управління місцевим розвитком, в статті визначено його передумови на базі проведеного дослідження. Вирішення завдання щодо оцінки ефективності управління місцевим економічним розвитком, розглядається як оцінка спроможності адаптації до нового стану зовнішнього середовища.

Управління місцевим економічним розвитком, як і будь який вид діяльності, вимагає своєї конкретної та досконалої оцінки відповідно до визначення поняття «оцінка ефективності». Це потребує проведення теоретичних досліджень щодо осмислення поняття «ефективності роботи органів місцевого самоврядування щодо місцевого економічного розвитку» й загалом управління, як сфери суспільної діяльності.

**Ключові слова:** місцевий розвиток, ефективність державного управління, індикатори оцінки ефективності управління «точка зростання», механізми публічного управління.

**Viktor Komarovsky**

*Associate Professor of Global Studies, European Integration and National Security  
Management Chair, ORIPA NAPA under the President of Ukraine,  
PhD in Technical sciences, Docent  
ORCID iD <https://orcid.org/0000-0001-8778-5223>*

**Ivan Komarovskiy**

*PhD student of Public Administration and Regional Studies Chair,  
ORIPA NAPA under the President of Ukraine  
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-5750-5374>*

**Volodymyr Yatsenko**

*Doctoral student of Humanitarian and Social-Political Sciences Chair,  
ORIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD in Public Administration  
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-3845-0405>*

## **EVALUATION OF THE EFFECTIVENESS OF THE PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM IN THE PROCESS OF LOCAL DEVELOPMENT**

The concept of «local economic development» (hereinafter – LED), today is a major basis for any strategies, programs and local development plans in the leading countries of the world. As for Ukraine, despite a number of programs designed to introduce the LED concept in local government current practice, the unified state policy in this regard has not been made. Primarily, this is because the concept of LED in Ukrainian management practices has not yet got its final definition.

According to the results the assessment of the concept of LED in Ukraine, this approach has not met the necessary support. First of all, this may be due to the lack of domestic developments of scientific, methodological rationale of LED applications in which clearly defined the conditions of participation and cooperation of the executive authorities and local governments with business, taking into account public opinion. Thus, the issue of preconditions definition of LED concept is important and such that will offer in the future directions of its practical implementation in the implementation of development programs.

The key factor that determines the possibility of implementing the concept and direction of LED is the economic environment of the region. At shaping it, in addition to public, private and civil sectors, and social processes that have developed locally significant role played by presence of resources and level of influence factors.

In accordance with the above, the purpose of the article is to identify and study the preconditions of public administration for LED programs.

The proposal to lay the LED concept as the basis for local development programs assumes a combination of functional and situational origins, combining into a single management interface management cycle, and the objects and subjects of governance - into an integrated flexible organizational structure. This approach takes into account the possibility of changes in conditions management system, ensuring its flexible response to changing conditions by switching to alternatives. It assumes a systematic review of the organizational structure consisting of differentiated and interdependent set of actions needed to achieve the goals and establish what part of the single cycle of management may be performed by private companies, and which - by public authorities.

**Key words:** local economic development, «points of growth», mechanisms of public administration.

**Постановка проблеми.** Застосування концепції місцевого розвитку орієнтує органи публічного управління на одночасне урахування як глобального, так і загальнонаціонального контексту, приймати до уваги можливий вплив регіональних або місцевих чинників. Такий підхід до реалізації програм місцевого розвитку в Україні ще не отримав необхідної підтримки. Перш за все, слід відзначити брак вітчизняних розробок з наукового та методологічного обґрунтування програм місцевого розвитку. Необхідно не тільки чітко визначити умови налагодження співробітництва органів публічного управління з бізнесом, але і передумови застосування концепції МЕР з урахування існуючого контексту. Це дозволить у подальшому запропонувати шляхи практичного впровадження розроблених програм та запропонувати критерії їх оцінки з точки зору забезпечення соціального ефекту.

Взагалі, місцевий розвиток представляє процес, від якого виграє вся місцева громада. Для цього, конкуруючи з іншими регіонами, місцеві органи публічного управління повинні

визначити свої, унікальні умови для розвитку. До цих умов, крім таких класичних складових, як створення нових підприємств, залучення інвестиції та розвиток місцевої інфраструктури, обов'язково слід включити вирішення низки проблем, що відносяться до соціальної сфери. Такий підхід дозволить досягнути кінцевої мети реалізації програм місцевого розвитку, результатом яких в першу чергу повинно стати передусім покращення та підвищення рівня життя місцевої громади.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання розробки теорій та моделей публічного управління місцевим розвитком розглянуто в низці робіт [1–3]. Встановлено, що важливою та обов'язковою передумовою постановки програм місцевого розвитку є визначення їх економічного підґрунтя. Органам публічного управління необхідно визначити існування та концентрацію матеріальних ресурсів, використання яких дозволить створити сприятливі умови спочатку для економічного, а потім і для соціального розвитку громади. Для цього необхідно: «...ідентифікувати потреби та можливості для економічного розвитку, вирішивши, що можна і потрібно зробити, щоб поліпшити економічне становище громади, а потім представити це в рамках узгоджених економічних цілей і завдань». [12, с. 5]. Практична реалізація такого підходу повинна базуватися на «... розширенні, інтенсифікації і регулюванні процесу використання місцевих ресурсів; визначення нових або розширення існуючих ринків, зміну або корегування правил економічної діяльності» тощо. [6, с. 14].

Загальноприйнятими теоретичними підґрунтями постановки програм місцевого розвитку є теорія «полюсів зростання і центрів розвитку» Ф. Перру, яку пізніше розвинув В. Крісталлер [1]. В її основі лежить уявлення, що центри і ареали економічного простору, де розташовуються підприємства, що вже залучені до глобального ринку, стають полюсами тяжіння чинників виробництва, оскільки забезпечують найбільш ефективне їх використання. Це веде до подальшої концентрації виробництва і формування у підсумку полюсів економічного зростання території, наявність яких дозволить задовольнити соціальні потреби місцевої громади.

Ключовим чинником, який визначає можливість та напрями реалізації програм з місцевого розвитку, крім вже існуючих економічних або соціальних факторів, є формування самої концепції «полюса зростання», як кінцевої мети представлення регіону в оточуючому середовищі. Таке формування «полюса зростання» можливо тільки з застосуванням відповідних механізмів публічного управління. В свою чергу, це обумовлює необхідність дослідження:

- основних факторів, що визначають рівень впливу системи публічного управління на процеси місцевого розвитку;
- особливостей застосування концепції «полюса зростання»;
- вимог до формування структури системи публічного управління програми з розвитку, необхідної для їх ефективного управління, моніторингу та оцінки.

При цьому слід зробити спеціальний наголос на тому, що публічне управління процесом з розвитку вимагає визначення критеріїв оцінки ефективності як самого процесу, так і отриманих результатів. Для цього, в якості основної мети органів публічного управління слід прийняти умову забезпечення соціальних потреб громади з одночасною оптимізацією витрат та відповідальністю перед громадою.

Застосування запропонованого підходу при постановці програм місцевого розвитку пов'язано з необхідністю вирішення таких проблем, як:

- система оцінювання ефективності діяльності органів публічного управління має стати інструментом підвищення рівня життя населення, підвищення ефективності та збільшення відповідальності органів влади;
- запровадження системи ефективності вимагатиме обов'язкове вивчення громадської думки, як остаточного критерію оцінки;
- кінцевими результатами, очікуваними від реалізації програми місцевого розвитку мають стати підвищення мотивації органів публічного управління до

ефективного управління територіями, створення умов для конкуренції та підтримки громадських ініціатив.

Таким чином, кінцева ефективність процесу місцевого розвитку залежить не тільки від існуючих ресурсів, кількості підприємств або їх інтеграції до зовнішнього ринку. В першу чергу слід наголосити на спроможності органів публічного управління поставити відповідні програми з розвитку, залучити до їх виконання не тільки представників бізнесу, але і місцевої громади, забезпечити при цьому необхідний рівень ефективної управлінської діяльності.

**Метою статті** є визначення підходів до проведення оцінки та встановлення критеріїв ефективності діяльності органів публічного управління по постановці та реалізації програм місцевого розвитку, з забезпеченням при цьому пріоритетів соціальної сфери.

**Виклад основного матеріалу.** Звичайно оцінка щодо ефективності програм місцевого розвитку (далі – ПМР), ґрунтується на спроможності території залучати зовнішні ресурси, включно іноземні інвестиції. Такий підхід відповідає концепції «місцевого економічного розвитку». Його поєднання з концепцією «полюса зростання» дозволяє в умовах дефіциту ресурсів забезпечити їх концентрацію в місцях, де вже існують сприятливі умови в першу чергу для економічного розвитку. Існує певна методологія постановки відповідних програм.

Але постановка ПМР, метою якої є досягнення певного рівня соціального захисту місцевої громади є значно ширшим завданням. За ним, ініціатива та розробка відповідного плану дій має належати суб'єктові, який уповноважений приймати остаточні рішення, тобто органам публічного управління. Структурна схема алгоритму ПМР представлена на рис. 1.

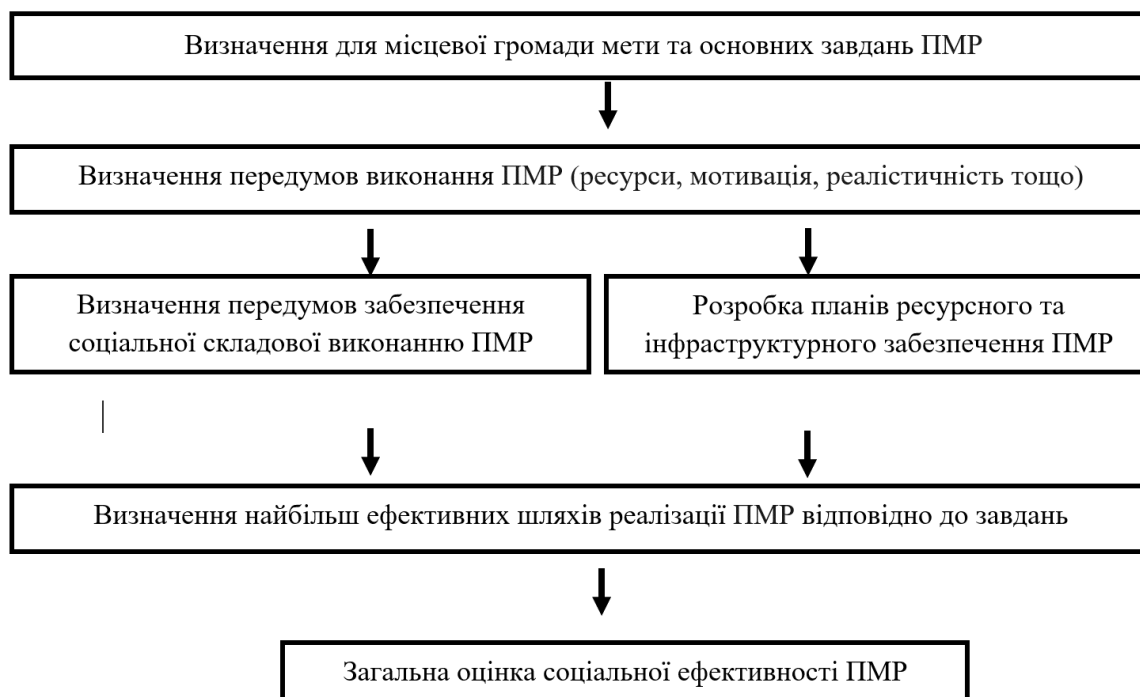


Рисунок 1. Алгоритм ініціювання та виконання ПМР

Передумовою ПМР є прийняття тези, що добробут і підвищення якості життя громади загалом забезпечується економічним сектором та ефективною діяльністю органів публічного управління. Тому ПМР, як об'єкт управління, вимагає застосування відповідних форм і методів публічного управління, які в свою чергу визначаються:

