

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ТАВРІЙСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІМЕНІ В.І. ВЕРНАДСЬКОГО**

*Журнал заснований у 1918 році*

**ВЧЕНІ ЗАПИСКИ  
ТАВРІЙСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ  
ІМЕНІ В.І. ВЕРНАДСЬКОГО**

**Серія: Державне управління**

**Том 30 (69) № 2 2019**

**Київ  
2019**

## Головний редактор:

**Горник Володимир Гнатович** – доктор наук з державного управління, доцент, директор Навчально-наукового інституту управління, економіки та природокористування Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського.

## Члени редакційної колегії:

**Кравченко Сергій Олександрович** – доктор наук з державного управління, доцент, завідувач кафедри публічного управління та адміністрування Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського;

**Клименюк Микола Миколайович** – доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри менеджменту та міжнародних економічних відносин Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського;

**Шпачук Віталій Васильович** – доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри публічного управління та адміністрування Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського;

**Сімак Сергій Васильович** – доктор наук з державного управління, доцент, доцент кафедри економіки та підприємства Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського;

**Шмагун Антоніна Вікторівна** – кандидат наук з державного управління, доцент кафедри публічного управління та адміністрування Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського;

**Бакуменко Валерій Данилович** – доктор наук з державного управління, професор, почесний доктор Національної академії державного управління при Президентові України;

**Васильєва Олександра Іллівна** – доктор наук з державного управління, професор, відмінник освіти України, професор кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентові України;

**Кураташвілі Альфред Анзоревич** – доктор економічних наук та доктор юридичних наук, професор, Міжнародна академія соціально-економічних наук (м. Тбілісі, Грузія), президент; дійсний член Нью-Йоркської академії наук і академік Академії політичних наук США;

**Хлобистов Євген Володимирович** – доктор економічних наук, професор, директор Міжнародного науково-дидактичного інституту вищої школи економіки та гуманітаристики міста Бельско-Бяла, Польща;

**Іваницька Ольга Михайлівна** – доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри теорії та практики управління Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»;

**Пантелейчук Ірина Вікторівна** – доктор наук з державного управління, доцент, завідувач сектору духовного розвитку Головного департаменту з питань гуманітарної політики Адміністрації Президента України;

**Марова Світлана Феліксівна** – доктор наук з державного управління, професор, ректор Донецького державного університету управління;

**Карлова Валентина Володимирівна** – доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри публічної політики та політичної аналітики Національної академії державного управління при Президентові України;

**Козаков Володимир Миколайович** – доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри суспільного розвитку і суспільно-владних відносин Національної академії державного управління при Президентові України.

**Рекомендовано до друку та поширення через мережу Internet  
Вченою радою Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського  
(протокол № 9 від 28.05.2019 року).**

Науковий журнал «Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління»  
zareєстровано Міністерством юстиції України (Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого ЗМІ  
серія КВ № 22896-12796Р від 11.08.2017 року).

Журнал включено до Переліку наукових фахових видань України з державного управління відповідно  
до Наказу Міністерства освіти і науки України від 28.12.2017 № 1714 (додаток 7).

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

Сторінка журналу: [www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua](http://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua)

**ISSN 2663-6468 (print)**

**ISSN 2663-6476 (online)**

© Таврійський національний університет ім. В.І. Вернадського, 2019

## ЗМІСТ

### ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

**Мартишин Д.С.**

ШЛЯХИ ОПТИМІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ПРАВОСЛАВНИХ ЦЕРКОВ УКРАЇНИ  
В КОНТЕКСТІ РОЗВИТКУ ВІДНОСИН ДЕРЖАВИ ТА РЕЛІГІЙНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ..... 1

### МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

**Бовсунівська І.В.**

ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО ЯК ОБ'ЄКТ  
ТЕОРЕТИЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....7

**Бондаренко А.І.**

МЕХАНІЗМИ АУДИТУ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСОВИХ ПРОГРАМ  
ЯК РІЗНОВИД ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ..... 13

**Валід Камаль Абдель Салам Атіа**

СИСТЕМА ОРГАНІВ ПАТОЛОГОАНАТОМІЧНОЇ СЛУЖБИ  
В УМОВАХ ПРОВЕДЕННЯ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ  
ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ.....16

**Гаврилюк А.М.**

ТУРИСТИЧНЕ ПОРТФОЛІО ЕЛЕМЕНТА НЕМАТЕРІАЛЬНОЇ КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ  
ЯК ЗАСІБ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ..... 21

**Губар О.В.**

ЗАХИСТ ІНФОРМАЦІЇ СУБ'ЄКТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ  
БІОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ: ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ.....27

**Доллінер П.Я.**

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ У СКЛАДІ ПРОКУРАТУРИ СРСР..... 33

**Дурман О.Л.**

СИСТЕМИ ПІДТРИМКИ УХВАЛЕННЯ РІШЕНЬ  
ЯК ОСНОВНЕ ТЕХНОЛОГІЧНЕ ПІДґРУНТЯ ОСВІТЬОГО  
ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАЦІЙНОГО СЕРЕДОВИЩА..... 39

**Євсюкова О.В.**

НАПРЯМИ АДАПТАЦІЇ ДОСВІДУ ФУНКЦІОНУВАННЯ КАНАДСЬКОЇ  
МОДЕЛІ СИСТЕМИ НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ  
У КОНТЕКСТІ ПОБУДОВИ СЕРВІСНО-ОРІЄНТОВАНОЇ ДЕРЖАВИ В УКРАЇНІ..... 48

**Кравчук О.В.**

ПОБУДОВА ІНФОРМАЦІЙНОЇ МОДЕЛІ ФОРМАЛІЗАЦІЇ  
ЕКСПЕРТНО-КРИМІНАЛІСТИЧНИХ ДАНИХ  
В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ..... 55

**Крилова І.І.**

ДЕРЖАВНЕ ПРОГРАМУВАННЯ У СФЕРІ ВОДОПОСТАЧАННЯ ТА ВОДОВІДВЕДЕННЯ.....58

**Леоненко Н.А.**

ФІНАНСОВИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ  
ТУРИСТИЧНОЇ СФЕРИ УКРАЇНИ.....66

**Марушева О.А.**

ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТРУКТУРИ ДЕРЖАВНОГО МЕХАНІЗМУ  
НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ВІДНОСИН  
У БУДІВНИЦТВІ В ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ.....70

|   |     |
|---|-----|
| <b>Позднякова Л.О., Омеляненко О.В.</b><br>СТВОРЕННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ<br>НА ЗАЛІЗНИЧНОМУ ТРАНСПОРТІ.....  | 76  |
| <b>Соловей Д.А.</b><br>РЕГУЛЯТОРНІ ПІДХОДИ ДО РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА<br>З ІННОВАЦІЙНО-ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ВІТЧИЗНЯНИХ ПІДПРИЄМСТВ.....                     | 81  |
| <b>Турецков Т.Є.</b><br>ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ МАЛОГО Й СЕРЕДНЬОГО<br>ПІДПРИЄМНИЦТВА В РЕАЛІЗАЦІЇ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС.....               | 87  |
| <b>Ульянова Г.В.</b><br>ВПЛИВ ГЛОБАЛІЗАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ НА ЗАЙНЯТІСТЬ НАСЕЛЕННЯ.....   | 92  |
| <b>Фурдик В.Д., Рудинська С.М.</b><br>ПІДГОТОВКА КЕРІВНИХ КАДРІВ<br>У СФЕРІ ВІЙСЬКОВОЇ МЕДИЦИНИ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ.....  | 96  |
| <b>Харайм І.В.</b><br>ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ІНЖИНІРИНГОВОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ<br>В БУДІВНИЦТВІ ІЗ ЗАЛУЧЕННЯМ ІНЖЕНЕРА-КОНСУЛЬТАНТА.....                                  | 101 |
| <b>Худошина О.В., Курділь Н.В.</b><br>РИЗИКООРІЄНТОВАНИЙ ПІДХІД ЯК ОСНОВА<br>ДЛЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ<br>ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ МЕДИЧНОЇ ПРАКТИКИ В УКРАЇНІ.....       | 107 |
| <b>Шевчук О.Р.</b><br>СОЦІАЛЬНО-ОРІЄНТОВАНІ НАПРЯМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ<br>ЯК ФАКТОР ОПТИМІЗАЦІЇ РОЗВИТКУ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ І СПОРТУ.....  | 113 |
| <b>ДЕРЖАВНА СЛУЖБА</b>  |     |
| <b>Самойлова О.В.</b><br>МІГРАЦІЙНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ ЯК ЕЛЕМЕНТ РЕГІОНАЛЬНОЇ СТАБІЛЬНОСТІ.....  | 117 |
| <b>ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ<br/>ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ</b>  |     |
| <b>Криштанович М.Ф., Гонтар З.Г.</b><br>УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ<br>У КОНТЕКСТІ БЕЗПЕКИ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ<br>ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВИРІШЕННЯ..... | 124 |
| <b>ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ.....</b>   | 129 |

# CONTENTS

## THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

**Martyshyn D.S.**

THE WAYS OF OPTIMIZATION OF THE SOCIAL POLICY  
OF THE ORTHODOX CHURCHES OF UKRAINE IN THE CONTEXT  
OF DEVELOPMENT OF RELATIONS OF THE STATE AND RELIGIOUS ORGANIZATIONS.....1

## MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

**Bovsunivska I.V.**

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AS THE OBJECT  
OF THE THEORETICAL STUDIES IN THE PUBLIC ADMINISTRATION.....7

**Bondarenko A.I.**

MECHANISMS OF THE STATE FINANCIAL PROGRAMS AUDIT  
AS THE KIND OF THE STATE FINANCIAL CONTROL.....13

**Valid Kamal Abdel Salam Atia**

SYSTEM OF PATHOLOGOANATOMIC SERVICE BODIES IN THE CONTEXT  
OF HEALTH CARE BRANCH DECENTRALIZATION REFORM IN UKRAINE .....16

**Havryliuk A.M.**

TOURISM PORTFOLIO OF THE INTANGIBLE CULTURAL HERITAGE COMPONENT  
AS A MEASURE FOR REALIZATION OF THE STATE REGIONAL POLICY IN UKRAINE.....21

**Hubar O.V.**

PROTECTION OF INFORMATION OF SUBJECTS OF ENSURING  
BIOLOGICAL SECURITY: THEORETICAL ASPECTS.....27

**Dolliner P.Ya.**

GOVERNANCE MECHANISMS OF UKRAINIAN PROSECUTING  
AUTHORITIES WITHIN USSR PROSECUTOR'S OFFICE .....33

**Durman O.L.**

DECISION SUPPORT SYSTEMS AS THE BASIC TECHNOLOGICAL BASIS  
OF EDUCATIONAL INFORMATION-COMMUNICATION SPACE.....39

**Yeysiukova O.V.**

WAYS OF ADAPTING THE EXPERIENCE OF OPERATING THE CANADIAN MODEL  
OF THE PUBLIC SERVICES RENDERING SYSTEM IN THE CONTEXT  
OF BUILDING A SERVICE-ORIENTED STATE IN UKRAINE .....48

**Kravchuk O.V.**

CREATION OF INFORMATION MODEL OF EXPERT AND CRIMINALIST  
DATA FORMALIZATION IN PUBLIC AUTHORITIES .....55

**Krylova I.I.**

STATE PROGRAMMING IN WATER SUPPLY AND WASTEWATER.....58

**Leonenko N.A.**

FINANCIAL MECHANISM OF STATE REGULATION OF TOURIST SPHERE OF UKRAINE.....66

**Marusheva O.A.**

ORGANIZATIONAL SUPPORT OF THE STATE MECHANISM STRUCTURE  
OF LEGAL REGULATION OF SOCIO-ECONOMIC RELATIONS  
IN CONSTRUCTION IN EUROPEAN COUNTRIES .....70

|   |            |
|---|------------|
| <b>Pozdniakova L.O., Omelianenko O.V.</b><br>CREATING A PUBLIC MANAGEMENT SYSTEM PERSONNEL<br>BY RAILWAY TRANSPORT.....   | <b>76</b>  |
| <b>Solovei D.A.</b><br>REGULATORY APPROACHES TO THE REALIZATION<br>OF THE STATE-PRIVATE PARTNERSHIP ON INNOVATION-INVESTMENT<br>ACTIVITY OF DOMESTIC ENTERPRISES .....                                    | <b>81</b>  |
| <b>Turetskov T.Ye.</b><br>ORGANIZATIONAL MECHANISM OF PUBLIC REGULATION<br>OF SMALL AND MEDIUM-SIZED ENTERPRISES IN IMPLEMENTATION<br>OF THE EU-UKRAINE ASSOCIATION AGREEMENT.....                        | <b>87</b>  |
| <b>Ulianova H.V.</b><br>THE IMPACT OF GLOBALIZATION PROCESSES ON EMPLOYMENT OF THE POPULATION .....   | <b>92</b>  |
| <b>Furdyk V.D., Rudynska S.M.</b><br>PREPARATION OF LEADERSHIPS IN THE FIELD OF MILITARY MEDICINE<br>UNDER GLOBALIZATION CONDITIONS .....   | <b>96</b>  |
| <b>Kharaim I.V.</b><br>THEORETICAL AND METHODOLOGICAL ASPECTS<br>OF PUBLIC MANAGEMENT OF ENGINEERING ACTIVITY<br>IN CONSTRUCTION BY INVOLVING CONSULTING ENGINEER.....                                    | <b>101</b> |
| <b>Khudoshyna O.V., Kurdil N.V.</b><br>THE RISK-ORIENTED APPROACH AS A BASIS FOR IMPROVING<br>THE LEGAL MECHANISM OF STATE REGULATION OF MEDICAL PRACTICE IN UKRAINE .....                                | <b>107</b> |
| <b>Shevchuk O.R.</b><br>SOCIAL-ORIENTED DIRECTIONS OF THE STATE REGULATION<br>AS A FACTOR OF OPTIMIZATION OF PHYSICAL CULTURE AND SPORTS DEVELOPMENT .....  | <b>113</b> |
| <br><b>LOCAL GOVERNMENT</b>   |            |
| <b>Samoilova O.V.</b><br>UKRAINE'S MIGRATION POLICY AS AN ELEMENT OF REGIONAL STABILITY .....   | <b>117</b> |
| <br><b>PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF STATE SECURITY<br/>AND THE PROTECTION OF PUBLIC ORDER</b>  |            |
| <b>Kryshtanovych M.F., Hontar Z.H.</b><br>IMPROVEMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION IN SOCIAL DEVELOPMENT<br>IN THE CONTEXT OF SECURITY OF UKRAINIAN REGIONS:<br>PROBLEMS AND PERSPECTIVES FOR RESOLUTION..... | <b>124</b> |
| <b>INFORMATION ABOUT THE AUTHORS .....</b>  | <b>129</b> |

# ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351

*Мартишин Д.С.*

Міжрегіональна академія управління персоналом

## ШЛЯХИ ОПТИМІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ПРАВОСЛАВНИХ ЦЕРКОВ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ РОЗВИТКУ ВІДНОСИН ДЕРЖАВИ ТА РЕЛІГІЙНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

*У статті розглянуто шляхи оптимізації соціальної політики українських православних церков у контексті відносин держави та релігійних організацій в Україні. Систематизовано предметне поле дослідження, визначено основні категорії й теоретичні поняття соціальної політики церкви, що застосовуються в процесі аналізу соціальної політики держави. У контексті державного управління розглянуто сучасні теоретичні засади соціальної політики українських православних церков і показано вплив соціальної політики церкви на соціальні зміни в житті України.*

*Автором окреслено шляхи оптимізації окремих напрямів соціальної політики українських православних церков. Вочевидь, у сучасному світі проблематика соціальної політики церкви набула нового значення та надзвичайної поширеності через глобальні культурні, політичні, соціальні й економічні виклики, що поставили під сумнів і критичний огляд велику кількість теоретичних постулатів радянської атеїстичної науки, яка свідчила, що релігія має бути усунута із життя сучасного суспільства. Сьогодні соціальна політика церкви охоплює широке коло теологічних питань: від соціальної доктрини християнства, спрямованої на вивчення соціальної проблематики буття людства, до забезпечення цілісності розвитку сучасного соціуму. З погляду соціального вчення церкви метою суспільного розвитку людства є саме суспільство, зростання можливостей для реалізації духовної й соціальної місії кожної людини. Саме тому соціальна політика церкви спрямована на підвищення рівня унікальності, самобутності, творчості, самореалізації і свободи людської особистості.*

*В умовах політичної та економічної кризи глобального світу не тільки держава має бути соціальним амортизатором перетворень, а й церква має проводити активну соціальну політику в умовах викликів сучасного світу.*

**Ключові слова:** соціальна політика церкви, соціальне вчення, доктрина, процеси державотворення, релігія, наука, теологія, християнство, суспільство, глобалізація, оптимізація, релігійні організації.

**Постановка проблеми.** Актуальність і необхідність ґрунтовного наукового дослідження соціальної політики православних церков України полягає в тому, що соціальне служіння християнства є важливим фактором священної місії церкви у світі. Соціальне вчення церкви спрямоване на досягнення духовних і соціально-орієнтованих результатів діяльності релігійних громад, на розвиток християнської місії та позитивний вплив церкви на життя держави, суспільства й глобального світу. Саме тому сьогодні різко підвищився науковий інтерес до соціального вчення християнства та соціальної думки православних церков України. Не лише теологи

почали цікавитися проблематикою державотворення, політології, публічної комунікації, а й політологи, державні управлінці, філософи, соціологи та правознавці звернулися до основ соціального вчення християнського світу. Теологічні знання церкви, її соціальна політика інтенсивно впроваджуються в сучасну освіту, науку та багатогранне життя українського суспільства. Отже, релігія мотивує сучасну людину й тим самим формує реальне поле духовної культури сучасної України [3, с. 20–29].

Отже, зміни в сучасному світі стимулюють процеси становлення, розвитку соціальної політики церкви, шляхи оптимізації соціального

служіння християнства. На нашу думку, саме виникнення соціальної політики церкви стало відповіддю на запити глобалізації, модернізації, секуляризації та багатограних соціальних потреб людства. І це не випадково, бо нині розбудова високорозвиненої демократичної, правової й соціальної держави потребує значного вдосконалення та коригування соціальної політики церкви. Виникає гостра потреба у формуванні соціальної доктрини християнства, яка комплексно враховує потреби глобалізації, модернізації, інформаційного ринку, інноваційного розвитку країни, інтегрування держави в Європейський Союз і світове економічне середовище. Роль церкви в державному розвитку є однією з основних галузей дослідження в галузі релігієзнавства, філософії, соціології релігії, державного управління. Витоки становлення соціального вчення церкви беруть свій початок ще з часів біблійної історії, діяльності старозавітних пророків [2, с. 24–25].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Вивченням проблем соціальної філософії, соціології, релігієзнавства займалися як зарубіжні вчені – М. Вебер, С. Хантінгтон, Ф. Фукуяма, Р. Нібур, Ч. Тейлор, Т. Райт, А. Сторкі, Т. Бремер, Г. Кюнг, Д. Карсон, Х. Казанова, так і вітчизняні дослідники – В. Бедь, К. Говорун, М. Маринович, П. Толочко, В. Лубський, П. Яроцький, А. Колодний, В. Бондаренко, Л. Филипович, Ю. Чорноморець, В. Єленський, А. Деркач, В. Кириленко, О. Саган, О. Шуба, М. Пірен, М. Палінчак, В. Бебик, В. Петренко, М. Черенков, А. Зінченко, Ю. Кальниш, С. Плохій, О. Субтельний, В. Ульяновський, М. Кудряков, І. Ісіченко, О. Драбинко, І. Мацелюх, С. Головін [6–8; 12; 13; 15; 18–19].

Актуальними щодо дослідження у сфері соціальної роботи є праці видатних українських вчених: А. Капської, М. Алфьорова, І. Зверєвої, Г. Лактіонової, О. Безпалько, В. Шахрай, І. Бідзюри, Н. Грабовенко, В. Верещак [1; 14; 16]. Певною мірою можна залучити розробки в галузі державного управління таких науковців: В. Алексєєва, О. Бухтатого, М. Головатого, Г. Щокіна, В. Куйбіди, О. Пархоменко-Куцевіл, І. Розпутенка, О. Якименка, Ю. Сурміна, С. Романенка, О. Радченка, В. Пасічника, Д. Кіслова, В. Козакова, Г. Дмитренка, І. Чаплай, А. Валюха та інших [4; 12; 13; 16].

Доречно зауважити, що комплексних досліджень, присвячених розгляду соціальної політики православних церков України саме у сфері

публічного врядування й державного управління, практично немає.

Отже, аналіз останніх публікацій і генезис наукового розуміння соціальної політики церкви свідчить про багатовекторність розвитку цієї проблематики в контексті становлення доктрини національного державотворення та суспільного розвитку. Варто зазначити, що сучасний рівень вивчення соціальної політики церкви став можливий унаслідок тривалого конструктивного діалогу релігії та науки, релігійних організацій, держави й громадянського суспільства. Еволюція семантики поняття «соціальна політика» відбувається з удосконаленням діалогу держави та церкви, з розвитком суспільно-політичних відносин і має чіткий часовий вимір, який співпадає з викликами часу й глобальними проблемами людства.

**Постановка завдання. Метою статті є** вивчення шляхів оптимізації соціальної політики українських православних церков у контексті відносин держави та релігійних організацій в Україні.

Мета дослідження зумовила постановку й вирішення таких завдань:

- систематизувати предметне поле дослідження, визначити основні категорії й теоретичні поняття соціальної політики церкви, що застосовуються в процесі аналізу соціальної політики держави;
- розглянути сучасні теоретичні засади соціальної політики українських православних церков;
- у контексті державного управління показати вплив соціальної політики церкви на соціальні зміни в житті України;
- окреслити шляхи оптимізації окремих напрямів соціальної політики українських православних церков.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** У сучасному світі проблематика соціальної політики церкви набула нового значення та надзвичайної поширеності через глобальні культурні, політичні, соціальні й економічні виклики, що поставили під сумнів і критичний огляд велику кількість теоретичних постулатів радянської атеїстичної науки, яка наполягала на тому, що релігія має бути усунута із життя сучасного суспільства. Сьогодні соціальна політика церкви охоплює широке коло теологічних питань: від соціальної доктрини християнства, спрямованої на вивчення соціальної проблематики буття людства, до забезпечення цілісності розвитку



сучасного соціуму. З погляду соціального вчення церкви метою суспільного розвитку людства є саме суспільство, зростання можливостей для реалізації духовної й соціальної місії кожної людини. Саме тому соціальна політика церкви спрямована на підвищення рівня унікальності, самобутності, творчості, самореалізації і свободи людської особистості.

Нагадаємо, що до українських православних церков належать Українська православна церква (УПЦ) з предстоятелем – митрополитом Онуфрієм (Березовським) [10]; Православна церква України (ПЦУ) з предстоятелем – митрополитом Епіфанієм (Думенком) [5], Українська автокефальна православна церква (оновлена) (УАПЦ(о)) на чолі з архієпископом Харківським і Полтавським Ігорем (Ісіченком). Православна церква України (ПЦУ) створена на базі Української православної церкви київського патріархату (УПЦ КП) під керівництвом патріарха Філарета (Денисенка) [17] та Української автокефальної православної церкви (УАПЦ) на чолі з митрополитом Макарієм (Малетичем). До цієї новоствореної релігійної організації увійшли лише два архієреї Української православної церкви (УПЦ) – митрополит Олександр (Драбинко) і митрополит Симеон (Шостацький) [9].

До цього варто додати, що вагомий і неоцінений внесок у розбудову Української держави, соціальної політики християнства робить Українська греко-католицька церква (УГКЦ) з предстоятелем – верховним архієпископом Святославом (Шевчуком). Зазначимо, що сьогодні загрозливими для українського народу були й залишаються не лише проблеми війни, національної безпеки, формування національної ідеї, економічні аспекти розвитку держави, а й насамперед питання його духовної цілісності, міцності й духовного єднання. Нині питання церковної єдності, цілісності української держави, міжконфесійний мир, релігійне порозуміння набули надто духовної та соціальної гостроти в соціальній політиці християнських церков України.

Осмыслиючи соціальну політику православних церков України, зосередимо увагу на самому значенні поняття «політика». Професор Г. Щокін нагадує, що «політика – одне з найскладніших явищ, включених у цілісність соціального життя. Цим пояснюється велика кількість (більше ніж дев'яносто) визначень політики. Комплексний характер політики припускає її вивчення на основі сукупності економічних, соціологічних, психологічних та інших знань» [19, с. 23].

На нашу думку, державне управління є сполучною ланкою між реальними процесами політики соціальною філософією, релігієзнавством, соціальним ученням церкви. Ця наука, з одного боку, постачає матеріал для формулювання державницьких ідей, а з іншого – розробляє способи їх конкретного втілення в життя. У методологічному плані відмінність державного управління від соціальної доктрини церкви криється в розбіжностях наукових підходів до вивчення людини та суспільства. Якщо емпіричний науковий підхід багато в чому матеріалізує процеси державотворення, то соціальна політика церкви відновлює значущість людини (її свободи, творчості, розуму, віри, сподівань), духовних цінностей для розвитку суспільства, поєднуючи матеріальні та духовні інтереси людства на шляху розвитку сучасної цивілізації [19, с. 23–24].

Соціальна політика церкви претендує на синтез релігійних і наукових знань людства про протиріччя людського буття (дух, душа, тіло; небесне й земне). Релігія несе знання про способи досягнення такого соціального та політичного порядку, який би найбільше відповідав біблійній традиції, вимогам людської гідності й духовним уявленням людства про справедливий світ. Основні теми соціальної політики церкви – проголошення біблійного вчення про Бога, людину та суспільство, соціальне служіння церкви, місія християнського світу, діалог церкви та держави, політична влада й відповідальність людини перед Богом, загальне благо людства, соціальна справедливість, справи милосердя й любові, релігійні підстави політичної діяльності й державотворення, шляхи духовного та історичного розвитку людства.

З погляду соціальної доктрини церкви розвиток державного управління як науки і як самостійної дисципліни має проходити в руслі конструктивного діалогу християнських теологів і світських науковців. Державне управління є продовженням релігійних, філософських, світоглядних, теологічних, ідеологічних установок і програм, теоретичних та емпіричних поглядів на багатогранний розвиток держави й суспільства [8; 11; 13; 18].

Загальними складниками соціальної політики церкви є:

– теоретичні й методологічні основи християнської теології (релігійні цінності, світогляд, картини світу, синтез різних суспільних і теологічних наук);

– соціальне вчення церкви й державне управління, які належні до загальних стратегічних цілей і програм сучасної політики та державотворення;

– конкретні духовні й соціальні завдання в житті християнина, реалізація християнської місії, безпосередня практична діяльність у житті релігійних громад і сучасного суспільства;

– практичні дії релігійних громад із реалізації державної політики;

– систематичний науково-богословський аналіз отриманих практичних результатів із життя соціуму та держави;

– коригування відповідно до результатів цього аналізу всіх попередніх ланок формування і здійснення соціальної політики церкви (зворотний зв'язок).

Переконані, що соціальною стає та держава, населення якої поділяє цінності свободи, демократії, соціальної справедливості, толерантності, взаємоповаги, єдності, соборності й солідарності. Кожній релігійній громаді притаманні відповідальність перед Богом за долю світу, держави, церкви, громади й особистості. Авторський колектив українських учених наголошує, що «ідеологічні засади соціальної політики держави відтворюються в її меті, типі соціальної політики і беруть початок у соціокультурних та релігійних традиціях соціуму» [1, с. 29]. Один із найвідоміших сучасних соціологів релігії, професор факультету соціології Джорджтаунського університету Хосе Казанова пише: «В історії Сполучених Штатів та й інших країн теж, не раз бувало, що Церкви та релігійні групи виступали основними надавцями певних соціальних послуг: освіти, медичної опіки, допомоги нужденним» [6, с. 19].

Наголосимо, що соціальна політика церкви ефективна тоді, коли зумовлює практичне втілення християнських цінностей у життя суспільства й держави, коли закладається бачення майбутнього християнської спільноти (есхатологія, еклезіологія, соціологія, державне управління, публічна теологія) і відбуваються пошуки вирішення реальних проблем сучасного світу. Отже, вивчення науковцями соціального вчення церкви в контексті державного управління виконує двоєдине завдання: з одного боку, накопичене в релігії (наприклад, релігійна мотивація, соціальні доктрини, моральні цінності, духовні інтереси людини) сучасна наука розглядає з погляду теорії, а з іншого – аналізує, критично оцінює і практично розвиває те найважливіше,

цінне й вічне, що дала релігія для вивчення соціальних процесів і явищ загалом. Це й визначає місце соціальної політики церкви та значення серед інших наук, які вивчають людину, державу й суспільство.

На нашу думку, активна, впливова й розвинена соціальна діяльність релігійних громад є важливим елементом будь-якої демократичної держави та реалізації ефективної державної політики у сфері державно-церковних відносин. Повноцінний аналіз соціальної політики церкви можна здійснити лише на широкому міждисциплінарному тлі, враховуючи напрацювання багатьох наук: релігійної етики, соціального вчення церкви, соціальної доктрини християнства, державного управління, політології, соціології, публічної теології. Це дає велике уявлення про місію християнства, вагомий внесок релігії у державне будівництво та цілісну й ціннісну мозаїку наукової картини сучасного світу.

На нашу думку, в умовах політичної й економічної кризи глобального світу не тільки держава є соціальним амортизатором перетворень, а й церква має здійснювати активну соціальну політику в умовах викликів сучасного світу.

У результаті розвитку соціального вчення церкви починають поступово формуватися теологічні розробки, концепції, теорії та програми соціального розвитку релігійних громад, а духовне життя християнина поступово починає розглядатися крізь призму християнської соціології, соціальної філософії, соціальних цінностей і комунікації державного управління. У багатогранній діяльності церкви починає домінувати новий напрям, що має назву соціальної політики.

**Висновки.** Зазначимо, що християнські теологи не так давно звернулися до вивчення засад державного управління, політології, публічної комунікації й соціальної політики держави. Тому різняться як підходи до вивчення соціальної проблематики, так і поняття самої соціальної політики церкви, її складники, категорії, методи і принципи. У час становлення та розвитку України як самостійної й незалежної держави відроджується й християнська теологічна думка як невід'ємний складник української культури та історії. Теологія як галузь знань про Бога, світ і людину значно розширює засоби та можливості духовного загартування української нації, формування світогляду сучасної людини, її здатності зміцнювати рідну державу на засадах християнської віри й моралі.

Отже, основними шляхами оптимізації соціальної політики православних церков України на сучасному етапі є такі:

– створення духовних, правових, соціальних, політичних та інституційних передумов для реалізації християнськими громадами своїх духовних потреб і політичних, соціальних та економічних інтересів, виявлення активності релігійних спільнот у напрямі розвитку соборності, соціального служіння, місії, становлення

громадянського суспільства й реалізації реальної демократії в українській державі;

– максимальне збереження духовного потенціалу українського православ'я у сфері державного управління, науки, освіти, виховання, медицини, армії, культури, збереження історичної й культурної спадщини українського народу;

– формування професійної і трудової мотивації кожного окремого християнина й релігійних громад, що відповідає вимогам соціальної доктрини церкви.

#### Список літератури:

1. Соціальна політика в Україні: навч. посіб. / М.А. Алфьоров, В.І. Альохін, І.П. Бідзюра, О.Г. Карпенко. Київ: ДП «Вид. дім «Персонал», 2014. 272 с.
2. Гавриїл (Кризина Я.В.), архім.; Діонісій Мартишин, прот. Соціальне служіння Православної Церкви в умовах викликів сучасного світу: монографія. Київ: ДП «Вид. дім «Персонал», 2018. 254 с.
3. Гавриїл (Кризина Я.В.), сп.; Діонісій Мартишин, прот. Вступ до православної теології: посібник. 2-ге вид., перероб. і допов. Київ: ДП «Вид. дім «Персонал», 2019. 296 с.
4. Головатий М.Ф. Людина і політика: підруч. для студ. вищ. навч. закл. Київ: ДП «Видавничий дім «Персонал», 2012. 352 с.
5. Епіфаній (Думенко), митрополит. Соціальне служіння – один із пріоритетних напрямів діяльності Української Православної Церкви Київського Патріархату. *Православний вісник Київського Патріархату*. 2018. № 5. С. 48–50.
6. Казанова Х. Релігія в сучасному світі: плюралізм, секуляризація, глобалізація / пер. з англ. Романа Скакуна. Львів: Видавництво Українського католицького університету, 2019. 348 с.
7. Кальниш Ю.Г. Перспективи розвитку державно-церковних відносин в Україні (соціальне партнерство). *Українська держава і Церква: філософські, теологічні та практичні аспекти співпраці в інтересах людини*: матеріали Наук.-практ. конф., м. Київ, МАУП, 19 трав. 2016 р. Київ: ДП «Вид. дім «Персонал», 2016. С. 46–48.
8. Мартишин Д.С. Діалог Української Православної Церкви та суспільства у процесі політичних трансформацій України: монографія. Київ: ДП «Вид. дім «Персонал», 2017. 272 с.
9. Олександр (Драбинко), митрополит Переяслав-Хмельницький і Вишневський. Українська Церква: шлях до автокефалії. До дискусій навколо канонічного статусу, богослужбової мови та історії Української Церкви. Київ: Фонд пам'яті Блаженнішого Митрополита Володимира, ДУХ І ЛІТЕРА, 2018. 684 с.
10. Основи соціальної концепції Української Православної Церкви. Київ: Інформаційно-видавничий центр УПЦ, 2002. 80 с.
11. Пеций Михаил, прот., Мартышин Дионисий, прот. Современные проблемы христианской философии истории: учебное пособие. Киев: ДП «Изд. дом «Персонал», 2016. 124 с.
12. Радченко О.В., Пробийголова С.В., Пробийголова Н.В. Практикум з історії політичної думки України: навчальний посібник. Харків: Асоціація докторів державного управління; Луганськ: Вид-во СНУ ім. В. Даля, 2010. 352 с.
13. Раметов И.А., Мартышин Д.С. Вклад русской религиозной философии в развитие социального учения Православной Церкви. Киев: ДП «Вид. дім «Персонал», 2016. 124 с.
14. Семигіна Т.В. Порівняльна соціальна політика: навчальний посібник. Київ: МАУП, 2005. 276 с.
15. Тейлор Ч. Секулярна доба. Книга друга / пер. з англ. О. Панича. Київ: ДУХ І ЛІТЕРА, 2018. 616 с.
16. Управлінські аспекти соціальної роботи: курс лекцій / М.Ф. Головатий (кер. авт. кол.), М.П. Лукашевич, Г.А. Дмитренко та ін. Київ: МАУП, 2004. 368 с.
17. Філарет (Денисенко), патріарх. Проповіді, промови, послання, інтерв'ю. Київ: Видавничий відділ УПЦ Київського Патріархату, 2007. Т. 7. 800 с.
18. Чопей Б., Мартышин Д., протоиерей. Основы социального учения Русской Православной Церкви: учебное пособие. Киев: Духовно-просветительский центр имени Святых Апостолов, ДП «Издательский дом «Персонал», 2013. 306 с.
19. Щокін Г.В. Основи політичної науки. Київ: МАУП, 2006. 184 с.

## ПУТИ ОПТИМИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ ПРАВОСЛАВНЫХ ЦЕРКВЕЙ УКРАИНЫ В КОНТЕКСТЕ РАЗВИТИЯ ОТНОШЕНИЙ ГОСУДАРСТВА И РЕЛИГИОЗНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

*В статье рассмотрены пути оптимизации социальной политики украинских православных церквей в контексте отношений государства и религиозных организаций в Украине. Систематизировано предметное поле исследования, определены основные категории и теоретические понятия социальной политики церкви, которые применяются в процессе анализа социальной политики государства. В контексте государственного управления рассмотрены современные теоретические основы социальной политики украинских православных церквей и показано влияние социальной политики церкви на социальные изменения в жизни Украины.*

*Автором обозначены пути оптимизации отдельных направлений социальной политики украинских православных церквей. Очевидно, что в современном мире проблематика социальной политики церкви приобрела новое значение и особое распространение посредством глобальных культурных, политических, социальных и экономических вызовов, которые поставили под сомнение и критический обзор большое количество теоретических постулатов советской атеистической науки, которая утверждала, что религия должна быть удалена из жизни современного общества. Сегодня социальная политика церкви охватывает широкий круг теологических вопросов: от социальной доктрины христианства, направленной на изучение социальной проблематики бытия человечества, к обеспечению целостности развития современного социума. С точки зрения социального учения церкви целью общественного развития человечества является само общество, рост возможностей для реализации духовной и социальной миссии каждого человека. Именно поэтому социальная политика церкви направлена на повышение уровня уникальности, самобытности, творчества, самореализации и свободы человеческой личности.*

*В условиях политического и экономического кризиса глобального мира не только государство должно быть социальным амортизатором преобразований, но и церковь должна проводить активную социальную политику в условиях вызовов современного мира.*

**Ключевые слова:** социальная политика церкви, социальное учение, доктрина, процессы государства, религия, наука, теология, христианство, общество, глобализация, оптимизация, религиозные организации.

## THE WAYS OF OPTIMIZATION OF THE SOCIAL POLICY OF THE ORTHODOX CHURCHES OF UKRAINE IN THE CONTEXT OF DEVELOPMENT OF RELATIONS OF THE STATE AND RELIGIOUS ORGANIZATIONS

*The ways of optimization of the social policy of Ukrainian Orthodox Churches in the context of relations between the state and religious organizations in Ukraine are considered. The subject field of the research has been systematized, the main categories and theoretical concepts of the social policy of Church used in the process of analyzing the state's social policy have been defined. In the context of public administration, the contemporary theoretical foundations of the social policy of Ukrainian Orthodox Churches have been considered and the influence of the social policy of the Church on social changes in the life of Ukraine has been shown.*

*The author outlines the ways of optimizing of certain areas of social policy of Ukrainian Orthodox Churches. Obviously, in today's world the issue of social policy of the Church has gained a new sound and extraordinary prevalence due to global cultural, political, social and economic challenges that have cast doubt and critique of a large number of theoretical postulates of Soviet atheistic science, which testified to the fact that religion has been eliminated from the life of modern society. Today the social policy of the Church covers quite a wide range of theological issues: from the social doctrine of Christianity which is aimed at studying the social problems of human existence to ensure the integrity of the development of modern society. From the point of view of the social doctrine of the Church the goal of social development of mankind is society itself, the growth of opportunities for the realization of spiritual and social mission of each person. That is why the social policy of the Church is aimed at increasing the level of uniqueness, identity, creativity, self-realization and freedom of the human personality.*

*In the context of political and economic crisis of global world not only the state acts as a social dampening of transformations but also the Church must pursue an active social policy in conditions of the challenges of the modern world.*

**Key words:** social policy of the Church, social doctrine, doctrine, processes of state creation, religion, science, theology, Christianity, society, globalization, optimization, religious organizations.

## МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 352/354

**Бовсунівська І.В.**

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

### ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНЕ ПАРТНЕРСТВО ЯК ОБ'ЄКТ ТЕОРЕТИЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

*У статті зроблено спробу уточнення змісту поняття «публічно-приватне партнерство» (ППП) та виокремлено різні аспекти дослідження цього явища українськими науковцями. Визначено особливості аналізу публічно-приватного партнерства фахівцями економічних, управлінських і правових наук. Зосереджено увагу на особливостях дослідження цього явища спеціалістами з публічного управління в розрізі окремих спеціальностей з акцентом на актуальності й новизні досліджень. Визначено спільне та відмінне у співвідношенні змістів явищ публічно-приватного й державно-приватного партнерства.*

**Ключові слова:** публічно-приватне партнерство, державно-приватне партнерство, наукова новизна досліджень державно-приватного партнерства, проекти державно-приватного партнерства, державне управління, бізнес, економіка.

**Постановка проблеми.** В умовах погіршення економічної ситуації та фінансової кризи в Україні особливого значення для забезпечення економічного розвитку територій набуває активізація інвестиційної діяльності, що, враховуючи обмеженість бюджетних ресурсів, вимагає залучення додаткового позабюджетного фінансування для реалізації масштабних модернізаційних проектів у різних секторах економіки. Одним із таких механізмів залучення є публічно-приватне партнерство, яке є своєрідним інституційним та організаційним альянсом публічної влади і приватного сектору, створеним задля реалізації суспільно значущих проектів розвитку стратегічно важливих видів економічної діяльності. Актуальність використання механізму PPP в Україні пояснюється такими причинами, як наявність у державній і комунальній власності великої кількості майна та цілісних майнових комплексів, які потребують інвестицій у їх оновлення й запровадження ефективного господарського управління; необхідність залучення значних інвестицій у масштабні інфраструктурні проекти та стратегічні галузі промисловості задля забезпечення економічного розвитку держави й регіонів; вищий, порівняно з публічними органами влади, рівень управління та наявність значного досвіду застосування передових технологій у приватному секторі внаслідок спеціалізації на певному виді господарської діяльності; наявність значних інвестиційних ресурсів у

приватних компаній і їх зацікавленість у довгострокових проектах із державними гарантіями.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** В останнє десятиліття в наукових колах усе частіше обговорюються питання сучасної теорії і практики публічно-приватного партнерства. Це стосується численних зарубіжних фахівців. У роботах Р. Аронетіса, Д. Аудріца, Ф. Басанеса, Р. Болла, М. Віліса, Дж. Гелбрейта, С. Греве, К. Джомо, Е. Єскамба, І. Іноземцева, А. Кеслера, Д. Кінга, Х. Крамера, М. Лендшел, Т. Нотебума, Д. Мендесі, У. Мерса, Д. Міранди, Ф. Монтейро, С. Осборна, Д. Платца, Дж. Ролза, К. Теуаса, К. Фелсінгера, М. Фліндерса, С. Харріса, А. Чоудхурі, К. Шарма, У. Шарпа та інших ґрунтовно розкрито найважливіші передумови виникнення публічно-приватного партнерства, основні форми й моделі його реалізації в ринковій економіці та вплив на соціально-економічний розвиток і рівень життя населення країн світу. Особливості взаємовідносин держави й бізнесу в трансформаційній економіці, зокрема інституційне забезпечення цього процесу, специфічні риси та суперечності розвитку державно-приватного партнерства в період ринкових перетворень досліджені в працях українських і російських учених: Л. Абалкіна, М. Айрапетяна, В. Базилевича, З. Варналія, З. Галушки, А. Гальчинського, В. Геєця, С. Глаз'єва, П. Єщенко, Я. Жаліла, В. Сизоненка, Л. Федулової, Є. Черевикова, А. Чухна та інших.

Вагомі теоретичні здобутки щодо проблематики розвитку інституту публічно-приватного партнерства в Україні представлені в роботах українських учених-економістів: М. Авксентьева, О. Афанасьєва, А. Бельянінова, Н. Бондара, І. Брайловського, О. Дикого, І. Запатріної, С. Захарова, Н. Клевцевич, М. Маісурадзе, А. Мостепанюк, О. Пильтяй, Н. Філіпова, Е. Шевченка, П. Шилепницького та інших.

Значний внесок у дослідження сутності, форм, моделей і механізмів публічно-приватного партнерства, визначення напрямів удосконалення адміністративно-правового регулювання цього інституту в Україні здійснили такі вчені-юристи, як О. Вінник, Г. Знаменський, В. Мамотов, О. Сиротюк, Д. Шликов, М. Сатановська, О. Сімсон, В. Струкова, І. Спасибо-Фатєєва.

На актуальність проблеми розвитку публічно-приватного партнерства в системі державного управління вказують численні теоретичні дослідження вітчизняних науковців, таких як Г. Аксьонова, В. Бакуменко, О. Балюк, О. Баталов, Н. Безбах, О. Бутник, О. Васильєва, О. Дацій, О. Длугопольський, С. Домбровська, С. Єрмілов, В. Жук, А. Заскалкін, П. Надолішній, С. Сімак, В. Узунов, О. Фоменко та інші.

Незважаючи на суттєву теоретичну розробленість публічно-приватного партнерства крізь призму різних наук, сьогодні мало досліджуваним залишається механізм публічно-приватного партнерства з позицій науки державного управління. Виходячи із цього, виникає потреба в комплексному дослідженні сутності й особливостей упровадження механізму публічно-приватного партнерства в процесі формування та реалізації державної політики в різних сферах у сучасних умовах, що сприяє розвитку суспільства загалом.

**Постановка завдання. Метою статті** є уточнення змісту явища публічно-приватного партнерства через призму узагальнення й аналізу інформації щодо здійснених в Україні за останні 12 років наукових досліджень феномена публічно-приватного партнерства передусім у межах захисту кандидатських і докторських дисертацій та аналіз сучасного стану розвитку публічно-приватного партнерства, виявлення основних проблем і визначення напрямів його подальшого розвитку.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** За останні 12 років в Україні захищено 38 дисертацій на теми, що прямо пов'язані з науковою проблемою публічно-приватного партнерства. У науковій літературі вживаються терміни: «дер-

жавно-приватне партнерство», «приватно-державне партнерство», «публічно-приватне партнерство», «публічно-державна кооперація» тощо. Більш усталеним є поняття «державно-приватне партнерство», яке, власне, і згадується в Законі України «Про державно-приватне партнерство», що традиційно пов'язане з роллю держави в суспільних відносинах. Варто одразу зауважити, що термін «публічно-приватне партнерство» (далі – ППП) є трохи ширшим, ніж термін «державно-приватне партнерство» (далі – ДПП), адже суб'єктами відносин у ДПП є органи державної влади, з одного боку, та приватні партнери – з іншого. Суб'єктами ж ППП є, з одного боку, приватні партнери, а з іншого – публічний сектор, який включає в себе не тільки державні органи влади, а й органи місцевого самоврядування, а крім того, некомерційні, недержавні, громадські організації, ініціативні групи, незалежні медіа, науковців, волонтерів.

Отже, можна вважати, що наукові дослідження ДПП – це дослідження в Україні явища публічно-приватного партнерства, але в більш вузькому значенні й з огляду на специфіку прояву та функціонування цього явища в нашій країні. У сучасних умовах господарювання більш коректним є термін «публічно-приватне партнерство» (в англійській літературі – Public Private Partnership, PPPs), що найбільш точно відтворює зміст концепції, оскільки в зарубіжній практиці у відносинах із приватним сектором активно беруть участь як органи державної влади, так й органи місцевого самоврядування, громадські організації, благодійні фонди.

Лише 6 науковців із 38 досліджували наукову проблему ППП, відповідно, у 32 роботах дослідники аналізують явище ДПП. Перша робота на тему ДПП захищена у 2009 році. У 2010 році захищено вже 4 роботи, у 2011 та 2012 роках – по 3 роботи, у 2013 році – уже 7 робіт, уперше з'являються докторські дисертації на цю тематику в кількості 2 роботи; у 2014 році захищено 5 робіт, із яких одна – докторська, у 2015 році – 11 робіт, із яких 4 є докторськими дисертаціями. Отже, за 7 років захищено 27 кандидатських і 7 докторських дисертацій. У 2017 році захищено ще дві дисертації (одна кандидатська й одна докторська з державного управління), присвячені публічно-приватному партнерству.

Найбільше дисертацій захищено за економічними спеціальностями – 14 кандидатських і 6 докторських; за юридичними спеціальностями захищено 6 кандидатських та 1 докторська дисертації, а за управлінськими – 9 кандидатських і 2 докторські

дисертації. Здобувачі наукових ступенів кандидатів і докторів юридичних наук досліджували господарсько-правові та адміністративно-правові засади ДПП в Україні, правову природу оренди майна та договірний механізм реалізації ДПП, а також правову модель ДПП в інноваційній стратегії України.

Здобувачі наукових ступенів кандидатів і докторів економічних наук досліджували загальні питання розвитку ППП (розвиток ДПП в трансформаційній економіці та в Україні, методологію, теорію, механізми розвитку ДПП, питання гармонізації інтересів сторін), деякі фінансові аспекти (фінансування проектів ППП, венчурне фінансування на засадах ДПП, питання формування фінансового потенціалу й організації бюджетного контролю в межах ППП), а також проблеми впровадження ППП в конкретних галузях і сферах (у вугільній промисловості, комунальному господарстві, дорожній галузі, науково-інноваційній сфері, цивільному будівництві, на ринку авіаційних перевезень, у морських портах, у транспортній інфраструктурі та інфраструктурних галузях загалом). Кандидатів і докторів наук з державного управління цікавили питання розвитку ДПП в різних галузях і сферах (таких як туристична галузь, науково-інноваційна сфера, сфера страхових послуг, сфера підприємництва), а також загальні питання реалізації та розвитку ДПП в Україні та питання управління публічно-приватним партнерством на місцевому рівні.

Подальший аналіз стосується дисертацій науковців лише спеціальностей державного управління. У рамках державного управління існують 5 спеціальностей: 25.00.01 – теорія та історія державного управління; 25.00.02 – механізми державного управління; 25.00.03 – державна служба; 25.00.04 – місцеве самоврядування; 25.00.05 – державне управління у сфері державної безпеки та охорони громадського порядку. Усі кандидатські та докторські дисертації (9 кандидатських і 2 докторські дисертації), які досліджують розвиток інституту публічно-приватного партнерства в Україні, захищені зі спеціальності 25.00.02 – механізми державного управління. Змістом спеціальності є дослідження теоретико-методологічних і науково-практичних проблем і закономірностей державних механізмів, адміністративно-організаційних напрямів державотворення, функцій, структури й особливостей апарату управління на різних рівнях.

Лише 2 науковці (С. Сімак [24] та О. Фоменко [30]) із 9 досліджували наукову проблему ППП,

відповідно, у 7 роботах дослідники аналізують явище ДПП. Перша робота на тему ДПП захищена у 2009 році (С. Захарова [15]) і присвячена дослідженню ДПП в системі регулювання туристичної галузі України.

Наступні дисертаційні роботи також присвячені дослідженню розвитку ДПП в різних сферах і на різних рівнях: у науково-інноваційній (С. Єрмілов [12]); у сфері страхових послуг (Н. Безбах [5]); у сфері культури (І. Дубок [11]); на регіональному рівні (А. Заскалкін [14]).

Значна кількість аспірантів і докторантів спеціальності державне управління намагаються привнести свій вклад у розвиток понятійного апарату, систематизувати основні підходи до базових категорій і засад публічно-приватного партнерства, досліджують історичний досвід розвитку інституту ППП в Україні, конкретизують зміст механізму ППП, розглядають організаційно-правове, інформаційно-комунікативне забезпечення механізму ППП в Україні (Н. Безбах [5], І. Дубок [11], В. Жук [13], С. Захарова [15], А. Заскалкін [14], С. Сімак [24], О. Фоменко [30]). Це свідчить про те, що явище ППП загалом і ДПП зокрема в Україні знаходиться в стані активного формування й не є до кінця оформленим. У зв'язку із цим багато дослідників у роботах узагальнюють кращий зарубіжний досвід застосування ППП в різних сферах і визначають можливість його використання у вітчизняній практиці з урахуванням українських реалій (С. Захарова [15], Н. Безбах [5], С. Сімак [24]).

Заслугове на увагу докторська дисертація С. Сімака «Інституційний розвиток публічно-приватного партнерства в системі державного управління» (2017 рік) [24]. У дослідженні узагальнено теоретичний доробок з проблем державного управління у сфері публічно-приватного партнерства, уточнено сутність і зміст основних категорій; систематизовано теоретичні підходи до визначення доцільності використання проектів ППП та визначено чинники їх ефективного розвитку; визначено напрями формування механізму взаємодії в рамках ППП в інноваційній сфері з метою ефективного розвитку національної інноваційної системи; сформовано концептуальну модель удосконалення системи інституційного забезпечення державного управління у сфері ППП з урахуванням особливостей взаємодії громадянського суспільства, органів державної влади та приватних партнерів в Україні; принципову модель взаємодії сторін у рамках проектів ППП, що враховує особливості взаємозв'язків його елементів.

Актуальним є дослідження О. Фоменко «Інституціональний механізм публічно-приватного партнерства в Україні в контексті децентралізації влади» (2018 рік) [30]. У дисертації комплексно з урахуванням сучасних методів пізнання, здобутків вітчизняних і зарубіжних досліджень, міжнародного та чинного законодавства України розкрито концептуальне бачення вдосконалення ППП з погляду міжнародних практик територіальної, інституціональної, організаційної децентралізації й децентралізації структурно-інституціональної взаємодії суб'єктів держави та бізнесу. Обґрунтовано основні напрями й алгоритм впровадження інституціонального механізму ППП як системного елемента державної регіональної політики в умовах децентралізації повноважень в Україні.

Також в Україні написано ґрунтовні монографічні дослідження з проблем партнерства, серед яких – роботи О. Амоші, Н. Боднар [6], Ю. Вдовенко, О. Дикого [10], Ю. Драгун, Ю. Залозної, І. Запатріної, А. Мельник, Н. Овчарової, С. Підгасць, В. Павлова, С. Сімака [24], О. Сімсон [26], В. Тищенко, П. Шилепницького [32] та інших.

**Висновки.** Сьогодні можна оцінити стан наукового розроблення проблематики цього дослідження як задовільний. У статті представлена значна кількість ґрунтовних досліджень учених різних спеціальностей із проблематики ППП, аналізу сучасного стану розвитку цього інституту, виявлення основних проблем і визначення напрямів його подальшого розвитку. Можна констатувати, що протягом останніх років інтерес науковців до питань ППП активно зростає, підвищується рівень теоретичних розробок проблем публічно-приватного партнерства. В Україні актуальність розвитку публічно-приватного партнерства зумовлена багатьма чинниками, тому ці проблеми стають усе більше перспективним напрямом наукових досліджень. Варто зазначити вагомий внесок українських учених у дослідження механізмів реалізації ППП в Україні в певних сферах: у сфері житлово-комунального господарства; у сфері збору, очищення та розподілення води; у сфері управління нерухомістю; у сфері оброблення відходів; у сфері туризму та відпочинку; у науково-

інноваційній сфері; у сфері аграрних, земельних, екологічних і космічних відносин; в автодорожній сфері.

Проблема ППП в українських дослідженнях подається й аналізується дещо обмежено, зокрема без детального аналізу діяльності суб'єктів, які роблять це партнерство публічно-приватним, а не лише державно-приватним. У сучасних умовах господарювання більш коректним є термін «публічно-приватне партнерство», що найбільш точно відтворює зміст концепції, оскільки в зарубіжній практиці у відносинах із приватним сектором активно беруть участь як органи державної влади, так й органи місцевого самоврядування, громадські організації, благодійні фонди.

Водночас нерозкритими та малодослідженими залишаються питання застосування ППП у сфері освіти, медицини й охорони здоров'я, екології, громадського порядку та безпеки, відпочинку, культури та спорту, у розвитку соціальної інфраструктури, у секторі телекомунікації.

Сьогодні надзвичайно актуальними є питання децентралізації влади, формування спроможних територіальних громад, ефективного управління територіями й різних аспектів місцевого самоврядування. Зміцнення місцевої економіки, конкурентоспроможності територій, збільшення інвестицій і підвищення якості життя вимагають розуміння процесів місцевого економічного розвитку й ужиття стратегічних дій в умовах мінливої та все більш конкурентоспроможної ринкової економіки. Зважаючи на конкурентні виклики нового століття й з огляду на позитивний досвід місцевого розвитку країн заходу, до планування майбутнього місцевого економічного розвитку варто підходити на засадах публічності, діалогу та погодження інтересів трьох суб'єктів національної економіки – «влади, бізнесу і громади». Саме такий підхід має лягти в основу модернізації економіки країни. Дослідження розвитку інституту ППП (партнерства публічної влади, приватного сектора та громади) як важливого складника спроможності об'єднаних територіальних громад вирішувати питання місцевого розвитку можуть стати предметом подальших наукових досліджень і дискусій.

#### Список літератури:

1. Боднар Н.М. Розвиток транспортної інфраструктури України на засадах державно-приватного партнерства : монографія. Київ: НТУ, 2014. 336 с.
2. Авксентьев М.Ю. Державно-приватне партнерство як сучасний механізм залучення інвестицій в інфраструктурні галузі України: автореф. дис. ... канд. екон. наук: спец. 08.00.03. Київ, 2010. 20 с.
3. Алавердян Л.М. Становлення і розвиток державно-приватного партнерства у вугільній промисловості України: автореф. дис. ... канд. екон. наук: спец. 08.00.03. Донецьк, 2011. 20 с.



4. Афанасьєва О.К. Організаційно-економічні основи розвитку державно-приватного партнерства в морських портах України: автореф. дис. ... канд. екон. наук: спец. 08.00.04. Одеса, 2011. 19 с.
5. Безбах Н.В. Формування державно-приватних партнерських відносин у сфері страхових послуг в Україні: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02. Київ, 2014. 20 с.
6. Боднар Г.Ф. Управління державно-приватними партнерствами на засадах гармонізації інтересів сторін: автореф. дис. ... канд. екон. наук: спец. 08.00.04. Івано-Франківськ, 2010. 20 с.
7. Бондар Н.М. Управління розвитком транспортної інфраструктури України на засадах державно-приватного партнерства: автореф. дис. ... докт. екон. наук: спец. 08.00.03. Київ, 2015. 41 с.
8. Брайловський І.А. Державно-приватне партнерство: методологія, теорія, механізми розвитку партнерства: автореф. дис. ... докт. екон. наук: спец. 08.00.01. Харків, 2015. 40 с.
9. Дем'янченко А.Г. Управління розвитком підприємств України на засадах впровадження державно-приватного партнерства (на прикладі морських портів): автореф. дис. ... докт. екон. наук: спец. 08.00.04. Маріуполь, 2014. 36 с.
10. Дикий О.В. Державно-приватне партнерство як механізм ефективного відтворення конвергентного потенціалу будівельних підприємств: автореф. дис. ... докт. екон. наук: спец. 08.00.04. Київ, 2013. 36 с.
11. Дубок І.П. Державно-приватне партнерство як механізм формування та реалізації культурної політики в Україні: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02. Київ, 2017. 20 с.
12. Єрмілов С.Ф. Формування механізмів державно-приватного партнерства в науково-інноваційній сфері України: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02. Запоріжжя, 2012. 20 с.
13. Жук В.П. Формування механізмів розвитку державно-приватного партнерства в Україні: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02. Київ, 2013. 20 с.
14. Заскалкін А.С. Механізми розвитку державно-приватного партнерства на регіональному рівні: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02. Харків, 2017. 20 с.
15. Захарова С.Г. Державно-приватне партнерство в системі регулювання туристичної галузі України: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02. Запоріжжя, 2009. 22 с.
16. Іщенко Т.М. Організація бюджетного контролю цивільного будівництва в проектах державно-приватного партнерства: автореф. дис. ... канд. екон. наук: спец. 08.00.04. Київ, 2015. 24 с.
17. Клевцєвич Н.А. Формування інституціональних умов партнерства приватного та державного секторів у комунальному господарстві України (на прикладі підприємств водопровідно-каналізаційного господарства): автореф. дис. ... канд. екон. наук: спец. 08.00.03. Одеса, 2011. 20 с.
18. Ковальова О.М. Венчурне фінансування на засадах державно-приватного партнерства: автореф. дис. ... канд. екон. наук: спец. 08.00.08. Одеса, 2015. 20 с.
19. Ляхович О.О. Державно-приватне партнерство в науково-інноваційній сфері: автореф. дис. ... канд. екон. наук: спец. 08.00.03. Тернопіль, 2014. 20 с.
20. Мостепанюк А.В. Розвиток державно-приватного партнерства в трансформаційній економіці: автореф. дис. ... канд. екон. наук: спец. 08.00.01. Київ, 2013. 20 с.
21. Овсянникова Я.О. Фінансування проектів публічно-приватного партнерства: автореф. дис. ... канд. екон. наук: спец. 08.00.08. Київ, 2014. 20 с.
22. Остапенко В.М. Формування фінансового потенціалу публічно-приватного партнерства в контексті фінансової політики держави: автореф. дис. ... канд. екон. наук: спец. 08.00.08. Харків, 2015. 20 с.
23. Полянська Н.О. Управління державно-приватним партнерством на ринку авіаційних перевезень: автореф. дис. ... канд. екон. наук: спец. 08.00.04. Київ, 2009. 20 с.
24. Сімак С.В. Інституційний розвиток публічно-приватного партнерства в системі державного управління: автореф. дис. ... докт. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02. Миколаїв, 2017. 36 с.
25. Сатановська М.А. Адміністративно-правове забезпечення державно-приватного партнерства в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Київ, 2015. 22 с.
26. Сімсон О.Е. Правова модель державно-приватного партнерства як інструмент гармонізації публічних і приватних інтересів в інноваційній стратегії України: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.04, 12.00.03. Харків, 2015. 42 с.
27. Струкова В.Д. Адміністративно-правове регулювання публічно-приватного партнерства в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Київ, 2016. 20 с.
28. Терещенко С.В. Договірний механізм реалізації державно-приватного партнерства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.04. Київ, 2012. 20 с.
29. Філіпова Н.В. Державно-приватне партнерство в системі залучення інвестицій в дорожню галузь: автореф. дис. ... канд. екон. наук: спец. 08.00.03. Чернігів, 2013. 20 с.
30. Фоменко О.П. Інституціональний механізм публічно-приватного партнерства в Україні в контексті децентралізації влади: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02. Івано-Франківськ, 2018. 20 с.

31. Шевченко Е.Ю. Організаційно-економічні засади забезпечення публічно-приватного партнерства при реалізації інфраструктурних проектів муніципального водопостачання та водовідведення: автореф. дис. ... канд. екон. наук: спец. 08.00.04. Харків, 2013. 22 с.

32. Шилепницький П.І. Розвиток інституту державно-приватного партнерства в Україні: автореф. дис. ... докт. екон. наук: спец. 08.00.03. Львів, 2013. 40 с.

### **ПУБЛИЧНО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО КАК ОБЪЕКТ ТЕОРЕТИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ В СФЕРЕ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

*В статье сделана попытка уточнения содержания понятия «публично-частное партнерство» (ПЧП) и выделены различные аспекты исследования этого явления украинскими учеными. Определены особенности анализа публично-частного партнерства специалистами экономических, управленческих и правовых наук. Сосредоточено внимание на особенностях исследования этого явления специалистами публичного управления в разрезе отдельных специальностей с акцентом актуальности и новизны исследований. Определены общее и отличное в соотношении смыслов явлений публично-частного и государственно-частного партнерства.*

**Ключевые слова:** публично-частное партнерство, государственно-частное партнерство, научная новизна исследований публично-частного партнерства, проекты публично-частного партнерства, государственное управление, бизнес, экономика.

### **PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AS THE OBJECT OF THE THEORETICAL STUDIES IN THE PUBLIC ADMINISTRATION**

*There was made an attempt to clarify the meaning of public private partnership (PPP) and to single out the various aspects of the study of this phenomenon by Ukrainian scientists in this article. It was determined the specificity of the analysis of PPP by experts of economic, administrative and legal sciences. It was focused on the specifics of research of this phenomenon by specialists in public administration in a section of individual specialties with an emphasis on relevance and novelty of research. It was determined common and different points in the ratio of contents of phenomena of public-private and governmental-private partnerships.*

**Key words:** public-private partnership, governmental-private partnership, scientific novelty of research of public-private partnership, projects of public-private partnership, government, business, economics.

УДК 378:372.77(477)

**Бондаренко А.І.**

Національний університет цивільного захисту України

## МЕХАНІЗМИ АУДИТУ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСОВИХ ПРОГРАМ ЯК РІЗНОВИД ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ

*У статті досліджено механізми аудиту державних фінансових програм як різновиду державного фінансового контролю. Зокрема, охарактеризовано особливості внутрішнього та зовнішнього контролю державних фінансових програм. Виокремлено складники контролю за фінансами державно-приватного партнерства. Проаналізовано ризики впровадження програм, орієнтованих на державно-приватне партнерство.*

**Ключові слова:** державні фінансові програми, державно-приватне партнерство, ризики, аудит, контроль.

**Постановка проблеми.** У процесі здійснення фінансового контролю органами державного фінансового контролю використовуються певні види й методи контролю, спрямовані на оцінку ефективності бюджетних витрат і ступеня досягнення запланованих результатів програми. Вищезазначене зумовлює актуальність обраної теми дослідження.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Сьогодні в науковій літературі й у нормативно-правових актах немає єдиного підходу до трактування таких понять, як види й форми державного фінансового контролю [1–4].

Найбільшого поширення набула точка зору, згідно з якою під державним фінансовим контролем розуміється складник, що виражає зміст цілого і водночас відрізняється від інших частин конкретними носіями контрольних функцій (суб'єктами), об'єктами контролю, що, у свою чергу, зумовлює й відмінності в методах здійснення контрольних дій [2, с. 212].

У літературі існує безліч підходів до класифікації видів державного фінансового контролю. Серед них доцільно відзначити розподіл державного фінансового контролю залежно від суб'єктів контролю на зовнішній і внутрішній контроль [3; 4]. Але аудит державних фінансових програм, зокрема його напрям, присвячений державно-приватному партнерству, все ще потребує подальших досліджень.

**Постановка завдання.** Метою роботи є дослідження механізмів аудиту державних фінансових програм як різновиду державного фінансового контролю.

Для досягнення поставленої мети в роботі вирішується низка завдань:

– охарактеризувати особливості внутрішнього та зовнішнього контролю державних фінансових програм;

– виокремити складники контролю за фінансами державно-приватного партнерства;

– проаналізувати ризики впровадження програм, орієнтованих на державно-приватне партнерство.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Низка вчених проводить розмежування залежно від гілки влади, тобто внутрішній контроль здійснюється органами виконавчої влади, а зовнішній – законодавчими (представницькими) органами. Також існує підхід, згідно з яким поділ відбувається в залежно від функціональної націленості суб'єктів контролю й завдань, що вирішуються.

Внутрішній контроль є більш предметним, скільки органи внутрішнього контролю мають велику інформаційну обізнаність, знають специфіку реалізації власних державних фінансових програм, їх недоліки та проблеми. У свою чергу, зовнішній контроль незалежний і дає більш об'єктивну оцінку процесу фінансового забезпечення та його результатам. Розподіл державного фінансового контролю на зовнішній і внутрішній є організаційним моментом унаслідок конституційного розмежування повноважень різних гілок влади. Розрив або ослаблення зв'язків між двома сторонами контролю – внутрішнім і зовнішнім – невідмінно призводить до зниження результативності всієї системи контролю.

Залежно від часу проведення державного фінансового контролю виділяють такі його форми:

– попередній контроль, що здійснюється до початку впровадження операцій з розподілу та використання грошових фондів. Цей вид фінансового контролю має вагоме значення для запобігання порушенням фінансової дисципліни;

– поточний (оперативний) контроль, що здійснюється в процесі реалізації фінансових операцій у ході виконання фінансових зобов'язань держави,

отримання й використання коштів для адміністративно-господарських витрат тощо;

– наступний контроль, що здійснюється після впровадження фінансових операцій (після виконання видаткової частини бюджету) [2; 3].

Необхідно відзначити, що фінансовий контроль реалізації державних програм акцентується на ефективності витрачання бюджетних коштів, тобто відбувається поступовий перехід на аудит ефективності, який передбачає не тільки перевірку ступеня досягнення запланованих результатів, а й розроблення рекомендацій щодо усунення системних причин, що заважають їх повному досягненню. Аудит ефективності бюджетних витрат на реалізацію державних програм дає змогу виявити «слабкі» місця програм і мінімізувати ризики. Аудит державних фінансових програм України застосовується для оцінювання якості їх формування та реалізації в частині:

– відповідності ходу й результатів їх реалізації заданим вимогам;

– обґрунтованості й дотримання графіків виконання окремих етапів робіт і відомостей про ресурсне забезпечення;

– співвідношення результатів із витраченими ресурсами [1; 4].

Зміст аудиту державних фінансових програм повинна становити не тільки фіксація фактів виділення витратних коштів, а й підтвердження досягнення ефекту, на який розраховували під час ухвалення рішення про їх виділення.

Велику роль у запобіганні порушенням фінансової дисципліни відіграє відкритість результатів державного фінансового контролю за програмними витратами бюджету для громадськості. Можливість використання оперативних результатів заходів державного фінансового контролю за видатками бюджету на реалізацію державних програм і їх публічність є необхідною умовою реалізації приватної ініціативи в галузі інвестицій у програмні заходи, наприклад, за допомогою державно-приватного партнерства.

Варто звернути увагу на те, що реалізація державних програм за допомогою державно-приватного партнерства вимагає особливого контролю з боку органів влади, тому цей контроль повинні здійснювати органи внутрішнього контролю. Контроль за фінансами державно-приватного партнерства умовно можна розділити на два складники:

– контроль дотримання зобов'язань за угодою про державно-приватне партнерство й контроль ефективності роботи приватного партнера, який виконується стосовно процесу проведення робіт і

досягнення результатів на всіх етапах реалізації програми;

– контроль управління ризиками та зобов'язаннями, закріпленими за державним сектором.

Зокрема, стосовно контролю процесу проведення робіт, то він передбачає контроль:

– дотримання термінів;

– здійснення фінансування;

– технічного обслуговування об'єкта угоди;

– експлуатації об'єкта угоди [2; 4].

Щодо контролю досягнення результатів на всіх етапах реалізації програми, то він повинен здійснюватися за допомогою:

– звітних даних про реалізацію заходів програми, що надаються приватним партнером в органи влади. Порядок, терміни надання інформації повинні бути закріплені в угоді про державно-приватне партнерство;

– експертних даних – незалежні експерти повинні бути залучені до роботи щодо збирання, аналізу інформації про якість виконаних робіт на об'єкті в рамках реалізації державної програми;

– даних громадського опитування про задоволеність споживачів якістю виконаних робіт на об'єкті в рамках реалізації державної програми.

Результати контролю діяльності приватного партнера можуть бути підставою для прийняття рішень про зміну умов або дострокового розірвання угоди про державно-приватне партнерство.

Стосовно контролю управління ризиками та зобов'язаннями, закріпленими за державним сектором, то він передбачає:

– контроль за фактичними й очікуваними показниками потенційних ризиків реалізації державної програми для держави;

– розроблення заходів щодо зниження ймовірності настання ризиків для держави, а також щодо усунення нових потенційних ризиків, здатних виникнути в процесі реалізації державної програми [1; 3].

З метою ефективного управління ризиками в цьому контексті доречно розробити реєстр ризиків для кожної сторони державно-приватного партнерства. Цей документ рекомендується розробляти до підписання угоди про державно-приватне партнерство з метою реалізації державної програми. Він повинен включати в себе перелік ризиків і зобов'язань із зазначенням відповідних показників і джерел інформації, на підставі яких здійснюється контроль. Так, інформація про кожний окремих ризик повинна включати в себе такі дані:

- опис ризику та його статусу (поточного стану);
- ступінь впливу ризику на реалізацію заходів державної програми, аналіз можливих наслідків;
- оцінку наслідків настання ризиків у грошовому еквіваленті;

- способи управління ризиком;
- відповідальність і порядок взаємодії сторін під час здійснення ризику.

Виділяють п'ять способів управління ризиками:

- уникнення – призводить до зміни параметрів або скасування державної програми;
- перенесення – передача ризиків тій стороні партнерства в процесі реалізації державної програми, яка буде найкращим чином контролювати ризик за найменших витрат. При цьому сторона, яка прийняла ризик, має свободу в прийнятті рішень щодо методів контролю за ризиком;
- прийняття ризику – допускається для несуттєвих ризиків;
- мінімізація – полягає в хеджуванні, отриманні гарантій;
- резервування – створення резервів на випадок непередбачених витрат [1–3].

При цьому варто відзначити, що збирання й обробка інформації є важливим етапом процесу управління ризиком. У процесі управління ризиком до повноти та якості інформації висуваються особливі вимоги, так як відсутність повної інформації є одним з істотних факторів ризику і при-

йняття рішення в умовах неповної інформації слугує джерелом додаткових фінансових втрат.

**Висновки.** Отже, як результат проведення поточного дослідження в можемо резюмувати таке:

1. Охарактеризовано особливості внутрішнього й зовнішнього контролю державних фінансових програм. Підкреслено, що внутрішній контроль є більш предметним, скільки органи внутрішнього контролю мають велику інформаційну обізнаність, знають специфіку реалізації власних державних фінансових програм, їх недоліки та проблеми. У свою чергу, зовнішній контроль незалежний і дає більш об'єктивну оцінку процесу фінансового забезпечення та його результатам.

2. Виокремлено складники контролю за фінансами державно-приватного партнерства: контроль дотримання зобов'язань за угодою про державно-приватне партнерство й контроль ефективності роботи приватного партнера, який виконується стосовно процесу проведення робіт і досягнення результатів на всіх етапах реалізації, контроль управління ризиками та зобов'язаннями, закріпленими за державним сектором.

3. Проаналізовано ризики впровадження програм, орієнтованих на державно-приватне партнерство. Виділено відповідні способи запобігання цим ризикам: уникнення, перенесення, прийняття, мінімізація та резервування.

#### Список літератури:

1. Барановський О. Антикризові заходи урядів і центральних банків зарубіжних країн. *Вісник НБУ*. 2009. № 4. С. 8–19.
2. Чистов С.М. Державне регулювання економіки. Київ, 2000. 316 с.
3. Чугунов І.Я. Державний внутрішній фінансовий контроль: стратегія розвитку. *Фінанси України*. 2009. № 4. С. 3–12.
4. Шнипко О.С. Інноваційний дефолт України: економіко-технологічний контекст. Київ, 2009. 248 с.

#### МЕХАНИЗМИ АУДИТА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФИНАНСОВЫХ ПРОГРАММ КАК РАЗНОВИДНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

*В статье исследованы механизмы аудита государственных финансовых программ как разновидности государственного финансового контроля. В частности, охарактеризованы особенности внутреннего и внешнего контроля государственных финансовых программ. Выделены составляющие контроля финансов государственно-частного партнерства. Проанализированы риски внедрения программ, ориентированных на государственно-частное партнерство.*

**Ключевые слова:** государственные финансовые программы, государственно-частное партнерство, риски, аудит, контроль.

#### MECHANISMS OF THE STATE FINANCIAL PROGRAMS AUDIT AS THE KIND OF THE STATE FINANCIAL CONTROL

*The mechanisms of the state financial programs audit as the kind of the state financial control are investigated in the article. In particular, the features of internal and external control of the state financial programs are characterized. The components of control of finances of public-private partnership are allocated. The risks of introduction of the programs focused on public-private partnership are analyzed.*

**Key words:** state financial programs, public-private partnership, risks, audit, control.

*Валід Камаль Абдель Салам Атіа*

Міжнародний гуманітарний університет

## СИСТЕМА ОРГАНІВ ПАТОЛОГОАНАТОМІЧНОЇ СЛУЖБИ В УМОВАХ ПРОВЕДЕННЯ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ

*У статті проаналізована система органів патологоанатомічної служби в умовах проведення реформи децентралізації галузі охорони здоров'я, розглянуті переваги й недоліки впровадження централізованої та децентралізованої моделей організації органів патологоанатомічної служби. Доведена перевага використання централізованої моделі організації органів патологоанатомічної служби в соціально-економічних умовах України на теперішньому етапі.*

**Ключові слова:** система органів патологоанатомічної служби, децентралізація системи охорони здоров'я.

**Постановка проблеми.** На сучасному етапі розвитку нашої країни проведення реформи децентралізації влади та підвищення значення регіонального управління відіграє дуже важливу роль. Указані реформи зараз знаходяться на етапі початку їх практичного впровадження та мають на меті подальший розвиток демократії, формування соціального суспільства, залучення територіальних громад до державного управління тощо.

Медична галузь є однією з важливіших галузей у кожній країні та потребує особливого ставлення до вироблення шляхів її організації й управління. Процес децентралізації в галузі охорони здоров'я України вже розпочатий, тому доцільність його проведення в окремих структурних підрозділах Міністерства охорони здоров'я (далі – МОЗ) викликає необхідність додаткових наукових досліджень та обґрунтування на теоретичному рівні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** На проблеми регулювання діяльності патологоанатомічної служби (далі – ПАС) сьогодні звертають увагу все більше наукових і практичних працівників як в Україні, так і закордоном. Але багато питань залишаються неосвітленими, знаходяться на рівні теоретичних розробок чи формування проблематики. Тому на особливу увагу заслуговують праці таких українських і зарубіжних авторів, як С.В. Горюнова, Б.Е. Єшмуротов, А.І. Іскандаров, В.Л. Коваленко, О.О. Коваленко, А.С. Котуза, Д.Р. Кулдашев, Л.Г. Роша та ін.

Для досягнення поставленої мети в процесі дослідження серед основних методів використані історичний, системно-структурний і порівняльно-правовий. Історичний метод дослідження засто-

совано під час вивчення формування основних нормативно-правових джерел із регулювання й тенденцій організації органів ПАС у нашій країні. Системно-структурний метод дослідження використовувався для вивчення наукових точок зору з приводу системи органів ПАС на теперішньому етапі. За допомогою порівняльного методу проведений аналіз двох основних систем організації структури органів ПАС.

**Постановка завдання.** Метою статті є проведення дослідження основних моделей побудови системи органів ПАС та обґрунтування впровадження централізованої чи децентралізованої моделі в сучасних соціально-економічних умовах в Україні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Станом на 2017–2018 рр. ПАС України представлена у вигляді самостійних патологоанатомічних бюро та патологоанатомічних відділень багато-профільних лікарень науково-дослідних інститутів, диспансерів, пологових будинків.

Система органів ПАС України складається з: закладів/підрозділів, що підпорядковуються МОЗ України (патологоанатомічні відділення лікувально-профілактичних закладів; патологоанатомічні бюро, патологоанатомічний центр, патогістологічні (патоморфологічні) лабораторії; а також лікарі-патологоанатоми у складі лікувальних закладів);

– закладів/підрозділів ПАС відомчих лікувальних закладів (воєнні госпіталі; лікувальні заклади міністерств транспорту і внутрішніх справ, служби безпеки України тощо);

– приватні заклади/підрозділи служби та фізичні особи-підприємці.

Уперше патологоанатомічна служба в нашій країні регламентована наказом Наркомату охорони здоров'я в 1935 р. № 641 на правах патологоанатомічних відділень при лікарнях. Служба була покликана поліпшити якість діагностики та наукових медичних розробок.

Разом із тим служба використовувала практично один метод діяльності – патологоанатомічний розтин померлих хворих (аутопсія), за допомогою якого шляхом ретроспективного клініко-морфологічного аналізу можна було встановити достовірну картину розвинутих патологічних процесів, їх давність, ступінь вираженості, ступінь участі в розвитку летального результату, можливі помилки прижиттєвої діагностики та лікування.