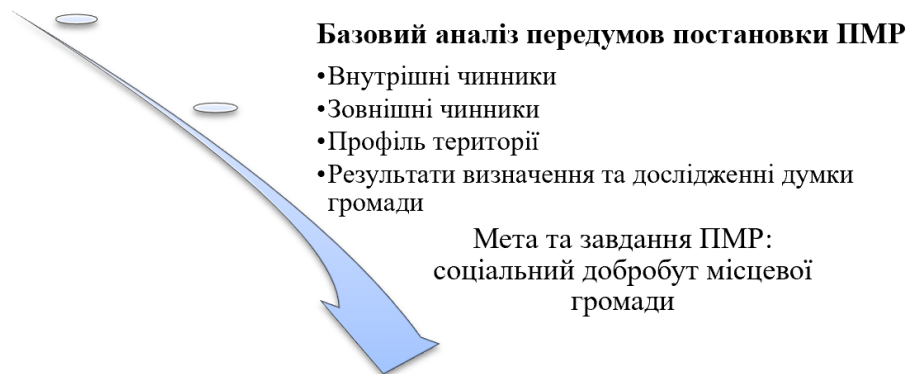
- наявністю кінцевої мети ПМР, яка відповідає реальним можливостям з розвитку за умов збігу цілей суб'єкта управління з завданнями, що покладені на об'єкти управління;

- адаптивністю, як здатність ПМР пристосовуватися до умов і факторів впливу зовнішнього середовища і за принципом зворотного зв'язку реагувати так, щоб забезпечити не лише виконання поточних завдань, але і досягнення запланованого рівня соціального розвитку;
- відповідністю об'єктивним умовам і факторам суспільного життя місцевої громади.

Пропозиція щодо постановки ПМР припускає системний розгляд і встановлення того, які завдання та яка частина єдиного циклу управління буде виконуватися місцевими органами публічного управління, а до виконання яких можуть бути залучені представники бізнесу та громади, рис. 2.

### Передумови ініціювання програми МЕР:

поточний стан, ресурс, вплив зовнішнього середовища, питання управління та реалістичність



Виконання програми МЕР та її моніторинг

Рисунок 2. Послідовність процесу ініціювання та планування МЕР

Відповідно до рисунку 2, всі інші плани та програми розвитку носять підпорядкований характер та повинні узгоджуватися за цілями й етапами реалізації ПМР.

Можливий підхід до побудови ефективної системи публічного управління ПМР повинен ґрунтуватися на основі «балансу інтересів». Це визначає, що діяльність органів публічного управління повинна бути спрямована на задоволення очікувань всіх індивідуумів і груп, які є в місцевих громадах. Ефективність управління при цьому вимірюється рівнем балансу інтересів усіх зацікавлених в результатах ПМР.

Загалом, ефективність управління ПМР характеризує ступінь адаптації до нового стану соціального середовища і має базуватися на ефективній роботі та здатності органів публічного управління до адаптації вимог навколишнього середовища.

З методологічної точки зору оцінка ефективності ПМР має ґрунтуватися на певних критеріях, за якими визначатиметься ефективність зазначеної системи. Але при цьому виникає проблема не щодо розуміння ефективності системи органів публічного управління, яку можна оцінити шляхом порівняння отриманих позитивних соціальних результатів та витрат на їх досягнення, а у визначенні розмірів складових формули ефективності – позитивних для місцевої громади соціальних результатів та витрат.

Розглядаючи питання ефективності ПМР, в більшості робіт в першу чергу зупиняються на понятті суспільного добробуту, як довготривалій цілі розвитку з метою задоволення потреб.

Економісти найчастіше для визначення суті задоволення потреб користуються економічним підходом корисності. В найпоширенішому (утилітарному) розумінні корисність визначається як рівень задоволення щодо якогось стану речей.

Його характеризує функція корисності

$$u_i = (x_i, G),$$

де:  $x_i$  показує споживання приватних благ (індивідуалізовані),

$G$  – споживання публічних благ (з визначення ідентичні для всіх споживачів).

У свою чергу, для характеристики добробуту суспільства в теорії економіки використовується функція суспільного добробуту Бергсона - Самюельсона

$$W(x_1, \dots, x_k, G),$$

яка виконує загальну умову, що, якщо для кожного споживача від 1 до  $k$  якийсь варіант споживання краще задовольняє потреби, ніж інший варіант, то також  $W$  для кориснішого варіанту буде більшим від менш корисного  $W$  варіанту.

Проте, загальне визначення функції Бергсона-Самюельсона не пояснює, як вплине на добробут суспільства така зміна, яка, насправді, покращує ситуацію одних споживачів і одночасно погіршує ситуацію інших (що відноситься до величезної більшості реальних ситуацій по МЕР). Тому, економісти роблять різноманітні припущення, які виражені в різних детальних формах загальної функції суспільного добробуту Бергсона-Самюельсона. Три з них є особливо важливими.

1. Утилітарна функція Бентама припускає, що суспільний добробут зростає, якщо сумарний ріст корисності відмічений споживачами, що виграють, є більшим від сумарного спаду корисності відміченого споживачами, що втрачають. Однак, критики цього підходу говорять, що він повністю оминає значення розшарування між рівнем задоволення потреб окремих людей, і якщо тільки багаті збагачуються швидше, ніж збіднюються бідні, то добробут, який виражений функцією Бентама, здається таким, що зростає.

2. У відповідь на вищезазначену критику, функція Равлса припускає, що суспільний добробут рівнозначний з добробутом споживача, у якого справи йдуть найгірше. Покращення ситуації тих, які вже тепер користають з високого рівня задоволення потреб, немає великого значення для покращення добробуту суспільства.

Критики цього підходу підкреслюють антимотиваційне значення такого розуміння добробуту.

3. У свою чергу, елітарна функція Ніцше припускає, що мірою суспільного добробуту є рівень добробуту споживача, який відмітить найвищу корисність. Суспільний добробут можна збільшити шляхом покращення ситуації того, у кого справи йдуть найкраще, а еліта тягне за собою решту суспільства.

Але справа в тому, що сучасна економіка визначає суспільний добробут як можливість задоволення суспільством своїх потреб (інакше: максимізацію корисності, з якої користають люди). І хоч серед людських потреб економіка бачить не тільки ті, які задовольняються через ринок, але також ті, що задовольняються поза ринком, то, коли доходить до оцінки, якими є насправді потреби суспільства, для економіки основним методом залишається спостереження за готовністю споживачів заплатити за визначені товари та послуги на ринку;

З точки зору практики, представника органу публічного управління, який управляє виконанням ПМР, усі ці три підходи - економічний, політологічний та соціальний - вимагають інтеграції у один практичний підхід. При цьому, саму ефективність можна трактувати як сукупну «користь», виміряну відносним способом. Якщо користь є, значить, є і ефект, якщо користі ніякої, то і ефект «нульовий».

Такий підхід передбачає зосередження уваги на кінцевих результатах ПМР та їх впливу на рівень життя місцевої громаді.

Для реальної оцінки відповідності результатів ПМР очікуванням громадян, необхідно проводити аналіз, визначаючи, чому отримані результати є гірше очікуваних, або навпаки, вони перевищують встановлені нормативи. Для цього можна запропонувати низку методів, які можуть бути корисними при аналізі результативності органів публічного управління:

- «мінімізація витрат ресурсів та управлінської енергії» – розглядається як скорочення видатків на реалізацію ПМР при випереджальному темпі зростання соціального ефекту управління порівняно з ресурсними витратами на його функціонування;
- оптимальні («найбільш сприятливі») строки досягнення мети ПМР, як умову ефективності управлінських рішень;
- урахування зовнішніх і внутрішніх обставин, за якими здійснюється управління ПМР, особливостей місцевих громад, їх спільних інтересів.

Взагалі, є різні підходи до визначення поняття та проведення оцінки ефективності МЕР, табл. 1.

Таблиця 1.

**Визначення поняття ефективності**

	Вид ефективності	Зміст поняття
1	Ефективність з погляду необхідності	Логічний критерій ефективності, або перевірка здоровим глуздом. Потрібно відповісти на питання : «а що це дає?».
2	Ефективність з погляду виконання плану	Критерій «відношення = «факт/план», Оцінювання методами статистики. Коли відбувається перевищення плану, то це оцінюється як позитив.
3	Цільова виконавська ефективність	Ефективність цілепокладання - правильність вибору і постановки цілей, а також аналіз якості і ступеня досягнення поставлених цілей і завдань).
4	Соціальна ефективність	Рівноправ'я, працевлаштування, боротьба з бідністю, гарантії доступу до освіти і послуг з охорони здоров'я , територіальна симетрія (економічний, фінансовий аспекти, розподіл виробничих потужностей, інфраструктура міст та на селі).
5	Політична ефективність	Пов'язана з вертикаллю влади, розподілом владних повноважень, легітимністю, рівнем демократизації суспільства.
6	Економічна ефективність	Кількісні показники виробництва і ступінь відкритості економіки та свободи підприємництва і торгівлі.
7	Системна ефективність	залежить, від раціонально організованого управління програми МЕР, тобто від складу і кількості ланок, їх підлеглості, розподілу функцій. В свою чергу, ефективність системи управління визначається якістю організаційної структури, процесів управління.
8	Операційна ефективність	співвідношення між результатами управлінської діяльності і зусиллями, що витрачаються, в першу чергу визначається діловими якостями менеджерів, а також тим, наскільки раціонально використовується їх потенціал. системна оцінки передбачає, що побудова структур органів влади ґрунтується на визнанні первинності цілей та функцій і вторинності структур кожного органу. Сама організаційна структура органів влади повинна відповідати реальній потребі у реалізації функцій та передбачати напрями їх зміни, трансформацію компетенцій або методів діяльності відповідних органів.

Взагалі, у більшості робіт, визначення підходу до оцінки ефективності управління ПМР базується на системі поглядів на функціональну та композиційну концепції ефективності управління. При цьому, саме поняття ефективності розглядається з двох точок зору:

- функціональна концепція ефективності управління ПМР, згідно з якою управління розвитком розглядається з точки зору організації та функціонування системи управління, а ефективність управління характеризує співставлення результатів та витрат самої системи управління;
- композиційна концепція ефективності управління ПМР, згідно з якою ефективність управління визначається ступенем впливу діяльності на результати діяльності всій структури в цілому.

Метою проведення оцінки ефективності ПМР щодо результатів діяльності органів влади звичайно може бути:

- забезпечення результативності та ефективності діяльності органів влади;
- удосконалення та оптимізація в процесі МЕР системи та структури органів державної влади.

Для цього можуть застосовувати цільовий, функціональний, організаційний та ресурсний аналізи діяльності органів влади по забезпеченню МЕР.

Цільовий аналіз має засвідчити наявність і правильність визначення науково обґрунтованих і підтриманих громадськістю цілей функціонування програми МЕР, що мають визначатися відповідними програмами (планами) діяльності.