Невисока результативність організації ПАС на правах відділень при лікарнях була очевидною, однак лише на початку 80-х рр. ХХ ст. зроблені спроби її реорганізації за типом бюро судово-медичної експертизи. Відправною точкою такої перебудови можна вважати Наказ МОЗ СРСР «Про подальше вдосконалення патологоанатомічної служби в країні» від 1983 р. № 375, у якому регламентувався прообраз патологоанатомічних бюро, а в Положенні про порядок організації та проведення клініко-патологоанатомічних конференцій введено обов'язкове призначення двох співголів (клініциста й патологоанатома) для ведення конференцій, що виключало можливість авторитарних рішень спірних питань. Уведені були також нові категорії розбіжностей клінічного й патологоанатомічного діагнозів.

Наказом МОЗ СРСР від 1988 р. № 203 ПАС повинна була реорганізуватися в самостійні патологоанатомічні бюро, але цей процес не був доведений до кінця [1].

Сьогодні побудова органів ПАС з погляду вдосконалення їх управління й організації викликає дискусію в науковців і практиків. Загалом фахівці розійшлися на прихильників моделі централізації та децентралізації органів ПАС.

Децентралізація, шлях, на який вирішило стати українське суспільство, – явище складне й багатогранне, що має багато проявів у різноманітних сферах. У зв'язку з прийняттям Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку створення госпітальних округів» [2] і Примірного Положення про госпітальні округи [3], цей процес можна вважати вже розпочатим у медичній сфері.

Важливим складником проведення реформи децентралізації системи охорони здоров'я можна

також уважати ухвалення Закону України «Про державні фінансові гарантії надання медичних послуг та лікарських засобів» [4], прийняття Закону України «Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості» [5], який визначає правові, організаційні засади й напрями регулювання розвитку охорони здоров'я в сільській місцевості для забезпечення гарантій рівного доступу громадян до якісного медичного обслуговування [6, с. 73].

Усі вказані нормативно-правові акти говорять про необхідність реорганізації структурних підрозділів МОЗ України у зв'язку із започаткуванням тенденції децентралізації в медичній сфері.

Але, що стосується реформування органів ПАС за принципом децентралізації її органів, існують зовсім протилежні погляди. Про негативний і позитивний досвід реорганізації органів ПАС шляхом їх децентралізації свідчить і практика зарубіжних країн.

Так, низка штатів Нової Зеландії вже створила повністю інтегровані державні патологічні служби державних лікарень, що, на їхню думку, необхідно для досягнення масштабу та логістики, необхідної для досягнення як результатів, так і ефективності. Проте на основі аналізу зібраного статистичного матеріалу внесені рекомендації щодо розроблення бізнес-кейсу з метою розглянути вартість і вигоду створення єдиної державної структури для складання чотирьох державних госпітальних центрів і мереж патології Нової Зеландії. У ході виконання поставленої рекомендації команді ініціативної групи з питань патології здоров'я Нової Зеландії поставлено завдання розробити бізнес-модель, включаючи бізнес-кейс, у якій окреслюються та оцінюються переваги й ризики, які необхідно враховувати під час вирішення того, чи потрібно впроваджувати ПАС штату. Після проведення всебічних консультацій рекомендовано NSW Health приступити до створення ПАС штату.

Розроблення бізнес-моделі для патології здоров'я Нової Зеландії спрямовано на політику уряду, яка спирається на основні цінності співробітництва, відкритості, поваги та розширення можливостей. Обидва процеси, які запроваджено для підготовки цієї бізнес-моделі, і сама модель відображають політику в галузі охорони здоров'я та цінності в галузі охорони здоров'я й спрямована на оптимізацію ПАС [7].

Незалежне міжнародне експертне співтовариство бачить основними недоліками децентралізованої ПАС:

- дефіцитне фінансування служби за «залишковим» принципом;
- неможливість раціонального використання дорогого високотехнологічного обладнання для прижиттєвих морфологічних досліджень;
- неможливість забезпечити раціональну логістику маршрутизації прижиттєвих морфологічних досліджень;
- неможливість здійснення повноцінної функції контролю якості лікувально-діагностичної роботи за результатами патологоанатомічних розтинів [8].

Але ПАС децентралізована в багатьох країнах. Проте подібна модель вимагає підкріплення дуже вагомою фінансовою базою, натомість країни, в яких фінансування ПАС відбувається за залишковим принципом, не можуть на це розраховувати [9].

Наявне матеріально-технічне забезпечення й фінансування ПАС у країнах СНГ недостатньо для ефективного виконання основних функцій [10; 11; 12]. Організація та проведення патологоанатомічних досліджень у медичних організаціях СНГ мають суттєві недоліки, які стосуються передусім матеріально-технічного, методичного та кадрового забезпечення [13].

В умовах загального ресурсного дефіциту охорони здоров'я необхідний пошук рішень, що дасть змогу підвищити ефективність ПАС за найменших витрат [14].

Тому централізована модель ПАС може стати більш привабливою в соціально-економічних умовах нашої країни.

Крім цього, створення централізованої моделі ПАС має дати змогу за наявного дефіциту кадрів і засобів більш раціонально використовувати наявне обладнання та витратні матеріали [15]. Водночас такий підхід має сприяти стандартизації виконуваної роботи і стимулювати медичні організації до більш якісного надання медичної допомоги населенню [16; 17].

Централізація ПАС шляхом створення державної або муніципальної установи допоможе посилити організаційно-методичну роль служби, її вплив на надійність і якість інформації про смертність, посилити відомчий контроль за станом діагностики й адекватністю лікування в лікувально-профілактичних установах. На початковому етапі в умовах реформування служби таке посилення організаційно-методичної функції ПАС можливо за виділення в органах управління охороною здоров'я штатних фахівців, які здійснюють управління та координацію діяльності підрозділів служби [18].

Тому одною з перспективних моделей організації ПАС у нашій країні варто вважати модель створення інституту патології – навчально-науково-практичного об'єднання на базі патологоанатомічного бюро, до складу якого входять установа охорони здоров'я – патологоанатомічне бюро, кафедри медичного вищого навчального закладу, наукові підрозділи, унітарне підприємство з експертним центром, що здійснює комерційну діяльність [19].

Централізована форма організації патологоанатомічної служби у вигляді регіонального інституту патології, на думку зарубіжних фахівців, також уважається прогресивною формою й може бути рекомендована в інших регіонах [20].

Централізована форма організації органів ПАС, незважаючи на всі очевидні переваги, має практичний негативний досвід. Наприклад, у Республіці Білорусь централізація ПАС визнана загалом негативною, що відображено в преамбулі галузевого наказу патологоанатомічної служби [21], а досвід і публікації Російської Федерації свідчать про неоднозначну оцінку проведених реформ централізації [22].

Але, на думку практиків і теоретиків, застосування моделі централізації ПАС у РФ шляхом створення державного або муніципального патологоанатомічного бюро дає змогу посилити організаційно-методичну роль служби, її вплив на надійність і якість інформації про смертність, відомчий контроль за станом діагностики та адекватністю лікування в лікувально-профілактичних установах [18].

Часткове практичне впровадження централізації ПАС в Україні сьогодні має теж суперечливі результати. Наукові публікації та дослідження із цього питання майже відсутні. За умови проведення в Україні медичної реформи в окремих областях спостерігаються хаотичні процеси як централізації, так і децентралізації служби.

Тому перспектива розвитку ПАС бачиться не тільки у виділенні її в самостійну ланку охорони здоров'я, а й в уніфікації форм організації та методів діяльності. Не секрет, що патологоанатоми, які працюють у невеликих відділеннях, часто знаходяться на низькому професійному рівні й залежать від адміністрації лікарень, тому їхні звіти малодостовірні, некритичні й недостатньо інформативні для статистики та аналізу якості клінічної діагностики. Створення на базі кафедр патологічної анатомії медичних вишів навчально-науково-практичних об'єднань дасть змогу уніфікувати й оптимізувати всі напрями діяльності патологоанатомічної служби [1].



**Висновки.** У сьогоднішніх соціально-економічних умовах нашої країни на основі аналізу переваг і недоліків централізованої та децентралізованої моделей системи органів ПАС упровадження централізованої моделі побудови ПАС України видається більш привабливим. Вагомими перевагами при цьому можуть стати оптимізація фінансування

та забезпечення служби належним устаткуванням, ефективність використання ресурсів, посилення організаційно-методичної ролі служби, наявність якісного відомчого контролю за станом діагностики й адекватністю лікування в лікувально-профілактичних установах, підвищення рівня професійних якостей лікарів-патологоанатомів тощо.

#### Список літератури:

1. Учебно-методическое пособие по патологической анатомии и биопсийно-секционному курсу / Ю.В. Каминский, В.С. Тимошенко, О.Г. Полушин и др. Владивосток: Медицина ДВ, 2005. 400 с. URL: 2005https://medic.studio/patologicheskaya-anatomiya/lektsiya-struktura-patologoanatomicheskoy-67624.html.
2. Про затвердження Порядку створення госпітальних округів: Постанова Кабінету Міністрів України від 30.11.2016 № 932. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/932-2016-%D0%BF>.
3. Про затвердження Примірнього положення про госпітальний округ: Наказ Міністерства охорони здоров'я від 20.02.2017 № 165. URL: [http://moz.gov.ua/ua/portal/dn\\_20170220\\_165.html](http://moz.gov.ua/ua/portal/dn_20170220_165.html).
4. Про державні фінансові гарантії надання медичних послуг та лікарських засобів: Закон України від 19.10.2017 № 2168-VIII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2018. № 5. Ст. 31.
5. Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості: Закон України від 14.11.2017 № 2206-VIII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2018. № 5. Ст. 32.
6. Янчук А. Децентралізація і реформування системи охорони здоров'я: до постановки питання. *Вісник АПСВТ*. 2018. № 1. С. 72–74.
7. Асоціація патологів України. URL: [http://ddr.minjust.gov.ua/uk/4fb589488a61b230\\_c242f6ff843ca1ab/asociaciya\\_patologiv\\_ukrayiny/](http://ddr.minjust.gov.ua/uk/4fb589488a61b230_c242f6ff843ca1ab/asociaciya_patologiv_ukrayiny/).
8. Материалы к разработке целевых индикаторов качества патологоанатомических исследований / В.Л. Коваленко, В.Н. Кокшаров, Л.В. Кактурский, О.Д. Мишнев, В.З. Терехов. *Архив патологии*. 2012. Т. 74. Вып. 1. С. 56–59.
9. Сычугув Г.В., Дивисенко А.С., Шиман И.Н. Анализ структурной организации и ресурсного обеспечения патологоанатомической службы Челябинской области. *Вестник Смоленской государственной медицинской академии*. 2016. Т. 15. № 1. С. 47–53.
10. Доросевич А.Е. Смоленский областной институт патологии – современная форма организации патологоанатомической службы: организационно-тактические принципы создания и повседневной деятельности. *Архив патологии*. 1999. № 2. С. 40–44.
11. Смоленская область в цифрах. 2016: Краткий статистический сборник / Е.Ю. Зубкова, Г.А. Архипова, И.И. Еремина и др.; под ред. Е.Ю. Зубковой. Смоленск: Смоленскстат, 2016. 368 с.
12. Патологоанатомическая служба в Приморье: проблемы и перспективы / Ю.В. Каминский, В.С. Тимошенко, О.Г. Полушин, В.И. Колесников. *Тихоокеанский медицинский журнал*. 2008. № 3. С. 95–103.
13. Доросевич А.Е., Дмитриев И.В. Организация здравоохранения, институт патологии как прогрессивная форма организации патологоанатомической службы в Смоленском регионе. *Вестник Смоленской государственной медицинской академии*. 2017. Т. 16. № 3. С. 144–150.
14. Мальцев С.Н. Организация работы патологоанатомической службы региона для повышения качества статистической информации о причинах смертности населения: автореф. дисс. ... канд. мед. наук. Новосибирск, 2004. 18 с.
15. Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти: взаимодействие страховых компаний и патологоанатомической службы по снижению смертности и повышению качества медицинской помощи / А.А. Старченко, Д.А. Зинланд, Е.Н. Третьякова и др. *Актуальные вопросы патологической анатомии*: материалы Межрегиональной научно-практической конференции, 27–28 октября 2011 г. Ижевск: Ижевская государственная медицинская академия, 2011. С. 115–117.
16. Коваленко О.О. Сучасний стан адаптації міжнародних стандартів у систему охорони здоров'я України. *Україна. Здоров'я нації*. 2015. № 3 (Спецвипуск). С. 54–58.
17. Про розвиток та удосконалення патологоанатомічної служби в Україні: Наказ МОЗ України від 12.05.1992 № 81. URL: [http://uazakon.com/documents/date\\_3z/pg\\_gmcwxj/index.htm](http://uazakon.com/documents/date_3z/pg_gmcwxj/index.htm).
18. Основные итоги деятельности патологоанатомической службы Челябинской области в 2011 году / В.Л. Коваленко, Г.В. Сычугув, В.Н. Кокшаров, Г.А. Белоусова, А.Е. Пастернак. *Актуальные вопросы патологоанатомической практики*: материалы Научно-практической патологоанатомической конференции Уральского федерального округа. Челябинск: Челябинская государственная медицинская академия, 2012. С. 11–19.

19. Мальцев С.Н. Организация работы патологоанатомической службы региона для повышения качества статистической информации о причинах смертности населения: автореф дисс. ... канд. мед. наук. URL: <http://www.dissercat.com/content/organizatsiya-raboty-patologo-anatomicheskoi-sluzhby-regiona-dlya-povysheniya-kachestva-stat#ixzz5ZgumRba2>.

20. О дальнейшем совершенствовании патологоанатомической службы в стране: Приказ МЗ СССР от 4 апреля 1983 г. № 375. Москва, 1983.

21. The Royal College of Pathologists. URL: <https://www.rcpath.org/>.

22. Материалы к разработке целевых индикаторов качества патологоанатомических исследований / В.Л. Коваленко, В.Н. Кокшаров и др. *Архив патологии*. 2012. Вып. 1. С. 56–58.

23. Басинский В.А. Актуальные проблемы патологоанатомической службы. *Журнал Гродненского государственного медицинского университета*. 2003. № 1. С. 76–79.

### **СИСТЕМА ОРГАНОВ ПАТОЛОГОАНАТОМИЧЕСКОЙ СЛУЖБЫ В УСЛОВИЯХ ПРОВЕДЕНИЯ РЕФОРМЫ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ОТРАСЛИ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ УКРАИНЫ**

*В статье проанализирована система органов патологоанатомической службы в условиях проведения реформы децентрализации отрасли здравоохранения, рассмотрены преимущества и недостатки внедрения централизованной и децентрализованной моделей организации органов патологоанатомической службы. Доказано преимущество использования централизованной модели организации органов патологоанатомической службы в социально-экономических условиях Украины на нынешнем этапе.*

**Ключевые слова:** *система органов патологоанатомической службы, децентрализация системы здравоохранения.*

### **SYSTEM OF PATHOLOGOANATOMIC SERVICE BODIES IN THE CONTEXT OF HEALTH CARE BRANCH DECENTRALIZATION REFORM IN UKRAINE**

*The article analyzes the pathoanatomical service organs system in the context of health care branch decentralization reform, advantages and disadvantages of pathoanatomical service bodies organization centralized and decentralized models introducing are considered. The advantage of centralized pathoanatomical services organization model using in the socio-economic conditions in Ukraine at the present stage is proved.*

**Key words:** *system of pathoanatomical service bodies, decentralization of health care system.*

Гаврилюк А.М.

Київський національний університет культури і мистецтв

## ТУРИСТИЧНЕ ПОРТФОЛІО ЕЛЕМЕНТА НЕМАТЕРІАЛЬНОЇ КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ ЯК ЗАСІБ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

*У статті проаналізовано теоретико-правові засади державної регіональної політики щодо збереження та популяризації нематеріальної культурної спадщини українського народу засобами туризму. Указано на пріоритетну роль місцевих громад у процесі її реалізації за принципами історичної спадкоємності, етнокультурного і сталого розвитку територій. Обґрунтовано особливості розроблення туристичного портфоліо елемента нематеріальної культурної спадщини як складника комплексу заходів державної регіональної політики в Україні.*

**Ключові слова:** портфоліо, туризм, нематеріальна культурна спадщина, державна регіональна політика.

**Постановка проблеми.** Поняття «портфоліо» набуло активного застосування в Західній Європі в XV–XVI ст. як засіб презентації містобудівної документації у вигляді ескізів проєктів, яку представляли архітектори в особливій папці (теці) своїм замовникам. Їх уміст давав можливість скласти уявлення про результати професійної майстерності виробників наданих послуг. Тому етимологія поняття «портфоліо» фокусується в межах тлумачень: портфель, тека для важливих документів (з англійської); досье, збірка досягнень (із французької); перелік виконаних робіт, папка спеціаліста (з італійської) тощо.

Досить активно технологія представлення досягнень у вигляді портфоліо почала використовуватися в наш час дизайнерами, фотографами, модельєрами, політиками, управлінцями, освітянами, майстрами народної творчості як зручний та ефективний засіб надання узагальненої інформації про об'єкт або предмет уваги. Нині використання методу портфоліо є одним із основних трендів презентації як індивідуальних, так і колективних досягнень. Цінність портфоліо як інформаційного ресурсу полягає в здатності демонструвати динаміку змін, виконаних завдань, отриманих результатів, що стосуються особи чи об'єкта.

Актуальною ця технологія є й у сфері туризму. Однак якщо в більшості випадків мова йде про формування портфоліо особистісних компетентностей фахівця сфери туризму [8], то використання портфоліо для презентації території або певних проєктів у туризмі практично відсутнє.

Тому спробуємо презентувати в статті особливості розроблення туристичного портфоліо

елемента нематеріальної культурної спадщини (далі – елемент НКС) як сучасного інформаційного ресурсу про територію, в межах якої побутує автентична культура виконавського мистецтва, звичаїв, обрядів, святкувань, знань і практик, що стосується природи та Всесвіту, навичок, пов'язаних із традиційними ремеслами (народними художніми промислами), виховними й освітніми заходами, тощо.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У науковій літературі, яка охоплює дві суміжні сфери: туризм та НКС, нині лише почала формуватися теоретико-методологічна база з незначної кількості наукових доробків А. Гаврилюк [2], В. Дем'ян [4], В. Дяченко [5], В. Телеуці [12] та інших авторів. Дослідники вказують на важливу місію туризму як засобу поширення інформації про НКС регіону/країни, акцентують увагу на дбайливому ставленні до ціннісних аспектів її збереження на засадах сталого розвитку, виключаючи факти заподіяння загроз існуванню живої традиції.

Останніми роками почала активніше впроваджуватися і нормотворча діяльність, що дало змогу змістити акценти в діяльності регіональних органів влади в бік пошуку унікальних туристичних «точок зростання». Показовим став 2018 рік, що змінив ставлення органів публічної влади до проблем розвитку територій як осередків побутування живої традиції НКС. Активізація діяльності місцевої влади в умовах децентралізації та нової регіональної політики щодо охорони елемента НКС на певній території визначила заходи просвітницько-промоційної, виховної, освітньої роботи й затребували оновленого погляду на

використання переваг туризму як засобу атрактивної презентації території.

Разом із тим недостатньо дослідженими й досі залишаються аспекти, пов'язані із застосуванням інноваційних підходів до туристичної промоції території через використання методу розроблення портфоліо, визначаючи цим не вирішені раніше частини загальної проблеми.

**Постановка завдання. Мета статті** полягає у виокремленні теоретико-правових засад створення туристичного портфоліо елемента НКС як засобу реалізації державної регіональної політики в Україні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Відповідно до п. 4 ст. 4 Глобального етичного кодексу туризму, визначається беззаперечна місія туризму в разі просування елементів НКС як ресурсної бази, що має активний вплив на процвітання традиційної культури [3].

Окрім того, згідно зі ст. 13 Конвенції про охорону НКС (далі – Конвенція), на державу-учасницю (тобто й Україну) покладається комплекс завдань, які забезпечують охорону, розвиток і підвищення ролі НКС у суспільстві, наявної на її території, докладається комплекс зусиль для вироблення спільної політики, спрямованої на включення охорони цієї спадщини до програм планування території, та здійснюється підготовка фахівців, здатних до реалізації її основних положень [6].

Водночас антропологічне навантаження на територію побутування елементів НКС, надмірна комерціалізація управлінських процесів у сфері туризму, неетичне ставлення до традицій, ігнорування інтересів місцевого населення можуть негативно впливати на процеси її збереження. Саме тому лише громаді належить виключне право бути основним бенефіціарієм урегулювання будь-якої туристичної діяльності, пов'язаної з культурною спадщиною, що локально має прив'язку до певної адміністративно-територіальної одиниці. Громадами визначаються й майбутні перспективи розвитку регіонів, утверджуються основи локальної ідентичності місцевих жителів, забезпечується повага до історико-культурної спадщини, вирішуються питання соціального захисту й зайнятості населення тощо.

У статті 12 Конвенції зазначається, що для охорони кожна держава-учасниця складає декілька переліків НКС, що є на її території, які оприлюднюються регулярно [6]. Відповідно до п. 7 Порядку ведення національного переліку елементів НКС в Україні, ведення національного

переліку здійснює Міністерство культури України. У документі зазначається, що національний перелік елементів НКС є державною інформаційною системою, яка забезпечує збирання, накопичення, обробку, захист, облік, доступ до інформації про наявні на території України елементи НКС з метою їх охорони [11].

За умов успішно розробленої та впровадженої державної й регіональної політики у сфері НКС стають можливими активні дії громади щодо реалізації заходів з охорони. Відповідно до пп. 1, 2 ст. 2 Конвенції, під цими поняттями розуміють дії з ідентифікації, документування, дослідження, збереження, захисту, популяризації, підвищення її ролі, передачі, зокрема, шляхом формальної та неформальної освіти, а також відродження різних аспектів [6].

Їх активне локальне впровадження створює умови для утвердження соціальної єдності, сталого розвитку, економічного зростання місцевих громад. Як зазначає В. Дем'ян, «успішно розроблена політика у сфері НКС може слугувати своєрідним «клеєм», що зміцнює єдність громади» [4, с. 131].

Відповідно до п. 2 розділу I Порядку ведення національного переліку елементів НКС України, елементом НКС вважається така «форма вираження НКС, що передається від покоління до покоління і постійно відтворюється спільнотами та групами» [11].

Відповідно, життєздатність елемента НКС проявляється через особливий стан його функціонування, який не містить ризиків для безперервної передачі цієї спадщини у спадок. Тому важливими стають носії традицій НКС, якими вважаються окремі особи чи групи осіб, здатні передавати досвід і знання про них від покоління до покоління. Саме ця ознака і є проявом «живої» культури, яка постійно оновлюється в соціальних групах і спільнотах у процесі взаємодії з природою, етносами та історичними умовами існування.

Нині в Україні чітко виокремлюються локальні осередки побутування елементів НКС, до яких включено таке: «Козацькі пісні Дніпропетровщини» та петриківський розпис – українське декоративно-орнаментальне малярство XIX–XXI ст. (далі – петриківський розпис) (Дніпропетровщина); технологія виконання вишивки «білим по білому» і традиція рослинного килимарства селища Решетилівка, опішнянська кераміка (Полтавщина); традиція косівської мальованої кераміки, традиція гуцульської писанки (Івано-Франківщина); традиція кролевецького переборного

ткацтва (Сумщина); пісенна традиція села Лука Києво-Святошинського району (Київщина); «Орнек» – кримськотатарський орнамент і знання про нього (півострів Крим, місця компактного проживання кримських татар на території материкової України); традиція орнаментального розпису бубнівської кераміки (Вінничина); традиція приготування ет аяклак (караїмський пиріжок з м'ясом) (досвід караїмів міста Мелітополя Запорізької області); традиція обряду «Водіння Куста» в селі Сварицевичі Дубровицького району, а також бортництво (Рівненщина) [1].

Більше інформації про представлені елементи можна знайти на сторінках Віртуального музею елементів нематеріальної культурної спадщини, який реалізований як грантовий проект Українського культурного фонду, розроблений і презентований наприкінці 2018 р. Українським центром культурних досліджень Міністерства культури України й заслуговує на особливу увагу. Ключовим здобутком ресурсу, аналогів якого немає в Україні, є наявність інтерактивної карти елементів НКС. Структура веб-сторінок віртуального музею складається з опису елемента, відео- та фотогалереї, історії території, де побутує елемент, особливостей збереження, розвитку і промоції, географічних даних і бібліографії із цього питання.

Важливим здобутком віртуального музею є розроблення пізнавально-розважального блоку, де пропонується скласти пазли з використанням орнаментів або особливих характеристик елемента, відгадати кросворд і здійснити віртуальне пофарбування елемента. Тому можемо стверджувати, що формат роботи віртуального музею завбачливо зорієнтований на різновіковій аудиторії, зокрема й на молоде покоління, а тому може бути використаний у процесі викладання різних шкільних предметів і навчальних дисциплін.

Уважаємо, що Віртуальний музей елементів НКС як промопродукт потребує активних засобів просування. Найперше – цей ресурс повинен мати прив'язку до тих місцевих органів влади, на території яких побутують національні елементи НКС. Окремі з них, наприклад, петриківський розпис, косівська мальована кераміка, кралевецьке переборне ткацтво, є візуальними ідентифікаторами автентичної території побутування елемента й мають брендові елементи з їх зображень на веб-сайтах відповідних органів влади. Решта інституцій не використовує ці переваги в роботі офіційних веб-ресурсів і цим позбавляє туристів можливості ідентифікувати територію як місцевість, де поширена певна жива традиція.

Кожен із елементів Національного переліку НКС є потенційним ресурсом туристичної уваги території й потребує розроблення та застосування комплексу заходів, які спроможні привабити туристів, зацікавлених у НКС регіону. Саме тому використання методу портфоліо для характеристики туристичної атрактивності елемента НКС становить першооснову для його туристичної промоції.

Ключова місія в його конструюванні належить органам державної влади й органам місцевого самоврядування, які надають їм право здійснювати відповідні заходи щодо створення на територіях побутування елементів НКС атрактивного середовища потенційної уваги туристів.

Дійовими особами реалізації певних управлінських рішень і дій є представники місцевих громад, яким, відповідно до чинного вітчизняного законодавства, належить право реалізації юридичних, технічних, адміністративних і фінансових заходів, спрямованих на охорону та популяризацію НКС.

Серед пріоритетних принципів регіонального розвитку територій в Україні виокремлюється історична спадкоємність (урахування та збереження позитивних надбань попереднього розвитку регіонів); етнокультурний розвиток (відродження етнічної самосвідомості та збереження духовної й матеріальної культури етносів, сприяння розвитку їхньої етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності); сталий розвиток (задоволення потреб нинішнього покоління з урахуванням інтересів майбутніх поколінь) [9]. Вищевказані принципи узгоджуються з пріоритетними цілями Державної стратегії регіонального розвитку. Серед них такі:

(Мета 1): підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів і розвиток сільської місцевості, стимулювання зайнятості населення поза сферою сільгоспвиробництва, включаючи розвиток сільського туризму, підприємств сфери послуг, аграрного бізнесу, народних ремесел і промислів тощо;

(Мета 2): раціональне використання природно-ресурсного потенціалу, збереження культурної спадщини й найцінніших природних територій; підвищення рівня обізнаності населення щодо цінностей територій та об'єктів природно-заповідного фонду й залучення до управління ними; забезпечення в регіонах доступності до культурної та природної спадщини; створення умов для збереження в регіонах самобутньої народної культури, звичаїв, традицій, обрядів, зокрема, й національних меншин; використання об'єктів

культурної спадщини для здійснення туристичної діяльності; розвиток зеленого туризму; створення якісного туристичного продукту на основі раціонального використання туристичних ресурсів, визначення зон пріоритетного розвитку туризму шляхом туристичного районування регіонів; формування позитивного іміджу регіонів у сфері туризму на зовнішньому та внутрішньому туристичному ринках тощо [10].

У попередніх дослідженнях нами оприлюднені результати моніторингу сайтів органів державної влади й органів місцевого самоврядування, на території підпорядкування яких поширюється практика побутування елемента НКС [2].

Результати показали, що з чотирнадцяти елементів НКС, що включені до Національного переліку станом на березень 2019 р., чотири мають програми розвитку й охорони, що фінансуються з місцевих бюджетів. Лише на сайтах Дніпропетровської обласної ради, Косівської районної ради Івано-Франківської області, Кролевецької районної державної адміністрації Сумської області висвітлюється інформація про механізми та інструменти реалізації програм підтримки елемента НКС, є наявними знаки їх візуалізації на інформаційно-пошукових веб-ресурсах тощо. У решті офіційних веб-сторінок органів місцевої влади можна знайти повідомлення лише про окремі події: або напередодні їх проведення, або після завершення. Подекуди така інформація відсутня взагалі.

Убачаємо таку практику неефективною, часто не виправданою, адже туристична сфера потребує активної промоції елементів НКС як автентичних і стратегічних чинників розвитку території найперше із застосуванням маркетингових засобів промоції, переваг мережі Інтернет, дієвих комунікацій.

З урахуванням вищевикладених аргументів пропонуємо застосувати інноваційний підхід до просування засобами туризму комплексу заходів, пов'язаних із побутуванням на певній території елемента НКС, і розробити для його практичного застосування туристичне портфоліо. Рекомендуємо здійснювати процес його конструювання з урахуванням наповнення відомостями відповідного змісту основних складників: мети, завдань, висновків, практичних рекомендацій.

Зокрема, *мета розроблення портфоліо* полягає в презентації узагальненої інформації про елемент НКС, його атрактивність (привабливість) для туристичної та місцевої спільнот задля популяризації унікальних ознак, що сформувалися на певній території.

*Основні завдання розроблення туристичного портфоліо елемента НКС* полягають у підборі, аналізі, систематизації інформації для наповнення змістових частин портфоліо та розробленні практичних рекомендацій щодо його використання як презентаційного туристичного ресурсу території.

*Практичне застосування туристичного портфоліо елемента НКС* спрямоване на використання синергетичного підходу до його презентації на офіційних веб-ресурсах стейкхолдерів (органів державної влади, органів місцевого самоврядування, закладів освіти, культури, науки, сфери послуг (готельно-ресторанного й туристичного бізнесу), медіа тощо); формування позитивного туристичного іміджу території побутування елемента НКС; утвердження ціннісного ставлення місцевого населення та гостей до елемента НКС через комунікативні практики, заходи формальної й неформальної освіти, культурно-мистецькі події тощо.

Змістове наповнення туристичного портфоліо елемента НКС формується з таких підрозділів:

*Офіційна назва елемента* (як зафіксовано в переліках: Репрезентативному списку НКС людства/Списку НКС, що потребує термінової охорони/Національному переліку елементів НКС або регіональному чи/та місцевому), *охоронний номер*.

*Ареол побутування* (місцевість, де активно поширені практики передачі знань і традицій про елемент НКС). Зауважимо, що важливо представити активні (де нині збереглися автентичні носії) та пасивні (де така практика є поодинокую і представлена у фондах музейних закладів) місця передачі знань і досвіду про НКС.

*Установи, що здійснюють імплементацію Конвенції ЮНЕСКО про охорону НКС на локальному рівні* (обласні та районні державні адміністрації, обласні та районні ради й посилення на їхні офіційні веб-ресурси, де висвітлюється інформація про НКС).

*Носії елемента НКС* (вказуються окремі особи або групи осіб, які є носіями та зберігачами знань про елемент НКС, забезпечують його життєздатність та охорону).

*Нормативно-правові акти, що регулюють процеси імплементації Конвенції на локальному рівні* (програми розвитку й підтримки елемента НКС у районі/області тощо).

*Освітні заклади, що здійснюють підготовку фахівців за спеціальністю, яка популяризує елемент*.

*Атрактивні ресурси популяризації елемента НКС* (музеї, будинки/палаці культури, школи

мистецтв, фестивалі, конкурси інші засоби промоції, відеоресурси, фотоматеріали тощо).

*Готельно-ресторанна інфраструктура* (назва, адреса, контактні дані).

Під час моделювання портфоліо важливо враховувати такі правила:

З урахуванням того, що портфоліо має бути актуальним у часі і просторі, важливим є його систематичне оновлення й наповнення актуальною інформацією, яка має бути чіткою, лаконічною, послідовною, логічною та візуально-привабливою.

Представлені документи й матеріали важливо розміщувати в хронологічному порядку та з урахуванням їх правового статусу (закони, постанови Верховної Ради України; укази, розпорядження Президента України; постанови, розпорядження Кабінету Міністрів України; розпорядження, накази міністерств, відомств, місцевих органів державної влади; рішення сесій різних рівнів тощо).

Презентовані в портфоліо інформаційні матеріали, що стосуються діяльності органів публічної влади в цьому напрямі, мають містити доступну контактну інформацію з офіційних інтернет-ресурсів. При цьому важливо на сайтах органів місцевої влади (місцевих державних адміністрацій і місцевих рад) висвітлювати інформацію про життєздатність та охорону елемента НКС.

З урахуванням положень Конвенції (ст. 14) кожна держава-учасниця докладає зусиль для

забезпечення визнання, поваги та підвищення ролі НКС у суспільстві через розроблення й застосування на місцях освітніх програм із підготовки кадрів, проведення наукових досліджень, заходів формальної та неформальної освіти, які важливо презентувати в портфоліо.

Під час його конструювання варто застосувати принципи: достовірності, об'єктивності, системності й регулярності, структуризації матеріалів, лаконічності всіх пояснень, тематичної завершеності поданих матеріалів, візуальної презентабельності представлених матеріалів, естетичності оформлення, грамотності тощо.

**Висновки.** Узагальнюючи представлену інформацію, доходимо висновку, що презентоване туристичне портфоліо елемента НКС є практичним навігатором по місцевості, де існує жива традиція передачі знань, досвіду, практик для туристичної спільноти, яка серед своїх мандрівних уподобань обирає місцевість, де побутує елемент НКС, а тому є потреба в його розробленні та представленні на веб-сайтах органів місцевої влади, закладах формальної й неформальної освіти, установах сфери гостинності тощо.

Загалом представлена дослідницька тематика є досить актуальною та перспективною для України, тому матиме постійний запит на науково-практичні розробки і створюватиме передумови для реалізації синергетичних інструментів державної регіональної політики у сфері НКС і туризму, зокрема, засобами туристичного портфоліо.

#### Список літератури:

1. Віртуальний музей нематеріальної культурної спадщини. URL: <http://virtmuseum.uccs.org.ua/ua> (дата звернення: 21.03.2019).

2. Гаврилюк А.М. Державний маркетинг позиціонування атрактивності нематеріальної культурної спадщини України засобами туризму. *Вчені записки ТНУ ім. В.І. Вернадського. Серія «Державне управління»*. 2018. Т. 29 (68). № 1. С. 56–62.

3. Глобальний етичний кодекс туризму. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/983\\_001](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/983_001) (дата звернення: 21.03.2019).

4. Дем'ян В.В. Практика збереження і використання нематеріальної культурної спадщини – міжнародний досвід. *Нематеріальна культурна спадщина як сучасний туристичний ресурс*: матер. II Міжнар. наук.-практ. конф.-фестивалю. Київ: Нац. ун-т культури і мистецтв, 2018. С. 128–132.

5. Дяченко Л.П. Місце нематеріальної культурної спадщини України в розвитку туризму. *Індустрія гостинності в країнах Європи*: матер. III Міжнар. наук.-практ. конф. Сімферополь: ВІТроПинт, 2009. С. 33–36.

6. Конвенція про охорону нематеріальної культурної спадщини. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_d69](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_d69) (дата звернення: 21.03.2019).

7. Національний перелік елементів нематеріальної культурної спадщини України. URL: <http://uccs.org.ua/natsionalnyj-reiestr-objektiv> (дата звернення: 21.03.2019).

8. Плецан Х.В. Портфоліо компетентностей сучасного менеджера: сутність, умови та фактори побудови. *Сучасні особливості формування і управління інноваційним потенціалом регіонального розвитку туризму та рекреації із залученням молодіжного ресурсу*: зб. тез доповідей Міжнар. наук.-практ. конф. Тернопіль: ФОП Паляниця В.А., 2015. С. 277–279.

9. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 5 лютого 2015 р. № 156-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 90.

10. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/247566248> (дата звернення: 27.02.2019).

11. Про затвердження Порядку ведення Національного переліку елементів нематеріальної культурної спадщини України: Наказ Міністерства культури України від 11 грудня 2017 р. № 1319. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0020-18#n13> (дата звернення: 21.03.2019).

12. Телеуця В.В. Ефективність використання об'єктів (елементів) нематеріальної культурної спадщини Півдня України в туристичній галузі. *Культурна спадщина України: сталий розвиток і національна безпека*: зб. наук. праць за матер. Міжнар. нак.-практ. конф. Київ: НАКККМ, 2017. Т. 1. С. 138–143.

### **ТУРИСТИЧЕСКОЕ ПОРТФОЛИО ЭЛЕМЕНТА НЕМАТЕРИАЛЬНОГО КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ КАК СРЕДСТВО РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В УКРАИНЕ**

*В статье проанализированы теоретико-правовые основы государственной региональной политики по сохранению и популяризации нематериального культурного наследия украинского народа средствами туризма. Указано на приоритетную роль местных общин в процессе ее реализации на принципах исторической преемственности, этнокультурного и устойчивого развития территорий. Обоснованы особенности моделирования туристического портфолио элемента нематериального культурного наследия как составляющей комплекса мер государственной региональной политики в Украине.*

**Ключевые слова:** портфолио, туризм, нематериальное культурное наследие, государственная региональная политика.

### **TOURISM PORTFOLIO OF THE INTANGIBLE CULTURAL HERITAGE COMPONENT AS A MEASURE FOR REALIZATION OF THE STATE REGIONAL POLICY IN UKRAINE**

*Theoretical and legal principles of the state regional policy on preservation and popularization of the intangible cultural heritage of the Ukrainian people by means of tourism are analysed in the article. The key role of regional bodies of local government in determining the existence of components of the intangible cultural heritage as an attractive environment of potential tourist attention is determined. The importance of using the synergistic approach to presenting the tourism portfolio of the intangible cultural heritage component on official web resources of state authorities, local authorities, educational institutions, culture, science, services, media, etc. is emphasized. Peculiarities of the application of tourism portfolio of the intangible cultural heritage component as an integral part of measures of the state regional policy in Ukraine are substantiated.*

**Key words:** portfolio, tourism, intangible cultural heritage, state regional policy.



**Губар О.В.**

Національна академія державного управління при Президентові України

## ЗАХИСТ ІНФОРМАЦІЇ СУБ'ЄКТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БІОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ: ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ

*У статті проведено аналіз теоретичних аспектів захисту інформації суб'єктів забезпечення біологічної безпеки. Розглянуто основні загрози безпеці інформації з обмеженим доступом, розпорядниками якої є суб'єкти біологічної безпеки. Проаналізовано основні канали витоку інформації суб'єктів біологічної безпеки та несанкціонованого доступу до неї. Визначено основні об'єкти захисту інформації суб'єктів біологічної безпеки. Установлено необхідність проведення заходів із виявлення загроз і протидії загрозам біологічній безпеці держави, пов'язаним із використанням кіберпростору, а також посилення контррозвідального забезпечення суб'єктів біологічної безпеки, інформаційного й науково-технічного потенціалу держави.*

**Ключові слова:** інформація, суб'єкти біологічної безпеки, захист інформації, об'єкти захисту інформації, канали витоку інформації.