Цільовий та функціональний аналізи надають можливість проведення організаційного, в тому числі структурного, аналізу діяльності. Функціональний аналіз передбачає нормативно-правову конкретизацію завдань і функцій органу та її співставлення з реальною діяльністю органу.

Попередні аналізи закладають базу для проведення аналізу ресурсного забезпечення. Аналізу підлягають правовий, фінансові, матеріальні, інформаційні, кадрові, та інші ресурси, необхідні для реалізації призначення органу.

Для проведення аналізу звичайно використовують методи функціонального обстеження, що включають наступні завдання.

Найпершим завданням нормативного методу функціонального аналізу є з'ясування, спираючись на типологічну характеристику нормативно визначених функцій органу, якою мірою цими функціями забезпечується реалізація покладених на даний орган цілей і завдань. Тобто дається оцінка відповідності функцій цілям і завданням.

Наступним завданням нормативного методу є визначення стану розподілу між підрозділами праці по реалізації функцій органу. Це дозволяє оцінити, наскільки вдало організаційна структура органу пристосована до потреб реалізації функцій.

Серед них головна увага має бути приділена основним структурним програми МЕР. Нормативний метод функціонального аналізу доповнюється методом проведенням емпіричної оцінки. Вона потребує опитування шляхом анкетування, а в необхідних випадках також інтерв'ювання.

Функціональна оцінка розкриває, характеризує та дозволяє оцінювати роль державного апарату в суспільному розвитку, в рішенні тих проблем, що виникають в процесі соціально-економічного розвитку та суспільної життєдіяльності.

Не менш важливою є й витратна складова оцінки.

Матеріальні, фінансові, кадрові, інтелектуальні, інформаційні та інші витрати на функціонування програми МЕР є досить великі.

В основу оцінки МЕР потрібно покласти критерії, які визначають оптимальні шляхи забезпечення надання органами місцевої влади високоякісних, ефективних послуг населенню. Запровадження чіткої системи критеріїв оцінювання підвищить рівень

відповідальності, оскільки ці критерії також матимуть відображення у бюджетному процесі, де можливе зіставлення відповідності рівня наданих послуг та обсягу витрачених коштів. Ще одним важливим наслідком запровадження зазначених критеріїв буде підвищення прозорості діяльності влади, адже оцінка результатів її роботи завжди буде доступна громадськості.

Тому, з огляду на необхідність розроблення та запровадження системи оцінювання ефективності діяльності органів місцевої влади та місцевого самоврядування в Україні, актуальним є детальне дослідження кращих прикладів з міжнародної практики з метою їх узагальнення та можливого використання в Україні.

Оцінка діяльності органів управління по ПМР різними суб'єктами здійснюється з різних позицій:

- громадянина цікавлять результати цієї діяльності;
- законодавця – досягнуті результати та характер виконаної роботи для виділення коштів із бюджету;
- керівника органу, державного службовця – досягнення цілей, що поставлені перед органом.

Це обумовлює диференційований підхід до оцінки функціонування державного апарату як з точки зору суб'єкта оцінки, так і з точки зору об'єкта оцінки, а саме функціональної оцінки, оцінки соціальних наслідків діяльності державного апарату та оцінки витратної складової.

Функціональна оцінка являє собою соціально-економічну категорію, що розкриває взаємозв'язок між результатами управлінської діяльності, вираженими соціальними ефектами та техніко-економічними показниками, та витратами управлінської праці.

У контексті розгляду поняття МЕР з точки зору державного управління, є доцільним взяти за основу оцінку ефективності, що прийняті в теорії державного управління.

У науковій літературі розрізняють три основних поняття ефективності державного управління: загальну соціальну ефективність державного управління; ефективність організації і функціонування суб'єктів державного управління; ефективність діяльності управлінських органів і посадових осіб [48].

Так, Г. Атаманчук у своїх дослідженнях виділяє різні види ефектів, визначає критерії соціальної ефективності, зокрема звертає увагу на два аспекти, що впливають на зміст ефекту, а саме: 1) різницю між результатами і затратами, яка свідчить про вигоду, яка створена людськими зусиллями; 2) здатність цієї вигоди задовольняти реальні життєві потреби людей, суспільства.

Види ефектів дослідник класифікує за схемою:

1) продуктивний ефект (застосовувався за централізованої планової економіки, коли організаціям надсилались номенклатурно-натуральні показники, що підлягали обов'язковому виконанню), який пов'язаний із державними інституціями, що виробляють конкретний продукт чи надають соціальну послугу. Він вимірюється співвідношенням одержаних результатів у процесі виробництва продукту (послуги) та затрат на його виготовлення, пов'язаними з внутрішньою організацією праці, є технологічним і вимірюється за нормативно-вартісними затратними показниками [3];

2) економічний ефект, який свідчить про потреби щодо того чи іншого продукту (послуги), про співвідношення попиту і пропозиції на нього в суспільстві. Внаслідок реалізації продукту виробник не лише повертає затрачені ресурси, але й одержує прибуток, завдяки цьому економіка стає динамічною і саморегульованою [3, с. 250];

3) соціальний ефект, який розглядається як сукупний загальний результат, що отримує суспільство як у процесі виробництва продукту (послуги), так і в процесі споживання матеріальних, соціальних і духовних цінностей. Він свідчить про актуальність, раціональність і ефективність будь-якої праці та найбільш повно висвітлює працю і талант, знання й досвід, уміння та совість людей (дослідник вважає, що державне управління повинне базуватися насамперед на соціальних ефектах, оскільки саме держава несе

відповідальність за нього, законодавчо визначає і захищає права та свободи людей, відслідковує їх раціональне та ефективне використання) можливий лише за раціональної організації суб'єктів управління, насамперед, органів державної влади і органів місцевого самоврядування, оптимального функціонування об'єктів, якими управляють [3].

Зміст факторно-критеріальної моделі полягає у визначенні та обґрунтуванні дослідження основних чинників, що впливають на ефективність програм МЕР. Виходячи з цього, в роботі запропоновано класифікацію критеріїв і показників ефективності, яка передбачає їх розподіл на три групи. Зокрема, це критерії і показники, що характеризують:

1) прями результати діяльності органів державного управління при виконанні бюджетних програм;

2) кінцеві соціально-економічні результати виконання бюджетних програм, наслідки для суспільства покладених на них функцій, результати надання бюджетних послуг для її отримувачів;

3) ефективність внутрішньої організації і функціонування системи органів державного управління.

Перераховані показники пропонується представити відповідними чинниками, які наведені в табл. 2.

Таблиця 2.

### Чинники оцінки ефективності державного управління ПМР

Критерії		
Чинник оцінки ПМР	Ефективність	Якість
Внутрішньо-організаційні програми	організаційна структура управління МЕР, контроль за її поточним виконанням, включно бюджетні процеси, формування цілей у контексті стратегічного управління;	Співвідношення між витратами на управління та загальним бюджетом програми є мінімально достатнім
Проміжні	кадрова політики та трудові ресурси, організаційна структура, процедура прийняття рішень, ступень відповідності дій меті МЕР, система мотивації);	Оперативне прийняття рішень
Зовнішнього середовища	зв'язки з громадськістю, взаємодія з органами влади	Діяльність в рамках програми МЕР є прозорою
Рівень задоволення місцевої громади	Перелік та оцінка якості послуг	Кількість послуг відповідає потребам громади
Економічні	вартість – обсяг коштів, витрачених на підготовку та поточну підтримку програми, витрати – ресурси, що споживає програма, продукти – нові товари та послуги, отримані завдяки програми, зокрема, обсяг виробленої продукції чи наданих послуг у реалізації виконання бюджетної програми, кількість користувачів товарами (роботами, послугами) тощо; виконання бюджетної програми, кількість користувачів товарами (роботами, послугами) тощо, результати – зміни у основних показників соціально-економічного розвитку	Досягнуті результати відповідають запланованим показникам. Сукупність властивостей, задовольняють споживача відповідно до їх призначення та бюджетної програми.

При цьому також можуть бути застосовані такі критерії оцінки ефективності та результативності – табл. 3.

Таблиця 3.

### Критерії оцінки ефективності та результативності

	Критерій ефективності	Оцінка якості
1	Порівняльна ефективність	Відповідність стандартам або найкращим зразкам, прийнятим в світовій практиці
2	Критерій розвитку	Спрямованість руху на шляху до прогресу, або відкоту назад
3	Реактивна ефективність	Точність, адекватність, швидкість і чіткість реакцій на виклики суспільства

**Висновки.** Управлінська діяльність із забезпечення місцевого розвитку має базуватись на зовнішніх та внутрішніх ресурсах, які визначаються рівнем розвитку економічного, фінансового, виробничого, ресурсно-сировинного, інноваційного, трудового, інституційного, інфраструктурного та соціального потенціалів.

Узагальнююче викладене, можна зробити такі висновки:

- поняття «ефективність управління» ПМР не може бути однозначно визначено критеріями, що вже застосовуються в економіці, політології та соціології. Необхідно застосування критеріїв, що будуть визначити стан складової оцінки, яка в даний час використовується;
- в основу проведення економічної ефективності ПМР потрібно покласти критерії, які визначають оптимальні шляхи забезпечення надання органами місцевої влади високоякісних, ефективних послуг населенню. Їх відображення у бюджетному процесі та можливе зіставлення відповідності рівня наданих послуг та обсягу витрачених коштів дозволить отримати об'єктивний результат;
- застосування такого критерію, як функціональна оцінка дозволяє визначити взаємозв'язок між результатами управлінської діяльності, вираженими соціальними ефектами та техніко-економічними показниками, витратами управлінської праці.

Управлінська діяльність із забезпечення місцевого розвитку має базуватись на зовнішніх та внутрішніх ресурсах, які визначаються рівнем розвитку економічного, фінансового, виробничого, ресурсно-сировинного, інноваційного, трудового, інституційного, інфраструктурного та соціального потенціалів. Кожний з них, у свою чергу, характеризується відповідним набором показників, що враховують основні економічні та соціальні характеристики, які й визначають об'єктивні передумови подальшого розвитку, до яких слід віднести:

- наявність кінцевої мети, яка відповідає реальними можливостями сторін державно-управлінських відносин за умов співпадіння цілей суб'єкта публічного управління з завданнями, що покладені на об'єкт управління;
- адаптивність, як здатність вже прийнятих програм МПМР пристосовуватися до умов і факторів впливу зовнішнього середовища і за принципом зворотного зв'язку реагувати так, щоб забезпечити не лише виконання поточних завдань, але і подальший місцевий розвиток;
- відповідність об'єктивним умовам і факторам суспільного життя, які відтворюються при реалізації програм ПМР.

Вихідною тут є базова стратегія ПМР. Стосовно неї всі інші плани та програми розвитку носять підпорядкований характер та повинні узгоджуватися за цілями й етапами реалізації.

За таких умов, ініціатива та право на формулювання загально обов'язкового плану дій має належати суб'єктові, який уповноважений приймати остаточні рішення, тобто місцевому органу влади.