**Постановка проблеми.** Відповідно до статті 17 Конституції України, забезпечення інформаційної безпеки зараховано до найважливіших функцій держави. Стратегією кібербезпеки України визначено, що сфера державного управління, інфраструктура електронних комунікацій стають усе більш уразливими до розвідувально-підривної діяльності іноземних спецслужб у кіберпросторі [1]. Стратегією національної безпеки України визначено, що загрозами інформаційній безпеці, кібербезпеці, безпеці інформаційних ресурсів є уразливість об'єктів критичної інфраструктури, державних інформаційних ресурсів до кібератак, фізична та моральна застарілість системи охорони державної таємниці й інших видів інформації з обмеженим доступом [2]. Угодою про асоціацію між Україною та Європейським Союзом передбачено співробітництво в боротьбі з кримінальною й незаконною організацією чи іншою діяльністю, а також з метою запобігання їй, включаючи кіберзлочинність [3].

Відкритий і вільний кіберпростір розширює свободу й можливості людей, збагачує суспільство, створює новий глобальний ринок ідей, досліджень та інновацій, стимулює відповідальну й ефективну роботу влади та активне залучення громадян до управління державою [4].

Кіберпростір поєднує всю планету в режимі реального часу, що дає змогу будь-кому в будь-який момент здійснити атаку на будь-яку електронну ціль із будь-якої точки світу, що значно ускладнюється завдання захисту та потребує постійного захисту важливої інфраструктури. Глобалізація мереж і зростаюча інтеграція фізичної інфраструктури у віртуальний світ значно

збільшують можливі негативні наслідки неправного впливу на їх діяльність і призводять до зменшення стійкості.

Водночас на фоні загальносвітової тенденції до ускладнення безпекової ситуації у зв'язку з різким посиленням екстремізму, тероризму, зростанням рівня організованої злочинності існує низка проблемних питань, пов'язаних із віртуальністю кіберпростору. Процеси, що відбуваються в кіберпросторі, впливають на стійкість функціонування критичної інформаційної інфраструктури суб'єктів біологічної безпеки.

Вітчизняні й зарубіжні науковці вважають, що кіберзлочинність набуває вигляду всесвітньої цифрової епідемії, та пов'язують її з такими загрозами національній безпеці, як діяльність іноземних спецслужб і тероризм.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню актуальних питань, пов'язаних із різними аспектами захисту інформації з обмеженим доступом, присвячені праці багатьох закордонних і вітчизняних учених. Окремі питання геополітичного суперництва в кіберпросторі, проведення інформаційно-психологічних операцій, протидії інформаційним війнам і забезпечення інформаційної безпеки розглянуто в роботах А. Авраменко, Д. Барлогу, Ю. Вознюк, Я. Волкова, А. Головка, Д. Дубова, І. Діордіца, П. Жантовського, О. Запорожець, В. Кафтан, В. Куткіна, А. Марченко, Н. Марголіної, Т. Матициної, Е. Нестеренко, К. Панцерева, Л. Піддубної, Ю. Романчик, А. Старунського, С. Соколова, Д. Шибасєва, К. Ширяєва, Ш. Уотермен, Н. Черкасова, С. Хілдрет, Ю. Федоров, О. Яременко та ін.

Актуальні питання, пов'язані із забезпеченням кібербезпеки, виявленню кібератак і захистом об'єктів критичної інформаційної інфраструктури, висвітлено в роботах Б. Ахметова, С. Андрєєва, А. Бабенко, В. Бурячок, Г. Бекетова, Є. Бабич, О. Баранова, І. Валюшко, О. Волох, А. Грабарєва, С. Гнатюк, Ю. Грицок, В. Грохольського, А. Демцова, Д. Дубова, О. Доброжанської, О. Доколяса, А. Давидюк, О. Йона, О. Зерницької, К. Ісмайлова, Є. Кільчицького, О. Корченко, Л. Красненкова, Н. Казакова, Ю. Ковальова, М. Кондратюк, Т. Ключник, В. Лахно, Д. Мініна, С. Мельник, І. Нечипоренко, М. Ожеван, О. Орлова, Ю. Оніщенко, А. Письменницького, В. Сидоренко, Г. Ситника, Н. Сейлова, Р. Сачук, І. Терейковського, Н. Ткачук, Л. Щербак, В. Фурашева, М. Ярової та ін.

Однак до цього часу залишається недостатньо дослідженим питання захисту інформації суб'єктів забезпечення біологічної безпеки, що стало підставою для проведення дослідження.

**Постановка завдання. Метою статті** є дослідження забезпечення захисту інформації суб'єктів біологічної безпеки

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Процеси глобалізації сприяють розвитку інтернет-ресурсів, стрімкому розвитку геноміки, біоінформатики, синтетичної біології, нанотехнологій, систем цілеспрямованої доставки небезпечних агентів, розширенню спектру загроз для національної безпеки. Темпи розвитку нових технологій значно випереджають темпи вдосконалення державних регуляторних механізмів, що призводить до збільшення кількості протиправних дій, пов'язаних із використанням кіберпростору.

Аналіз сучасної наукової літератури свідчить, що низка специфічних ознак кіберпростору перетворює його на поле воєнного протистояння. Кіберпростір має фізичний рівень інфраструктури, підпорядкований економічним законам суперництва за ресурси й політичним законам суверенної юрисдикції та контролю. Атаки з інформаційної реальності мають низьку вартість, однак можуть бути спрямовані проти фізичного домену, що має обмежені та дороговартісні ресурси. Водночас наслідки впливу кіберсили можуть відчуватися як у кіберпросторі, так і за його межами [5].

Законодавство України визначає інформацію як відомості в будь-якій формі й вигляді, збережені на будь-яких носіях (у тому числі листування, книги, помітки, ілюстрації, пояснення осіб і будь-які інші публічно оголошені чи документовані відомості) [6]. Технічний захист інформації здійснюється за допомогою інженерно-техніч-

них заходів і/або програмних і технічних засобів з метою унеможливлення витоку, знищення та блокування інформації, порушення цілісності й режиму доступу до неї [7].

Вітчизняні та зарубіжні науковці поділяють інформацію, що підлягає захисту технічними засобами, на семантичну й ознакову. До семантичної інформації зараховують алфавіт, цифри, символи, професійні визначення тощо. До ознакової інформації – матеріальні об'єкти, властивості яких підлягають технічному захисту, зокрема інформацію щодо їх виду та властивостей [8]. Суб'єкти біологічної безпеки володіють як семантичною, так й ознаковою інформацією, що підлягає технічному захисту.

Основними об'єктами захисту інформації суб'єктів біологічної безпеки, які підлягають технічному захисту, є інформація з обмеженим доступом; будівлі, споруди, приміщення, в яких зберігається інформація, що підлягає охороні; приміщення для ведення перемовин та обробки важливих документів; сейфи й матеріальні носії інформації, які містять інформацію з обмеженим доступом; чернетки та засоби обробки інформації, а також технічні засоби приймання, обробки, зберігання й передавання інформації, зокрема системи та засоби інформатизації, програмні засоби, автоматизовані системи управління та зв'язку, їх інформативні фізичні поля; допоміжні технічні засоби й системи, що не належать до технічних засобів передачі інформації з обмеженим доступом, однак розміщуються в приміщеннях, де обробляється така інформація, а також самі приміщення, в яких циркулює інформація з обмеженим доступом [8; 9].

Основними загрозами безпеці інформації з обмеженим доступом, розпорядниками якої є суб'єкти біологічної безпеки, можуть бути візуальний аналіз об'єкта охорони, підслуховування з використанням технічних засобів, перехват радіосигналів із наступним проведенням семантичного аналізу отриманої інформації тощо. Водночас на підставі аналізу сучасної наукової літератури до основних каналів витоку інформації суб'єктів біологічної безпеки та несанкціонованого доступу до неї можна зарахувати системи вентиляції, лінії зв'язку, наведення на лінії комунікації і сторонні провідники, електроживлення, заземлення, опалення, водопостачання й газопостачання, охоронно-пожежну сигналізацію, трансляційні мережі й гучномовний зв'язок, програмно-апаратні закладки в ПЕОМ, комп'ютерні віруси, радіо закладки в стінах і меблях, виробничі й

технологічні відходи, розкрадання носіїв інформації, витік за рахунок структурного звуку в стінах і перекриттях, а також знімання інформації з дисплею електромагнітним каналом, акустичним каналом з клавіатури і принтера, зі стрічки принтера, погано стертих дискет, за допомогою відеозапису, лазерного знімання акустичної інформації з вікон, знімання інформації за рахунок наведень і «нав'язування», дистанційне знімання відеоінформації, знімання акустичної інформації з використанням диктофонів, спрямованих мікрофонів або з використанням «телефонного вуха», візуальне знімання з дисплею і принтера, розкрадання носіїв інформації, високочастотні канали витоку в побутовій техніці, витік за рахунок побічного випромінювання терміналу, несанкціоноване копіювання, внутрішні канали витоку інформації тощо [8; 9].

Важливу роль у забезпеченні стійкості функціонування інформаційних систем відіграє людський фактор. Так, за даними вітчизняних і зарубіжних науковців, найбільш поширеною та небезпечною загрозою для інформаційних систем є активний вплив людини на керовану систему, понад 61,8% випадків витоку інформації припадає на користувачів, які мають доступ до комп'ютерних інформаційних систем і системи управління обробкою інформації. У цьому випадку технічні засоби захисту виявляються неефективними. Тому сьогодні рівень професіоналізму користувачів, які мають доступ до інформаційних ресурсів, є важливим фактором, що визначає рівень стійкості функціонування комп'ютерних інформаційних систем [10].

Так, за даними щорічного звіту про глобальне дослідження витоків конфіденційної інформації аналітичного центру компанії InfoWatch, найбільше випадків навмисних витоків даних від загальної їх кількості за галузями у 2017 році зареєстровано в США (1089), Російській Федерації (254), Сполученому Королівстві Великої Британії та Північної Ірландії (104), Канаді (69), Австралії (65), Республіці Індія (46), Україні (34), Китайській Народній Республіці (29), Ірландії (15), Південній Кореї (14), Федеративній Республіці Німеччині (11). Також зареєстровано 802 випадки витоку інформації, пов'язані із зовнішніми причинами, і 1228 випадків витоку інформації, пов'язаних з внутрішніми порушеннями. Причинами витоку в 50,3% були співробітники, 41,7% – зовнішні зловмисники, 2,4% – колишні співробітники, у 2,2% – керівники, 2,2% – підрядники та в 1,1% випадків – системні адміністратори. Осно-

вними каналами витоку інформації були такі: комп'ютерна мережа (69,8%), електронна пошта (13,3%), паперові носії інформації (8,2%), крадіжки й утрата обладнання (3,3%), знімні носії інформації (2,2%), текстові, голосові, відео (2,4%) та мобільні пристрої (0,7%) [6].

Витоки інформації внаслідок низької кваліфікації персоналу становили близько 82,9%, шахрайства з використанням даних 11,2% та несанкціонованого доступу 5,9%. За результатами проведеного дослідження компанії InfoWatch встановлено, що найбільший відсоток витоків конфіденційної інформації від загальної кількості витоків зареєстровано в медицині (17,4%), у сфері високих технологій (16,7%), у державних органах і силових структурах (16,5%). При цьому найбільший відсоток від загальної кількості навмисних витоків конфіденційної інформації зареєстровано у сфері високих технологій (64,3%), банківській і фінансовій сфері (55,6%), медицині (44,5%), торгівлі (45,1%), освіті (40,5%), державних органах і силових структурах (37,8%) [6].

Також у 2018 р. в усьому світі зареєстровано 429 витоків інформації з медичних закладів (лікарень, поліклінік, військових госпіталів, лабораторій, аптек тощо), що перевищило аналогічний показник 2017 р. на 16%, а кількість скомпрометованих персональних даних збільшилась майже вдвічі і становила 27 млн. Кожен третій виток інформації стався внаслідок хакерської атаки, на частку працівників медичної сфери припадає 53,7% зареєстрованих інцидентів. Співвідношення навмисних і випадкових витоків у медицині становило 47,5% та 52,5%. При цьому серед витоків, що сталися з вини співробітників, відсоток навмисних інцидентів становив приблизно 20%. В основному витоки інформації з обмеженим доступом траплялися внаслідок помилок і недбалості співробітників. Витоки інформації через мережеві канали становили більше ніж 45% від загальної кількості витоків, через електронну пошту сталося 21,1% витоків від загальної кількості, а через паперові носії – 20,2% витоків інформації від загальної кількості витоків. У США з вини компанії, що поставляла програмне забезпечення для медичних закладів, інформація близько 200 000 пацієнтів залишена на незахищеному сервері [11]. За даними порталу TechGoonda в Сінгапурі, з вини підрядної компанії, яка займалась адмініструванням сервера, база даних Сінгапурського управління охорони здоров'я зберігалась на незахищеному паролем сервері, скомпрометовано захищені медичні дані 808,2 тис. донорів крові [12].

Також до основних кіберзлочинів зараховують хакерство, шахрайства й фальсифікації, несанкціоновані проникнення в національні бази даних, учинені за допомогою комп'ютерної техніки, правопорушення у сфері контенту тощо [1].

Розвиток сучасних інформаційних технологій призводить до збільшення кількості можливих каналів витоку інформації, розпорядниками якої є суб'єкти біологічної безпеки. Тому під час удосконалення систем технічного захисту інформації необхідно враховувати особливості реальних каналів витоку інформації. Збільшення рівня інформатизації суб'єктів забезпечення біологічної безпеки, формування великих сховищ даних структурованої інформації, зростання вартості різних типів інформації у сфері біологічної безпеки збільшують ризики витоків інформації з обмеженим доступом.

За прогнозами вітчизняних і зарубіжних учених, найближчим часом зберігатиметься тенденція до збільшення кількості витоків інформації з обмеженим доступом, спричинених діями внутрішніх порушників, і ймовірність виведення з ладу кіберзлочинцями великих об'єктів критичної інфраструктури. Водночас прогнозується збільшення кількості хакерських атак, спрямованих на великі бази даних, що зберігаються з використанням хмарних технологій, і зростання ризику шпіонажу через «розумні пристрої».

Проведений аналіз сучасної наукової літератури свідчить, що натепер реальними є загрози настання негативних наслідків, спричинених уведенням до національних інформаційних баз з питань забезпечення біологічної безпеки недостовірної, руйнівної для них інформації. Водночас глобальна інформатизація збільшує доступність знань із питань синтетичної біології, зокрема, внаслідок розміщення в усесвітній мережі Інтернет наукових статей. Крім того, незважаючи на труднощі у визначенні мети придбання компонентів, що використовуються в синтетичній біології, такі компоненти, зокрема стандартизовані послідовності ДНК, можна замовити та придбати на окремих веб-сайтах.

Наявні системи спостереження за спробами незаконного проникнення до комп'ютерних мереж, наявні бази даних комп'ютерних вірусів та антивірусні програми не забезпечують необхідного рівня кіберзахисту і швидко застарівають [1]. Доступність через кіберпростір автоматизованих систем управління, що забезпечують взаємодію інформаційно-телекомунікаційних мереж, призначених для вирішення завдань державного

управління забезпеченням біологічної безпеки, припинення функціонування яких може призвести до тяжких наслідків, ставить забезпечення національної безпеки в залежність від рівня їх захищеності.

Національним законодавством України до критично важливих об'єктів інфраструктури зараховано підприємства, установи та організації незалежно від форми власності, діяльність яких безпосередньо пов'язана з технологічними процесами й/або наданням послуг, що мають велике значення для економіки та промисловості, функціонування суспільства й безпеки населення, виведення з ладу або порушення функціонування яких може справити негативний вплив на стан національної безпеки і оборони України, навколишнього природного середовища, заподіяти майнову шкоду та/або становити загрозу для життя і здоров'я людей. Комунікаційні або технологічні системи об'єктів критичної інфраструктури, кібератаки на які безпосередньо вплинуть на стале функціонування такого об'єкта критичної інфраструктури, зараховують до об'єктів критичної інформаційної інфраструктури [13].

Застосування кібератак з метою ведення гібридної війни може спричинити порушення функціонування об'єктів інформаційної інфраструктури суб'єктів забезпечення біологічної безпеки, призвести до втрати управління або їх фізичного знищення. У разі використання кібернетичної зброї інформаційні системи й автоматизовані системи управління об'єктів атаки переводяться в кризовий режим функціонування. Ця проблема набуває актуальності під час вирішення завдань забезпечення безпеки об'єктів інформаційної інфраструктури, що мають важливе значення, руйнування яких призведе до негативних наслідків для прилеглих об'єктів, територій, обслуговуючого персоналу та населення [14].

Разом із тим в умовах глобалізації в структурі інформаційних ресурсів вагоме значення мають національні інформаційні ресурси, основані на національній традиції, що використовуються для інформаційного виробництва, інформаційних обмінів в інформаційних комунікаціях всередині країни та за її межами [15].

У розпорядженні суб'єктів забезпечення біологічної безпеки перебувають різноманітні компоненти інформаційної інфраструктури, комп'ютеризовані й пов'язані комп'ютерними мережами з багатьма життєво важливими центрами суспільного життя й галузями господарської діяльності, що займаються виробництвом суспільно зна-

чущої інформації, включаючи управлінську інформацію з питань забезпечення біологічної безпеки. Крім того, Розпорядженням Кабінету Міністрів України передбачено впровадження електронної системи управління інформацією в лабораторній мережі системи громадського здоров'я й електронної інформаційної системи спостереження за інфекційними захворюваннями [16]. Системи, які призначені для посилення епідеміологічного нагляду, збирання, передачі та аналізу даних щодо інфекційних захворювань, поєднують клінічні, епідеміологічні, лабораторні дані, сприяють проведенню детального аналізу зібраних даних, допомагають підвищувати якість прийнятих рішень за рахунок зменшення втрати часу й ресурсів.

Недостатнє усвідомлення суб'єктами забезпечення біологічної безпеки наявних небезпек під час використання кіберпростору може призвести до настання негативних наслідків, про що свідчить недостатнє нормативно-правове регулювання питань використання суб'єктами забезпечення біологічної безпеки незахищених імпортованих технічних засобів для зберігання, оброблення й передачі інформації, а також зростання обсягів інформації, що передається відкритими каналами.

Глобальна інформаційна експансія помітно впливає на національні інформаційні ресурси, відбувається їх уніфікація в інтересах держав, що займають провідні позиції у сфері розвитку інформаційних технологій. Недостатня організація захисту національних інформаційних ресурсів за умов активізації інформаційних впливів іноземних держав призводить до введення в обіг несанкціонованої інформації та можливості вве-

дення до інформаційних ресурсів суб'єктів забезпечення біологічної безпеки чужорідної, шкідливої інформації.

**Висновки.** Ужиття заходів, спрямованих на нейтралізацію кіберзагроз суб'єктам біологічної безпеки, потребує відповідного нормативно-правового регулювання, включаючи процеси виробництва, обігу, зберігання та використання національних інформаційних ресурсів у сфері біологічної безпеки, і має базуватись на національній науково-технічній базі.

Існування об'єктів критичної інфраструктури суб'єктів біологічної безпеки в кібернетичному просторі створює нові загрози та потребує розроблення нових інструментів забезпечення безпеки критичної інформаційної інфраструктури, які б гарантували стабільну працездатність в умовах комп'ютерних атак будь-якої інтенсивності.

Забезпечення належного рівня захисту інформації, розпорядниками якої є суб'єкти біологічної безпеки, обов'язково вимагає проведення розвідувальних заходів із виявлення та протидії загрозам біологічній безпеці держави, пов'язаним із використанням кіберпростору, а також посилення контррозвідувального забезпечення інформаційного, науково-технічного потенціалу держави, суб'єктів біологічної безпеки для своєчасного усунення умов виникнення, виявлення і протидії загрозам національній безпеці, пов'язаних із використанням сучасних інформаційних технологій, і забезпечення захисту суб'єктів біологічної безпеки від розвідувально-підривної діяльності, актів зовнішньої інформаційної агресії іноземних спецслужб або інших агентів впливу.

#### Список літератури:

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 27 січня 2016 року «Про Стратегію кібербезпеки України»: Указ Президента України від 15 березня 2016 р. № 96/2016 / Верховна Рада України. URL: <https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/96/2016> (дата звернення: 20.03.2019).
2. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 26 травня 2015 р. № 287/2015 / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287/2015> (дата звернення: 20.03.2019).
3. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1678-18> (дата звернення: 20.03.2019).
4. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. № 435-IV / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15/print> (дата звернення: 20.03.2019).
5. Дубов Д.В. Геополітичне суперництво у кіберпросторі як чинник впливу на національну безпеку України: дис. ... докт. політ. наук: спец. 21.01.01. Київ, 2016. 431 с.
6. InfoWatch. Глобальное исследование утечек конфиденциальной информации в 2017 году. URL: <https://www.infowatch.ru/analytics/repot2017> (дата звернення: 20.03.2019).
7. Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах: Закон України від 5 липня 1994 р. № 80/94-ВР / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80/94-%D0%B2%D1%80/print> (дата звернення: 20.03.2019).

8. Черкасова Н.В., Нестеренко Е.І., Соколов С.С. Виды информации, защищаемой техническими средствами и демаскирующие признаки объектов защиты. *Новая наука: от идеи к результату*: Международное научное периодическое издание по итогам Международной научно-практической конференции (29 января 2016 г., г. Сургут): в 3 ч. Стерлитамак: РИЦ АМИ, 2016. Ч. 2. 213 с.
9. Василюк В. Об'єкти захисту інформації. Методи та засоби захисту інформації. *Правове, нормативне та метрологічне забезпечення системи захисту інформації в Україні*. 2006. Вип. 2 (13). 102 с.
10. Ченцов С.В., Краснов И.З., Сидарас А.А. Обеспечение устойчивости информационных систем с учетом человеческого фактора. *Фундаментальные исследования*. 2017. № 11-1. С. 140–144.
11. InfoWatch. Число утечек из медицинских учреждений выросло на 16%. URL: <https://www.infowatch.ru/analytics/digest/15414> (дата звернення: 20.03.2019).
12. More than 800,000 blood donors had personal data exposed, in latest leak in Singapore. March 19th, 2019 by Alfred Siew. URL: <https://www.techgoondu.com/> (дата звернення: 20.03.2019).
13. Про телекомунікації: Закон України від 18 листопада 2003 р. № 1280-IV / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1280-15> (дата звернення: 20.03.2019).
14. Grechishnikov E., Lybimov V., Komolov D. Influence of the stages of operation of communication facilities on the model of variation of reliability. *Telecommunications and Radio Engineering*. vol.69, 2010. iss.3, p. 247-256 URL: [http://ire.kharkov.ua/tcre/69/69\\_03.htm](http://ire.kharkov.ua/tcre/69/69_03.htm) (дата звернення: 20.03.2019).
15. Интернет-комунікація в діяльності інститутів сектору безпеки: теоретико-прикладний аспект: монографія. Луганськ: Янтар, 2013. 664 с.
16. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи громадського здоров'я: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 серпня 2017 р. № 560-р / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/560-2017-%D1%> (дата звернення: 20.03.2019).

#### **ЗАЩИТА ИНФОРМАЦИИ СУБЪЕКТОВ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БИОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ**

*В статье проведен анализ теоретических аспектов защиты информации субъектов обеспечения биологической безопасности. Рассмотрены основные угрозы безопасности информации с ограниченным доступом, распорядителями которой являются субъекты биологической безопасности. Проанализированы основные каналы утечки и несанкционированного доступа к информации субъектов биологической безопасности. Определены основные объекты защиты информации субъектов биологической безопасности. Установлена необходимость проведения мероприятий по выявлению угроз и противодействию угрозам биологической безопасности государства, связанным с использованием киберпространства, а также усилению контрразведывательного обеспечения субъектов биологической безопасности, информационного и научно-технического потенциала государства.*

**Ключевые слова:** информация, субъекты биологической безопасности, защита информации, объекты защиты информации, каналы утечки информации.

#### **PROTECTION OF INFORMATION OF SUBJECTS OF ENSURING BIOLOGICAL SECURITY: THEORETICAL ASPECTS**

*The article analyzes the theoretical aspects of information protection of subjects of providing biological security. The main threats to the security of sensitive information, the managers of which are the subjects of biological security, have been considered. The analysis of the main channels of leak of information the subjects of biological security and unauthorized access to it has been carried out. The main objects of information protection of the subjects of biological security have been identified. Measures to identify and counter the threats to the biological security of the state stemmed from the use of cyberspace, as well as to strengthen the counter-intelligence support for the subjects of biological security, the information and scientific and technical potential of the state have been found necessary.*

**Key words:** information, subjects of biological security, information protection, objects of information protection, channels of information leakage.

УДК 342.922(477)

*Доллінер П.Я.*

Донецький державний університет управління

## МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ У СКЛАДІ ПРОКУРАТУРИ СРСР

*У статті досліджено передумови зміни та функціонування механізмів державного управління органами прокуратури України у складі прокуратури СРСР. Проаналізовано умови зміни цих механізмів під час зміцнення ідеології комуністичної влади. Визначено позитивні й негативні сторони діяльності прокуратури радянського періоду.*

**Ключові слова:** механізми державного управління, радянська держава, прокуратура, функції, координація.

**Постановка проблеми.** Формування демократичної, правової держави неможливе без вивчення історичного досвіду, у тому числі діяльності правоохоронної системи минулих державних утворень. Найцікавішим у цьому є досвід взаємодії між собою різних інститутів державної влади, покликаних забезпечувати правопорядок у країні, вивчення причин та умов, за яких відбулося недосягнення цілей, для яких вони створені, а також визначення позитивних тенденцій їхньої діяльності з метою неповторення минулих помилок, з одного боку, та використання позитивних напрацювань – з іншого.

Досвід функціонування механізмів державного управління органами прокуратури України у складі Прокуратури СРСР є однією з базових позицій до аналізу та винайдення вищезазначених критеріїв.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Історичні передумови існування й діяльності органів прокуратури України часів радянської влади вивчалися багатьма українськими вченими, зокрема такими як Л. Грицаєнко, Л. Давиденко, В. Долежан, В. Кравчук, М. Косюта, М. Мичко, О. Михайленко, Є. Попович, Г. Сухонос, В. Сташис, В. Тацій, М. Якимчук. Разом із цим усе ж таки зміна механізмів державного управління органами прокуратури з боку різних інституцій того часу потребує додаткового визначення та вивчення.

**Постановка завдання. Мета статті** – дослідження передумов зміни механізмів державного управління органами прокуратури України у складі прокуратури СРСР, основних критеріїв її роботи того часу.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Управління органами прокуратури часів боротьби більшовицької партії за владу, подальшого утворення СРСР, його перших років існування не є

тотожним механізмам управління ними в період, який розпочався після створення єдиної Прокуратури СРСР із включенням до її складу прокуратур союзних республік.

Так, певні дослідники визначають, що розвиток прокуратури за радянських часів складається з двох етапів. Перший розпочався з утворення Прокуратури УСРР, яка була складником системи державного устрою УСРР, а другий – з утворення Прокуратури СРСР і підпорядкування їй прокуратури УСРР [3, с. 25; 4].

Указані зміни пов'язані зі зміцненням влади комуністичної партії та її ролі в управлінні союзною державою.

Перший етап розпочався 28 травня 1922 року, коли на III сесії ВЦВК прийнято Положення про прокурорський нагляд. У свою чергу, Прокуратура УСРР створена постановою ВУЦВК 28 червня 1922 року.

У цей час Прокурор республіки (УСРР) був підзвітний і підвідомчий лише своїм верховним органам республіки.

Другим етапом функціонування прокуратури в часи радянського періоду є створення Прокуратури СРСР у червні 1933 року.

У зв'язку з новим періодом зміни відбулися майже в усіх механізмах державного управління органами прокуратури, передусім адміністративному та правовому.

Уже в 1933 році республіканські прокуратури втратили самостійність і були підпорядковані прокуратурі СРСР. Зазначене реформування прокуратури закріплено 20 червня 1933 року в постанові ЦВК та РНК СРСР «Про заснування Прокуратури СРСР». А 17 грудня цього ж року постановою ЦВК та РНК СРСР затверджено Положення про Прокуратуру СРСР і ліквідовано Прокуратуру Верховного Суду СРСР.

Це Положення конкретизувало функції всесоюзної прокуратури, визначило взаємовідносини та форми її загального керівництва діяльністю всіх прокуратур республік. Прокурор СРСР отримав право давати прокурорам республік обов'язкові вказівки, скликати наради прокурорів республік, перевіряти діяльність органів прокуратури республік [1].

Прокуратура СРСР здійснювала загальне керівництво діяльністю прокуратур республік. Відтоді Генеральний прокурор УРСР, а потім його назва змінилася на Прокурора УРСР, підпорядковується Прокурору СРСР і водночас як народний комісар юстиції і член уряду ВУЦВКу. Прокуратура СРСР могла впливати на структуру і штат прокуратури УСРР [2, с. 90].

Проте таке становище першого керівника Прокуратури УРСР тривало недовго. Конституції СРСР 1936 року та УРСР 1937 року зарахували призначення Прокурора УРСР до компетенції Генерального прокурора СРСР [3, с. 32; 4, с. 27; 5].

Відповідно до статей 112 і 113 Конституції УРСР, вищий нагляд за точним виконанням законів усіма народними комісаріатами й підвідомчими їм установами, так само як окремими службовими особами, а також громадянами на території УРСР здійснював як прокурором СРСР безпосередньо, так і через прокурора УРСР. Прокурор УРСР призначався прокурором СРСР на строк 5 років [6, с. 29–30].

Постановою ВУЦВК і РНК УСРР «Про реорганізацію районних прокуратур УСРР» від 21 березня 1934 року місцевими органами прокуратури визначено: а) прокуратуру АМСРР; б) обласні прокуратури; в) у містах, підпорядкованих безпосередньо обласним виконкомом або центру, – міські прокуратури; г) в областях, де створені округи, – окружні прокуратури; д) в районах – районні прокуратури [2, с. 90].

Крім того, окружні прокуратури здійснювали нагляд не лише за діяльністю органів державної влади й управління округів, а й за прикордонними органами НКВС [2, с. 91].

Остаточна ж централізація органів прокуратури завершилась 20 липня 1936 року, коли ЦВК і РНК СРСР прийняли постанову «Про утворення Народного Комісаріату Юстиції СРСР». Цією постановою органи прокуратури виведені із системи народних комісаріатів юстиції всіх республік і підпорядковані безпосередньо лише Прокурору СРСР [1].

Як і раніше, компетенцією прокуратури УСРР того часу був нагляд за законністю дій усіх орга-

нів влади та управління на території України, крім ВУЦВК й Раднаркому УСРР, а також нагляд за законністю дій усіх господарських і громадських організацій; вони порушували кримінальні справи в разі вчинення злочинів; здійснювали нагляд і керівництво діяльністю органів дізнання та слідства; опротестовувати в установленому законом порядку постанови, накази, циркуляри, розпорядження.

Еволюція державного механізму, що виявилася в установленні наприкінці 20-х років ХХ століття жорсткого тоталітарного режиму в СРСР та УСРР як його складнику, безпосередньо відбилася на організації та змісті діяльності прокуратури. Пріоритетного значення набуло здійснення каральної функції, загальний нагляд за законністю, як і нагляд за законністю судово-слідчої діяльності, набув другорядного, підпорядкованого значення. Покликана наглядати за дотриманням законності, прокуратура на початку 30-х років не тільки потурала незаконним діям інших «правоохоронних» відомств, а й сама за вказівками керівництва більшовицької партії допускала незаконні дії (розгортання масового терору, інспірування судових процесів тощо) [7, с. 156–162].

Каральні функції прокуратури того періоду та її репресивний характер щодо громадян держави підтверджуються багатьма фактами, одними з яких є документи щодо організації масових терорів.

Висновком, який поділяється багатьма вченими, є те, що прокуратура УСРР того періоду була інструментом реалізації політичного курсу ВКП(б) і безпосередньо КП(б)У [3, с. 31].

Тенденцією є таке: «Заведення судових і дисциплінарних справ, мобілізація уваги товариських і сільських судів, сигналізація перед відповідними органами або через пресу про ті ділянки засівного фронту, де не все гаразд, нагляд за репресивною діяльністю адмінорганів, оперативна допомога організаціям, що провадять весняну сівбу порядком прокурорського впливу ... уможливають органам юстиції відіграти велику роль і значно сприяти успішному виконанню планів засівкампанії» [8, с. 76].

Каральний напрям діяльності прокуратури в той період поєднувався з недостатнім виконанням її функцій щодо захисту законних прав громадян, у тому числі трудових. Низький рівень безпеки праці сприяв численним аваріям і нещасним випадкам на виробництві, однак прокуратура практично бездіяла [9, с. 325].

Замість цього, органам прокуратури ставилося завдання брати активну участь у численних гос-



подарсько-політичних кампаніях (хлібозаготівлі, лісозаготівлі, м'ясозаготівлі тощо, стежити за транспортними перевезеннями тощо) [8].

Серед 11 критеріїв, за якими оцінювалась ефективність роботи транспортної прокуратури, визначались такі: трудова дисципліна; участь у реконструкції транспорту й залізничному будівництві; боротьба з перестоем вагонів; оздоровлення паротягового та вагонного парку; париста їзда; розвантаження вузлів; найважливіші перевози; боротьба зі сніговими заметами й повіддю; робітниче винахідництво; боротьба проти крадіжок [8, с. 176–179].

Численна кількість документів цього історичного часу свідчить про підміну виконання прокуратурою правоохоронних функцій її активною участю в господарській діяльності [8].

У середині 30-х років був створена або офіційно легалізована низка позасудових органів для розправи із супротивниками режиму (Особлива Нарада й трійки при НКВД СРСР). Політичні процеси проводилися судами з брутальними порушеннями процесуальних правил [3, с. 32].

У 1934 році Президія ЦВК СРСР прийняла постанову, що спрощувала порядок судочинства стосовно політичних обвинувачень: строк попереднього слідства був скорочений до 10 діб, обвинувальний висновок вручався обвинувачуваному за добу до суду, сторони – прокурор та адвокат – виключались із процесу. Захід покарання – як правило, розстріл – виконувалася негайно, не допускаючи ні оскарження, ні прохання про помилування [10, с. 31–32].

У 1937 році цей порядок був розповсюджений на справи про шкідництво й диверсії. На пропозицію Кагановича й Молотова розстріл застосовувався органами НКВД поза судовою процедурою й навіть по списках (лише в 1953 році ліквіднуються Особлива Нарада при міністрі внутрішніх справ СРСР, особливі трійки, табірні суди, трибунали військ МВС). Печальнозвісними є інспіровані політичні процеси 30-х років, організовані «за правилами найбільш демократичного судочинства у світі». У них здобував славу непримиримого державного обвинувача й видатного юриста Генеральний прокурор СРСР А. Вишинський. Між тим вироки виносились не прокуратурою, а судами [10, с. 33].

Свідченням того, що прокуратура зазнала жорсткого впливу тоталітарного режиму, є той факт, що з шести Генеральних прокурорів республіки протягом 20-х–30-х років минулого століття п'ять було розстріляно, а один покінчив життя самогубством [3, с. 33].

Значний вплив партії на всі механізми управління в державі змусили й прокуратуру бути однією з частин тоталітарного механізму примусу [11, с. 3].

Погоджуючись із думкою більшості вчених, необхідно констатувати, що вищевказане не є свідченням того, що органи прокуратури самі по собі є тоталітарним органом. Саме період їх існування в умовах певної державної політики і є напрямом їхньої діяльності. А тому, якщо натепер основним напрямом політики України проголошується підвищена увага до захисту прав і свобод людини та громадянина, то вказані тези впливають на діяльність прокуратури [3, с. 33].

Лише у вересні 1953 року на підставі Указу Президії Верховної Ради СРСР розпочався процес реабілітації невинно засуджених у роки масових репресій. За протестами Генерального прокурора військова колегія Верховного Суду СРСР розглядала рішення колишніх колегій ОДПУ, «трійок» та «особливої наради» при НКВС – МВС СРСР. А в 1954 році створено так звану «комісію А. Мікояна», тобто комісію президії ЦК КПРС із розгляду злочинів у період «великої чистки» (1936–1939 років). Надалі створено приблизно 100 комісій, які мали право реабілітації та помилування [1].

Після деокупації України й завершенням війни 1941–1945 років працівники прокуратури займалися відновленням радянського правопорядку на цих територіях, ліквідацією наслідків окупації та боротьбою зі злочинами. Основними завданнями були охорона державної власності; виконання законів про зміцнення трудової дисципліни в промисловості й сільському господарстві; вчасне та повне задоволення потреб фронту й тилу в сільськогосподарських продуктах тощо [1].

Історичний Нюрнберзький процес правосуддя (20.11.1945–01.10.1946) над фашистськими загарбниками став також новою ланкою в діяльності органів прокуратури України, оскільки саме на прокурорів та слідчих республіки припала робота в надзвичайній державній комісії з виявлення й розслідування цієї категорії злочинів. А головним обвинувачем у цьому процесі виступав Прокурор УРСР Р. Руденко, який згодом став Генеральним прокурором СРСР [1].

Після війни перший документ, який регламентував організацію та діяльність прокурорського нагляду й усіх його ланок, затверджений указом Президії Верховної Ради СРСР 24 травня 1955 року під назвою «Положення про прокурорський нагляд у СРСР» [12]. Указаний акт регламентував централізований устрій прокуратури.

Це положення розширило права й функції прокуратури [1]. Тепер прокуратура здійснювала нагляд за правильним та однаковим застосуванням законів СРСР і всіх республік; на місцях прокурори здійснювали нагляд за законністю, незалежно від місцевих органів влади, підпорядковувалися лише Генеральному прокурору СРСР, який здійснював вищий нагляд за точним дотриманням законів усіма міністерствами, підвідомчими їм підприємствами, службовими особами та громадянами.

Спробою певних змін в управлінні прокуратурою стала ідея колегіального обговорення найважливіших питань її діяльності, що закріплено в Указі Президії Верховної Ради СРСР «Про утворення колегій у Прокуратурі СРСР і в прокуратурах союзних республік» від 27 липня 1959 року [1; 12]. Між тим рішення приводились у дію все ж таки актами керівника прокуратури одноосібно.

Наступним етапом розвитку прокуратури стало закріплення основних положень про неї в Конституціях СРСР 1977 року й УРСР 1978 року.

Відповідно до Конституції СРСР 1977 року, визначались зміст, цілі та завдання прокурорського нагляду, принципи побудови й діяльності прокурорської системи, структуру органів прокуратури, строки повноважень і порядок призначення прокурорів від вищої до нижчої ланки, відповідальність і підзвітність Генерального прокурора СРСР. Прокуратура являла собою систему єдиних централізованих органів, підпорядкованих тільки центру в особі Генерального прокурора СРСР.

Відповідно до Конституції УРСР 1978 року, в окремій главі 19 визначалося, що найвищий нагляд за точним та однаковим виконанням законів усіма міністерствами, державними комітетами й відомствами, підприємствами, установами та організаціями, виконавчими й розпорядчими органами місцевих Рад, колгоспами, кооперативними та іншими громадськими організаціями, службовими особами, а також громадянами на території України здійснюється Генеральним прокурором СРСР і підпорядкованими йому Прокурором УРСР і підлеглими прокурорами (ст. 162). Прокурор УРСР і прокурори областей призначалися Генеральним прокурором СРСР. Районні та міські прокурори призначалися Прокурором УРСР і затверджувалися Генеральним прокурором СРСР. Строк повноважень Прокурора УРСР і всіх підпорядкованих йому прокурорів становив п'ять років [5].