### *Література.*

1. Васильєва Н.В. Вдосконалення механізму соціально-економічного розвитку міст з моно-галузевою структурою виробництва в Україні: монографія. Донецьк: ВІКБ, 2009. 173 с.
2. Планування місцевого розвитку/ПРООН, Муніципальна програма сталого розвитку. Київ, 2005. 69 с.
3. Bartik, Timothy J. (2003) «Local Economic Development Policies,» in J. Robert Aronson and Eli Schwartz (eds.) Management Policies in Local Government Finance, 5th ed. International City/County Management Association.
4. Blakely, Edward J. AndBradshaw, Ted K. Planning Local Economic Development. Third Edition. Thous and Oaks, California: Sage Publications, 2002.
5. Company Towns in the Americas: Landscape, Power, and Working-Class Communities. Edited by Oliver J. Dinius, Angela Vergara. 2011.
6. Natalia Baldych, Natalia Khodko, Kyrylo Rubanovskyi. Local Development Institutions: Concept, Speciality, Activity. Ё.: Center for Public Expertise, Project «Ukraine Municipal Local Economic Development», 2014. 144 p.
7. Temali, Mihailo. The Community Economic Development Handbook. St. Paul: Amherst H. Wilder Foundation, 2002.
8. Joseph S. Wholey. Evaluation and Effective Public Management. Boston: Little, Brown, 1983.
9. Indicators of Sustainable Development: Framework and Methodology. N.Y.: United Nations, 1996. 428 p.
10. Державна політика: аналіз та механізми її впровадження в Україні: навч. посіб. Кол. авт. / за заг. ред. В. А. Ребкала, В. В. Тертички. Київ: Вид-во УАДУ, 2000. 232 с.
11. Рубцов В. П. Індикатори та моніторинг у муніципальному управлінні. Науково-практичний посібник. – К.: Гнозис, 2002. – 148 с.
12. Кущевой Д. Особливості державного регулювання регіональної економіки *Економіст*. 2002. № 3. С. 67–69.
13. Матвієнко П. Узагальнююча оцінка розвитку регіонів. *Економіка України*. 2007. № 5. С. 26–35.

### *References.*

1. Vasylieva N.V. Vdoskonalennia mekhanizmu sotsialno-ekonomichnoho rozvytku mist z mono-haluzevoiu strukturoiu vyrobnytstva v Ukraini: monohrafiia. Donetsk: VIKB, 2009. 173 s.
2. Planuvannia mistsevoho rozvytku/PROON, Munitsypalna prohrama staloho rozvytku. Kyiv, 2005. 69 s.
3. Bartik, Timothy J. (2003) «Local Economic Development Policies,» in J. Robert Aronson and Eli Schwartz (eds.) Management Policies in Local Government Finance, 5th ed. International City/County Management Association.
4. Blakely, Edward J. AndBradshaw, Ted K. Planning Local Economic Development. Third Edition. Thous and Oaks, California: Sage Publications, 2002.
5. Company Towns in the Americas: Landscape, Power, and Working-Class Communities. Edited by Oliver J. Dinius, Angela Vergara. 2011.

6. Natalia Baldych, Natalia Khodko, Kyrylo Rubanovskyi. Local Development Institutions: Concept, Speciality, Activity. Ê.: Center for Public Expertise, Project «Ukraine Municipal Local Economic Development», 2014. 144 p.
7. Temali, Mihailo. The Community Economic Development Handbook. St. Paul: Amherst H. Wilder Foundation, 2002.
8. Joseph S. Wholey. Evaluation and Effective Public Management. Boston: Little, Brown, 1983.
9. Indicators of Sustainable Development: Framework and Methodology. N.Y.: United Nations, 1996. 428 p.
10. Derzhavna polityka: analiz ta mekhanizmy yii vprovadzhennia v Ukraini: navch. posib. Kol. avt. / za zah. red. V. A. Rebkala, V. V. Tertychky. Kyiv: Vyd-vo UADU, 2000. 232 s.
11. Rubtsov V. P. Indykatory ta monitorynh u munitsypalnomu upravlinni. Naukovo-praktychnyi posibnyk. – K.: Hnozys, 2002. – 148 s.
12. Kushchevoi D. Osoblyvosti derzhavnoho rehuliuвання rehionalnoi ekonomiky *Ekonomist*. 2002. № 3. С. 67–69.
13. Matviienko P. Uzahalniuiucha otsinka rozvytku rehioniv. *Ekonomika Ukrainy*. 2007. № 5. S. 26–35.

УДК 321.01/02(100):[323.21:316.613.2](4)

DOI: <https://doi.org/10.35432/tisb262021239057>**Олена Князева**

*доцент кафедри регіональної політики та публічного адміністрування  
ОРІДУ НАДУ при Президентові України, к.соц.н.  
ORCID <https://orcid.org/0000-0001-5625-768X>*

**Олександр Кисіль**

*студент ОРІДУ НАДУ при Президентові України*

## **ДОВІРА ДО ПОЛІТИЧНИХ ТА МІЖНАРОДНИХ ІНСТИТУТІВ В ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ: ДИНАМІКА, ТРЕНДИ ТА ФАКТОРИ**

Статтю підготовлено за результатами вторинного аналізу даних Європейського соціального дослідження, яке було проведено у період 2002–2018 років. Основна мета – визначення динаміки довіри громадян Європейських країн до політичних та міжнародних інститутів упродовж 2002–2018 років, аналіз відмінностей довіри громадян до державних інституцій різних країн, визначення ключових факторів впливу на формування довіри громадян до політичних та міжнародних інститутів.

**Ключові слова:** довіра, політичні та міжнародні інститути, динаміка та фактори довіри, ESS, кореляційний, факторний аналіз.

**Olena Kniazieva**

*Associate Professor of Public Administration and Regional Studies Chair,  
ORIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD in Sociological Sciences  
ORCID <https://orcid.org/0000-0001-5625-768X>*

**Oleksandr Kysil**

*student of ORIPA NAPA under the President of Ukraine*

## **TRUST TO POLITICAL AND INTERNATIONAL INSTITUTIONS IN EUROPEAN COUNTRIES: DYNAMICS, TRENDS AND FACTORS**

The article was prepared based on the results of a secondary analysis of data from the European Social Survey, which was conducted in the period 2002–2018. The main goal is to determine the dynamics of European citizens' trust in political and international institutions during 2002–2018, analysis of differences in citizens' trust in state institutions of different countries, identification of key factors influencing the formation of citizens' trust in political and international institutions. The object of study – the political and international trust of citizens of European countries. The subject of the research is the dynamics of European citizens' trust in political and international institutions during 2002–2018, analysis of key factors influencing the formation of citizens' trust in political and international institutions according to the ESS. The hypotheses were tested on the basis of open arrays of the European Social Survey (ESS) for 2002–2018. The obtained data from the 2002–2018 surveys open a real opportunity to compare the numerical indicators of trust in political and international institutions. Survey data from all European countries are unified and combined into one data file, convenient for comparative analysis. Scientists are focusing considerable attention on the concept of trust and as a result, develop more rigorous ways to measure levels of trust, clearly understanding that determines the level of trust in society and understand what impact it has for the presence or absence of public policy. In the context of

COVID-19, public demand for trust with institutions has increased and there is a growing awareness of the need for greater conceptual approaches to the study and measurement of trust. As a rule, trust is revealed through opinion polls. Usually the level of trust in political and international institutions is determined by the question: «To what extent do you trust ...?».

**Key words:** trust, political and international institutions, dynamics and factors of trust, ESS, correlation, factor analysis.

**Постановка проблеми.** Науковці зосереджують значну увагу на концепції довіри і, як результат, розробляють більш суворі способи вимірювання рівнів довіри, чіткіше розуміння того, що визначає рівень довіри у суспільстві та розуміння того, які наслідки має її наявність або відсутність для державної політики. В контексті COVID-19 підвищився суспільний попит на довірчі відносини з інституціями та зростає усвідомлення того, що необхідні більші концептуальні підходи до вивчення та вимірювання довіри. Як правило, довіра виявляється з допомогою соціологічних опитувань. Зазвичай рівень довіри/недовіри політичним і міжнародним інститутам визначається за допомогою питання: «якою мірою Ви довіряєте...?». Серед вчених неодноразово виникали сумніви в такому прямолинійному способі виміру рівня політичної довіри [1; 2]. Основна причина таких, цілком обґрунтованих, сумнівів складність самого феномену і його неабияка ірраціональність, яка не може бути «схоплена» методами раціональної рефлексії і пов'язана з методичними аспектами дослідження довіри. Але, незважаючи на цю проблему, дослідницька діяльність мирової дослідницької спільноти зводиться до розробки методичного інструментарію, що дозволяє визначати рівні довіри громадян до різних інститутів, а також говорити про динаміку даного феномена, про тенденції змін, проводити порівняльний аналіз і т. п. Саме такий інструментарій запропоновано у міжнародному дослідницькому порівняльному проекті Європейське соціальне дослідження ESS.

Друга проблема пов'язана з пошуком факторів довіри. Ця задача вирішується як методами логічного конструювання передбачуваних взаємозв'язків, так і з використанням математичних методів обробки отриманого емпіричного матеріалу. Її сутність відображає природний інтерес дослідників до факторів формування довіри та пошук технологій її цілеспрямованого формування.

**Метою** нашого дослідження є визначення динаміки довіри громадян Європейських країн до політичних та міжнародних інститутів упродовж 2002-2018 років, аналіз відмінностей довіри громадян до державних інституцій різних країн, визначення ключових факторів впливу на формування довіри громадян до політичних та міжнародних інститутів.

В контексті досягнення мети були розглянуті наступні **завдання**:

- дослідити динаміку рівня довіри політичним і міжнародним інститутам і описати основні тренди;
- проаналізувати чинники (з урахуванням наявних теоретичних напрацювань), які впливають на рівень довіри шляхом пошуку істотних і позитивних кореляцій, виявити зв'язок між міжособистісною довірою і довірою політичним і міжнародним інститутам.

Об'єкт дослідження – політична і міжнародна довіра громадян Європейських країн

Предмет дослідження – динаміка довіри громадян Європейських країн до політичних та міжнародних інститутів упродовж 2002-2018 років, аналіз ключових факторів впливу на формування довіри громадян до політичних та міжнародних інститутів за даними ESS.

**Гіпотези дослідження.**

У науковій літературі можна зустріти таке твердження, що останнім часом у багатьох розвинених демократіях спостерігається тенденція поступового зниження рівня довіри до політичних та міжнародних інститутів. Цей факт, якщо він враховується дослідниками, зазвичай супроводжується деякою пояснювальною риторикою, оскільки з точки зору інституційного підходу виглядає як непередбачене погіршення якості інститутів і демократії

в зразкових щодо того і іншого країнах. Перевірки цієї гіпотези присвячений перший розділ конкурсної роботи.

Довіра до політичних і міжнародних інститутів обумовлена сукупним впливом ендогенних і екзогенних факторів з перевагою перших; довіра до політичних і міжнародних інститутів слабо корелює з міжособистісною довірою. Перевірки цих гіпотез присвячений другий розділ конкурсної роботи.

Перевірка гіпотез здійснювалась на базі відкритих масивів Європейського соціального дослідження (ESS) за 2002–2018 рр. Проект соціологічного моніторингу «Європейське соціальне дослідження» (ESS) багато в чому унікальний. Унікальність проекту визначається передусім украй жорсткими методико-організаційними вимогами, дотримання яких дає підстави із достатньою часткою впевненості стверджувати, що отримані дані опитувань 2002–2018 років відкривають реальну можливість порівняння чисельних показників довіри до політичних та міжнародних інститутів. Дані досліджень всіх європейських країн уніфіковані і об'єднані в один файл даних, зручний для порівняльного аналізу. Завдяки цьому ми мали можливість порівняти особливості показників політичної та міжнародної довіри громадян України (до 2013 року) з відповідними показниками інших європейських країн. ESS-2002-2018 включає базовий тематичний модуль, присвячений різним аспектам взаємодії громадян з політичним та міжнародними інститутами. У ньому інституційну довіру і ставлення до влади вимірюються за допомогою наступних питань:

(1) «Скажіть, будь ласка, наскільки Ви особисто довіряєте парламенту ... (політикам, поліції, політичним партіям, Європейському парламенту, ООН?» Для відповіді використовується шкала від 0 до 10, де «0» означає, що Ви абсолютно не довіряєте інституції, а «10» – що Ви повністю їй довіряєте «і (2)» Наскільки Ви задоволені роботою уряду країни?». Для відповіді на друге питання пропонується 10-ти бальна шкала (від 0 – зовсім незадоволений, 10 – повністю задоволений).