Конституції СРСР 1977 року (ст. 113) та УСРР 1978 року (ст. 101) наділяли Генерального проку-

рора СРСР і Прокурора УСРР відповідно правом законодавчої ініціативи. Також прокуратури мали право внесення подань до Президій відповідних Верховних Рад з питань тлумачення законів [2, с. 213].

На думку М. Якимчука та В. Сухоноса, вказані права прокурорів щодо законодавчої ініціативи зумовлені самою природою й роллю прокуратури, оскільки забезпечення дотримання законодавства є повсякденною їхньою роботою [2, с. 213; 13, с. 48].

У новому Законі СРСР «Про прокуратуру СРСР» від 30 листопада 1979 року визначалися завдання, основні напрями діяльності й принципи організації органів прокуратури, а також система цих органів. Прокуратура являла собою виключно централізовану систему із широкими повноваженнями Генерального прокурора СРСР. Передбачалось створення колегій як у Головній військовій прокуратурі, так і в прокуратурах автономних республік, країв, областей, міст (на правах прокуратур областей) [1].

Згідно зі ст. 6 цього Закону, Генеральний прокурор СРСР підпорядковувався Верховній Раді СРСР і її Президії [2, с. 210].

Відповідно до ст. 3 вищезазначеного Закону, органи прокуратури, згідно з покладеними на них завданнями, діяли в таких основних напрямках: нагляд за виконанням законів органами державного управління, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами та громадянами (загальний нагляд); нагляд за виконанням законів органами дізнання й попереднього слідства; нагляд за виконанням законів під час розгляду справ у судах; нагляд за дотриманням законів у місцях тримання затриманих, у місцях попереднього ув'язнення, під час виконання покарань та інших заходів примусового характеру, які призначалися судом; боротьба зі злочинністю й іншими правопорушеннями, розслідування злочинів, притягнення до кримінальної відповідальності осіб, які вчинили злочин; розроблення спільно з іншими державними органами заходів запобігання злочинам та іншим правопорушенням; координація діяльності правоохоронних органів щодо боротьби зі злочинами й іншими правопорушеннями; участь у вдосконаленні законодавства та пропаганді радянських законів тощо [6, с. 30–31].

Приписи й застереження стали засобами прокурорського реагування після внесення змін до вказаного закону в 1987 році.

Ідея творців радянської прокуратури зробити її незалежною від місцевого впливу практично не реалізована. Прокурори областей, районів і міст

офіційно призначалися центром, проте таке призначення могло відбутися лише в тому випадку, якщо на це була згода партійного комітету відповідного рівня, який був ядром місцевої влади. Більше того, названі прокурори, будучи членами партії, перебували на партійному обліку в місцевій партійній організації й були фактично підконтрольні партійним органам відповідного рівня. Проведення прокурором у такій ситуації незалежної від місцевої влади лінії, як правило, закінчувалося втратою посади [14, с. 6–7].

Деякі дослідники вважають, що вся діяльність прокуратури ділилася на два види: наглядову та ненаглядову. Зміст першого виду – так званий «загальний нагляд», зміст другого – кримінальне переслідування осіб, які вчинили злочин [4]. Важливою рисою прокуратури був обов'язок прокурорів уживати заходів щодо виявлення та своєчасного усунення будь-яких порушень закону, незалежно від того, хто його порушив, до відновлення порушених прав і притягнення винних осіб до встановленої законом відповідальності.

Однак, на думку В. Сухоноса, такий підхід до розуміння «загального нагляду» призводив до того, що прокуратура втручалась у господарську й оперативну діяльність різних за правовою формою підприємств, установ та організацій, а також підміняла такими діями інші контролюючі органи влади [2, с. 201–202].

Між тим М. Мавдрик вважає, що радянський етап становлення інституту прокуратури в Україні, незважаючи на реалії тоталітарного режиму, характеризується правозахисною діяльністю, яка була важливим напрямом її роботи [6, с. 31].

Крім того, Прокуратура УРСР систематично інформувала населення про стан законності й ужиті заходи щодо її зміцнення, боротьби зі злочинністю. Указане відбувалось шляхом доповідей на сесіях рад народних депутатів, зборах трудо-

вих колективів і сільських зібраннях, висвітлення в засобах масової інформації. Також прокурори організували особистий прийом громадян з метою отримання сигналів про порушення законності через їхні звернення [2, с. 216].

**Висновки.** Якщо метою прокуратури було сприяння в утвердженні верховенства права, законності, додержання прав і свобод громадян, дотримання правопорядку, то вдосконалення правового забезпечення діяльності прокуратури є найголовнішим завданням державної влади, яка повинна аргументовано узгоджуватися із загальними поглядами суспільства.

Основним орієнтиром у проведенні подальшого реформування органів прокуратури має бути не пресована радикальна зміна всієї системи, а виважений підхід до визначення необхідних демократичному суспільству сторін і пошук причин та умов, які сприяють її гіпертрофії та деградації, з вирішенням завдання щодо недопущення цього. У основу змін повинні бути поставлені критерії не кількості, а якості, прозорості й демократизації.

Необхідно не забувати негативний досвід формування штату прокуратури та спрямування її діяльності в роки радянського режиму під пильним дотриманням інтересів партії, тобто певної тоталітарної ідеології й режиму в СРСР. Негативний вплив влади на чолі з КП(б)У на її роботу, набуття прокуратурою рис репресивно-карального апарату є тією точкою відліку недовіри органам прокуратури з боку демократичного та правового суспільства, з переломом якої боротьба продовжується дотепер. А тому незалежність прокуратури від політичного й ідеологічного впливу повинна бути не лише непорушною, а й постійно вдосконалюватись. Єдиними ідеологіями органів прокуратури повинні залишитись законність і справедливість.

#### Список літератури:

1. Прокуратура УСРР: історична довідка. URL: <http://www.prokuratura.lg.ua/arts12.html>.
2. Сухонос В.В. Організація і діяльність прокуратури в Україні: історія і сучасність / за ред. Ю.С. Шемшученка. Суми: Університетська книга, 2004. 348 с.
3. Попович Є.М. Управління органами прокуратури України: організаційно-правові проблеми: дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.07. Харків, 2010. 373 с.
4. Мичко М.І. Проблеми функцій і організаційного устрою прокуратури України: дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.10. Харків, 2001. 376 с.
5. Середа Г.П. Сучасні проблеми удосконалення прокурорського нагляду за додержанням законів при вирішенні заяв і повідомлень про злочини. *Вісник Нац. акад. прокуратури України*. 2009. № 1 (13). С. 23–28.
6. Мавдрик М.Я. Становлення та розвиток прокуратури України як інституту захисту прав і свобод людини і громадянина. *Вісник ХНУВС*. 2012. № 3 (58). С. 22–35.
7. Мурза В.В. Структура та організація роботи органів прокуратури УСРР (20-і – початок 30-х рр. XX століття). *Вісник Нац. ун-ту внутр. справ*. 2001. Вип. 15. С. 156–162.

8. Мурза В.В. Прокуратура в державному механізмі УСРР (1922–1933 рр.): дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. Харків, 2003. 255 с.
9. Каліч А. Більше уваги охороні праці та техніки безпеки. *Революційне право*. 1932. № 11–12. С. 322–327.
10. Бойков А.Д. Третья власть в России. Очерки о правосудии, законности и судебной реформе 1990–1996 гг. Москва, 1997. 344 с.
11. Сухарев А.Я. XIX Всесоюзная партийная конференция и проблемы перестройки прокурорского надзора. *Социалистическая законность*. 1988. № 11. С. 3–7.
12. Советская прокуратура: сборник важнейших документов. Москва: Юрид. лит., 1972. 386 с.
13. Якимчук М.К. Проблеми управління в органах прокуратури України: теорія і практика: монографія / НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. Київ, 2001. 439 с.
14. Дьомін Ю.М. Прокурорський нагляд в Україні: навчальний посібник. Київ: Прецедент, 2009. 114 с.

#### **МЕХАНИЗМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРЫ УКРАИНЫ В СОСТАВЕ ПРОКУРАТУРЫ СССР**

*В статье исследованы предпосылки изменения и функционирования механизмов государственного управления органами прокуратуры Украины в составе прокуратуры СССР. Проанализированы условия изменения данных механизмов при укреплении идеологии коммунистической власти. Определены положительные и отрицательные стороны деятельности прокуратуры советского периода.*

**Ключевые слова:** механизмы государственного управления, советское государство, прокуратура, функции, координация.

#### **GOVERNANCE MECHANISMS OF UKRAINIAN PROSECUTING AUTHORITIES WITHIN USSR PROSECUTOR'S OFFICE**

*The article examines the preconditions for changing and functioning of the governance mechanisms of the Ukrainian prosecuting authorities within USSR prosecutor's office. There are analyzed conditions of changes of these mechanisms in the strengthening the communist ideology. Positive and negative aspects of the Soviet prosecutor's office activity were determined.*

**Key words:** governance mechanisms, soviet state, prosecutor's office, functions, coordination.

Дурман О.Л.

Херсонський національний технічний університет

## СИСТЕМИ ПІДТРИМКИ УХВАЛЕННЯ РІШЕНЬ ЯК ОСНОВНЕ ТЕХНОЛОГІЧНЕ ПІДГРУНТЯ ОСВІТНЬОГО ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАЦІЙНОГО СЕРЕДОВИЩА

*У статті розглядаються проблеми формування державної політики управління освітньою галуззю. Як сферу дослідження виокремлено підгалузь вищої освіти. Визначено, що ефективність управління дуже залежить від швидкості та якості рішень, що приймаються відповідальною особою. Для покращення цих параметрів пропонується застосовувати такий організаційний механізм управління освітньою галуззю, як освітнє інформаційно-комунікаційне середовище. Цей механізм дає змогу обмінюватися інформацією й управлінськими впливами на різних рівнях управління вищою освітою – від міністра до викладача. Як технологічне підґрунтя такого середовища пропонується використовувати системи підтримки ухвалення рішень (СПУР). До головних переваг системи підтримки ухвалення рішень належить можливість не тільки швидко отримувати суб'єктом управління інформацію про діяльність підпорядкованих підрозділів чи фахівців (об'єктів управління), а й пропонувати оптимальні рішення в разі виникнення нестандартних ситуацій для управління такими об'єктами.*

**Ключові слова:** державне управління, механізми державного управління, освітня галузь, вища освіта, освітнє інформаційно-комунікаційне середовище, системи підтримки ухвалення рішень.

**Постановка проблеми.** Натепер українська держава приділяє велику увагу запровадженню в усі сфери державного управління сучасних інформаційних технологій. Це стосується також і державного управління освітньою галуззю.

Так, наприклад, одним із кроків є запровадження Єдиної державної електронної бази з питань освіти [1], що включає в себе набір засобів та інструментів, призначених для автоматизації управлінської діяльності органів управління освітою всіх рівнів, включаючи середню й дошкільну освіту.

Водночас сьогодні не існує єдиної інформаційної системи управління освітньою галуззю, яка б давала можливість отримувати різноманітну та актуальну, достовірну й повну інформацію про діяльність освітніх структур, посадових осіб, викладачів тощо.

Така система значно полегшила б роботу Міністерству освіти і науки України як центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах освіти і науки, наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності, трансферу (передачі) технологій, а також забезпечує формування й реалізацію державної політики у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю закладів освіти, підприємств, уста-

нов та організацій, які надають послуги у сфері освіти або провадять іншу діяльність, пов'язану з наданням таких послуг, незалежно від їх підпорядкування й форми власності [2].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Поставлену проблему можна розглядати з позиції державного управління, включаючи два аспекти цієї проблеми: власне, аспект формування механізмів державного управління освітньою галуззю, а також аспект застосування сучасних інформаційних технологій під час проектування систем управління, що використовуються для реалізації цього механізму.

Серед провідних науковців, які розглядали державне управління в тому числі й освітньою галуззю, із загальносистемних позицій можна відзначити Н.Р. Нижник [3], В.Д. Бакуменка [4], М.Х. Корецького [5], Д.І. Дзвінчука [6], І.П. Лопушинського [7] та інших.

Упровадженням системного підходу й інформаційних технологій для проектування систем управління різними галузями з погляду державного управління займалися П.І. Бідюк [8], О.В. Нестеренко [9], Л.П. Полякова [10], О.В. Половцев [11], О.В. Співаковський [12] та інші.

Незважаючи на велику кількість науковців, які займалися вивченням поставленої

проблеми, внаслідок великої мінливості освітнього середовища, різного масштабу закладів освіти, наявності в них уже запроваджених систем чи підсистем управління структурними підрозділами чи закладами освіти закладами недостатньо висвітленими залишаються питання взаємодії таких систем управління з інформаційними системами вищого рівня (Міністерство освіти і науки України, відповідні департаменти обласних державних адміністрацій чи управління районів, міст, об'єднаних територіальних громад тощо), а також побудови єдиного освітнього інформаційно-комунікаційного середовища управління освітньою галуззю.

**Постановка завдання.** У статті ми обмежимося розглядом підгалузі вищої освіти. Сучасний стан управління закладами вищої освіти (далі – ЗВО) характеризується великою розрізненістю й невисоким рівнем автоматизації та інформатизації. Такий стан речей зумовлений, з одного боку, широким спектром завдань, що вирішуються в процесі функціонування ЗВО, з іншого боку, відсутністю в держави й самих закладів достатньої кількості коштів для запровадження нових підходів до управління ЗВО. Уважаємо, що таким підходом може бути запровадження організаційних механізмів державного управління освітньою галуззю на основі єдиного інформаційно-комунікаційного середовища, що буде включати в себе інформаційно-аналітичні системи (далі – ІАС) або системи підтримки ухвалення рішень (далі – СПУР), робота яких спрямована на збирання, обробку, зберігання та аналіз інформації, а також розроблення та видачу можливих рішень (звітів, сценаріїв тощо).

Такі системи можуть бути складниками (підсистемами) загальнодержавної інформаційної системи управління освітньою галуззю, однак можуть функціонувати як самостійні в рамках обраного об'єкта управління (міністерство, вищий навчальний заклад, структурний підрозділ тощо). Тому метою статті є розгляд можливості застосування таких систем для побудови єдиного освітнього інформаційно-комунікаційного середовища та вивчення технологічних переваг таких систем.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Під управлінням у широкому значенні розуміють цілеспрямований програмований чи довільний вплив на об'єкт задля досягнення кінцевої мети. Державне управління передбачає управління певною галуззю через формування

відповідних політик. При цьому як суб'єкт управління, так й об'єкта управління можуть виступати одні й ті самі структури, відповідно, для вищих і нижчих рівнів управління.

Разом із тим необхідно застосовувати різні механізми державного управління для забезпечення ефективності та керованості всією системою управління певними галузями.

Управління об'єктом-системою, її компонентами і процесами з метою підвищення ефективності функціонування систем відбувається ще на етапі системного проектування, створення/утворення та проходить через усі життєві етапи діяльності такої системи (формування, розвиток, становлення, функціонування) [13].

У дослідженнях [14] ми вже зверталися до проблеми проектування складних інформаційних систем, проте в корпоративному управлінні. Варто сказати, що підходи корпоративного управління з використанням інформаційних систем можна застосовувати також і до управління галузями державного управління, в тому числі й освітньою галуззю.

Так, на нашу думку, інформаційна система управління ЗВО з урахування всіх висловлених раніше припущень повністю відповідає тим визначенням, які даються для корпоративних інформаційних систем, а саме: «Корпоративна інформаційна система (КІС) – це інформаційна система, яка підтримує автоматизацію функцій управління на підприємстві й поставляє інформацію для прийняття управлінських рішень. У ній реалізована управлінська ідеологія, яка об'єднує бізнес-стратегію підприємства і прогресивні інформаційні технології» [15].

Під час розроблення інформаційно-аналітичних систем (ІАС) чи СПУР необхідно враховувати, що складність процесів діяльності великого підприємства унеможливорює створення автоматичних систем управління. Навіть створення автоматизованих систем постійно буде стикатися з низкою труднощів, які описані у великій кількості джерел [16].

Крім того, у корпоративному секторі суттєва частка інформації надходить як прогнозна, тобто рішення повинні прийматися в умовах певної, більшої чи меншої, невизначеності.

Тому необхідно застосовувати різноманітні засоби аналізу й декомпозиції виробничих та управлінських процесів з метою подальшого синтезу відповідних математичних моделей та отримання управляючих результатів у практичній площині.

Тепер подивимося на це завдання в іншому аспекті. Припустимо, що алгоритми аналізу, обробки й управління даними досить коректні та відповідають вимогам і завданням управління предметною галуззю. У процесі експлуатації системи (або на етапі супроводу) можуть з'явитися нові знання про структуру предметної галузі або про інформаційне наповнення її елементів. Крім того, структурна або інформаційна модель (результат аналізу) вразлива до змін: діяльність підприємства, законодавчі акти, уряду, держави тощо вимагають модифікації або уточнення інформаційної частини системи. Можливо, розробник захоче поставити систему на іншому підприємстві, але там зовсім інша модель.

Звичайно, можна піти шляхом універсалізації – спробувати створити якусь «усеосяжну» систему, яка підходить для більшості структур. Однак, по-перше, це рішення не знімає проблеми корекції в разі зміни, наприклад, законодавства, а по-друге, містить великий обсяг зайвого коду й незручне та громіздке для більш простих моделей.

Тому необхідно забезпечити змінюваність, тобто можливість розвиватися разом із розвитком моделі.

Ця змінюваність може забезпечуватися об'єднанням СПУР і систем аналізу в одній архітектурі. Це об'єднання отримало назву сховища даних (далі – СД), ми ж його доповнимо певними інструментами (процедурами, правилами) й у майбутньому будемо розглядати як єдине інформаційно-комунікаційне середовище (далі – ІКС) управління освітньою галуззю.

В основі ідеї сховища даних лежить ідея розділення даних, що використовуються для оперативної обробки, і даних, необхідних для вирішення завдань аналізу. У роботі У. Інмон [17] дав таке визначення: сховище даних – це предметно-орієнтований, інтегрований набір даних (метаданих), що підтримує хронологічне збереження й організований для цілей підтримки та прийняття рішень. Під час роботи з метаданими дуже важливо заздалегідь виробити відповідну стратегію. Також важливо розуміти, що метадані не є універсальним засобом для управління даними.

Це потужний засіб, що може істотно поліпшити якість аналізу даних в управлінській структурі, тим самим сприяючи зростанню ефективності її роботи. При цьому важливо не розпорозуватися в пошуках абсолютно доско-

налого рішення, а створювати рішення, найбільш оптимальне для управління конкретною галуззю, структурою, її підрозділом чи певним фахівцем.

У сучасних умовах прийняття рішень керівнику потрібно щось більше, ніж просто графіки й таблиці. Необхідно мати інструментарій, що забезпечує безпечний доступ до джерел корпоративних даних і має розвинені можливості для консолідації, аналізу, подання інформації та розсилки готових аналітичних документів як усередині організації, так і за її межами. Для прийняття і здійснення важливих рішень необхідні засоби для зберігання, аналізу й інтерпретації даних. Для досягнення своїх цілей корпорації повинні повною мірою використовувати можливості первинних даних.

Розглянемо основні підходи до створення сховищ даних, а саме:

- принципи обробки та зберігання даних;
- принципи моделювання структур та об'єктів;
- принципи створення необхідного архітектурного рішення СПУР;
- принципи забезпечення простоти й дієвості підтримки прийняття рішення.

Більшість цих підходів уже існують у тій чи іншій формі. Нами зроблена спроба узагальнити наявний досвід на прикладі ЗВО.

Натепер дані, що обробляються в рамках установи, в більшості випадків, знаходяться в незручному для аналізу вигляді. Традиційно необхідні дані в різних структурних підрозділах можуть збиратися в різних форматах і навіть у різних системах. Разом із тим можуть функціонувати програмний комплекс «Me.DOC», бази даних MS Access і таблиці MS Excel, а також бази даних у форматі власної облікової системи. Для отримання повної й достатньої інформації, необхідної для прийняття управлінського рішення на рівні керівництва, варто аналізувати всі дані, що накопичуються в цих системах, як єдине ціле.

Існує можливість вирішити проблему, створивши інтерфейс, який би дав змогу переводити дані з одного формату в інший. Використання такого підходу може бути доцільно тільки в тому випадку, коли неможливо відмовитися від одночасного використання декількох систем. У такому випадку ми отримаємо найбільш прийнятне рішення [18], що спирається на єдине джерело даних, тобто інформаційно-комунікаційне середовище.

Однією з головних проблем під час створення такого ІКС може бути вироблення стратегії консолідації метаданих. Визначення вимог, що висувуються до метаданих, може виявитися непростим завданням. Ключові сторони, яким можуть бути потрібні метадані, різноманітні й просторово роз'єднані. Це можуть бути як кінцеві користувачі або аналітики, так і програмні додатки або набори інструментів. Процес збирання стандартних вимог не повинен надто розпливатися. Нами пропонується використовувати наступний підхід для визначення метаданих ЗВО в рамках освітнього інформаційно-комунікаційного середовища, що враховує специфічну природу метаданих («офіційних метаданих») [19]:

- визначення ключових сторін для кожного елемента метаданих;
- зарахування кожного елемента метаданих до певної категорії: метаданих бізнесу, технічних метаданих або метаданих процесів;
- зарахування кожного елемента метаданих до категорії загальних або унікальних на основі їх використання в тих чи інших процесах.

Створення й модифікація елементів метаданих повинні здійснюватися за допомогою загального інтерфейсу. Ця архітектура має кілька переваг:

- порівняно проста підтримка метаданих;
- спрощені процедури взаємодії між компонентами;
- прості процедури підготовки звітності.

Для функціонування та розвитку установи важливо не просто володіння інформацією. Багато що залежить від якості цієї інформації, вміння чітко і швидко визначати категорію показників, на підставі яких потрібно приймати рішення, проводити аналіз певних значень цих показників із різним ступенем деталізації та врахуванням усіх параметрів, що мають на них вплив. ІКС є хорошим інструментом у вирішенні такого роду завдань.

Хто має засоби, що дають змогу чітко уявити картину бізнес-даних, їх взаємозв'язок, історію виникнення, тимчасову глибину, той виграє. Якісна візуалізація даних, орієнтованих на різні групи працівників (ректорат, начальники відділів, декани та завідувачі кафедр тощо), різні відділи (бухгалтерія, планування, навчальний, навчально-методичний) і структурні підрозділи (деканати, кафедри) – одне з основних завдань, що вирішуються за допомогою ІКС.

Інформаційні потоки, які надходять до вищої ланки управління корпорацією (ректор, прорек-

тори) для прийняття управлінського рішення, дуже важливі. Усі необхідні дані надходять до керівника або в готових віддрукованих звітах, або у звичайному рукописному вигляді. Зробити будь-який аналіз чи прогноз за даними, що надходять в реальному режимі часу, практично нереально, тому що необхідно тримати дані декількох звітів у голові. Єдине ІКС дасть можливість усі звіти бачити в реальному часі в одній системі, що, у свою чергу, дасть змогу проводити аналіз у будь-якому розрізі, не вдаючись до допомоги відповідальних осіб, не відриваючи їх від виконання функціональних обов'язків.

Для досліджуваної нами сфери (освітня галузь, ЗВО) такий підхід буде прийнятний з погляду того, що наявні програми можуть продовжувати збирання інформації, тільки дані будуть уже стікатися в єдине сховище. Запроектована система, яка працює з таким сховищем, зберігатиме всі необхідні дані в одному місці, що дасть можливість формувати узгоджені аналітичні звіти в розрізі будь-яких підрозділів і даних.

За своїм змістом така узгодженість завжди передбачає встановлення й підтримання об'єктивно необхідних кількісних і якісних взаємозв'язків між різними частинами системи, послідовність їх здійснення в часі і просторі, певний розподіл наявних ресурсів в інтересах найбільш успішного досягнення цілей управління. У будь-якій системі найважливіше значення має встановлення узгодженості (взаємозв'язку) між цілями управління й засобами їх досягнення.

З метою застосування СПУР для можливості використання як технологічної основи побудови ІКС вивчені принципи побудови інформаційної моделі управління освітньою галуззю. Структурна схема взаємодії підрозділів дає можливість бачити, як відбувається обмін інформацією в управлінській ланцюжку.

Нами запропоновано процедуру формування управлінського рішення в рамках єдиного освітнього інформаційно-комунікаційного середовища у вигляді схеми на рис. 1.

Технологічною основою цього освітнього інформаційно-комунікаційного середовища слугує об'єднання систем підтримки ухвалення рішень із системами зберігання даних різних типів (критеріїв, альтернатив, засобів управління тощо) через відповідні інтерфейси.

Ця процедура передбачає досягнення таких цілей:



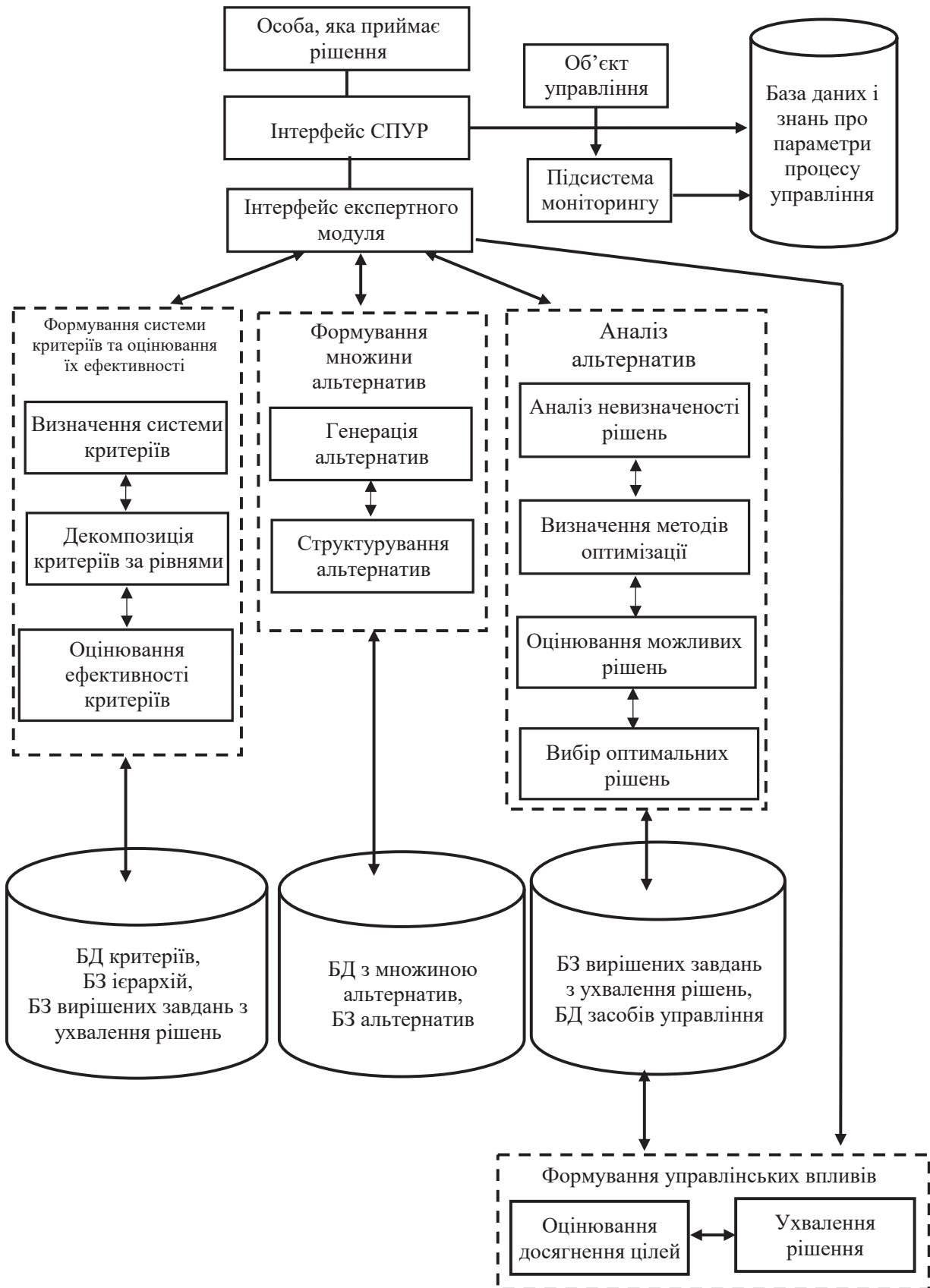


Рис. 1. Процедура формування управлінського рішення в рамках єдиного освітнього інформаційно-комунікаційного середовища

\*Джерело: побудовано автором на основі [18].

1. Зниження витрат часу на підготовку, формування й узгодження управлінського рішення за рахунок того, що вся інформація зберігається та обробляється за єдиними правилами і стандартами із забезпеченням достовірності інформаційно-довідкових даних;

2. Вибір найкращого (оптимального, ефективного, мінімаксного тощо) рішення на всіх рівнях управління з урахуванням цілей кожного рівня й управлінської структури загалом;

3. Ведення оперативного контролю за діяльністю структур управління для своєчасного прийняття рішень керівниками з можливістю оптимізації термінів виконання певних робіт чи діяльності фахівців.

Така схема дає змогу об'єднувати в собі різнопланові сховища даних, що містять різноманітну інформацію в різному вигляді, в тому числі й у вигляді метаданих. Проте для розуміння роботи системи нами запропоновано таку можливу схеми роботи ІКС на рівні ЗВО (рис. 2).

У цьому випадку вже ректор виступає в ролі особи, яка ухвалює рішення, тому всі управлінські впливи відходять від нього. Проте він як посадова особа підконтрольна та підзвітна вищим органам управління діє в спосіб, що не суперечить обов'язковим до виконання зовнішнім управлінським впливам. Ці впливи, у свою чергу, формуються в рамках єдиного освітнього інформаційно-комунікаційного середовища відповідними структурами вищого рівня (міністр, заступники міністра, відповідні департаменти тощо).

При цьому ректор може використовувати процедури ухвалення рішень, що зберігаються в інформаційно-комунікаційному середовищі (описана вище), а також усі накопичені дані інших рівнів (у тому числі й вищих), що зберігаються у сховищах і базах даних, якщо це дозволено відповідними політиками доступу.

Отже, використання єдиного освітнього інформаційно-комунікаційного середовища забезпечує однорідність управління на різних рівнях.

**Висновки.** Провівши дослідження, можемо сказати, що державне управління освітньою галуззю є складною й багатоконтурною системою, а для формування політики управління нею використовуються різні механізми, інструменти, технології. При цьому управління державними чи недержавними закладами освіти повинно здійснюватися з використанням одних і тих самих принципів. Разом із тим відмін-

ність між навчальними закладами державної, комунальної та приватної форми власності буде тільки в тому, хто керує їхніми матеріальними активами, а в усіх інших сферах управління – освітній, методичній, науковій тощо, ці заклади перебувають у сфері управління держави, а саме Міністерства освіти і науки України. Тому на них мають поширюватися всі стандарти й управлінські норми, що їх використовує Міністерство освіти і науки України.

У зв'язку з цим запровадження єдиного освітнього інформаційного середовища створює такий організаційний механізм державного управління, який дає змогу ефективно управляти діяльністю міністерства та підпорядкованими йому закладами на основі актуальної й повної інформації про їхню діяльність із різним рівнем деталізації (департаменти міністерства, департаменти ОДА, заклади вищої освіти, їхні структурні підрозділи, деканати, кафедри, викладачі).

Технологічною основою для створення освітнього інформаційно-комунікаційного середовища можуть слугувати системи підтримки ухвалення рішень з інтеграцією сховищ даних різних типів, включаючи метадані. Використання таких інформаційних систем дає змогу ухвалювати ефективні рішення не тільки на основі доступної інформації, а й використовуючи сценарні або експертні підходи.

Використання єдиного освітнього ІКС також дасть можливість вирішити низку важливих завдань, а саме:

– аналіз часових значень певних показників допомагає визначити, як змінюються бізнес-процеси за часом. Наприклад, як параметри поточного року відрізняються від параметрів попереднього, що дає змогу проводити регресійний аналіз і виконувати деякі прості прогнози;

– аналіз витрат актуальний для будь-якої корпоративної структури, причому найбільше затребуваний аналіз у розрізі підпорядкованих їй установ;

– єдиний освітній ІКС дає змогу простежувати зворотній зв'язок між установами (ЗВО), підрозділами (деканатами), відділами (кафедрами), фахівцями (викладачами), що допомагає визначити вузькі місця процесу управління і вчасно зреагувати на можливі негативні тенденції.

Перспективи подальших розвідок будуть спрямовані на розроблення механізмів та

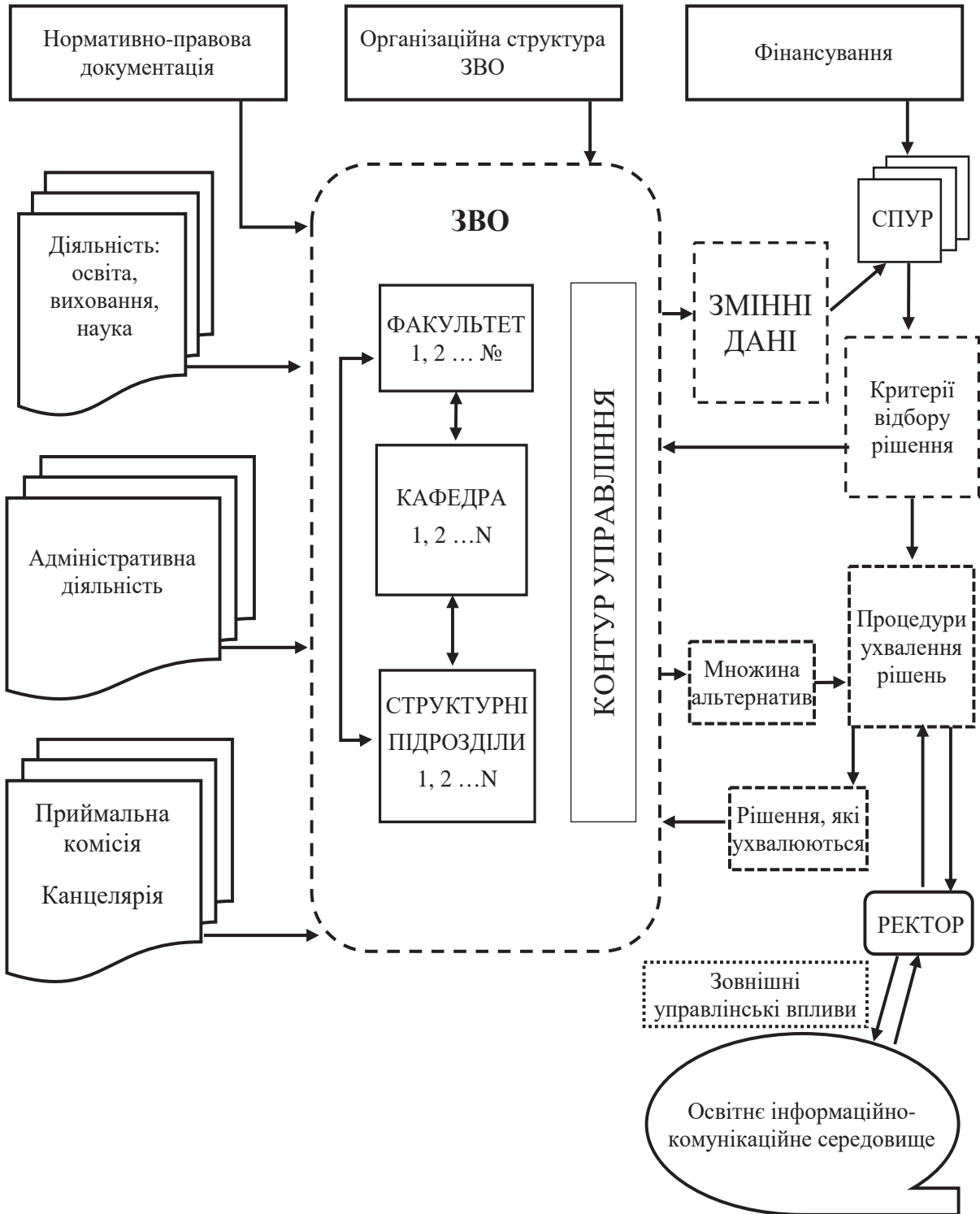


Рис. 2. Схема роботи ІКС на рівні закладу вищої освіти

\*Джерело: розроблено автором.

інструментів взаємодії й обміну інформацією між різними рівнями управління з урахуванням «горизонтальних» зв'язків або взагалі на «децентралізаційній» основі, коли доступ до

інформації про діяльність певного підрозділу можна буде отримати прямо із системи, минаючи керівництво підпорядкованих рівнів управління.

Список літератури:

1. Про створення Єдиної державної електронної бази з питань освіти: Постанова Кабінету Міністрів України від 13 липня 2011 р. № 752. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/752-2011-%D0%BF> (дата звернення: 20.03.2019).
2. Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 р. № 630. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/630-2014-п> (дата звернення: 20.03.2019).
3. Нижник Н.Р., Мосов С.П. Державне управління в Україні: функція координування. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2014. № 6. С. 111–116. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvgt\\_2014\\_6\\_24](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvgt_2014_6_24) (дата звернення: 20.03.2019).
4. Бакуменко В.Д. Держава як об'єкт управління. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія «Управління»*. 2013. Вип. 3. С. 8–16. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu\\_upravl\\_2013\\_3\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu_upravl_2013_3_3) (дата звернення: 22.03.2019).
5. Корецький М., Сорока М., Калько А. Аналітичні аспекти організації та управління підготовкою кадрів для вищої школи в Національному університеті водного господарства та природокористування. *Нова педагогічна думка*. 2013. № 4. С. 10–12. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npd\\_2013\\_4\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npd_2013_4_4) (дата звернення: 22.03.2019).
6. Дзвінчук Д.І., Петренко В.П. Про вдосконалення управління освітою і наукою України на основі концепції інтелектуалізації. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2016. № 1. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu\\_2016\\_1\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2016_1_6) (дата звернення: 22.03.2019).
7. Лопушинський І.П., Ковнір О.І. Європейський та світовий досвід реформування освіти в процесі децентралізації влади. *Педагогічний альманах*. 2017. Вип. 33. С. 230–237. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/pedalm\\_2017\\_33\\_39](http://nbuv.gov.ua/UJRN/pedalm_2017_33_39) (дата звернення: 22.03.2019).
8. Біднок П.І., Кожухівський А.Д., Кожухівська О.А. Система підтримки прийняття рішень для аналізу і прогнозування стану підприємства. *Радіоелектроніка, інформатика, управління*. 2013. № 1. С. 128–136. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/riu\\_2013\\_1\\_22](http://nbuv.gov.ua/UJRN/riu_2013_1_22) (дата звернення: 22.03.2019).
9. Нестеренко О.В. Основи побудови автоматизованих інформаційно-аналітичних систем органів державної влади. Київ: Наук. думка, 2005. 628 с.
10. Полякова Л.П., Криштопа А.О. Механізми державного управління вищою освітою на основі використання інформаційного середовища. *Теорія та практика державного управління*. 2009. Вип. 3. С. 53–58. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu\\_2009\\_3\\_10](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2009_3_10) (дата звернення: 22.03.2019).
11. Половцев О.В. Системний підхід та інформаційні технології підтримки прийняття рішень в державному управлінні: монографія. Донецьк: Східний видавничий дім, 2010. 206 с.
12. Співаковський О.В., Львов М.С., Кравцов Г.М. Інноваційні методи управління інформаційними активами вищого навчального закладу. *Комп'ютер у школі та сім'ї*. 2013. № 3. С. 3–7. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/komp\\_2013\\_3\\_2](http://nbuv.gov.ua/UJRN/komp_2013_3_2) (дата звернення: 23.03.2019).
13. Енциклопедія кібернетики: у 2 т. / за ред. В.М. Глушкова. Київ: Головна редакція Української радянської енциклопедії, 1973.
14. Дурман М.О., Дурман О.Л. Інформаційно-структурне проектування об'єктів управління при побудові корпоративних інформаційно-аналітичних систем. *Вісник Херсонського національного технічного університету*. Херсон: Видавництво ХНТУ. 2010. № 3 (37). С. 56–60.
15. Інформаційні технології та моделювання бізнес-процесів: навчальний посібник / О.М. Томашевський, Г.Г. Цегелик, М.Б. Вітер, В.І. Дубук. Київ: Центр учбової літератури, 2012. 296 с.
16. Інтелектуальні системи підтримки прийняття рішень: навчальний посібник / Б.М. Герасимов, В. Локазнюк, О.Г. Оксіюк, О.В. Поморова. Київ: Вид-во Європ. ун-ту, 2007. 335 с.
17. Inmon W.H. Building the Data Warehouse. 4th Edition. Hoboken, NJ: Wiley, 2005. 576 p.
18. Kimball R., Caserta J. The Data Warehouse ETL Toolkit: Practical Techniques for Extracting, Cleaning, Conforming & Delivering Data. 1 edition. Hoboken, NJ: Wiley, 2005. 528 p.
19. Tannenbaum A. Meta Data Solutions. 1 edition. Addison-Wesley Professional, 2004. 528 p.

**СИСТЕМЫ ПОДДЕРЖКИ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ КАК ОСНОВНАЯ ТЕХНОЛОГИЧЕСКАЯ ОСНОВА ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ИНФОРМАЦИОННО-КОММУНИКАЦИОННОЙ СРЕДЫ**

В статье рассматриваются проблемы формирования государственной политики управления образованием. В качестве сферы исследования выделено высшее образование. Определено, что эффективность управления сильно зависит от скорости и качества решений, которые принимаются ответственным лицом. Для улучшения этих параметров предлагается применять такой организационный механизм управления, как образовательная информационно-коммуникационная среда. Этот механизм

позволяет обмениваться информацией и управленческими воздействиями на разных уровнях управления высшим образованием – от министра до преподавателя. В качестве технологической основы такой среды предлагается использовать системы поддержки принятия решений (СППР). К главным преимуществам системы поддержки принятия решений относится возможность не только быстрого получения субъектом управления информации о деятельности подчиненных подразделений или специалистов (объектов управления), но и выработки оптимальных решений при возникновении нестандартных ситуаций для управления такими объектами.

**Ключевые слова:** государственное управление, механизмы государственного управления, образовательная отрасль, высшее образование, образовательная информационно-коммуникационная среда, системы поддержки принятия решений.

### DECISION SUPPORT SYSTEMS AS THE BASIC TECHNOLOGICAL BASIS OF EDUCATIONAL INFORMATION-COMMUNICATION SPACE

*The article deals with problems of formation of the state policy of management of the educational branch. As a sphere of research, a sub-branch of higher education is singled out. It has been determined that the effectiveness of management is strongly dependent on the speed and quality of decisions taken by the responsible person. To improve these parameters, it is proposed to apply such an organizational mechanism for managing the educational branch as an educational information-communication environment. This mechanism allows the exchange of information and managerial influences at different levels of higher education management – from minister to lecturer. As a technological basis for such an environment, it is proposed to use decision support systems (DSS). The main advantages of DSS include not only the possibility of quick receipt by the entity of information management of subordinate units or specialists (objects of management), but also to offer optimal solutions in the event of unusual situations for the management of such objects.*

**Key words:** public administration, mechanisms of public administration, educational branch, higher education, educational information-communication environment, decision support systems.

**Євсюкова О.В.**

Національна академія державного управління при Президентіві України

## НАПРЯМИ АДАПТАЦІЇ ДОСВІДУ ФУНКЦІОНУВАННЯ КАНАДСЬКОЇ МОДЕЛІ СИСТЕМИ НАДАННЯ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ У КОНТЕКСТІ ПОБУДОВИ СЕРВІСНО-ОРІЄНТОВАНОЇ ДЕРЖАВИ В УКРАЇНІ

*У статті подана спроба узагальнення характерних рис канадської моделі системи надання публічних послуг у напрямі реалізації доктрини надання публічних послуг у сервісній державі; вказано на передумови виникнення вказаної доктрини в розвинених демократичних країнах; визначено особливості функціонування системи публічних послуг у канадській державі та її переваги з метою адаптації вказаного досвіду в Україні.*

**Ключові слова:** сервісно-орієнтована держава, розвинута демократія, система надання публічних послуг, адаптація зарубіжного (канадського) досвіду сервісної діяльності органів публічної влади, сервісна система публічного управління.

**Постановка проблеми.** Трансформаційні процеси, які тривають в Україні, спрямовані на побудову відповідної системи взаємовідносин органів публічної влади і громадян, які змінюють роль держави, як головного інституту політичної системи, визначаючи при цьому за пріоритет реалізацію суспільних інтересів шляхом надання якісних публічних послуг. У вказаному контексті значної актуальності набуває дослідження зарубіжного досвіду надання органами публічної влади якісних публічних послуг у розвинених демократичних країнах, для яких функціонування сервісно-орієнтованої держави є практичною реальністю.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Опис кращих зарубіжних практик надання адміністративних послуг, відображення ключових новацій, унесених до сфери адміністративних послуг, і виокремлення проблематики щодо отримання громадянами якісних адміністративних послуг, саме з погляду споживачів, аналіз досвіду Канади в організації надання адміністративних послуг є предметом дослідження в наукових працях В. Тимошука [11; 12]. Заслужують на увагу дослідження Є. Юзифовича, Н. Астапової [16] щодо дієвості механізму реформування сфери надання публічних послуг, удосконалення порядку їх надання, підвищення їх якості на засадах аналізу зарубіжного досвіду провідних країн світу. Значну увагу вказані дослідники приділяють рекомендаціям щодо запровадження конкурентних стратегій у сфері надання адміністративних послуг на місцевому рівні. На основі аналізу специфіки надання адміністративних послуг населенню в умовах функціонування сервісної держави в Україні вітчизняним дослідником А. Лисом визначено ключові напрями

інтегрування європейського досвіду у діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування [6]. Утілення аналізу закордонного досвіду регулювання адміністративних процедур надання публічних послуг і його адаптації, а також обґрунтування умов входження України в європейський єдиний цифровий ринок послуг знаходимо в наукових працях Д. Спасібова [10]. Надаючи належне їхньому науковому доробку, варто зауважити, що дослідження за цією тематикою не втрачають своєї актуальності за умов сьогодення.

**Постановка завдання. Мета статті** – узагальнити характерні риси канадської моделі системи надання публічних послуг у напрямі реалізації доктрини «служіння громадянам».

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Зазначимо, що в конституційних нормах України задекларовані засади людиноцентристського, людиноорієнтованого, сервісного (сервісно-орієнтованого) розвитку української держави і створення такої системи публічного управління, яка забезпечує задоволення інтересів громадян, швидке реагування на їхні потреби та вимоги, переформатування суспільної думки і ставлення громадян до функцій органів публічної влади (передусім органів державної влади) у контексті реалізації принципу «людина для держави», а не «держава для людини» [5].

На думку Л. Шереметьєвої, І. Беца, інтерпретуючи текст Основного Закону України з позиції розгляду держави як послугонадавача, дослідники зазначають, що ст. 1, яка проголошує Україну соціальною державою, варто розглядати як таку, що гарантує надання соціальних послуг; ст. 6 – як розмежування надання послуг трьома

гілками влади; ст. 7 – як забезпечення гарантії надання послуг суб'єктом місцевого самоврядування, ст. 8 – як забезпечення верховенства права в наданні послуг, ст. 13 – як забезпечення права власності народу на отримання послуг від користування природними об'єктами, ст. 14 – як право на отримання послуг у сфері захисту права власності й господарювання, ст. 16 – як отримання послуг з екологічної безпеки, ст. 19 – як стандарти соціальних послуг (ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством), ст. 21 – як право на отримання послуг, ст. 25 – як гарантування права жінки мати конституційний захист під час надання державних послуг з охорони праці і здоров'я, встановлення пенсійних пільг, ст. 38 – як право брати участь в отриманні державних послуг, ст. 49 – як можливість отримання послуг у галузі охорони здоров'я, ст. 50 – як право на отримання послуг у сферах вільного доступу до інформації про стан довкілля, якості харчових продуктів і предметів побуту, ст. 53 – як забезпечення отримання освітніх послуг, ст. 55 – як право на отримання юридичних послуг (правовий захист), розд. VI – як гарантування отримання послуг, що надаються органами виконавчої влади, розд. XI – передбачає зміст і порядок отримання послуг органами місцевого самоврядування, а також окремі статті розд. VII, X Конституції України, які визначають зміст і порядок надання послуг; регулюють повноваження державних інституцій у сфері надання послуг згідно з принципом найвищої цінності людини [15].

Зазначимо, що теорія публічних послуг у провідних зарубіжних країнах має тривалішу історію та є значно розвиненішою за вітчизняну, тому вивчення й запровадження позитивного закордонного досвіду організації надання зазначених послуг для України є вкрай актуальним. Хоча причини виникнення ініціатив щодо підвищення якості та доступності надання публічних послуг для кожної країни є специфічними (для одних вирішальним чинником було обмеження бюджету, для інших – підвищення рівня виконавської дисципліни або ж подолання загального невдоволення якістю державних послуг), але в багатьох зарубіжних країнах проблема поліпшення якості й доступності послуг пов'язана з оновленням і вдосконаленням діяльності урядів цих країн [14].

Натомість відзначимо, що з виникненням сучасної доктрини надання послуг державою з кінця 80-х років минулого сторіччя багато розвинених країн світу запровадили систему оцінювання роботи урядових органів, у тому числі

з надання публічних послуг, що ґрунтується на очікуваннях і вподобаннях споживачів. Це фактично й було початком упровадження доктрини «служіння» («надання послуг»). І така держава, як Канада, не є винятком.

Прикметним є те, що за показником Індексу «Polity IV» (один із так званих «індексів демократії», що визначався з 1980 р. Центром міжнародного розвитку та управління конфліктами при університеті штату Меріленду й Центру глобальної політики при Університеті ім. Джорджа Мейсона, США), Україна належить до демократичних держав, хоча, відповідно до критеріїв оцінювання рівня «демократичності», за зазначеним індексом існують країни «повної демократії». Виходячи з указаних критеріїв, демократія може бути повною, а може бути просто демократією; анократія як форма держави з перехідним політичним режимом може бути відкритою й закритою, а гірше автократії (централізованої держави з недієвими інститутами самоврядності, з монополією державної влади в особі правителя) є категорія так званих режимів, що не вдалися, або провалені (окуповані держави) [3, с. 16]. На відміну від України, Канада належить до країн «повної демократії». Наукову цікавість викликає імплементація канадського досвіду в напрямі впровадження конкурентних стратегій у сфері надання публічних послуг. Зазначимо, що в Канаді сутність терміна «публічні послуги» асоціативно спрямовується на їх визначення як «урядові послуги», а термін «адміністративні послуги» є відсутнім [12]. Їх поділяють на «внутрішні» (уряд для уряду) та «зовнішні» (для громадян, бізнесу). Ці послуги включають і ті, яке українське законодавство визначає як власне «адміністративні», – регулятивні заходи (пов'язані з прийняттям рішень, наданням документів, реєстраційними діями), а також інші послуги (інформаційні, культурно-освітні, у сфері дозвілля тощо) [12].

За формою державного устрою Канада є федеральною державою, у якій чітко виокремлено федеральний, провінційний і муніципальні рівні управління. У структурі канадської держави знаходяться десять провінцій (Альберта, Британська Колумбія, Манітоба, Нова Шотландія, Новий Брансвік, Ньюфаундленд і Лабрадор, Онтаріо, Острів Принца Едварда, Квебек, Саскачеван), які разом із трьома територіями (Північно-західні території, Юкон, Нунавут) утворюють другу у світі за територією країну.

Центральні (федеральні) органи влади наділені повноваженнями щодо виконання функцій

держави за напрямками: закордонні справи, національна оборона, страхування зайнятості, розвиток територій і забезпечення прав корінних мешканців, оподаткування, фінанси, банківська справа та валюта, залізничний транспорт, трубопроводи, національна паркова архітектура, рекреаційні ресурси, зокрема риболовні угіддя, тощо.

Десять органів влади на рівні провінцій і три на рівні територій опікуються питаннями щодо освіти, охорони здоров'я, дорожнього руху, судочинства, прямих податків, охорони здоров'я (зокрема забезпечення нормального функціонування лікарень), гарантування громадянських і майнових прав, закладів позбавлення волі – тюрем, паркової архітектури на рівні провінцій, реєстрації шлюбу тощо. Також на рівні провінцій у Канаді існує механізм забезпечення виконання спільних функцій з федеральними органами влади, що стосуються сільського господарства, діяльності імміграційних служб, використання природних ресурсів та управління енергетикою.

Найбільша кількість публічних послуг надається на провінційному, а провінції як адміністративні суб'єкти визначають повноваження щодо надання публічних послуг для муніципалітетів. Указана ситуація є свідченням того, що політика канадської держави спрямована на задоволення потреб кожної конкретної особи, що сприяє постійному вдосконаленню системи надання публічних послуг. А одним із напрямів ефективного розвитку громадянського суспільства є забезпечення конкуренції як фактору, механізму реформування сфери надання публічних послуг щодо вдосконалення порядку їх надання, підвищення якості, створення умов для реалізації фізичними та юридичними особами прав на одержання таких послуг [16, с. 136].

Муніципальні (і регіональні) органи влади опікуються питаннями щодо місцевого розвитку і планування міської території, міський громадський транспорт, інфраструктури доріг, комунального водопостачання, утримання міських парків, бібліотек, паркування, організації роботи місцевої поліції, пожежної безпеки, утилізації відходів, соціального забезпечення, культури, місцевого користування тощо.

Заслугує на увагу канадський досвід щодо створення таких інституцій, як ради з надання послуг у державному секторі, основними завданнями яких є стимулювання досліджень і забезпечення діалогів з громадськістю щодо розроблення загальних стандартів, підходів до інтеграції послуг за впровадження новітніх технологій у

вказаному напрямі між державними відомствами та рівнями врядування; створення навчальних платформ і забезпечення обміну кращими практичними надбаннями щодо надання послуг, виконання спільних досліджень, оцінювання й реалізація можливостей щодо адаптації загальної практики та співпраці у сфері надання послуг. Зазначимо, що в Канаді запроваджена концепція орієнтованої на громадянина послуги, яка базується на таких складниках: 1) співробітництві між юрисдикціями надання послуг, що передбачає не тільки виконання певних функцій щодо забезпечення надання публічних послуг, а й на запровадження механізму оцінювання надання публічних послуг управліннями державного сектору та представниками громадськості, наявності доступного в користуванні інструментарію щодо задоволення клієнта, що спрощує порівняння юрисдикцій і допомагає управлінням сфери публічних послуг зрозуміти очікування споживачів, оцінювати рівень задоволення, а також визначати пріоритетні напрями вдосконалення власної діяльності; 2) системі спільного навчання на засадах сертифікації та навчальних програм, що призводить до залучення у сферу публічних послуг сертифікованих менеджерів сфери послуг і сертифікованих спеціалістів сфери обслуговування громадян; 3) чіткій професійній взаємодії фахівців, які залучені до процесу надання послуг з громадянами, які є клієнтами (споживачами послуг), визначення рівня задоволення публічними послугами, що призводить до високого рівня довіри громадян до діяльності державних службовців і функціонування державних установ; 4) активізації розвитку відносин у розбудові спроможності управління людськими ресурсами на всіх рівнях врядування, проведенні щорічної Конференції працівників, відповідальних за надання публічних послуг, діяльність робочих груп з питань управління людськими ресурсами на федеральному, провінційному, муніципальному рівнях з деталізацією розгляду результатів діяльності й оцінювання управління людськими ресурсами; 5) управління результативністю та її оцінювання.

Зазначимо, що канадський досвід сервісної діяльності органів публічної влади спрямований на те, що урядові органи, які запроваджують альтернативні системи надання послуг, намагаються обрати найкращі методи виконання програм адміністративних дій, послуг і функцій, які б дали змогу досягти урядових цілей і водночас забезпечити надання послуг, мали великий відсоток задоволення вказаними послугами в клієнтів, були б



раціональними та не потребували використання значної кількості фінансових ресурсів. До низки вищезазначених дій уряду Канади варто визначити такі заходи:

- створення спеціалізованих організацій надання послуг або розроблення інших взаємодій уряду Канади й указаних організацій з метою покращення процесу надання послуг;

- делегування урядових повноважень і функцій щодо забезпечення надання певних видів послуг на рівень регіонів;

- налагодження співпраці з іншими рівнями влади, а також приватним і громадським сектором на засадах комплексного управління людськими ресурсами в усіх юрисдикціях;

- запровадження нових форм співпраці й взаємодій між урядовими структурами щодо спільного надання публічних послуг;

- забезпечення комерціалізації функцій уряду з метою збільшення ефективності його діяльності й покращення захисту суспільних інтересів;

- приватизація деяких урядових програм і функцій, які не відповідають цілям публічної політики [16, с. 131].

На нашу думку, варто узагальнити характерні риси канадської моделі системи надання публічних послуг у напрямі реалізації доктрини «служіння громадян»:

- інтеграція баз даних (з урахуванням захисту персональних даних громадян, що звернулися за послугою), які законодавчо захищені та регламентовані;

- інтеграція каналів доступу за послугою;

- спрощення процедур отримання послуги (замовлення, виконання (надання), інформування про отримання на засадах реалізації критерію «зручності»);

- об'єднання певних видів послуг і створення їх переліків, упорядкування процедур надання;

- визначення стандартів послуг (на вертикальному рівні – «зверху до нижчих інстанцій», до горизонтального рівня – кожен надавач послуги визначає для себе стандарти);

- наявність чітко сформованої собівартості послуги (якщо громадянин не отримав послугу або не отримав її своєчасно, то кошти за послугу повертаються);

- формування сервісно-орієнтованих тенденцій у сфері надання послуг (спрощення відносин громадян з урядом, заохочення їх до самообслуговування, налагодження співпраці між різними органами й рівнями влади; використання новітніх технологій тощо);

- наявність спеціально створених організацій: для централізованого надання послуг федерального рівня – «Сервіс Канада» та її офіси, окремі територіальні офіси (наприклад, як офіс в Етобікоку – одному з районів м. Торонто); «інтегрованих офісів», у яких надаються послуги всіх трьох рівнів влади, тобто міста, провінції, федерації; офіси надання послуг на муніципальному рівні, які об'єднані в єдину юрисдикцію, на кшталт «Місто Оттава»;

- функціонування сервісних інституціональних одиниць, що надають послуги, за які відповідальні органи державної влади, на кшталт Міністерства публічних послуг провінції Онтаріо, яке має у власному складі підрозділ – організацію «Сервіс Онтаріо». Указана організація надає 80 типів послуг, виконуючи 48 млн. транзакцій. «Сервіс Онтаріо» має розгалужену систему офісів (до 300 одиниць, із них 206 офісів, що обслуговуються приватними структурами, й 88 публічних офісів);

- дієвість прозорих тендерних процедур для приватних провайдерів, які забезпечують надання послуг, що значно зменшує бюджетні витрати держави;

- універсалізація новітніх технологій у сфері надання публічних послуг (створення «кіосків», на кшталт платіжних терміналів, веб-сайтів, кол-центрів тощо) [11].

Варто наголосити, що організація надання публічних послуг, як на федеральному, так і на провінційному рівнях Канади є досить ефективною і забезпечує високу якість їх надання шляхом наближення надавача послуги до споживача, що є ознакою сервісної держави, а сервісна система публічного управління функціонує у форматі зміни від розподілу владних повноважень до сфокусованих на громадянину послуг і співпраці. Мова йде про надання публічних послуг на засадах децентралізації публічної служби; орієнтації на потреби громадян як головного принципу організації, що забезпечує надання послуг, визначаючи при цьому спектр потреб громадян і виконання політичних рішень, реалізації державних програм на задоволення вказаних потреб; прогнозування потреби в публічних послугах, що потребують співвітчизники в майбутньому; удосконалення системи захисту прав та інтересів громадян, забезпечення підзвітності й результативності в процесі надання публічних послуг; розроблення політики і програм, що забезпечують надання послуг на всіх рівнях держави; покращення механізмів і процедур надання публічних послуг, що задовольняють

потреби громадян, тощо [7]. Зазначимо, що в Канаді з 1995 р. всі федеральні міністерства й відомства в обов'язковому порядку повинні визначати основні суспільно значущі результати своєї діяльності та чітко формулювати, чого вони прагнуть досягти в інтересах громадян. Відповідно до законодавства Канади, органи державної влади зобов'язані забезпечувати об'єктивну оцінку, аналіз результатів реалізації програм, а також ступінь досягнення поставлених цілей [1, с. 23].

Останніми десятиліттями відзначаються не тільки зрушення в галузевій структурі світового господарства, а й суттєве збільшення частки населення, зайнятого у виробництві послуг. У багатьох країнах світу цей показник перевищує відповідне значення для промислового виробництва. Канада не є винятком: частка зайнятих на ринку послуг становить 75%, що також є свідченням розвитку вказаної країни в сервісному напрямі. У цій державі високий рівень розвитку сфери послуг, що як правило, забезпечується за рахунок найрізноманітніших видів діяльності сфери послуг – фінансово-кредитних, освітніх, побутових, туристичних, медичних, телекомунікаційних та інших послуг [8, с. 29–31].

Дієва політика підвищення ефективності публічного управління реалізована в Канаді, надання послуг здійснюється відповідно до таких принципів: створення системи надання послуг, спрямованої на задоволення потреб громадян (поділ або об'єднання послуг, реформування регуляторного середовища з метою посилення контролю, що сприяє модернізації як сфери надання публічних послуг, так і дієвості системи публічного управління) [2, с. 15]. Запроваджуючи альтернативні системи надання послуг, канадські урядові органи намагаються обрати найкращі методи виконання адміністративних функцій, використання нових форм співпраці та взаємодії, які б давали змогу досягати цілей, що стоять перед урядом, але водночас робити надання послуг більш прийнятним для клієнтів, раціональним і менш затратним. Крім того, у Канаді процедура надання публічних послуг населенню постійно вдосконалюється шляхом реалізації новацій та інших ініціатив. Розроблені новації мають базуватися на пріоритетах удосконалення, що визначаються громадянами (клієнтами), а не адміністративним органом [9].

Досліджуючи особливості канадського досвіду у сфері надання публічних послуг, варто згадати про ще один його здобутків, що потребує вивчення та частково впроваджується в українські реалії.

Канада є однією зі світових держав, які успішно запровадили систему «е-врядування», яка, у свою чергу, є складником концепції «е-демократії».

Так, метою уряду Канади стало забезпечення громадян найбільш популярними й поширеними 130 послугами, які були б доступні 24 години на добу, 7 днів на тиждень і якими можна було б скористатись де завгодно, коли завгодно, користуючись двома офіційними мовами Канади – англійською та французькою.

Представлена можливість отримувати публічні послуги в режимі «он-лайн» стала доступною для канадських громадян із моменту початку функціонування програми «Уряд у режимі он-лайн» (Government On-Line) (далі – GOL), що сприяла створенню таких комунікативних зв'язків між урядом і громадянами Канади, які зумовили появу додаткових зручностей в отриманні вказаних послуг.

Виняткове значення для успішного функціонування урядової програми GOL мало досягнення політичної консолідації всіх суб'єктів політичної системи з указаного питання, прояв політичної волі керівництвом держави, паритетна співпраця політичної еліти та представників державного адміністрування щодо цілеспрямованого забезпечення належної фінансової підтримки для імплементації вказаної програми.

Наступною перевагою в цьому контексті є те, що інформаційна сітка (мережа) репрезентації урядової програми GOL досить розгалужена й не обмежується функціонуванням лише урядового порталу. Додатково використовуються громадсько-інформаційні портали, на кшталт порталу Smart Sudbury, а також інші громадські платформи (он-лайн хаби тощо).

Щодо організаційного складника в процесі впровадження урядової програми GOL варто відмітити позитивний досвід Канади у створенні Дорадчого органу з уповноваження GOL, у складі якого – представники бізнес-структур, наукової спільноти, громадянського суспільства. Отже, уряд Канади сфокусовано на ті послуги, які дійсно потрібні громадянам, а не на ті, які уряд вважає потрібними їм. Це досягнуто за допомогою професійних опитувань громадян, які проводилися по всій країні. Уряд не робив припущень, що потрібно громадянам, натомість витрачено значні ресурси на те, щоб дізнатися, чого саме хочуть громадяни.

**Висновки.** Отже, з метою забезпечення управління розвитком України як сервісно-орієнтованої держави, зокрема, у частині створення такої

системи публічного управління, яка забезпечує задоволення інтересів і потреб громадян через надання якісних публічних послуг, варто проаналізувати переваги успішного досвіду канадської держави (яка тривалий час вважається сервісною державою) щодо надання якісних публічних послуг. Серед переваг, що потребують, на нашу думку, імплементації в українських реаліях, такі:

- наявність демократичної політичної системи (модель «повної демократії»), що надає підстави для продовження реалізації основних суспільних реформ: децентралізації, адміністративної, адміністративно-територіальної, муніципальної, судової тощо;

- чітка змістова визначеність поняття «публічна послуга» в системі чинного законодавства Канади, наявність механізму делегування урядових повноважень і функцій щодо забезпечення надання послуг на федеральному, провінційному та муніципальному рівнях, стандартизація публічних послуг, дієвість функціонування системи упорядкування процедур їх надання (в т. ч. прозорість тендерних процедур для приватних провайдерів, які забезпечують надання публічних послуг, за рахунок яких відбувається мінімізація бюджетних витрат);

- належне функціонування сервісних інституційних одиниць як суб'єктів сервісно-орієнтованої держави, що забезпечують надання публічних послуг на певному управлінському рівні;

- формування сервісно-орієнтованих тенденцій у сфері надання публічних послуг (спрощення відносин громадян з урядом, заохочення їх до самообслуговування, налагодження співпраці між органами влади на різних рівнях їх функціонування, використання новітніх технологій);

- ефективне функціонування розгалуженої системи «е-врядування» як важливого складника концепції «е-демократії»;

- застосування мережевого підходу в публічному управлінні, що сприяв зміні формату управлінських взаємодій суб'єктів системи публічного управління від розподілу владних повноважень до сфокусованих на громадянину публічних послуг і співпраці.

Отже, запровадження досвіду Канади у створенні сервісної діяльності органів публічної влади є ефективним і забезпечує високу якість надання публічних послуг шляхом наближення виробника послуг до їх споживача, є ознакою сервісної держави. Відповідно, сервісна система публічного управління сприяє створенню демократичних цінностей (професійна відповідальність, відданість, толерантність, компетентність виробників послуг; задоволеність споживачів; високий рівень довіри громадян до державних інституцій у сфері надання публічних послуг).

#### Список літератури:

1. Давва В.В., Дейч М.Є. Зарубіжний досвід стратегічного управління розвитком міст: можливості для України. *Розвиток державного управління в умовах реформування: проблеми та перспективи*: збірник матеріалів Міжнародної науково-практичної конференції. Маріуполь: Донецький державний університет управління: Український культурологічний центр, 2017. С. 22–25.

2. Деякі аспекти практики підвищення якості адміністративних (державних) послуг у США, Великобританії та Канаді. Регуляторна стратегія: практика регулювання. URL: [http://www.academia.org.ua/index.php?p\\_id=46&id=600](http://www.academia.org.ua/index.php?p_id=46&id=600).

3. Збрицька Л.Г. Світові індекси демократії 2011–2012 років та місце в них української держави. Панорама політологічних студій. *Науковий вісник Рівненського державного гуманітарного університету*. 2013. Вип. 10. С. 13–20.

5. Ковальова Ю.О. Поняття публічних послуг та їх місце у розбудові «сервісної» держави. *Адміністративне право і процес*. URL: <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/1-11-2015/item/429-ponyattya-publichnykh-posluh-ta-yikh-mistse-u-rozbudovi-servisnoyi-derzhavy-kovalova-yu-o>.

6. Лис А.Б. Аналіз світового досвіду надання послуг населенню державними та самоврядними органами влади. *Молодий вчений*. 2015. № 8 (23). Ч. 1. С. 172–175.

7. Манева-Слейман Б. Відносини між органами влади національного і субнаціонального рівня задля покращення результативності державної служби на місцях: досвід Канади. *Підтримка децентралізації в Україні: Підвищення ефективності місцевої державної служби для ефективного надання державних послуг*: оперативні матеріали проекту. Семінар № 6. Київ, 2018.

8. Пойта І.О. Світовий досвід розвитку ринку послуг та можливості його застосування в Україні. *Економіка в умовах сталого розвитку: контекст підприємств, регіонів, країн*: матеріали Міжнародної наукової конференції, 20 листопада 2013 р., м. Дніпропетровськ. Дніпропетровськ: НГУ, 2013. С. 29–31.

9. Послуги, орієнтовані на громадянина: відповідно до потреб канадців. Канадський центр розвитку менеджменту. 1999 р. *Citizen Centred Service: Responding To The Needs Of Canadians*. Офіційний сайт Центру політико-правових реформ. URL: <http://www.centre.pravo@org.ua>.

10. Спасібов Д.В. Зарубіжний досвід інноваційних технологій надання публічних послуг. URL: [http://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2018/1\\_2018/31.pdf](http://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2018/1_2018/31.pdf).

11. Тимошук В. Адміністративні послуги: посібник / Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ: ТОВ «Софія-А», 2012. С. 104. URL: [http://despro.org.ua/media/articles/06\\_book\\_blok.pdf](http://despro.org.ua/media/articles/06_book_blok.pdf).

12. Тимошук В. Досвід Канади в організації надання адміністративних послуг. URL: <http://fmd.kh.ua/administrativni-poslugy/viktor-timoshhuk-dosvid-kanadi-v-organizatsiyi-nadannya-administrativnih-poslug.html>.

13. Чукут С.А. Зарубіжний досвід упровадження електронного урядування. Київ, 2008. URL: <http://ktpu.kpi.ua/wp-content/uploads/2016/02/Zarubizhnij-dosvid-uprovadzheniya-elektronnoho-uryaduvannya.pdf>.

14. Циганов О. Зарубіжний досвід ініціатив органів публічної влади щодо вдосконалення системи надання адміністративних послуг. URL: [http://vjhr.sk/archive/2018\\_1/part\\_2/31.pdf](http://vjhr.sk/archive/2018_1/part_2/31.pdf).

15. Шереметьєва Л.А., Беца І.І. Концептуальні підходи, типи та види державних послуг в Європейському Союзі та в Україні: порівняльний аналіз. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10slaupa.pdf>.

16. Юзифович Є.Є., Астапова Н.Л. Досвід зарубіжних країн у сфері надання послуг. *Право та державне управління*. 2016. № 3 (24). С. 130–136.

### **ПУТИ АДАПТАЦИИ ОПЫТА ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ КАНАДСКОЙ МОДЕЛИ СИСТЕМЫ ОКАЗАНИЯ ПУБЛИЧНЫХ УСЛУГ В КОНТЕКСТЕ ПОСТРОЕНИЯ СЕРВИСНО-ОРИЕНТИРОВАННОГО ГОСУДАРСТВА В УКРАИНЕ**

*В статье представлено обобщение характерных особенностей канадской модели системы оказания публичных услуг в контексте реализации доктрины оказания публичных услуг в сервисном государстве; указаны предпосылки возникновения данной доктрины в развитых демократических государствах; определены особенности функционирования системы публичных услуг в Канаде и ее преимущества с целью адаптации данного опыта в Украине. Охарактеризованы основные составляющие концепции публичных услуг в канадском государстве, ориентированные на граждан, среди которых – система сотрудничества между субъектами оказания публичных услуг и механизм их оценивания потребителями; доступность использования инструментария удовлетворения потребностей граждан как клиентов; наличие системы сертификации, обучения менеджеров сферы услуг; доверие граждан как результат профессионального взаимодействия производителя и потребителя публичной услуги.*

**Ключевые слова:** *сервисно-ориентированное государство, полная демократия, система оказания публичных услуг, адаптация зарубежного (канадского) опыта сервисной деятельности органов публичной власти, сервисная система публичного управления.*

### **WAYS OF ADAPTING THE EXPERIENCE OF OPERATING THE CANADIAN MODEL OF THE PUBLIC SERVICES RENDERING SYSTEM IN THE CONTEXT OF BUILDING A SERVICE-ORIENTED STATE IN UKRAINE**

*The article presents a summary of the characteristic features of the Canadian model of the public service delivery system in the context of the implementation of the public service doctrine in a service state; the reasons for the emergence of this doctrine in developed democratic states are indicated; The features of the functioning of the public services system in Canada and its advantages are determined in order to adapt this experience in Ukraine. The main components of the concept of public services in the Canadian state are characterized by citizens, among which are: the system of cooperation between the subjects of public services and the mechanism for their evaluation by consumers; accessibility of the use of tools to meet the needs of citizens as customers; availability of a certification system, training of service sector managers; citizens' trust as a result of professional interaction between the producer and the consumer of the public service.*

**Key words:** *service-oriented state, full democracy, public service delivery system, adaptation of foreign (Canadian) experience of service activity of public authorities, public service management system.*

**Кравчук О.В.**

Хмельницький університет управління та права

## ПОБУДОВА ІНФОРМАЦІЙНОЇ МОДЕЛІ ФОРМАЛІЗАЦІЇ ЕКСПЕРТНО-КРИМІНАЛІСТИЧНИХ ДАНИХ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

*У статті побудовано інформаційну модель формалізації експертно-криміналістичних даних в органах державного управління. Зокрема, окреслено коло проблем, вирішення яких уможливить модель формалізації експертно-криміналістичних даних в органах державного управління. Виокремлено ключові етапи реалізації моделі формалізації експертно-криміналістичних даних в органах державного управління. Виділено переваги впровадження моделі формалізації експертно-криміналістичних даних в органах державного управління.*

**Ключові слова:** експертно-криміналістичні дані, інформаційна модель, органи державного управління, формалізація.

**Постановка проблеми.** Інформаційне забезпечення експертно-криміналістичної діяльності в органах державного управління є необхідним, з огляду на те що інформатизація процесів експертно-криміналістичної діяльності спричинює потребу застосування нових перспективних інформаційних технологій з використанням широкого спектру універсального й спеціального програмного забезпечення. Вищенаведене зумовлює актуальність обраної теми дослідження.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Ідея створення інформаційної моделі кримінальних справ в органах державного управління в галузі експертно-криміналістичної діяльності є перспективним не є новою. Зокрема, А.В. Волкова не наводить ані основ реалізації моделі, що побудована на матеріалах кримінальних справ, ані напрямів її використання [2, с. 15]. Автор В.П. Захаров бачить використання банку аналогічних справ у тому, що розгляд кожної нової справи можна починати з пошуку аналога, щоб використовувати найкраще із цієї справи (прийоми, методи, програми допиту тощо) [3, с. 112]. Принципи реалізації такого банку в органах державного управління в галузі експертно-криміналістичної діяльності є перспективним, проте залишаються недостатньо визначеними.

**Постановка завдання.** Метою статті є побудова інформаційної моделі формалізації експертно-криміналістичних даних в органах державного управління.

Для досягнення поставленої мети в роботі вирішується низка завдань:

– окреслити коло проблем, вирішення яких уможливить модель формалізації експертно-кри-

міналістичних даних в органах державного управління;

– виокремити ключові етапи реалізації моделі формалізації експертно-криміналістичних даних в органах державного управління;

– виділити переваги впровадження моделі формалізації експертно-криміналістичних даних в органах державного управління.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Створення цілеспрямованих інформаційних систем в органах державного управління в галузі експертно-криміналістичної діяльності є перспективним, але вимагає величезних зусиль щодо їх формування й підтримки в актуальному стані. Використання банку кримінальних справ як елемента теоретичної бази розслідування може викликати заперечення. Головним з них є те, що власне методика розслідування в матеріалах кримінальної справи безпосередньо не відбивається, тобто виявляється прихованою за низкою слідчих дій. Практично відсутній і опис тактики конкретних слідчих дій. Але переваги, пов'язані з тим, що матеріали вже сформовані й не вимагають створення додаткових інформаційних масивів, відкривають певні перспективи реалізації робіт у цьому напрямі.

Звісно ж, технологія, основана на створенні банку кримінальних справ, відповідає реаліям сьогодення. Величезні масиви накопиченої інформації просто нікому обробити. Незважаючи на те що є численні спроби формалізації експертно-кримінальної інформації, все одно велика її частина залишається неформалізованою. Іншими словами, створення банку кримінальних справ трансформується у створення інформаційної

системи в органах державного управління в галузі експертно-криміналістичної діяльності, є перспективним, її ресурсами є практично всі наявні матеріали розслідування [1; 4].

Варто визначитися й із принципами, на основі яких формування подібного банку в органах державного управління в галузі експертно-криміналістичної діяльності є перспективним і можливим. Звичайно, починати таку роботу потрібно з аналізу змістової сторони, визначення структури моделі формалізованого опису кримінальної справи. По суті, модель зберігання матеріалів кримінальних справ може бути практично будь-якою, зокрема виглядати як звичайний текстовий файл. Необхідно підготувати такий опис, який давав би змогу за визначеними ознаками швидко зорієнтуватися у великому обсязі інформації. Тобто ця модель повинна вирішувати низку істотних проблем:

- пошук потрібної кримінальної справи;
- швидке ознайомлення й розуміння сутності злочину та застосованої технології розслідування;
- вибір необхідних відомостей.

Основою, на якій можлива реалізація інформаційної моделі кримінальної справи в органах державного управління в галузі експертно-криміналістичної діяльності, може слугувати запропонований формалізований опис інформаційної структури розслідування [2; 3].

Зокрема, першим і ключовим етапом реалізації інформаційної моделі кримінальної справи в органах державного управління в галузі експертно-криміналістичної діяльності є пошук аналогічних кримінальних справ. Очевидно, що запропонована модель не вирішує проблему визначення аналогії кримінальних справ. Для простих із погляду розслідування й невеликих за обсягом справ такий критерій ясний, оскільки вони можуть практично повністю повторювати одна одну за змістом і послідовністю проведення слідчих, зокрема експертно-криміналістичних дій. Але для більш складних справ вироблення критерію аналогічності є багатоступеневим. По-перше, необхідно визначити принципи пошуку аналогів, а потім виділити суттєві ознаки, які можуть виступити в як підстави аналогії. У цій ситуації основою, на якій буде формуватися пошук кримінальних справ, повинен бути не тільки механізм злочинної діяльності або спосіб учинення злочину, а й певні причинно-наслідкові залежності розслідування. Тобто працювати в пошуковому полі мають усі доступні елементи моделі, тоді як підставами аналогії будуть, наприклад, такі:

– спосіб виконання відбитка печатки саморобним кліше;

– затримання злочинця в момент пред'явлення підробленого документа або відмови на допиті підтвердити факт підробки документа тощо [1; 3].