**Методи статистичного аналізу** (перевірка статистичних гіпотез). Первинна інформація обраховувалася за допомогою пакета SPSS. Для визначення зв'язку між змінними використовувалися коефіцієнти кореляції Пірсона і Спірмена. В цілях порівняльного аналізу рівня довіри, нами були розраховані середні бали довіри для окремих європейських країн по всім семи змінним і інтегрований показник довіри (ІПД) **методом** Descriptive Stats by Group (Compare Means). На підставі порівняння середніх значень складена типологія країн за рівнем довіри.

**Дослідження динаміки рівня довіри політичним і міжнародним інститутам і виявлення основних трендів.** Для вирішення першого завдання ми скористалися даними проекту Європейське соціальне дослідження (ESS) з першої по дев'яту хвили, які проводилися упродовж 2002-2018 рр. Дані проекту ESS і вся документація всіх досліджень без обмежень знаходяться у вільному доступі і об'єднані в загальну базу через електронний сайт [www.europeansocialsurvey.org](http://www.europeansocialsurvey.org). Інформація про проект розміщена також на [www.hse.ru/org/hse/expert/48162921/ess](http://www.hse.ru/org/hse/expert/48162921/ess).

В опитуваннях ESS довіра політичним і міжнародним інститутам і міжособистісна довіра вимірюються за шкалою від «0» до «10», де «0» – «абсолютно не довіряю», «10» – «повністю довіряю» за допомогою семи показників (питань) про рівень довіри:

- довіра національному парламенту;
- довіра судово-правовій системі;
- довіра поліції;
- довіра політикам;
- довіра політичним партіям;
- довіра європейського парламенту;
- довіра ООН.

Щоб відповісти на перше дослідне питання: як змінювалася довіра до політичних і міжнародних інститутів в різних країнах за період з 2002 по 2018 р першим кроком аналізу

було зроблено обчислення середніх значень (Mean) за всіма сьома показниками довіри по всіх країнах і по всіх роках, а також розраховані стандартні відхилення (StdDev) і норма (Norma) (див. додаток 1 таблиці 1–7).

**Обмеження аналізу.** Основна методологічна проблема в зв'язку з рішенням даного завдання – дослідження динаміки довіри – полягає в тому, що (1) ESS не є панельним дослідженням, отже, ми не можемо вивчити рівень довіри одних і тих же респондентів в різні періоди часу; (2) склад країн-учасниць змінюється від дослідження до дослідження, з 38 країн-учасниць проекту у всіх дев'яти хвилях брали участь тільки 15 країн. Незважаючи на дані методологічні проблеми, нами була зроблена дуже обережна спроба порівняльного аналізу рівня довіри в різних країнах в різні періоди і розрахунку інтегральних показників довіри.

З огляду на той факт, що довіра не є бінарним поняттям, а недовіра і довіру вважаються концептуально і семантично різними поняттями, а довіра розташовується на шкалі десь між повною довірою (за шкалою відповідає 10 балам) і повною недовірою – 0 балів, в рамках нашого аналізу ми виділили групи країн з «високим», «низьким» і «середнім» рівнем довіри, а не з «довірою» і «недовірою».

Для порівняльного аналізу довіри до політичних й міжнародних інститутів було розраховано індекс довіри інституту (ІДі), окремо для кожної країни як середнє значення всіх показників довіри за всі раунди 2002-2018 рр., в яких брала участь та чи інша країна учасниця проекту.

$$I_{дікраїни} = P_{дікраїни}(\text{раунд } n) + \dots + P_{дікраїни}(\text{раунд } ni) / i, \text{ де}$$

***P<sub>дікраїни</sub>*** – рівень довіри до інституту (середнє значення за шкалою від «0» до «10») країни за перший раунд, в якому країна брала участь у проекті

***i*** – кількість раундів, в яких брала участь країна.

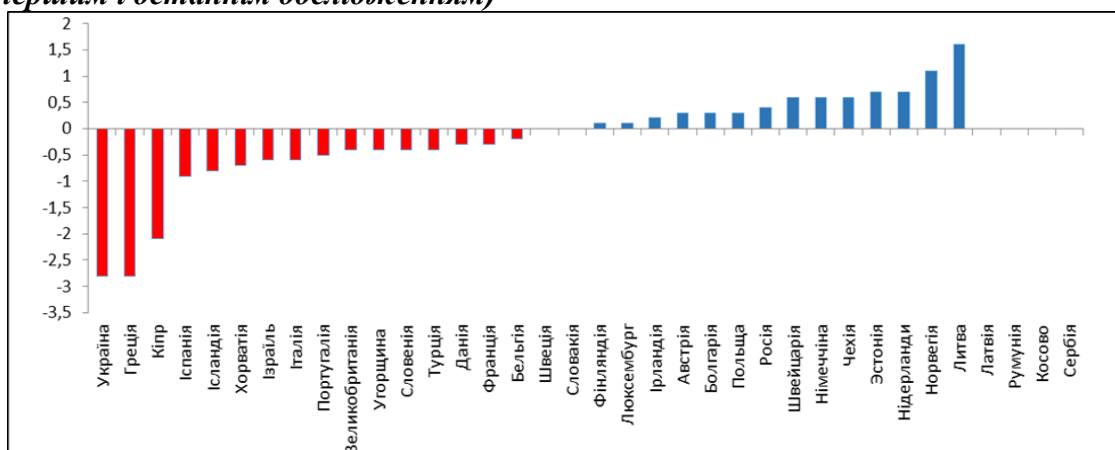
***Довіра парламенту.*** Якщо співставити значення дослідження довіри парламенту до географічного положення країн, то найбільший рівень довіри виражають громадяни Північної і Центральної Європи. Найвищий рівень довіри до парламенту середнє значення ІДп якого становить від 5,4 балів 2002–2018 роки мають Фінляндія (5,8 бали), Швейцарія (6,0 балів), Норвегія (6,2 бали) та Данія (6,4 бали). До країн з негативним індексом довіри парламенту (ІДп), що оцінюється до 3,3 балів, належать Болгарія (2,3 бали), Україна (2,6 балів), Хорватія (2,7 балів), Литва (3,2 бали) і Польща (3,2 бали). Найменшу оцінку довіри парламенту отримала Україна (1,7 балів) за даними дослідження 2008 року..

Якщо розглядати динаміку рівня довіри національним парламентам, можна виділити наступні групи країн (див. рис. 1):

- країни з позитивною динамікою рівня довіри (Литва, Норвегія, Нідерланди, Естонія, Чехія та ін.) – показник «дельта» позитивне значення
- країни з майже незмінним рівнем довіри (Швеція, Ірландія, Люксембург, Бельгія)- показник «дельта» дорівнюється «0»,
- країни з негативною динамікою рівня довіри (Україна, Греція, Кіпр, Іспанія, Ісландія) – показник «дельта» нижче «0».

Аналізуючи характер довіри громадян національним парламентам, багато дослідників звертають увагу на те, що брак довіри частіше спостерігається в країнах з «новими» демократіями. В якості однієї з причин відставання називається недостатньо тривалий термін ефективного функціонування демократичних політичних інститутів.

**Рисунок 1. Динаміка довіри національним парламентам серед країн – учасниць проекту ESS 2002-2018 рр. (різниця в показниках (середні значення по шкалі від 0 до 10) між першим і останнім дослідженням)**

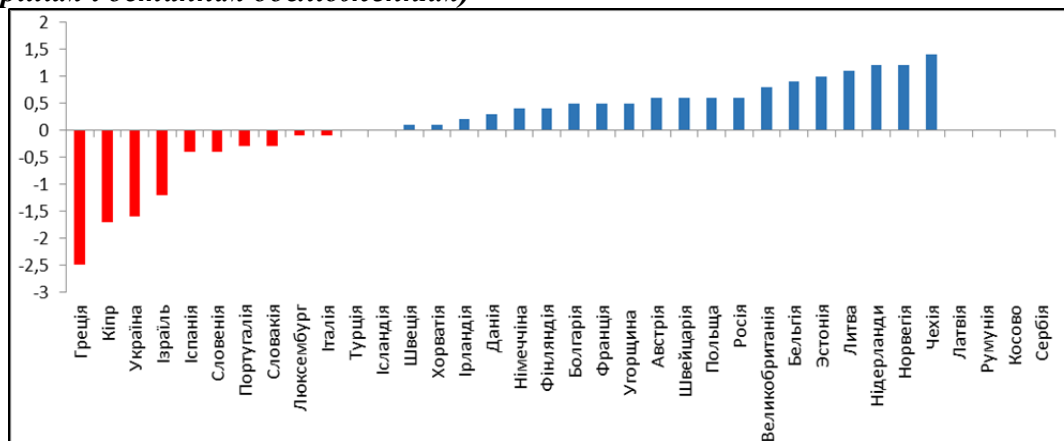


Отже, ми можемо сформулювати два попередніх висновки. Перше це висновок про те, що Європейські країни сильно розрізняються між собою за середніми показниками довіри до національних парламентів. І друге це те, що розподіл представляється досить стійким і майже незалежним від року проведення дослідження.

*Довіра судово-правовій системі.* Якщо порівняти результати дослідження довіри до поліції та судово-правової системи в деяких країнах результати дослідження є приблизно рівними, що скоріш за все пов'язано спорідненістю двох громадянських інститутів. Динаміка довіри судово-правовій системі майже у всіх країнах Європи має позитивний характер. Найбільші оцінки довіри за окремі раунди інститут судово-правової системи отримав в таких країнах, як Норвегія (7,5 бали у 2015 р.), Данія (7,7 балів у 2012 р.), Фінляндія (7,2 бали у 2018 р.). До країн з «низьким» рівнем довіри судово-правовій потрапили Україна, Болгарія та Росія.

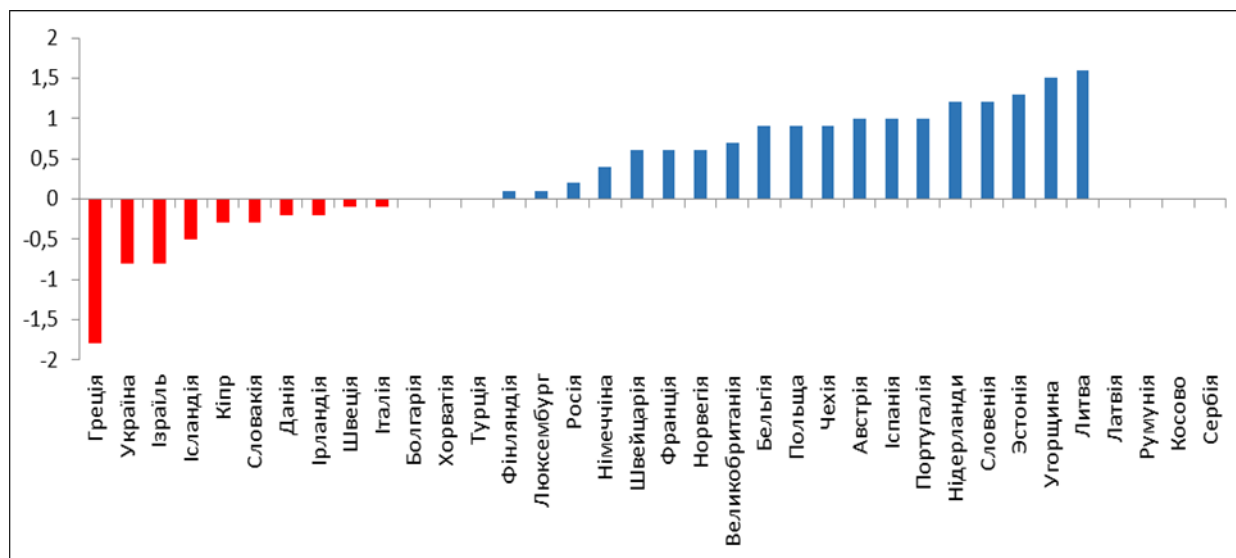
Слід зазначити, що в порівнянні з показниками довіри національним парламентам в більшості країн учасниць проекту ESS спостерігається позитивна динаміка довіри до судово-правової системі (див. рис. 2). Тільки в двох з обстежених країн – Україні та Ізраїлі – рівень довіри знизився на 1 пункт, в інших чотирьох країнах, що мають негативну динаміку зниження/коливання незначне.

**Рисунок 2. Динаміка довіри судово-правовій системі серед країн – учасниць проекту ESS 2002-2018 рр. (різниця в показниках (середні значення по шкалі від 0 до 10) між першим і останнім дослідженням)**



*Довіра до поліції.* Проаналізувавши результати дослідження ESS 2002-2018 років ми дійшли висновку про те, що більшість європейських країн довіряють поліції більше, ніж іншим політичним і громадським інститутам. Так найкращих оцінок довіри до поліції (ІДполіції) отримали Данія (8,0 балів), Фінляндія (8,1 балів), Норвегія (7,6 балів). Найменше значення довіри до поліції отримали Польща, Болгарія, Україна.

**Рисунок 3. Динаміка довіри поліції серед країн – учасниць проекту ESS 2002-2019 рр. (різниця в показниках (середні значення по шкалі від 0 до 10) між першим і останнім дослідженням)**

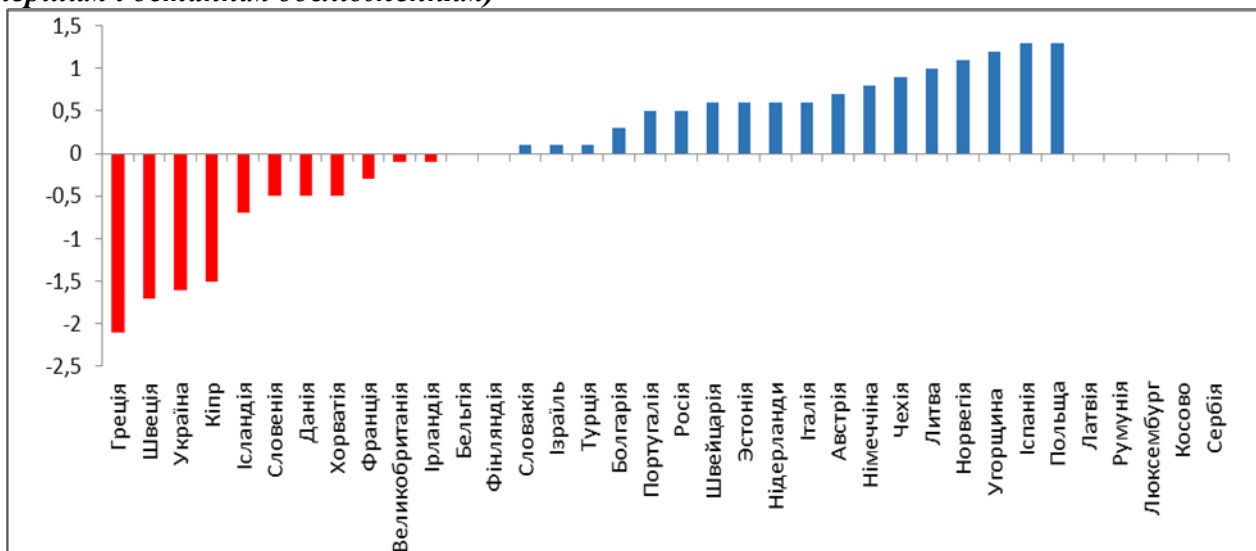


Якщо ж розглядати динаміку змін значення довіри до поліції, можна дійти висновку про те, що динаміка є досить стрімкою, в порівнянні з значенням динаміки довіри до судово-правової системи (див. рис .3).

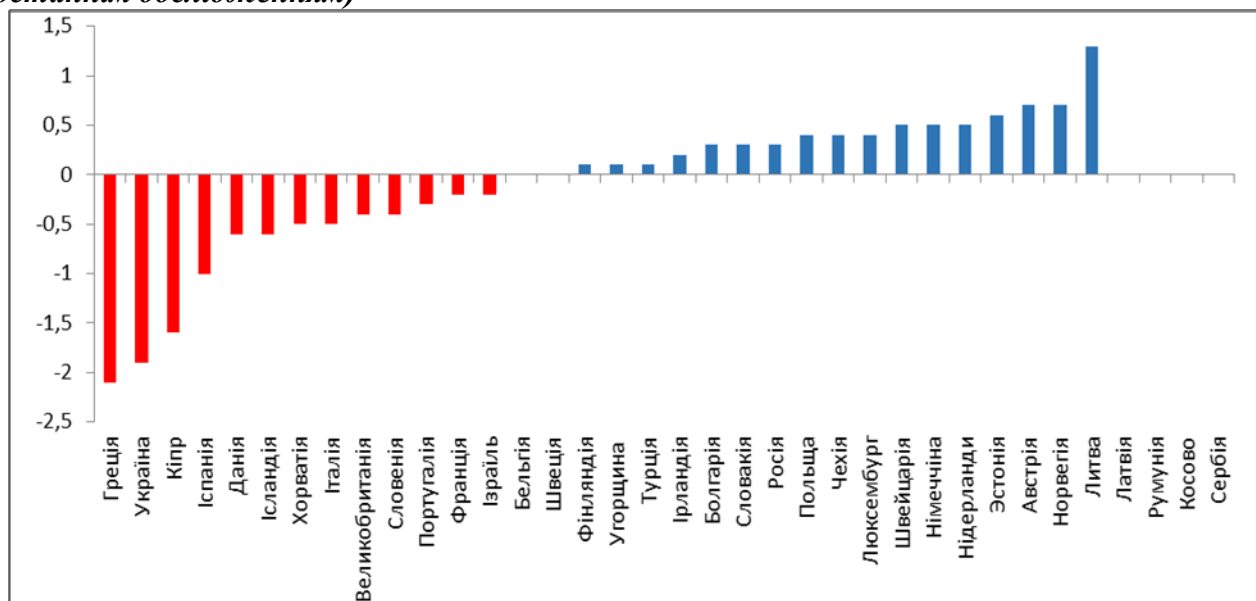
*Політики та політичні партії.* Рейтинг довіри до політиків і до політичних партій в цілому є взаємопов'язаним, що пояснюється тим що ці інститути можна об'єднати в одну спільну системи, рейтинг яких залежить від діяльності одного з суб'єктів. Таким чином індекс довіри до цих політичних інститутів рівний, й будь-яка різниця знаходиться в межах стандартного відхилення. При аналізі довіри політичним партіям ми дійшли висновку про те, що для більшості країн характерна ситуація, коли більшість громадян висловлюють в різного ступеня недовіру політикам в своїх країнах. В аутсайдерах за рівнем довіри політичним партіям (див. ІДпп, Додаток 1, Таблиця 4.1) також виділяються країни Східної і Південної Європи – Латвія (1,6 балів), Болгарія (1,9 балів), Хорватія (2,1 бали), а в лідерах – переважно держави Північної і Центральної Європи – Данія (5,4 бали), Нідерланди (5,1 бали), Норвегія (5,0 балів).

Слід зазначити, що попри відносно рівні показники до політиків і політичних партій ці два політичні інститути мають відносно різні значення, що стосується позитивної динаміки росту довіри (див.рис.4-5).

**Рисунок 4. Динаміка довіри політичним партіям серед країн – учасниць проекту ESS 2002-2018 рр. (різниця в показниках (середні значення по шкалі від 0 до 10) між першим і останнім дослідженням)**

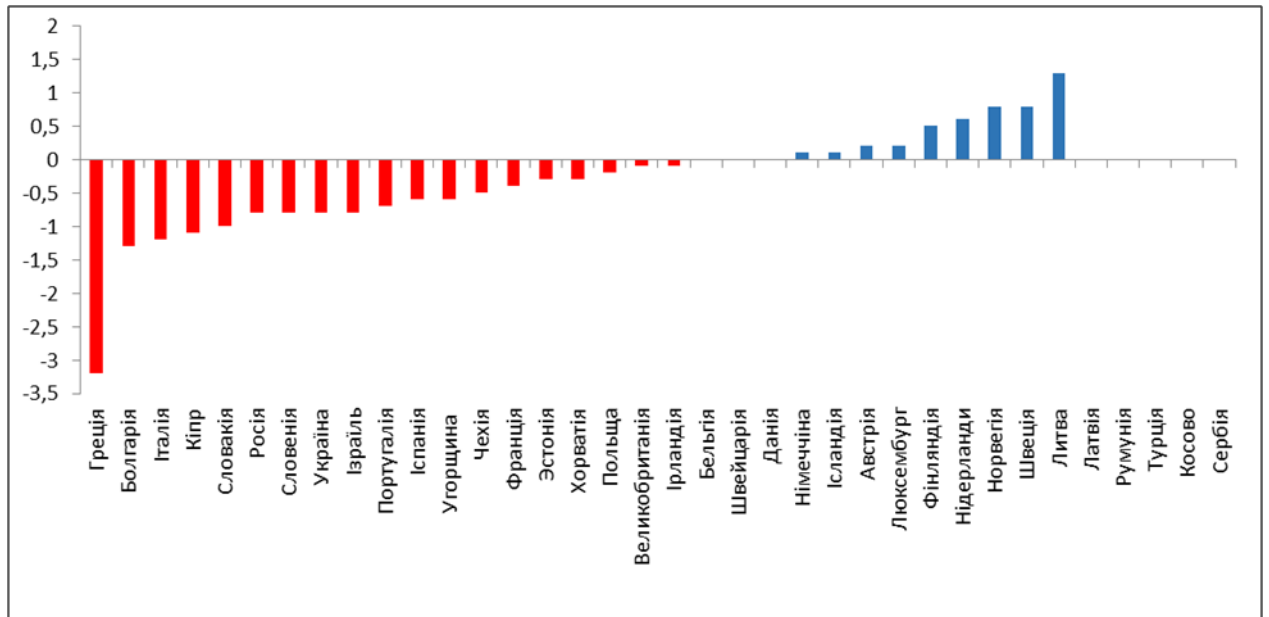


**Рисунок 5. Динаміка довіри політикам серед країн – учасниць проекту ESS 2002-2018 рр. (різниця в показниках (середні значення по шкалі від 0 до 10) між першим і останнім дослідженням)**