Застосування методу аналогії передбачає необхідність формування переліку порівняльних ознак. Однак у цьому випадку доцільно формувати їх відкритий список, щоб користувач міг сам вибрати найбільш схожу комбінацію. Семантична модель, про яку йде мова, дає змогу це зробити. При цьому можна визначити набір найбільш типових ознак, сформулювавши їх у вигляді стандартних запитів, проте, щоб не звужувати можливості інформаційної моделі кримінальної справи, що розробляється, потрібно залишити свободу вибору будь-якої комбінації ознак.

Варто при цьому взяти до уваги, що в сучасних інформаційних системах реалізація інформаційної моделі кримінальної справи в органах державного управління в галузі експертно-криміналістичної діяльності використовується тільки елементний склад злочину. Реалізоване в пропонуваній моделі використання причинних зв'язків елементів, на відміну від стандартних баз даних, буде створювати нове пошукове поле для аналогії. Це пов'язане з вирішенням завдань щодо виявлення істотних логічних та інших зв'язків у структурі злочину, розроблення конкретних алгоритмів і методів пошуку виключно за структурою зв'язків [2; 4].

Швидке ознайомлення й розуміння сутності злочину і трансформаційних змін технології розслідування є найважливішим критерієм роботи моделі, що пропонується. Важливість цього критерію очевидна. Ознайомлення зі змістом багатомірної кримінальної справи вимагає значного часу. Для розуміння сутності злочинного діяння, а також логіки вчинків злочинця необхідно ознайомитися з більшістю документів справи. Пропонувана модель повинна в схематичному вигляді відображати послідовність дій злочинця, надавати їх короткий опис, а також пов'язувати їх із проведеними слідчими діями. Ознайомлення тільки з однією цією схемою дає досить чітке уявлення як про логіку злочинних дій, так і про вжиті слідчим заходи з розслідування злочину.

Вибір необхідних відомостей є другим етапом реалізації моделі й безпосередньо пов'язаний із зазначеними вище проблемами. Щоб знайти потрібний епізод або документ у багатоєпізодних справах, потрібно спочатку зрозуміти проблематику події, що розслідується, а потім у низці про-

токолів знайти той, який необхідний для конкретного випадку [2; 3].

Семантичний опис у разі невеликого доповнення дасть змогу легко здійснити цю функцію. Так, у запропонованій інформаційній моделі в органах державного управління в галузі експертно-криміналістичної діяльності в межах кримінальної справи встановлюються зв'язки між подіями й документами або фрагментами документів, які містять їх опис.

Додатково можна закласти можливість наукового аналізу матеріалів кримінальних справ, наприклад, формування криміналістичної характеристики злочину. Загалом реалізація процедур наукового дослідження в рамках цієї інформаційної моделі в органах державного управління в галузі експертно-криміналістичної діяльності вимагає більшої систематизації й конкретизації розроблених криміналістикою положень, уточнення криміналістичних категорій та ідеалізацій, а також надання їм більш жорсткої структури.

**Висновки.** Отже, як результат проведення поточного дослідження можемо підсумувати таке:

1. Окреслено коло проблем, вирішення яких уможливить модель формалізації експертно-криміналістичних даних в органах державного управління: пошук потрібної кримінальної справи; швидке ознайомлення та розуміння сутності злочину й застосованої технології розслідування; вибір необхідних відомостей.

2. Виокремлено ключові етапи реалізації моделі формалізації експертно-криміналістичних даних в органах державного управління: пошук аналогічних кримінальних справ і вибір необхідних відомостей. Акцентовано увагу на тому, що в запропонованій інформаційній моделі в органах державного управління в галузі експертно-криміналістичної діяльності в межах кримінальної справи встановлюються зв'язки між подіями та документами або фрагментами документів, які містять їх опис.

3. Виділено переваги впровадження моделі формалізації експертно-криміналістичних даних в органах державного управління у вигляді можливостей наукового аналізу матеріалів кримінальних справ.

#### Список літератури:

1. Бондар Б.С. Использование специальных криминалистических знаний для поиска преступников по способу совершения преступления. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ*. 2007. № 2. Ч. 3. С. 97–102.
2. Волкова А.Е. Формування і використання інформаційно-довідкових колекцій Експертної служби МВС України. Запоріжжя, 2012. 20 с.
3. Захаров В.П. Проблеми інформаційного забезпечення правоохоронних структур. Львів, 2007. 372 с.
4. Ищенко П.П. Понятие и структура информационного обеспечения следственной деятельности. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2008. № 5. Ч. 1. С. 3–12.

#### ПОСТРОЕНИЕ ИНФОРМАЦИОННОЙ МОДЕЛИ ФОРМАЛИЗАЦИИ ЭКСПЕРТНО-КРИМИНАЛИСТИЧЕСКИХ ДАННЫХ В ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

*В статье построена информационная модель формализации экспертно-криминалистических данных в органах государственного управления. В частности, определен круг проблем, решение которых является возможным при помощи модели формализации экспертно-криминалистических данных в органах государственного управления. Выделены ключевые этапы реализации модели формализации экспертно-криминалистических данных в органах государственного управления. Отмечены преимущества внедрения модели формализации экспертно-криминалистических данных в органах государственного управления.*

**Ключевые слова:** экспертно-криминалистические данные, информационная модель, органы государственного управления, формализация.

#### CREATION OF INFORMATION MODEL OF EXPERT AND CRIMINALIST DATA FORMALIZATION IN PUBLIC AUTHORITIES

*The information model of expert and criminalist data formalization in public authorities is constructed in the article. In particular, the circle of problems which solution is possible by means of model of expert and criminalist data formalization in public authorities is defined. The key stages of realization of model of expert and criminalist data formalization in public authorities are allocated. The advantages of introduction of model of expert and criminalist data formalization in public authorities are noted.*

**Key words:** expert and criminalist data, information model, state bodies, formalization.

**Крилова І.І.**

Національна академія державного управління при Президентіві України

## ДЕРЖАВНЕ ПРОГРАМУВАННЯ У СФЕРІ ВОДОПОСТАЧАННЯ ТА ВОДОВІДВЕДЕННЯ

*У статті проаналізовано стан державного програмування у сфері водопостачання та водовідведення, розглянуто всі наявні державні цільові програми у сфері водопостачання та водовідведення, а також інші державні програми, які містять заходи з водопостачання та водовідведення. Автор розкриває визначення поняття державного програмування як важливого інструменту державного регулювання, його сутності, мети та основних критеріїв. Розглядає умови виникнення державного програмування у сфері водопостачання та водовідведення за часів незалежності України та результати його впровадження. На підставі аудиторських звітів контролюючих органів автор визначає недоліки державного програмування сфери. У результаті досліджень запропоновано вдосконалення питань державного програмування в цій сфері, зокрема необхідність розроблення Стратегії розвитку сфери водопостачання та водовідведення як основного документу, що має визначати основні довгострокові цілі та пріоритети розвитку сфери водопостачання та водовідведення, та перегляд наявної цільової програми з урахуванням стратегічних цілей та недоліків.*

**Ключові слова:** сфера водопостачання та водовідведення, державне регулювання, державне програмування, державна цільова програма.

**Постановка проблеми.** Відповідно до Закону України «Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення» державна підтримка у сфері питної води та питного водопостачання надається відповідно до обсягів коштів, передбачених законом України про Державний бюджет України на відповідний рік, для фінансування заходів у сфері будівництва і реконструкції систем питного водопостачання, водовідведення та очищення стічних вод, а також для проведення науково-дослідних робіт із удосконалення питного водопостачання та ресурсозбереження. Державні цільові програми у сфері водопостачання та водовідведення є інструментом реалізації державної політики в цій сфері за допомогою здійснення конкретних програмних заходів, завдань, цільових проектів із різними механізмами впровадження та реалізації. Створення ефективного організаційно-економічного механізму управління формуванням та реалізацією програми є однією з визначальних умов досягнення цілей програми.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню питання впровадження та виконання державних програм у сфері житлово-комунального господарства України приділили свою увагу такі науковці, як І. Драган [5], В. Логвиненко [9], Н. Олійник [12], О. Ігнатенко [6], Ю. Манцевич [10], С. Корнійчук [8], В. Полуянов В. [13], Л. Абрамов, Т. Азарова [1] та ін. Разом із тим проблема ефективності державного програмування у

сфері водопостачання та водовідведення потребує детального аналізу.

**Постановка завдання.** Метою статті є аналіз стану державного програмування у сфері водопостачання та водовідведення та оцінка його ефективності.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Сфера водопостачання та водовідведення належить до сфери природних монополій, які потребують державного регулювання та мають значний вплив на економічну, екологічну та соціальну сторони життєзабезпечення; та відповідальність держави за забезпечення населення питною водою та водовідведенням, державна підтримка сфери є необхідною умовою функціонування та розвитку сфери.

Практично в усіх країнах із ринковою економікою державна підтримка супроводжується розробленням та впровадженням державних програм. Програмування національної економіки як явище в системі державного регулювання з'явилося у світовій практиці в середині ХХ ст. Першими на цей шлях стали США, Канада, Франція та Японія. Рівень державного програмування в різних країнах неоднаковий. Виходячи з досвіду розроблення цільових і надзвичайних програм, у кінці 1960-х років у ряді країн перейшли до загальнонаціонального середньострокового програмування, яке охопило всі найважливіші показники розвитку економіки. Першими в цій галузі стали Франція, Японія,



Нідерланди, Скандинавські країни, Південна Корея. Загальне економічне середньострокове програмування отримало розвиток також у Німеччині, Австрії, Іспанії, Фінляндії та інших країнах. У США загальнонаціональне програмування відсутнє, але широко використовуються цільові та надзвичайні програми. Різниця в ступені розвитку програмування в окремих країнах залежить від характеру й масштабів завдань, які ставить держава під час здійснення економічного та соціального розвитку національної економіки [28].

Україна, будуючи ринкову економіку, перейняла західний досвід із державного програмування. У 1990 р. на основі Декларації про державний суверенітет України було прийнято Закон УРСР «Про економічну самостійність Української РСР», яким було визначено зміст, мету і основні принципи економічної самостійності України як суверенної держави, механізм господарювання, регулювання економіки і соціальної сфери, організації фінансово-бюджетної, кредитної та грошової системи Української РСР. Державне управління економікою республіки мало б забезпечити: поступовий перехід до ринкової економіки; регулювання економіки шляхом податків, кредитів, квот, ліцензій, санкцій, дотацій на основі нормативних актів Української РСР без безпосереднього втручання в господарську діяльність підприємств та організацій; розроблення, фінансування та реалізацію загальнонаціональних програм; раціональні пропорції використання національного доходу, що забезпечують ефективний соціальний і економічний розвиток республіки; захист економічних інтересів Української РСР [17]. Правовою підставою для програмування та фінансування державних програм були Закон України «Про основи державної політики у сфері науки і науково-технічної діяльності» від 13.12.1991 р. № 1977-ХІІ, постанова Верховної Ради України № 2705-ХІІ від 16.10.92 р. «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки», постанова Кабінету Міністрів України від 22.06.1994 р. № 429 «Про реалізацію пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки», якими були визначені пріоритетні напрями розвитку науки і техніки: здоров'я людини; охорона навколишнього середовища; виробництво, переробка та збереження сільськогосподарської продукції; екологічна енергетика та ресурсозберігаючі технології; перспективні інформаційні технології, прилади комплексної автоматизації, системи зв'язку; нові речовини та матеріали; наукові проблеми розбудови державності України. Таким чином,

національні, державні, міждержавні, галузеві (багатогалузеві) та регіональні науково-технічні програми, а також науково-технічні частини національних, інвестиційних, соціальних та інших програм становили систему науково-технічних програм держави – взаємопов'язаних проектів та завдань на виконання науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт, а також необхідних організаційних заходів, які забезпечували досягнення кінцевої мети програми і охоплювали всі її етапи – від досліджень та розроблень до підготовки впровадження у виробництво або прийняття до практичного використання [21].

Із 2000 року правові, економічні та організаційні засади формування цілісної системи прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку України, окремих галузей економіки та окремих адміністративно-територіальних одиниць як складової частини загальної системи державного регулювання економічного і соціального розвитку держави визначаються Законом України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» [15]. Згідно із цим Законом система прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку складається з: прогнозів економічного і соціального розвитку України на середньо- та короткостроковий періоди; прогнозів розвитку окремих галузей економіки на середньостроковий період; загальнодержавних програм економічного, соціального розвитку, інших державних цільових програм; прогнозів економічного і соціального розвитку АРК, областей, районів та міст на середньостроковий період; програм економічного і соціального розвитку АРК, областей, районів та міст на короткостроковий період.

За рекомендаціями Міжнародного валютного фонду та Організації економічного співробітництва і розвитку в державному програмуванні перевага надавалась застосуванню програмно-цільового методу в бюджетному управлінні, який практикували США, Австралія, Канада, Данія, Фінляндія, Франція, Нідерланди, Нова Зеландія, Швеція, Велика Британія [14]. Таким чином, на рівні Бюджетного кодексу України 2001 р. було запроваджено програмну класифікацію видатків бюджету (за бюджетними програмами) та її застосування в разі формування бюджету за програмно-цільовим методом [2]. Упровадження програмно-цільового методу в Україні відбулось під час складання проекту Державного бюджету України на 2002 р. Метою застосування програмно-

цільового методу було визначено встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання. При цьому бюджетна програма визначалась як систематизований перелік заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети та завдань, виконання яких пропонує та здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій [25].

Подальший крок із впровадження програмно-цільового методу був здійснений із прийняттям Закону України «Про державні цільові програми» 2004 р., згідно з яким державна цільова програма – це комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням [16]. Метою розроблення державних цільових програм є сприяння реалізації державної політики на пріоритетних напрямках розвитку держави, окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць; забезпечення концентрації фінансових, матеріально-технічних, інших ресурсів, виробничого та науково-технічного потенціалу, а також координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій для розв'язання найважливіших проблем. Законодавець визначив необхідні умови, а точніше їх сукупність, за яких розробляється державна цільова програма: 1) існування проблеми, розв'язання якої неможливе засобами територіального чи галузевого управління та потребує державної підтримки, координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; 2) відповідність мети програми пріоритетним напрямкам державної політики; 3) необхідність забезпечення міжгалузевих і міжрегіональних зв'язків технологічно пов'язаних галузей та виробництва; 4) наявність реальної можливості ресурсного забезпечення виконання програми [16]. Зазначеним Законом також визначені види державних цільових програм і вичерпна класифікація державних цільових програм. Зокрема, державні цільові програми поділяються на: 1) загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля, які охоплюють всю територію держави або значну кількість її регіонів, мають довгостро-

ковий період виконання і здійснюються центральними та місцевими органами виконавчої влади; 2) інші програми, метою яких є розв'язання окремих проблем розвитку економіки і суспільства, а також проблем розвитку окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць, що потребують державної підтримки.

Прийняття зазначених нормативно-правових актів визначило правове підґрунтя для державного програмування і застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі. Сучасні економісти визначають програмування: як найважливішу форму державного регулювання економіки і різновид планування, що має забезпечити комплексний підхід і цілеспрямований розподіл ресурсів на рішення виділеної проблеми і досягнення поставленої мети [7]; як форму державного регулювання економіки і особливий спосіб втручання держави в економіку товаровиробника, який коригує її в потрібному в даний час напрямі; виступає як сучасний неадміністративний метод організації економіки, оскільки не управляє суб'єктами ринку, а лише орієнтує їх у поведінці і забезпечує самостійність; основу програмування становить структурне регулювання з точки зору об'єкта програмування [30]; як спосіб державного регулювання економічного розвитку (виокремлюють три основні способи: автоматичні регулятори, антициклічне регулювання, державне програмування), що передбачає складання центрального плану для економіки загалом і діє в таких напрямках, як: координація діяльності державних підприємств та установ; довгострокове планування державних капіталовкладень; субсидування і підтримка певних галузей; координація виробничих планів монополій згідно із загальноекономічним довгостроковим прогнозом [27].

Суть програмування полягає в аналізі стану національної економіки, виявленні проблем, які не можуть вирішити ринкові механізми, розробленні та реалізації окремих економічних програм. Головним завданням програмування є підтримка економічної рівноваги, стимулювання розвитку економіки [29, с. 30; 7; 11].

Формування та розвиток сфери водопостачання та водовідведення України до 2002 року відбувалися у складі сфери житлово-комунального господарства. Тому методи та принципи державного регулювання житлово-комунального господарства безпосередньо вплинули на становлення та розвиток сфери водопостачання та водовідведення. Основні напрями розвитку житлово-комунального господарства були визначені

в Концепції 1995 р. [20]. Положення зазначеної Концепції мали враховуватись під час формування галузевих і регіональних програм, розроблення законодавчих та інших нормативних актів, що регулюють відносини в житлово-комунальній сфері, та передбачали розроблення та реалізацію державної цільової програми забезпечення населення якісною питною водою.

У 1997 році Уряд затвердив Програму розвитку водопровідно-каналізаційного господарства, яка визначила першочергові заходи галузі до 2001 року. Характерними рисами стану водопровідно-каналізаційного господарства на момент затвердження Програми були: дефіцит фінансових ресурсів, необхідних для належної експлуатації та обслуговування систем водопостачання та водовідведення, незадовільний технічний стан споруд, обладнання, недосконалість структури управління галуззю та нормативно-правової бази для забезпечення її надійного й ефективного функціонування. Програма передбачала виконання ряду основних завдань щодо поліпшення фінансового стану підприємств водопровідно-каналізаційного господарства, вдосконалення нормативно-правової бази їх діяльності, реабілітації, реконструкції та розвитку водопровідно-каналізаційних комплексів, розроблення та дотримання технологічних регламентів експлуатації водопровідних та каналізаційних споруд і мереж, забезпечення підприємств галузі ресурсо- та енергозберігаючими технологіями очищення питної та стічних вод і переробки осадів відповідним обладнанням, приладами контролю, реагентами, матеріалами тощо. Загалом на виконання першочергових заходів Програми на 1998–2001 роки було необхідно 2 486 млн. грн. (за цінами на 01.05.1996 р.), із них капітальних вкладень (держбюджет) – 1 млрд. 33,6 млн. грн. (їх питома вага складала 41,6%), іноземних інвестицій – 650 млн. грн. (26,1%). Для виконання Програми, крім бюджетних коштів, пропонувалось використати інші джерела фінансування: амортизаційні відрахування відповідно до законодавства; кошти позабюджетних фондів охорони навколишнього природного середовища; комунальні позики, які мали дати змогу додатково щорічно спрямовувати кошти на підвищення надійності роботи водопровідно-каналізаційного господарства; позики Світового та Європейського банків реконструкції та розвитку, що залучаються для поліпшення водопостачання та водовідведення міст Одеси, Львова, Дніпропетровська, Запоріжжя та інших; кошти від стягнення штрафів та підвищення тарифів за скидання наднорматив-

них забруднених вод у міську каналізацію; кошти цільового фонду фінансування робіт, спрямованих на зменшення непродуктивних витрат води, питомих витрат матеріальних та енергетичних ресурсів. Відповідальним виконавцем програми було визначено Держжитлокомунгосп України [23]. Як засвідчив аудит Рахункової палати України, впродовж 1998–2005 рр. кошти на виконання заходів Програми не виділялися, передбачені роботи з ремонту, реконструкції та будівництва мереж і споруд централізованого водопостачання та водовідведення не проводилися, очікуваних результатів від її реалізації не досягнуто [3].

Незважаючи на чинність Програми розвитку водопровідно-каналізаційного господарства (до 2001 року), у 2000 році постановою Кабінету Міністрів України від 23.11.2000 № 1735 було схвалено Комплексну програму першочергового забезпечення сільських населених пунктів, що користуються привізною водою, централізованим водопостачанням у 2001–2005 роках, і прогноз до 2010 року. Метою Комплексної програми було налагодження належного водопостачання сільських населених пунктів, що користуються привізною та неякісною водою. Функції замовника щодо реалізації заходів програми, які фінансуються з держбюджету, було покладено на Держводгосп та його територіальні органи. Згідно з інформацією Держводгоспу впродовж 2001–2005 рр. визначені Комплексною програмою завдання було виконано лише на 0,5% [3].

У 2002 році вперше на законодавчому рівні було унормовано сферу питної води та питного водопостачання Законом України «Про питну воду та питне водопостачання». У цьому ж році Уряд схвалив нову Програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2002–2005 роки та на період до 2010 р., яка передбачала проведення структурних змін у діяльності та управлінні у сфері водопостачання та водовідведення, створення нових організаційних ринкових структур – акціонерних товариств, корпорацій, приватних підприємств, формування сервісних служб у малих містах і селах, можливе відокремлення виробництва та транспортування послуги до споживача; впровадження енергозберігаючих технологій та формування ефективного регулювання. Виконання Програми покладалося на Раду міністрів АРК, обласні, Київську та Севастопольську міські держадміністрації разом з органами місцевого самоврядування. Загальний контроль та моніторинг її виконання – на Міжвідомчу комісію з реалізації реформи житлово-комунального

господарства при Кабінеті Міністрів України, Держжитлокомунгосп та регіональні комісії з реформування житлово-комунального господарства. Завдання цієї Програми не мали вартісного виразу. Водночас Програма мала створити достатній рівень фінансування підприємств та організацій житлово-комунального господарства шляхом: забезпечення у 2002–2003 роках 100% оплати споживачами вартості послуг; забезпечення цільового використання складових частин тарифу для модернізації і розвитку цих підприємств; формування фінансово-кредитної системи модернізації та розвитку житлово-комунального господарства, механізму залучення та повернення кредитів та інвестицій [26].

У 2004 році на законодавчому рівні було затверджено Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004–2010 роки. Мета Програми полягала у здійсненні державної політики з реформування житлово-комунального господарства, підвищення ефективності та надійності його функціонування, забезпечення сталого розвитку для задоволення потреб населення і господарського комплексу в житлово-комунальних послугах відповідно до встановлених нормативів і національних стандартів. У рамках одного з її напрямів передбачено виконання заходів, спрямованих на розвиток і реконструкцію централізованих систем водо-, тепlopостачання та водовідведення. Державним замовником було визначено Держжитлокомунгосп України. Прогнозний обсяг фінансового забезпечення програми складав 23 365,0 млн. грн. [18]. Програма закінчила свою дію у 2014 році, так і не досягнувши поставлених цілей із реформування.

У 2005 р. було прийнято окрему Загальнодержавну програму «Питна вода України» на 2006–2020 роки, метою якої є поліпшення забезпечення населення України питною водою нормативної якості в межах науково обґрунтованих нормативів (норм) питного водопостачання; реформування та розвиток водопровідно-каналізаційної мережі, підвищення ефективності та надійності її функціонування; поліпшення на цій основі стану здоров'я населення та оздоровлення соціально-екологічної ситуації в Україні; відновлення, охорона та раціональне використання джерел питного водопостачання. Ця програма є основним документом державної підтримки у сфері. Джерелами фінансування Програми визначено: кошти Державного бюджету України; кошти місцевих бюджетів, у тому числі спрямовані на фінансування заходів інших державних, регіональних та галузевих програм і проектів; кошти підприємств

питного водопостачання та водовідведення відповідно до програм їх розвитку, затверджених в установленому порядку; зовнішні і внутрішні запозичення, гранти міжнародних організацій, кошти міжнародних програм, благодійні внески. Орієнтовний обсяг фінансування Програми становить 9471,7 млн. грн., із яких за рахунок державного бюджету – 3004,3 млн., з інших джерел – 6467,4 млн. грн. [19]. Проте виконання Програми більше як за 10 років не принесло очікуваних результатів. Тому можна сказати, що Програма не буде виконана до 2020 року. За даними аудиту Рахункової палати України, у 2016 році було визначено незадовільний стан реалізації Програми, її неналежне організаційне та фінансове забезпечення. Чинне законодавство не забезпечило цілісного регулювання питань забезпечення громадян питною водою. Заходи з розвитку та реконструкції централізованих систем водопостачання та водовідведення здійснюються безсистемно і непослідовно. Постійного джерела фінансування, насамперед коштів на реконструкцію або будівництво цих систем, практично немає. За відсутності контролю з боку державного замовника Програма не сприяла кардинальному оновленню підприємств водопровідно-каналізаційного господарства. Суттєвих змін у забезпеченні громадян якісною питною водою протягом 2012–2015 років не відбулось. На регіональному рівні виконання заходів Програми та відповідних регіональних і місцевих програм із поліпшення якості питної води на належному рівні не забезпечено [24].

Окрім зазначених програм, вирішення питання забезпечення населення якісною питною водою та реалізація інвестиційних проектів у сфері водопостачання передбачалось у Державній цільовій програмі підтримки соціально-економічного розвитку малих міст на 2011–2015 рр. (втратила чинність у 2015 р.). Метою Програми було сприяння забезпеченню розбудови інфраструктури малих міст, підвищенню якості послуг, що надавались населенню органами місцевого самоврядування таких міст [4]. Вирішення питання запровадження приладів обліку у сфері водопостачання та водовідведення передбачалось у Програмі поетапного оснащення наявного житлового фонду засобами обліку та регулювання споживання води і теплової енергії 1996–2007 рр., головним завданням якої було максимальне зменшення потреби держави в енергоресурсах за рахунок скорочення споживання води і теплової енергії. Однак за результатами аналізу виконано лише 24% від запланованого обсягу робіт [22].

Таким чином, держава визнала сферу водопостачання та водовідведення однією з пріоритетних для реалізації державної політики та забезпечення концентрації фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів. Із часів незалежності в країні було прийнято ряд нормативно-правових актів, якими затверджено або схвалено загальнодержавні та державні цільові програми, в рамках яких передбачено виконання заходів у сфері водопостачання та водовідведення. Заходи цих програм є взаємопов'язаними, але організацію їх виконання було покладено на різні відомства без визначення єдиного координатора. За даними аудиту Рахункової палати України, кошти на виконання заходів Програм не виділялися в повному обсязі, передбачені роботи з ремонту, реконструкції та будівництва мереж і споруд централізованого водопостачання та водовідведення не проводилися в запланованому обсязі. Тому очікуваних результатів від реалізації Програм не досягнуто.

**Висновки.** На підставі проведеного аналізу стану державного програмування у сфері водопостачання та водовідведення визначимо певні позиції. Метою державного програмування у сфері водопостачання та водовідведення є державна підтримка з фінансування заходів у сфері будівництва і реконструкції систем питного водопостачання, водовідведення та очищення стічних вод, а також для проведення науково-дослідних

робіт із удосконалення питного водопостачання та ресурсозбереження. Недоліками практики державного програмування у сфері водопостачання та водовідведення в Україні можна назвати: невиконання заходів програм; неупорядковане прийняття програм у сфері; недостатність фінансування програм; відсутність єдиного координатора (виконавця) програм у сфері; відсутність моніторингу і контролю виконання програм; порушення законодавства щодо державного програмування тощо. Ураховуючи все вищевикладене, приходимо до висновку, що успішність реалізації державної політики вимагає постійного моніторингу і оцінювання досягнутих результатів у контексті їх порівняння з установленими цілями. Однією з причин виникнення недоліків державного програмування можна назвати відсутність Стратегії розвитку сфери водопостачання та водовідведення як основного документу, що має визначати основні довгострокові цілі та пріоритети розвитку сфери водопостачання та водовідведення. Оскільки цільова програма має відображати систему заходів, спрямованих на досягнення поставлених стратегією цілей. Ураховуючи важливість державної підтримки для сфери водопостачання та водовідведення і нерозвиненість інших джерел фінансування сфери, наявна державна цільова програма має бути переглянута з урахуванням усіх недоліків та змін, що відбулися в державній політиці.

#### Список літератури:

1. Абрамов Л.К., Азарова Т.В. Цільові програми та механізми по забезпеченню прозорості у процесі їх реалізації. Кіровоград : ІСКМ, 2010. 100 с.
2. Бюджетний кодекс України: Закон України від 21.06.2001 № 2542-III. База даних : «Законодавство України». URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/-show/2542-14/ed20010621> (дата звернення: 18.03.2019).
3. Бюлетень Рахункової палати України за матеріалами Звіту про результати аудиту використання коштів Державного бюджету України на виконання заходів з розвитку і реконструкції централізованих систем водопостачання та водовідведення. 2008. URL : [http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/1100436#\\_3](http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/1100436#_3) (дата звернення: 18.03.2019).
4. Державна цільова програма підтримки соціально-економічного розвитку малих міст на 2011–2015 рр. : постановою Кабінету Міністрів України від 29.11.2010 р. № 1090. База даних : «Законодавство України». URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1090-2010-%D0%BF>. (дата звернення: 18.03.2019).
5. Драган І.О. Державне управління процесами модернізації житлово-комунального господарства в Україні : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : Акад. муніцип. упр. Київ, 2011. 36 с.
6. Ігнатенко О.П. Державне регулювання сфери благоустрою населених пунктів : дисертація д-ра наук з держ. упр-я. Київ : НАДУ, 2016. 471 с.
7. Капатнік Г.М., Мазур Г.М., Кубай О.Г. Державне регулювання економіки. Навчальний посібник. Київ : Каравела, 2011. 416 с. URL : [https://pidruchniki.com/1813011338682/ekonomika/derzhavne\\_regulyuvannya\\_ekonomiki](https://pidruchniki.com/1813011338682/ekonomika/derzhavne_regulyuvannya_ekonomiki) (дата звернення: 18.03.2019).
8. Корнійчук С.В. Державна політика у сферах державного і регіонального управління розвитком житлово-комунального : автореф. дис... канд. наук з держ. упр. : Донецький держ. ун-т упр-я. Донецьк, 2005. 21 с.
9. Логвиненко В.І. Механізми державного управління реформуванням та розвитком підприємств житлово-комунального господарства в регіоні : автореф. дис... д-ра наук з держ. упр : Донецький держ. ун-т управління. Донецьк, 2009. 40 с.

10. Манцевич Ю.М. Удосконалення розвитку житлового господарства міст України : автореф. дис... д-ра екон. наук ; Рада із вивч. продукт. сил України НАН України. Київ, 2009. 39 с.
11. Мельник А.Ф., Васіна А.Ю., Желюк Т.Л., Попович Т.М. Національна економіка : навч. посіб. Київ : Знання, 2011. 463 с. URL : [https://pidruchniki.com/1031020841830/ekonomika/programuvannya\\_natsionalnoyi\\_ekonomiki](https://pidruchniki.com/1031020841830/ekonomika/programuvannya_natsionalnoyi_ekonomiki) (дата звернення: 18.03.2019).
12. Олійник Н.І. Державне регулювання ринку житла в Україні : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. ; НАДУ при Президентіві України. Київ, 2011. 36 с.
13. Полуянов В.П. Організаційно-економічний механізм підвищення ефективності підприємств житлово-комунального господарства : автореф. дис. ... д-ра екон. наук. Донецьк, 2005. 29 с.
14. Потеряйло І. Застосування програмно-цільового методу планування видатків місцевих бюджетів. *Вісник КНТЕУ*. 2011. № 6. URL : <http://visnik.knteu.kiev.ua/files/2011/06/8.pdf>. (дата звернення: 18.03.2019).
15. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України від 23.03.2000 № 1602-III. База даних : «Законодавство України». URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/-show/1602-14/ed20000323> (дата звернення: 18.03.2019).
16. Про державні цільові програми: Закон України від 18.03.2004 р. № 1621-IV. База даних : «Законодавство України». URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1621-15>. (дата звернення: 18.03.2019).
17. Про економічну самостійність Української РСР : Закон від 03.08.1990 № 142-XII. База даних «Законодавство України». URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/142-12> (дата звернення: 18.03.2019).
18. Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2004–2010 роки : Закон України від 24.06.2004 № 1869-IV. База даних : «Законодавство України». URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1869-15> (дата звернення: 18.03.2019).
19. Про Загальнодержавну цільову програму «Питна вода України» на 2006–2020 роки : Закон від 03.03.2005 № 2455-IV. База даних «Законодавство України». URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2455-15/ed20050303> (дата звернення: 18.03.2019).
20. Про Концепцію розвитку житлово-комунального господарства в Україні : постанова Кабінету Міністрів України від 27.02.1995 № 150. База даних «Законодавство України». URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/150-95-%D0%BF/ed19950227> (дата звернення: 18.03.2019).
21. Про основи державної політики у сфері науки і науково-технічної діяльності : Закон України від 13.12.1991 р. №1977-XII. База даних : «Законодавство України». URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1977-12> (дата звернення: 18.03.2019).
22. Про Програму поетапного оснащення наявного житлового фонду засобами обліку та регулювання споживання води і теплової енергії на 1996–2000 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 27.11.1995 р. № 947. База даних : «Законодавство України». URL : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/-947-95-%D0%BF/-print1478100077828677>. (дата звернення: 18.03.2019).
23. Про Програму розвитку водопровідно-каналізаційного господарства : постанова Кабінету Міністрів України від 17.11.1997 № 1269. База даних «Законодавство України». URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/-show/1269-97-%D0%BF/ed19971117> (дата звернення: 18.03.2019).
24. Про результати аудиту виконання завдань і заходів, передбачених Загальнодержавною цільовою програмою «Питна вода України» на 2011–2020 роки. Рішення Рахункової палати України від 09.02.2016 року № 2-1. База даних : «Рахункова палата України». URL : [http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog-/document/16748257/R\\_RP\\_2-1.pdf?subportal=main](http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog-/document/16748257/R_RP_2-1.pdf?subportal=main) (дата звернення: 18.03.2019).
25. Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі: розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.09.2002 р. № 539-р. База даних : «Законодавство України». URL : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=538-2002-%F0> (дата звернення: 18.03.2019).
26. Про схвалення Програми реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2002-2005 роки та на період до 2010 року : постанова Кабінету Міністрів України від 14.02.2002 № 139. База даних «Законодавство України». URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/139-2002-%D0%BF/ed20020214> (дата звернення: 18.03.2019).
27. Стеченко Д.М. Державне регулювання економіки : навч. пос. 3-тє вид. Київ, 2006. 262 с. URL : <https://readbookz.net/book/-155/4458.html> (дата звернення: 18.03.2019).
28. Сутність та зміст програмування національної економіки. База даних: «Лекції.Ком». URL : <https://lektcii.com/1-136905.html> (дата звернення: 18.03.2019).
29. Третяк Г.С., Бліщук К.М. Державне регулювання економіки та економічна політика : навч. посіб. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. 128 с.
30. Швайка Л.А. Державне регулювання економіки. Навчальний посібник. Київ : Знання, 2006. 435 с. URL : <http://www.info-library.com.ua/books-book-130.html> (дата звернення: 18.03.2019).

## ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРОГРАММИРОВАНИЕ В СФЕРЕ ВОДОСНАБЖЕНИЯ И ВОДООТВЕДЕНИЯ

*В статье проведен анализ состояния государственного программирования в сфере водоснабжения и водоотведения, рассмотрены все существующие государственные целевые программы в сфере водоснабжения и водоотведения, а также другие государственные программы, содержащие меры по водоснабжению и водоотведению. Автор раскрывает определение понятия государственного программирования как важного инструмента государственного регулирования, его сущность, цели и основные критерии. Рассматривает условия возникновения государственного программирования в сфере водоснабжения и водоотведения во время независимости Украины и результаты его внедрения. На основании аудиторских отчетов контролирующих органов автор определяет недостатки государственного программирования сферы. В результате исследований предложено усовершенствование вопросов государственного программирования в этой сфере, в частности необходимость разработки стратегии развития сферы водоснабжения и водоотведения как основного документа, который должен определять основные долгосрочные цели и приоритеты развития сферы водоснабжения и водоотведения, и пересмотр существующей целевой программы с учетом стратегических целей недостатков.*

**Ключевые слова:** сфера водоснабжения и водоотведения, государственное регулирование, государственное программирование, государственная целевая программа.

## STATE PROGRAMMING IN WATER SUPPLY AND WASTEWATER

*The article analyzes the state of state programming in the field of water supply and wastewater; examines all existing state target programs in the field of water supply and wastewater; as well as other state programs that include measures for water supply and wastewater. The author reveals the definition of the concept of state programming as an important instrument of state regulation, its essence, purpose and basic criteria. The conditions of the state programming in the field of water supply and wastewater during the independence of Ukraine and the results of its implementation are considered. Based on the audit reports of the controlling bodies, the author identifies the shortcomings of the state programming of the sphere. As a result of the research, improvement of the issues of state programming in this area was proposed, in particular; the need to develop the Water Supply and Wastewater Development Strategy as the main document to determine the main long-term goals and priorities of the development of the water supply and wastewater sector and to revise the existing target program taking into account strategic goals and shortcomings.*

**Key words:** sphere of water supply and wastewater; state regulation, state programming, state target program.

Леоненко Н.А.

Національний університет цивільного захисту України

## ФІНАНСОВИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТУРИСТИЧНОЇ СФЕРИ УКРАЇНИ

*У статті проаналізовано формування фінансового механізму державного регулювання туристичної сфери. Виявлено основні проблеми його функціонування. Розглянуто порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для фінансової підтримки розвитку туризму. Висвітлено світовий досвід стосовно допомоги держави туристичним підприємствам. Досліджено вплив фінансового механізму на розвиток туризму в Україні.*

**Ключові слова:** фінансовий механізм туристичної сфери, фінансові ресурси, фінансова підтримка розвитку туризму, кредитні ресурси, гранти.

**Постановка проблеми.** Стан індустрії туризму, незважаючи на об'єктивні труднощі останніх кризових років, загалом демонструє стабільність і зберігає позиції найбільшого, високоприбуткового сектора світової економіки, що швидко й динамічно розвивається. Останніми роками й в Україні стали приділяти значно більше уваги розвитку цієї галузі, бо зрозуміло, що вона є одним із ключових джерел підвищення добробуту всієї держави. Разом із тим перспективи розвитку різних видів вітчизняного туризму й туристського комплексу багато в чому залежать від сприятливих економічних умов і залучення значних обсягів фінансових ресурсів, а також посилення державного регулювання туристської сфери на загальнонаціональному та регіональному рівнях. На жаль, заходи, що застосовуються державою щодо вдосконалення галузі, не завжди мають на неї стимулювальний вплив. Деякі з них, у тому числі й окремі законодавчі рішення, можуть стримувати, а часом і гальмувати поступальний розвиток туристської діяльності. Тому розгляд фінансового механізму державного регулювання туристичної сфери України є актуальним питанням у практичному й теоретичному сенсі.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Значний науковий вклад у дослідження туристичної сфери України внесли такі провідні вчені, як Ю. Алексєєва, В. Бакуменко, О. Білотіл, С. Домбровська, Л. Левковська, С. Майстро, І. Малярчук, А. Чечель, В. Шведун та ін. Фінансово-економічним проблемам розвитку туризму присвячені праці таких науковців, як Ю. Варланов, О. Дубовікова, С. Захарчук, Н. Коленда, Г. Костенко, А. Кулінська, А. Охріменко, Р. Тринько й ін. Водночас деяким аспектам цього важливого з практичного погляду питання не приділено достатньої уваги, що й зумовлює актуальність публікації.