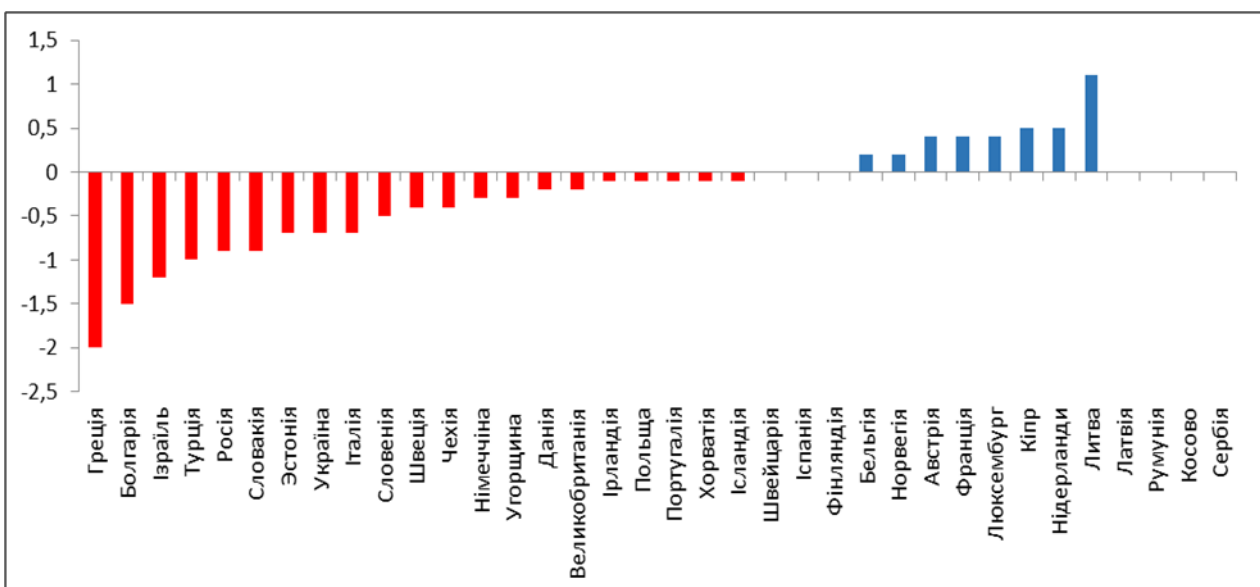
**Довіра до міжнародних інститутів.** Індекс довіри до ООН та Європарламенту вище за індексом довіри до національних парламентів. Так середній показник довіри до Європарламенту дорівнює 4,4 бали, що здавалось є невеликим за десятибальною шкалою, проте слід зазначити, що показники по країнам є досить стабільними і оцінки довіри не менші за позначку 3, приблизно така ж ситуація з рівнем довіри до ООН, проте середня оцінка довіри за всі раунди по всім країнам дорівнює 5,1(див. Дєп та Ідоон, Додаток 1, Таблиці 1.6-1.7).

**Рисунок 6. Динаміка довіри Європейському парламенту серед країн – учасниць проекту ESS 2002-2018 рр. (різниця в показниках (середні значення по шкалі від 0 до 10) між першим і останнім дослідженням)**



Друга особливість полягає в тому, що, якщо розглянути динаміку довіри до Європарламенту і ООН, то можна звернути увагу на те, що за цими показниками число країн з негативною динамікою майже вдвічі перевищує число країн з позитивною динамікою, а за іншими показниками тенденція зворотна. Цей факт з точки зору інституційного підходу виглядає як непередбачене погіршення якості «зразкових» політичних інститутів.

**Рисунок 7. Динаміка довіри до ООН серед країн – учасниць проекту ESS 2002-2018 рр. (різниця в показниках (середні значення по шкалі від 0 до 10) між першим і останнім дослідженням)**



**Аналіз чинників, що впливають на рівень довіри політичним та міжнародним інститутам за даними дослідження ESS – 2018 (раунд 9).** Для вирішення другого дослідницького завдання ми використали масив даних дев'ятої хвилі ESS<sup>1</sup>. Ці дані були отримані на основі проведеного інтерв'ю з громадянами 20 країн, віком від 15 років. Під час дослідження було опитано 38431 респондентів. Опитування було проведено по випадковим вибіркам населення європейських країн. Мінімальний плановий рівень кооперації, що може забезпечити репрезентативність для різних країн-учасників, складав 70 %, проте слід зазначити, що такий результат був досягнутий не в усіх країнах.

Для вирішення цього дослідницького завдання вихідна 11-ти бальна шкала довіри для досягнення необхідного рівня аналізу і основи для порівняння була перетворена в тричленну шкалу, де 0-3 балів – низький рівень довіри, 4-6 балів – середній рівень довіри і 7-10 балів – високий рівень довіри. Нова змінна не має точкових відмінностей в довірі як вихідна змінна, і це знімає потенційні обмеження при інтерпретації результатів дослідження. На основі ряду теоретичних моделей і статистичного аналізу, було виділено шість ключових аспектів або детермінант довіри до політичних і міжнародних інститутів, які виміряні за допомогою 23 змінних, включених в анкету дев'ятої хвилі [4].

Для дослідження факторів довіри до політичних та міжнародних інститутів на емпіричному рівні з урахуванням наявних теоретичних напрацювань було сформульовано дві робочі гіпотези:

- 1) довіра до політичних і міжнародних інститутів обумовлена сукупним впливом ендогенних і екзогенних факторів з перевагою перших;
- 2) довіра до політичних і міжнародних інститутів слабо корелює з міжособистісною довірою.

Для перевірки робочих гіпотез було застосовано метод парної кореляції. Ця процедура дозволяє обчислити коефіцієнти кореляції Спірмена та виміряти зв'язок між змінними, а також рівні значущості для них. Перед обчисленням коефіцієнта кореляції дані були перевірені на наявність викидів і ознак наявності лінійного зв'язку. Коефіцієнти кореляції змінюються від -1 (повний негативний зв'язок) до +1 (повний позитивний зв'язок). Значення 0 вказує на відсутність лінійного зв'язку.

Виявлення особливостей кореляційного аналізу передбачає вирішення двох взаємопов'язаних завдань:

- 1) виокремлення з переліку ймовірних (теоретично обґрунтованих) чинників тих, що є актуальними в сучасних реаліях для країн-учасниць дослідження;
- 2) аналіз співвідношення впливу ендогенних та екзогенних факторів на коливання довіри до політичних інститутів в нашій країні.

Список можливих факторів довіри до політичних і міжнародних інститутів вельми великий. Ми не ставили перед собою мету розглянути вплив абсолютно всіх факторів, адже це обумовлено методичними обмеженнями та інструментарієм. Наше завдання полягало в дослідженні основних факторів, які найбільше обумовлюють коливання довіри до політичних та міжнародних інститутів в Європейських країнах-учасницях дослідження. Так, з набору потенційних (теоретично обґрунтованих) ендогенних і екзогенних факторів покроково виокремлюється спершу ті, що емпірично демонструють найбільшу кореляцію з залежними змінними довіри до політичних та міжнародних інститутів. Далі з числа предикторів (потенційних факторів довіри до політичних і міжнародних інститутів), що залишилися, вибирається той, який має другий за значенням коефіцієнт кореляції і т.п. Процес продовжується до тих пір, поки не будуть обрані всі змінні, які надають істотний вплив на залежну змінну. За допомогою цієї процедури ми отримали спочатку перелік ендогенних, потім екзогенних факторів, які статистично значуще впливають на змінні довіри

<sup>1</sup> Джерело: <https://www.europeansocialsurvey.org/data/download.html?r=9>

до політичних та міжнародних інститутів в країнах-учасницях дослідження ESS – 9. Підкреслимо, що для верифікації дослідних гіпотез ми використовуємо відкритий масив емпіричних даних, зібраних у 2018 році у рамках міжнародного дослідницького проекту ESS. Одним з завдань дослідження є визначення потенційних факторів довіри до політичних інститутів, опираючись на аналізі теоретичних та емпіричних напрацювань у цій сфері. До потенційних ендегенних факторів було віднесено наступні:

- *міжособистісна довіра*, що включає міжособистісну довіру (очікування, звернені до конкретних людей, з якими ми вступаємо в безпосередній контакт) та суспільну довіру (очікування щодо суспільних категорій, громадських груп та громадських ролей незалежно від індивідуальних рис конкретних осіб) – a4-a6

- *функціональна включеність прересічних громадян в процес управління* (ступінь зацікавленості політикою, оцінка пересічними громадянами власної можливості сказати своє слово в рішенні про те, в якому напрямку діяти уряду)

- *задоволеність діяльністю влади* (ступінь задоволеності економічним станом країни, ступінь задоволеності тим, як уряд виконує свої обов'язки, а також ступінь задоволеності розвитком демократії в країні)

- *емоційна прив'язаність до країни/Європи* (ступінь емоційної прив'язаності до своєї країни та ступінь емоційної прив'язаності до Європи)

До числа екзогенних факторів увійшли індивідуальні характеристики респондентів, а саме: оцінка поточного рівня власного матеріального становища, релігійність, стан здоров'я, місце проживання, вік, стать та рівень освіти респондента; суб'єктивна загальна оцінка власного благополуччя (рівень щастя і задоволеність життям в цілому)

Кореляційна матриця, побудована на основі результатів дослідження ESS9, продемонструвала, що всі показники мають статистично значущі стандартизовані коефіцієнти, тобто є можливість інтерпретувати відносний ступінь впливу кожного.

За **результатами аналізу** ми можемо зробити висновок, що гіпотеза, згідно з якою рівень довіри до політичних і міжнародних інститутів залежить від індивідуальних якостей індивідів не підтвердилась. Жодний індивідуальний соціально-демографічний показник (стать, освіта, вік, матеріальний положення, релігійні погляди та стан здоров'я), включених в модель, не є значущим і не наближається до порогу значущості. Отже можна стверджувати, що ці *характеристики жодним чином не пов'язані з довірою до політичних і міжнародних інститутів*.

Найбільший внесок робить фактор «задоволеність діяльністю влади», який включає наступні змінні: ступінь задоволеності економічним станом країни (b28), ступінь задоволеності тим, як уряд виконує свої обов'язки (b29), ступінь задоволеності розвитком демократії в країні (b30)). Значення коефіцієнтів кореляції Спірмена свідчать про те, що хоча зв'язок і присутній, але не у всіх країнах він досить сильний, та не на всі показники довіри впливають в рівній мірі. У меншій мірі (зв'язок дуже слабкий) ці змінні впливають на рівень довіри ООН, поліції, судів. До того ж, можна виділити групи країн, де ці фактори статистично впливають на рівень довіри національному парламенту. Чи діють в країнах високого і низького рівня довіри однакові закономірності? І так, і ні. Результати аналізу демонструють, що в межах набору показників, які ми відібрали для аналізу, майже у всіх країнах на рівень інституційної довіри впливають:

- ступінь впливу громадян на політичне життя (b2, b4);
- оцінка ефективності роботи інститутів (b29, b30).

Але цей зв'язок варіюється серед інститутів: в одних країнах цей зв'язок сильніше, в інших країнах слабше, а також це залежить від інститутів, довіра до яких досліджується.

В науковій літературі можна зустріти ряд суперечливих припущень і висновків, що спираються на результати різних емпіричних досліджень відносно того, як пов'язані між собою інституційна і міжособистісна довіра. Наш аналіз показав, що міжособистісна довіра позитивно пов'язана з довірою до політичних і міжнародних інститутів, але цей зв'язок дуже

слабкий і нестійкий (значення коефіцієнтів Спірмена від 0.117 до 0.138). Дані свідчать про автономність інституційної довіри. Показники інституційної і міжособистісної довіри мають не тільки різну природу і різні об'єкти, але і є детермінованими різним факторам.

Довіра громадян до політичних і міжнародних інститутів носить **загальний** характер: високий рівень довіри до одного інституту має тенденцію поширюватись на інших. Таким чином довіра до національного парламенту демонструє сильний зв'язок з довірою до політиків. Це особливо характерно для пострадянських країн з низьким рівнем довіри до цих інститутів. Так, коефіцієнт Спірмена за цими двома параметрами дорівнює 0,711 в Угорщині, 0,662 в Росії, 0,644 в Великобританії, 0,625 в Сербії.

Відмічається сильна кореляція довіри до судово-правової системи і поліції. Особливо сильне значення цього зв'язку спостерігається в Болгарії (коефіцієнт Спірмена 0,735), Чехії (0,692), Сербія (0,609).

Довіра до політиків дуже тісно корелюється з довірою до політичних партій. В цій парі спостерігається найсильніший зв'язок – значення коефіцієнтів кореляції Спірмена в діапазоні 0,7 до 0,9, причому такі показники спостерігаються серед всіх країн-учасників.

Рівень довіри до Європарламенту корелюється з рівнем довіри до ООН. Найтісніший зв'язок між цими змінними можна спостерігати в Болгарії (0,844), Чехії (0,773), Італії (0,748), Угорщині (0,717).

В процесі аналізу було з'ясовано, що, незважаючи на значні відмінності в рівні, довіра всім семи інститутам, що досліджувалася, істотно корелює одна з одною, і це дозволяє агрегувати ці показники в інтегральний показник інституціональної довіри, тобто, громадяни, які довіряють поліції довіряють і судово-правовій системі, ті хто довіряє політикам, довіряють політичним партіям, ті хто довіряють Європейському парламенту довіряють ООН і в меншій мірі довіряють національним парламентам. Цей висновок було підтверджено за допомогою факторного аналізу (Табл. 1).

Таблиця 1.

### Результати факторного аналізу. Повернена матриця компонентів

SS – 9	Фактори				
	1	2	3	4	5
Trust in politicians (b9)	<b>0,871</b>	0,25	0,229	0,146	0,115
Trust in political parties (b10)	<b>0,862</b>	0,29	0,191	0,14	0,118
Trust in country's parliament (b6)	<b>0,725</b>	0,242	0,4	0,2	0,042
Trust in the United Nations (b11)	0,229	<b>0,87</b>	0,245	0,139	0,079
Trust in the European Parliament (b12)	0,399	<b>0,818</b>	0,159	0,106	0,063
Trust in the police (b8)	0,23	0,18	<b>0,874</b>	0,132	0,125
Trust in the legal system (b9)	0,4	0,255	<b>0,742</b>	0,205	0,062
Most people can be trusted or you can't be too careful (a4)	0,197	0,123	0,122	<b>0,886</b>	0,106
Most people try to take advantage of you, or try to be fair (a5)	0,114	0,103	0,171	<b>0,779</b>	0,333
Most of the time people helpful or mostly looking out for themselves (a6)	0,152	0,099	0,133	0,383	<b>0,883</b>
Метод виділення факторів: метод головних компонент. Метод обертання: варимакс з нормалізацією Кайзера. Загальна дисперсія за 5 факторами 87%					

У таблиці 1 наведено 10 питань про довіру з 9 хвили ESS і вказані факторні навантаження, які об'єднані у п'ять факторів, на яких доводиться 87% загальної дисперсії. Фактор (1) 1 має високу кореляцію довіри політикам, політичним партіям і парламенту – всі вони є політичні інститути. У другій фактор увійшли довіра ООН і європейському парламенту, третій фактор – довіра правоохоронним органам – суди і поліція. Цікаво, що міжособистісне довіру розділилося на два фактори.

Далі був розрахований Інтегральний індекс інституціональної довіри (сумарна довіра до політичних та міжнародних інститутів) за такою формулою:

$$I = (I_1 + I_2 + I_3 + I_4 + I_5 + I_6 + I_7) / 7,$$

де I – Інтегрований індекс інституційної довіри, I<sub>1</sub> – індекс довіри національному парламенту, I<sub>2</sub> – індекс довіри судово-правовій системі, I<sub>3</sub> – індекс довіри поліції, I<sub>4</sub> – індекс довіри політикам, I<sub>5</sub> – індекс довіри політичним партіям, I<sub>6</sub> – індекс довіри Європейському парламенту, I<sub>7</sub> – індекс довіри ООН. Побудований індекс може варіювати від 0 до 10 балів, де «0» – «зовсім не довіряю», «10» – «повністю довіряю».

Таблиця 2.

## Інтегральний (сумарний) індекс інституційної довіри (ІІД), ESS Round 9 (2018)

	I <sub>1</sub>	I <sub>2</sub>	I <sub>3</sub>	I <sub>4</sub>	I <sub>5</sub>	I <sub>6</sub>	I <sub>7</sub>	I	ИОД
	2018	2018	2018	2018	2018	2018	2018	2018	2018
Болгарія	2,5	3,0	3,8	2,1	2,1	3,2	3,3	2,9	3,5
Сербія	3,9	3,9	5,0	2,8	2,63	3,1	3,5	3,6	3,7
Росія	3,7	4,3	4,5	3,2	3,3	3,1	3,4	3,6	4,6
Словенія	3,6	3,9	6,2	2,7	2,7	3,8	4,4	3,9	4,5
Кіпр	3,7	4,4	5,3	2,8	2,7	4,7	4,7	4,1	3,7
Польща	3,8	4,3	5,8	3,1	3,2	4,6	5,5	4,3	4
Чехія	4,2	5,2	5,9	3,6	3,6	4,1	4,8	4,5	4,9
Франція	4,1	5,3	6,5	3,5	3,0	4,0	5,0	4,5	4,6
Італія	4,3	5,4	6,7	3,0	2,9	4,4	4,9	4,5	4,8
Великобританія	4,2	5,7	6,6	3,4	3,5	3,4	5,1	4,6	5,2
Ірландія	4,6	5,3	6,3	3,9	3,8	5,0	5,6	4,9	5,3
Угорщина	4,6	5,5	6,4	4,0	3,8	5,0	5,6	5,0	4,7
Естонія	4,9	5,9	7,0	3,9	3,8	4,6	4,9	5,0	5,6
Бельгія	4,8	5,3	6,5	4,3	4,3	4,9	5,3	5,1	5,2
Німеччина	5,1	6,1	7,1	4,0	4,0	4,6	4,9	5,1	5,4
Австрія	5,4	6,7	7,4	4,2	4,1	4,4	4,9	5,3	5,5
Швейцарія	6,4	6,8	7,4	5,4	5,3	4,8	5,4	5,9	5,9
Нідерланди	5,9	6,6	7,0	5,4	5,4	5,3	5,9	5,9	6,2
Фінляндія	5,9	7,2	8,1	4,9	5,0	5,4	6,5	6,1	6,9
Норвегія	6,8	7,5	7,6	5,3	5,4	5,5	7,0	6,4	6,8

**Висновки.** Одним з цікавих результатів нашого дослідження є відсутність загальної тенденції щодо динаміки довіри. Чи спостерігається загальна тенденція поступового

зниження рівня довіри до політичних інститутів та міжнародних інститутів? Відповідь: ні. Для більшості європейських країн, що брали участь у дослідженні ESS протягом 2002 – 2018 рр., характерна майже стабільна довіра громадян до політичних та міжнародних інститутів, що характерно для стабільних демократичних суспільств з довгостроково функціонуючої інституціональною структурою. Незначне зниження рівня довіри до всіх інститутів мало місце в 2008 – 2009 роках, що пов'язано зі світовою економічною кризою. У країнах Східної Європи і пострадянських країнах, в т. зв. транзитних демократіях, що характеризуються фундаментальними політичними інституційними трансформаціями, рівень інституційної довіри відрізняється мінливістю, стрибками і піддається впливу, перш за все, і в більшій мірі, мікрорівневих евалюацій ефективності проведеної всередині цих країн політики.

Рівні довіри до різних інститутів варіюють значно. При цьому очевидною домінантою є довіра поліції. Найнижчий показник демонструють політики і політичні партії. Довіра до поліції та судово-правової системи виділяються серед інших публічних інститутів. Високий рівень в сучасних розвинених суспільствах з щільними мережами соціальних зв'язків і добровільними асоціаціями, де політичні інститути (суди, поліція) працюють так, що примушують або заохочують індивідів до надійного, відповідального, що викликає довіру поведінки, рівень всіх видів довіри буде високим, що в свою чергу чинить зворотний вплив на політичні інститути. Таку картину ми виявили у «суспільствах високої довіри» до яких належать, наприклад, сучасні скандинавські країни: Данія, Норвегія, Швейцарія, Фінляндія.

В результаті нашого емпіричного дослідження ми дійшли висновку про те, що рівень довіри до політичних і міжнародних інститутів є раціонально обґрунтованим. Інститути, які працюють добре, виробляють довіру, а інститути, що погано працюють виробляють скептицизм і недовіру. На рівень інституційної довіри в країнах-учасницях проекту істотно впливають політичні та економічні фактори і в той же час майже не впливає міжособистісна довіра або особливості соціалізації індивідів. Чи діють у суспільствах високої і низької довіри одні і ті ж закономірності? На нашу думку, інституційна довіра (або недовіра) формується переважно діяльністю інституцій (відповідно, ефективних і справедливих, або неефективних і несправедливих), соціальні характеристики людей грають в цьому меншу роль.

### *Літератур.*

1. Вишняк А. Доверие политическим институтам: понятие, показатели, динамика изменений (1994–2013). Общество без доверия / Под ред. Е. И. Головахи, С. А. Макеева, Н. В. Костенко. Институт социологии НАН Украины, 2014. С. 139–165.
2. Сатаров Г. А. Доверие как объект политической социологии. Часть II. Полис. Политические исследования. 2016. № 2. С. 109–130.
3. Терин Д. Ф. Конструкция политического доверия в России: эффективность и справедливость политических институтов. *Социологический журнал*. 2018. Том. 24. № 2. С. 90–109.
4. Соціальне дослідження ESS, ESS9 – 2018 Data Download/ URL: <https://www.europeansocialsurvey.org/data/download.html?r=9>

### *References.*

1. Vyshniak A. Dovereie polytycheskym ynstytutam: poniatye, pokazately, dynamyka yzmenenyi (1994–2013). Obshchestvo bez doveryia / Pod red. E. Y. Holovakhy, S. A. Makeeva, N. V. Kostenko. Instytut sotsyolohyy NAN Ukrainy, 2014. S. 139–165.
2. Satarov H. A. Dovereie kak ob'ekt polytycheskoi sotsyolohyy. Chast II. Polys. Polytycheskye yssledovanyia. 2016. № 2. S. 109–130.
3. Teryn D. F. Konstruktsyia polytycheskoho doveryia v Rossyy: efektyvnost y spravedlyvost polytycheskykh ynstytutov. Sotsyolohycheskyi zhurnal. 2018. Tom. 24. № 2. S. 90–109.
4. Sotsialne doslidzhennia ESS, ESS9 – 2018 Data Download/ URL: <https://www.europeansocialsurvey.org/data/download.html?r=9>