**Постановка завдання.** Метою наукової праці є аналіз формування фінансового механізму державного регулювання туристичної сфери, виявлення проблем його функціонування та дослідження його впливу на розвиток туризму в Україні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Туристська індустрія відіграє важливу роль у розвитку економіки багатьох країн світу. Вона впливає на створення їх фінансового потенціалу, є активним джерелом валютних надходжень, здійснює позитивний вплив на платіжний баланс, сприяє як зростанню ВВП, так і диверсифікації економіки. Збільшення зайнятості в туризмі як галузі, що динамічно розвивається, сприяє зростанню доходів і загалом підвищує добробут населення. Туристська галузь, за оцінкою західних експертів, належить до економічно перспективних у сфері послуг у ХХІ столітті, що створюють значну частку доданої вартості.

Незважаючи на очевидні переваги туризму, туристська галузь в Україні не є динамічно розвинутою з таких причин:

- фінансування туризму проводиться за залишковим принципом, а фактично підтримка туристичної галузі відсутня, в результаті чого фінансові результати діяльності українських туристських підприємств незначні;
- використання туристичних ресурсів як загалом, так і по окремих регіонах малоефективне через відсутність належної інфраструктури індустрії туризму, в тому числі фінансової;
- нормативно-правова база вдосконалення туризму перебуває в стадії становлення, мало що зроблено для її реалізації;
- проведений автором аналіз туристичної сфери України виявляє низку негативних тен-



денцій: динаміка зміни чисельності працюючих у галузі негативна, пайова участь споживачів і виробників у галузі туризму знижується, низький рівень доходу основної маси населення сприяє розвитку елітарного, а не масового туризму;

- позитивної динаміки збільшення туристських поїздок із зарубіжних країн не відбулося, в результаті чого виїзний туризм перевищує в'їзний, сприяючи відтоку капіталів з країни; дуже слабо розвивається внутрішній туризм і відсутня база для розвитку соціального туризму.

Згідно зі Стратегією розвитку туризму та курортів на період до 2026 року, фінансовий механізм забезпечує реалізацію принципів прозорості й передбачуваності дій органів державної влади з розподілу коштів державного бюджету, інвестицій, грантів міжнародних організацій, залучення кредитів банків і небанківських установ, коштів недержавних цільових фондів, лізингових компаній [1].

Фінансове забезпечення реалізації Стратегії здійснюється в межах коштів державного та місцевих бюджетів, суб'єктів туристичної діяльності, коштів міжнародної технічної допомоги, інших міжнародних донорів, фінансових організацій (установ), коштів інвесторів та інших джерел, не заборонених законом.

Реалізація Стратегії передбачає досягнення таких показників: збільшення витрат туристів під час подорожей в Україні до 80 млрд. грн. у 2026 р.; збільшення обсягу капітальних інвестицій у сферу туризму та курортів до 6,6 млрд. грн. у 2026 році; забезпечення діяльності інституту саморегулювальних організацій у сфері туризму та курортів (створення національної туристичної організації й відповідних регіональних туристичних організацій); функціонування Єдиної туристичної інформаційної системи, що містить інформацію про всі туристичні та рекреаційні ресурси країни, придатні для використання в туризмі, у тому числі об'єкти культурної спадщини і природно-заповідного фонду, тощо [1].

Для досягнення запланованих показників у Державному бюджеті України на 2017 рік було заплановано фінансування в обсязі 30486 тис. грн., у Державному бюджеті на 2018 рік – фінансова підтримка розвитку туризму становить 27900 тис. грн. [2]. Тобто проанансовані завдання Стратегії та інструменти її реалізації, на наш погляд, зовсім не відповідають коштам, які запланував уряд на її виконання, тим більше що й обсяг безпосереднього фінансування скоротився на 2586 тис. грн. Водночас обсяг надходжень до

зведеного бюджету (податки та збори) від діяльності суб'єктів туристичної діяльності станом на 2015 рік становив 1,71 млрд. грн., а обсяг надходжень до місцевих бюджетів від сплати туристичного збору – 37,1 млн. грн. І ці показники планується підвищити у 2 рази до 2019 року.

Кабінет Міністрів України постановив, відповідно до частини 7 статті 20 Бюджетного кодексу України, затвердити Порядок використання коштів, передбачених у Державному бюджеті для фінансової підтримки розвитку туризму, створення умов безпеки туристів, розбудови туристичної інфраструктури міжнародних транспортних коридорів і магістралей в Україні. Передбачається, що бюджетні кошти будуть спрямовані на підвищення конкурентоспроможності туристичного продукту й умов безпеки туристів; здійснення обліку туристичних ресурсів шляхом розроблення та ведення реєстрів, кадастрів, баз даних; проведення досліджень туристичного ринку; просування туристичного продукту, зокрема проведення на міжнародному та внутрішньому ринках презентацій про туристичні можливості України, підготовки й видання відео- та друкованої поліграфічної продукції, створення й функціонування туристичного веб-порталу іноземними мовами, створення та поширення соціальної реклами у сфері туризму; організацію і проведення заходів у сфері туризму за участі фахівців та експертів (семінари, конференції, круглі столи, прес-заходи, засідання міжвідомчих двосторонніх, багатосторонніх і міжнародних робочих груп з туризму) [3].

З огляду на роль і значення туристичної галузі для розвитку національної економіки, з жалем доводиться констатувати, що економічні та політичні реформи, які проводяться в країні, поки не тільки не сприяли подоланню наявних недоліків і диспропорцій у сфері українського туризму, а й привели до виникнення нових проблем. Однією з вагомих причин нинішнього кризового стану українського туризму є те, що фактично фінансовий механізм туристичної галузі ще не створений. Відбулося практично повне згортання бюджетного фінансування цієї сфери, що не компенсується надходженнями з інших джерел.

Іншою проблемою функціонування фінансового механізму туристичної сфери України є висока вартість кредитних ресурсів і відсутність зацікавленості фінансових структур у довгострокових вкладеннях, що максимально звузило базу кредитування капіталомістких туристських об'єктів. Власні джерела фінансування підприємств індустрії туризму виявилися недостатніми

для їх нормального функціонування й розвитку (модернізації, розширення, нового будівництва відповідно до сучасних вимог і стандартів).

Надзвичайно актуальними для розвитку індустрії туризму є питання кредитування туристських об'єктів. Можливості фінансування державою обмежені. Залучення позикових коштів українських банків для розвитку сфери туризму також утруднено, оскільки сьогодні довгострокові вкладення, як правило, не становлять інтересу для фінансових структур, а більшість туристських об'єктів має високу капіталомісткість і тривалий цикл окупності вкладень.

Істотний вплив на формування фінансів туристичної галузі справляє величина податкових вилучень в організації, що працюють у цій сфері господарювання.

Важливе місце у вирішенні проблем фінансування туристичної галузі має бути відведено створенню ефективного механізму залучення іноземного капіталу. Аналіз показав, що в сучасних умовах найбільш перспективними напрямками залучення іноземних інвестицій є створення загальних умов, що забезпечують захист інтересів приватного капіталу (фінансова, економічна, правова стабільність, сприятливий інвестиційний клімат); розроблення взаємовигідних інвестиційних проектів з іноземними фірмами в галузі туризму; в рамках державної підтримки розроблення й фінансування цільових програм у галузі туризму. Під час формування фінансової бази розвитку туристичної сфери велике значення має бути відведено питанням страхування кредитів та інвестицій, що спрямовуються в цю сферу.

Вибір пріоритетів під час інвестування туристських об'єктів багато в чому залежить від того, на якій інформаційній основі цей вибір базується. Прийняттю правильних рішень на макро- й мікрорівні часто перешкоджає відсутність необхідних даних про стан українського і світового ринків туризму. Інформація, яку містять форми офіційної статистики по туризму, не дають повної та об'єктивної інформації про стан у цій сфері господарювання.

На основі аналізу проблем фінансування туристської галузі можна зробити висновок, що вдосконалення статистичної бази туризму має йти за такими основними напрямками: виділення об'єктів туризму в особливу категорію статистичного аналізу, виділення обсягів і динаміки основних туристичних потоків, виявлення цінової динаміки послуг у різних сегментах туристського ринку, вплив його на основні соціально-економічні показники розвитку країни (внесок у фор-

мування основних макроекономічних показників, частка в загальному обсязі експорту й імпорту товарів і послуг, частка в загальних податкових надходженнях тощо).

Світовий досвід передбачає такі типи допомоги держави туристичним підприємствам, які варто більш широко використовувати в Україні: субсидії, що допомагають розв'язати проблему готівки, особливо на першій стадії реалізації туристичних проектів (розповсюджено в Австрії, Франції, Італії, Великобританії); пільгові позики, що дають змогу компенсувати розрив між фіксованою і комерційною ставками, контроль за реалізацією проекту, під якою видається позика, здійснюється протягом усього його терміну реалізації; боніфікація відсотків і порука відносно позик і субсидій – уряд або спеціальний орган гарантує позики, надані комерційними банками на розвиток туризму; податкові пільги, які надаються після того, як певний туристичний проект починає приносити дохід (в Італії іноземним інвесторам передбачається зменшення ПДВ) [4].

Ще одним із можливих шляхів для розвитку туристичної інфраструктури є залучення донорських коштів у вигляді грантів, тобто програм фінансування певних проектів національними, регіональними чи міжнародними фондами. У розвинувтих державах є безліч спеціалізованих програм допомоги своєму туристичному бізнесу. Наприклад, у США чи Австралії гранти на туризм виділяються на двох рівнях: федеральному й у кожному окремому штаті. В інших розвинених державах також існують подібні програми – національні та регіональні. На жаль, в Україні єдина державна програма, яка за деякими ознаками схожа на донорський фонд, що підтримує грантові ініціативи, – це Державний фонд регіонального розвитку. Але цей фонд не ставить у свої пріоритети розвиток туризму або й узагалі бізнесу. Він фінансує інші ініціативи. До того ж цей фонд настільки мізерний, що про істотні проекти в його рамках годі й казати. Наприклад, цього року він виділив усього 3 млн. грн. на всю Україну, на всі свої 783 проекти [5].

**Висновки.** Отже, можна резюмувати, що Україна, володіючи величезним туристичним потенціалом, використовує лише незначну його частину. За наявності ефективно функціонуючого механізму фінансування туристичної галузі більшості проблем у її розвитку можна було б уникнути. Сьогодні такий механізм відсутній, на державному рівні робляться лише окремі, розрізнені спроби щодо його створення.

Необхідною умовою виходу туристичної галузі України з кризового стану й формування фінансового механізму, адекватного сучасним потребам розвитку галузі, є активна участь державних структур у даному процесі. Форми участі державних структур у створенні фінансових умов розвитку туристичної галузі можуть бути різними й широко варіювати в різних поєднаннях. Спектр можливостей включає як форми прямої фінансо-

вої підтримки з боку держави, так і непрямую допомогу в просуванні національного туристичного продукту з використанням систем оподаткування, кредитування, страхування тощо.

Беззаперечно, концептуальні підходи до фінансування туризму повинні мати системний характер та орієнтуватися на створення національної туристичної політики в Україні з урахуванням рекомендацій і світового досвіду.

### Список літератури:

1. Про схвалення стратегії розвитку туризму та курортів на період до 2026 року: Розпорядження КМУ від 16.03.2017 № 168-р. База даних «Урядовий портал» / КМ України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/pras/249826501> (дата звернення: 14.02.2019).
2. Про державний бюджет України (на 2017 рік, 2018 рік): Закон України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 15.02.2019).
3. Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у Державному бюджеті для фінансової підтримки розвитку туризму, створення умов безпеки туристів, розбудови туристичної інфраструктури міжнародних транспортних коридорів та магістралей в Україні: Постанова КМУ від 16.03.2017 № 183. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/pras/249856255> (дата звернення: 15.02.2019).
4. Охріменко А.Г. Фінансові аспекти функціонування туристичної галузі. *Збірник наукових праць Національного університету Державної податкової служби України*. 2011. № 1. С. 394–403.
5. Миндак Н. Зеркало мира. URL: <http://mw.com.ua/?oid=17794&sid=13348> (дата звернення: 18.02.2019).

## ФИНАНСОВЫЙ МЕХАНИЗМ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТУРИСТИЧЕСКОЙ СФЕРЫ УКРАИНЫ

*В статье проанализировано формирование финансового механизма государственного регулирования туристической сферы. Выявлены основные проблемы его функционирования. Рассмотрен порядок использования средств, предусмотренных в государственном бюджете для финансовой поддержки развития туризма. Освещен мировой опыт относительно помощи государства туристическим предприятиям. Исследовано влияние финансового механизма на развитие туризма в Украине.*

**Ключевые слова:** финансовый механизм туристической сферы, финансовые ресурсы, финансовая поддержка развития туризма, кредитные ресурсы, гранты.

## FINANCIAL MECHANISM OF STATE REGULATION OF TOURIST SPHERE OF UKRAINE

*The article analyzes the formation of the financial mechanism of state regulation of the tourism sector. The main problems of its functioning are revealed. The procedure for the use of funds provided in the state budget for the financial support of tourism development has been considered. The world experience regarding state assistance to tourism enterprises is highlighted. The influence of the financial mechanism on the development of tourism in Ukraine is investigated.*

**Key words:** financial mechanism of the tourism sector, financial resources, financial support for the development of tourism, credit resources, grants.

*Марушева О.А.*

Міжрегіональна академія управління персоналом

## ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТРУКТУРИ ДЕРЖАВНОГО МЕХАНІЗМУ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ВІДНОСИН У БУДІВНИЦТВІ В ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ

*У статті досліджено наукове бачення організаційного забезпечення державного механізму нормативно-правового регулювання соціально-економічних відносин у будівництві, що проявляється у виділенні основних його компонентів, виходячи з досвіду розвинених європейських країн. Визначено, що загалом компонентам нормативно-правового регулювання соціально-економічних відносин у будівництві, які приймаються національними системами регулювання розвинених європейських країн, характерні єдність і різноманіття форм. Нормативна база будівельної галузі складається з обов'язкового до застосування будівельного законодавства та добровільних стандартів. Система нагляду й контролю виконання будівельного законодавства являє собою механізм гарантування безпеки кінцевої продукції будівельної діяльності – будівель і споруд. Система оцінювання відповідності об'єктів і суб'єктів регулювання до вимог будівельного законодавства – основа для визначення якісного виконання проектувальних і будівельних робіт, що поєднує механізми та інструменти акредитації, ліцензування, сертифікації, контролю тощо.*

*Визначено, що стратегічною метою нашої країни є поступова гармонізація українського законодавства з європейським законодавством у сфері будівництва. Будівельні послуги, з огляду на комплексність відносин у будівництві, є об'єктом регулювання безлічі норм національного й міжнародного права, оскільки вони тісно пов'язані із земельними, трудовими ресурсами, інвестиціями, питаннями екологічної стійкості та соціального розвитку. Крім регулювання соціально-економічних відносин у галузі будівництва безпосередньо відповідними законами України, відносини в галузі регулюється також технічними нормами, стандартами, нормами професійного та галузевого регулювання (договори підряду, субпідряду тощо).*

**Ключові слова:** державний механізм регулювання соціально-економічних відносин у будівництві, нормативно-правове регулювання будівництва, досвід розвинених європейських країн щодо формування відносин у будівництві.

**Постановка проблеми.** Сьогодні, поставивши пріоритетним завдання входження до європейської спільноти, Україна повинна співвідносити норми життя зі стандартами діяльності передових демократичних держав у всіх галузях життя. Це значною мірою стосується й галузі будівництва. У законодавстві України визначені правила ведення будівництва та необхідні для цього процедури. Регуляторна політика держави передбачає не лише регулювання того чи іншого виду діяльності, зокрема будівельної, здійснення контролю за дотриманням вимог її реалізації, а й удосконалення правового регулювання господарських відносин, зміну політики з метою взаємної співпраці влади та бізнесу, створення прозорих дозвільних процедур у будівництві згідно з досвідом розвинених демократичних держав [1].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Перші серйозні напрацювання, які створили під-

ґрунтя для вивчення питань нормативно-правового регулювання соціально-економічних відносин у будівництві в Україні, а також питань організаційно-правового характеру його формування, зустрічаються в працях відомих науковців, таких як К. Басенко, М. Вознюк, Н. Клименко, Д. Левчинський, О. Непомнящий, Н. Олійник, Є. Парфенюк, Є. Романенко, С. Сілюкова, О. Твердь, А. Ткаченко та багато інших. Однак, незважаючи на наявну кількість наукових досліджень із цього питання, проблема державного регулювання соціально-економічних відносин у будівництві залишається й сьогодні актуальною для подальших досліджень, а особливо актуальною вона залишається з огляду на можливість застосування досвіду країн Європейського Союзу.

**Постановка завдання. Мета статті** – удосконалити наукове бачення організаційного забезпечення державного механізму нормативно-

правового регулювання соціально-економічних відносин у будівництві, що проявляється у виокремленні основних його компонентів, виходячи із досвіду розвинених європейських країн.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** У розвинених європейських країнах працездатна структура державного механізму нормативно-правового регулювання соціально-економічних відносин у будівництві містить три основні компоненти. Їх впливу піддаються всі етапи життєвого циклу будівель і споруд. Такими компонентами є нормативна база будівельної галузі; система нагляду та контролю виконання будівельного законодавства; система оцінювання відповідності об'єктів і суб'єктів регулювання вимогам будівельного законодавства (рис. 1).

**Нормативна база будівельної галузі** складається з обов'язкового до застосування будівельного законодавства та добровільних стандартів.

Основу загальноєвропейського законодавства в галузі будівництва становлять директиви й Регламент.

Регіональна та національна нормативні бази будівельної галузі включають складники, що за своїми ознаками вимагають обов'язкового виконання [1]:

- будівельне законодавство окремих країн, що містить законодавчі акти й акти відповідних виконавчих органів влади, що є обов'язковими для виконання всіма суб'єктами регулювання;
- добровільні нормативні технічні документи – стандарти, що не є частиною будівельного законодавства та призначені для добровільного застосування.

У будівельному законодавстві можна виділити низку елементів, серед яких – адміністративні, правові й технічні, які допомагають класифікувати нормативні документи відповідно до їх призначення у сфері регулювання соціально-економічних відносин будівельної діяльності (рис. 2).

Уважається, що адміністративний елемент будівельного законодавства визначає порядок і процедури діяльності органів будівельного нагляду та контролю, а також відповідальність за порушення вимог будівельного законодавства. Правовим же складником обумовлюються основні принципи системи регулювання будівельної галузі та правила поведінки її суб'єктів. Технічний елемент законодавства включає загальні технічні норми безпеки для будівель і споруд, їх складників, а також будівельної продукції [2]. Варто відзначити, що вказаними елементами визначаються істотні вимоги до рівня безпеки,

на які розраховують громадяни, використовуючи будівельну продукцію.

**Система нагляду й контролю виконання будівельного законодавства** являє собою механізм гарантування безпеки кінцевої продукції будівельної діяльності – будівель і споруд. До регулювання соціально-економічних відносин у будівництві входить також наглядова функція, тож такий компонент безпосередньо відповідає за контроль діяльності й оцінювання підтвердження відповідності. Такий механізм спрямований на [2]:

- оцінювання й підтвердження – чи відповідають проектні рішення вимогам будівельного законодавства. Це реалізується так: проводиться експертна перевірка необхідної документації для будівництва, затвердження якої передуює початку будівельно-монтажних, ремонтних чи інших робіт;

- оцінювання відповідності будівельних матеріалів (матеріали, вироби, обладнання, конструкції, вузли, установки) і методів, що зазначені в будівельній документації й застосовуються на будівельному майданчику;

- оцінювання й підтвердження відповідності результатів будівельних, монтажних чи відновлювальних робіт вимогам будівельного законодавства;

- оцінювання й підтвердження придатності закінченого об'єкта до експлуатації. Це реалізується так:

- проводиться підсумкова перевірка після того, як усі будівельні та монтажні (чи ремонтні) роботи завершені;

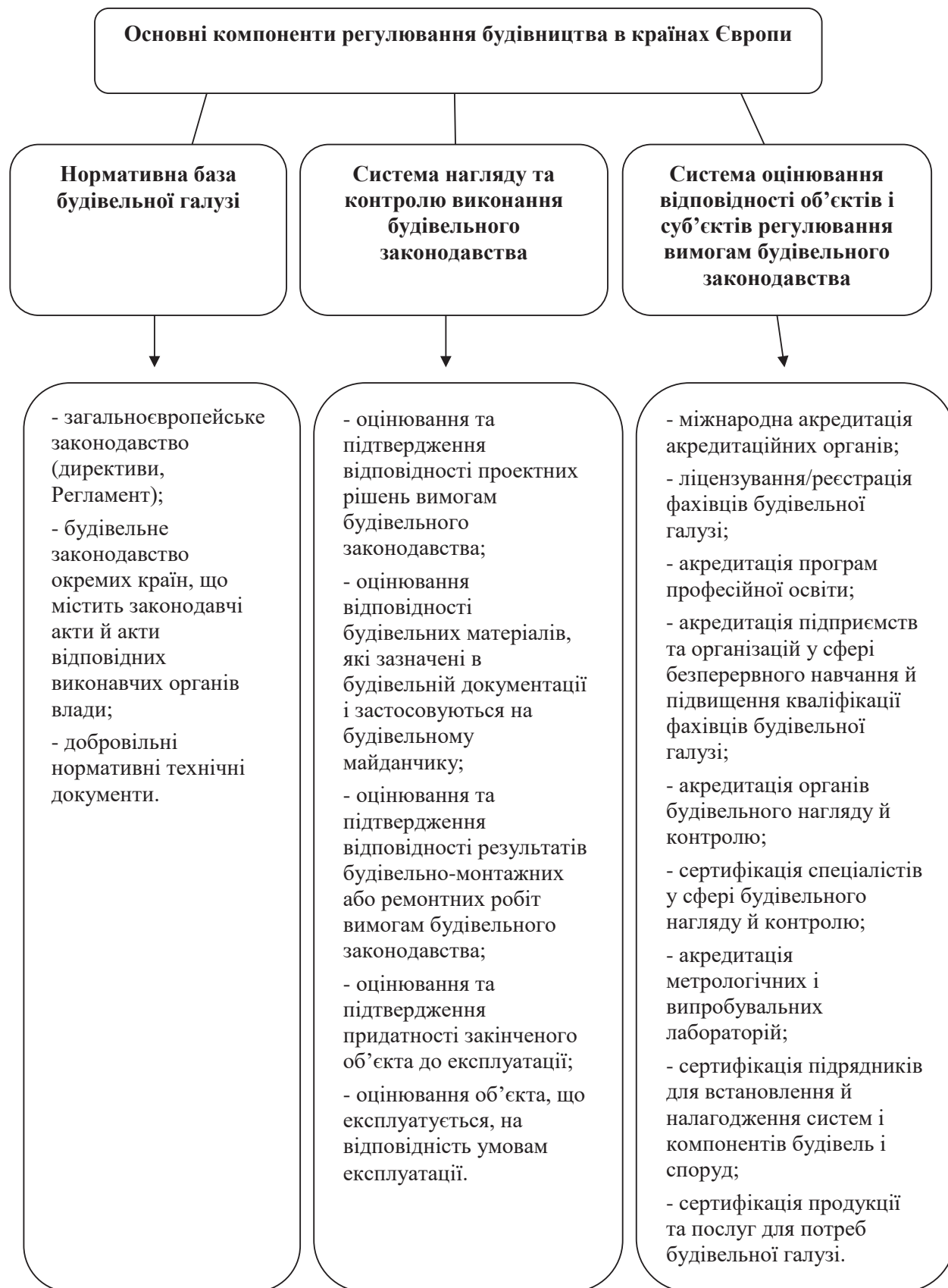
- оцінювання об'єкта, що експлуатується, на відповідність умовам експлуатації, які визначає раніше виданий дозвіл на будівництво.

Систему нагляду й контролю визначають як акт перманентного балансування між гарантуванням безпеки та забезпеченням сприятливого середовища для економічного розвитку регульованої території.

Сучасний етап розвитку будівельної галузі передбачає низку способів організації та ступенів роздержавлення наглядово-контрольних функцій, що відповідають певним вимогам [2] (рис. 3).

Варто зазначити, що в економічно розвинених країнах механізму наглядово-контрольної діяльності характерні зростання культури будівництва й ролі фахівців приватного сектора в наглядово-контрольній сфері.

**Система оцінювання відповідності об'єктів і суб'єктів регулювання вимогам будівельного законодавства** – основа для визначення якісного



**Рис 1. Основні компоненти структури державного механізму нормативно-правового регулювання соціально-економічних відносин у будівництві в розвинених європейських країнах**



Рис. 2. Основні елементи нормативно-правової бази у сфері регулювання відносин у будівництві. Європейський досвід

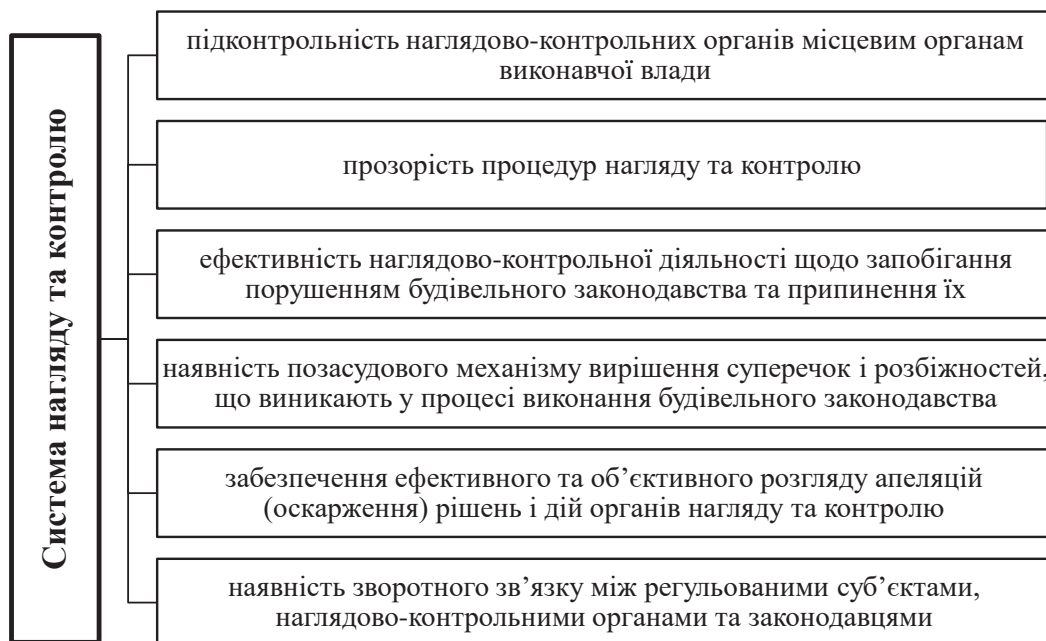


Рис. 3. Організація наглядово-контрольних функцій: європейський досвід

виконання проектних і будівельних робіт, що поєднує механізми та інструменти акредитації, ліцензування та сертифікації. Система оцінювання відповідності в будівельній галузі більшості економічно розвинених країн характеризується наявністю в ній таких складників [3]:

- ліцензування/реєстрації фахівців будівельної галузі;
- акредитації програм професійної освіти;
- акредитації підприємств та організацій у сфері безперервного навчання й підвищення кваліфікації фахівців будівельної галузі;
- акредитації органів будівельного нагляду й контролю;
- сертифікації спеціалістів у сфері будівельного нагляду й контролю;
- акредитації метрологічних і випробувальних лабораторій;
- сертифікації підрядників для встановлення та налагодження систем і складників об'єктів будівництва відповідно до систем сертифікації виробників будматеріалів, виробів, обладнання, приладів та апаратури;
- сертифікації продукції та послуг, яких потребує будівельна галузь.

Сьогодні правовий механізм у будівельній галузі європейських країн є основою забезпечення стандартів, безпеки будівельних об'єктів. Він побудований за принципом «Safety first» (безпека на першому місці). За цим принципом і формується загальна європейська нормативна база в галузі безпеки продукції будівництва шляхом гармонізації національного законодавства кожної з країн-членів Європейського Союзу та через запровадження європейської стандартизації, що розроблена колективно [4].

Принцип «Safety first» – це основа концепції Нової політики. Її результат – випуск Директив Нового підходу (англ. – New Approach Directives). Сутність цієї концепції полягає в такому [5]:

– існування обов'язкових правил безпеки, що підлягають виконанню, закріплюються в директивах Європейського Союзу щодо будівельної продукції;

– формування європейських стандартів – документів, розроблених європейськими органами стандартизації під егідою Європейського Союзу технічних вимог до будівельної продукції та об'єктів;

– стандарти мають добровільне застосування;

– будівельна продукція, випущена відповідно до вимог положень директив і Регламенту ЄС № 305/2011 Європейського Парламенту і Ради, яким встановлено гармонізовані умови для розміщення на ринку будівельних виробів Європейського Союзу, вважається відповідною до вимог директив і Регламенту; у випадках, коли виробником не використовуються гармонізовані стандарти чи такі стандарт відсутні, перед ними (виробниками) встановлюється обов'язок щодо доведення відповідності своєї будівельної продукції та будівельних об'єктів до істотних вимог Регламенту Європейського Союзу.

**Висновки.** Отже, варто констатувати, що серед вторинного законодавства Європейського Союзу в галузі будівництва визначальними є директиви ЄС і Регламент ЄС № 305/2011 Європейського Парламенту і Ради як загальнообов'язкові нормативно-правові акти, основне призначення яких – уніфікувати правові системи європейських країн, а також гармонізувати підходи з національними технологічними традиціями та будівельними нормами на міжнародному рівні [6]. Використання керівних документів з упровадження директив ЄС, інтерпретаційних і тлумачних документів щодо положень директив і Регламенту дає змогу більш чітко окреслити вимоги до будівельної продукції, а також вимоги до робіт, що виконуються в процесі вироблення такої продукції.

#### Список літератури:

1. Непомнящий О.М., Ісаєнко Д.В. Регулювання дозвільно-погоджувальних процедур у будівництві відповідно до світових стандартів. *Публічне урядування*. 2016. № 1. С. 49–60.
2. Техническое регулирование в строительстве. Аналитический обзор мирового опыта. Snip Innovative Technologies / рук. А. Серых. Чикаго: SNIP, 2010. 889 с.
3. Олюха В.Г. Оптимізація капітального будівництва: господарсько-правові проблеми: монографія. Київ: Центр учбової літератури, 2015. 302 с.
4. Kusplyak G. Concept, composition and structure of the mechanisms of public administration. *The scientific method. Warszawa, Poland*. 2017. № 4 (4). Р. 44–51.
5. Савіцький Р.Є. Зарубіжний досвід здійснення архітектурно-будівельного контролю та можливості його впровадження в Україні. *Visegrad journal on human rights*. 2015. № 3 (2). С. 108–132.
6. Стукаленко О.В. Сучасне розуміння контролю та нагляду у будівельній галузі. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2016. Вип. 20. С. 191.



## ОРГАНИЗАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ СТРУКТУРЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО МЕХАНИЗМА НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ В СТРОИТЕЛЬСТВЕ В ЕВРОПЕЙСКИХ СТРАНАХ

*В статье исследовано научное видение организационного обеспечения государственного механизма нормативно-правового регулирования социально-экономических отношений в строительстве, которое проявляется в выделении основных его компонентов, исходя из опыта развитых европейских стран. Определено, что в целом компонентам нормативно-правового регулирования социально-экономических отношений в строительстве, которые принимаются национальными системами регулирования развитых европейских стран, характерны единство и многообразие форм. Нормативная база строительной отрасли складывается из обязательного к применению строительного законодательства и добровольных стандартов. Система надзора и контроля выполнения строительного законодательства представляет собой механизм обеспечения безопасности конечной продукции строительной деятельности – зданий и сооружений. Система оценки соответствия объектов и субъектов регулирования требованиям строительного законодательства – основа для определения качественного выполнения проектных и строительных работ, объединяющая механизмы и инструменты аккредитации, лицензирования и сертификации, контроля и т.д.*

*Определено, что стратегической целью нашей страны является постепенная гармонизация украинского законодательства с европейским законодательством в этой сфере. Строительные услуги, учитывая комплексность отношений в строительстве, являются объектом регулирования множества норм национального и международного права, поскольку они тесно связаны с земельными, трудовыми ресурсами, инвестициями, вопросами экологической устойчивости и социального развития. Помимо регулирования социально-экономических отношений в строительной отрасли непосредственно соответствующими законами, отношения в отрасли регулируются также техническими нормами, регламентами, стандартами, нормами профессионального и отраслевого регулирования (договоры подряда, субподряда и т. д.)*

**Ключевые слова:** *государственный механизм регулирования социально-экономических отношений в строительстве, нормативно-правовое регулирование строительства, опыт европейских стран по формированию отношений в строительстве.*

## ORGANIZATIONAL SUPPORT OF THE STATE MECHANISM STRUCTURE OF LEGAL REGULATION OF SOCIO-ECONOMIC RELATIONS IN CONSTRUCTION IN EUROPEAN COUNTRIES

*The article is devoted to the scientific vision of the organizational support of the state mechanism structure of legal regulation of socio-economic relations in construction, which manifests itself in the allocation of its main components, based on the experience of developed European countries. It is determined that in general, the components of regulatory and legal regulation of socio-economic relations in construction adopted by the national systems of regulation of developed European countries are characterized by unity and diversity of forms. The normative base of the construction industry consists of compulsory application of building legislation and voluntary standards. The system of supervision and control of the implementation of building legislation is a mechanism for guaranteeing the safety of the final output of construction activities - buildings and structures. The system for assessing the conformity of objects and subjects of regulation to the requirements of building legislation is the basis for determining the qualitative performance of design and construction work, which combines mechanisms and instruments of accreditation, licensing and certification.*

*It is noted that the strategic goal of our country is to gradually harmonize construction legislation with European norms in this area. Construction services, in view of the complexity of relations in construction, are the subject of regulation of many national and international laws, as they are closely linked to land, labor resources, investment, issues of environmental sustainability and social development. In addition to legal regulation of socio-economic relations in construction field directly by laws, construction is regulated by technical norms, regulations, standards, norms of professional and industrial regulation (construction contracts, subcontracts, etc.)*

**Key words:** *state mechanism of regulation of social and economic relations in construction, legal regulation of construction, experience of developed European countries in relation to formation of relations in construction.*

**Позднякова Л.О.**

Український державний університет залізничного транспорту

**Омельяненко О.В.**

Український державний університет залізничного транспорту

## СТВОРЕННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ НА ЗАЛІЗНИЧНОМУ ТРАНСПОРТІ

*У статті розглядаються сучасні підходи до створення системи публічного управління персоналом, основаної на економічних стимулах і соціальних гарантіях, орієнтованих на зближення інтересів працівника з інтересами організації в досягненні високих результатів ефективності виробництва. Публічне управління персоналом у такій ситуації набуває особливого значення, оскільки дає змогу реалізувати, узагальнити широкий спектр питань адаптації індивіда до зовнішніх умов, урахування особистісного фактора під час побудови системи публічного управління персоналом.*

**Ключові слова:** публічне управління, персонал, мотивація, посадове зростання, атестація, ефективність, оцінювання праці.

**Постановка проблеми** з ефективного використання людських ресурсів і заходів з її реалізації на залізничному транспорті визначає напрями роботи з введення технічних і технологічних рішень, що спрямовані на підвищення продуктивності праці, планування й оптимізацію контингенту. Функціональний блок з розвитку персоналу, підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників установлює напрями вдосконалення професійної підготовки працівників усіх рівнів, введення нових форм і методів навчання. Дії щодо вдосконалення мотивації та оплати праці забезпечують використання мотиваційних можливостей заробітної плати, моральних і матеріальних стимулів у підвищенні престижу праці.

Актуальність розвитку системи оцінювання професійної придатності зумовлена необхідністю підвищення ефективності транспортного виробництва загалом і її складників: зниження витрат на підготовку фахівців, підвищення ефективності й надійності праці, мінімізації втрат від браку в роботі, травматизму професійної захворюваності, зниження текучості кадрів. На підприємствах залізничного транспорту це стосується передусім фахівців, які безпосередньо забезпечують рух потягів (працівників локомотивних бригад, диспетчерів, комплексних слесарних бригад, які виконують усі види ремонтів, тощо), а також інженерно-технічних фахівців і керівників різного рівня.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Це питання розробляли такі вчені та практики, як М. Альберт, М. Мескон, Ф. Хедури, В. Мар-

тиненко, О. Дейнека, Л. Позднякова, П. Журавель, В. Герасимчук, В. Василенко, Т. Ткаченко, З. Шершньова, Б. Мізюк, В. Пастухова, В. Котик, Ю. Кріхтіна, Ю. Тихомиров, Т. Скурихіна, В. Егоров, Е. Глушко. Проте низка питань щодо публічного управління залишається недостатньо вирішеною, що гальмує формування в Україні територіальних громад.

**Постановка завдання.** Мета публічного управління – створення системи кадрової політики управління персоналом, що базується в основному не на адміністративних методах, а на економічних стимулах і соціальних гарантіях, орієнтованих на зближення інтересів працівника з інтересами організації в досягненні високої продуктивності праці, підвищенні ефективності виробництва, отриманні найкращих економічних результатів діяльності підприємства й галузі загалом.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** До елементів організації праці службовців, що розкривають її зміст, варто зарахувати таке: основу концепції публічного управління персоналом підприємства сьогодні становить роль особистості працівника, що зростає, знання його мотиваційних установок, уміння їх формувати й спрямовувати згідно із завданнями, що стоять перед підприємством.

Зміна економічної й політичної систем України водночас надала великі можливості й містить серйозні загрози для існування кожної особистості, вносить значний рівень невизначеності в життя практично кожної людини.

Публічне управління персоналом у такій ситуації набуває особливого значення, оскільки дає змогу реалізувати, узагальнити широкий спектр питань адаптації індивіда до зовнішніх умов, урахування особистісного фактора під час побудови системи публічного управління персоналом.

Виходячи на вітчизняний і світовий товарний ринки, керівники підприємств стикаються з непристосованістю досвіду роботи з кадрами за планової економіки до нових умов господарювання. Незважаючи на такі позитивні аспекти, як гарантованість зайнятості, соціальний захист працівників, у радянській системі кадрового менеджменту були такі негативні аспекти, як відсутність системи добору працівників (існував централізований розподіл випускників навчальних закладів); прийняття на керівні посади за партійною ознакою; відсутність системи мотивації і стимулювання ефективної роботи (через існування систему перерозподілу результатів праці як усередині підприємства, так і в державі загалом). Публічне управління персоналом поставлено перед необхідністю реформування системи кадрового менеджменту загалом, необхідністю розроблення філософії кадрового менеджменту своїх підприємств.

Укрупнено можна виділити три фактори, що впливають на працівників підприємства: ієрархічну структуру підприємства, де основним засобом впливу є відношення влади-підлеглості, примушення й контролю; культуру, тобто шкалу цінностей, вироблених суспільством, підприємством або групою осіб, соціальні норми, які регламентують дії особистості, примушують індивіда поводити себе так, а не інакше без помітного тиску; ринок – мережу рівноправних відносин, що базуються на купівлі-продажу продукції й послуг, відношеннях власності, рівновазі інтересів продавця та покупця.

Методами публічного управління персоналом є економічні, організаційно-розпорядчі та соціально-психологічні.

До економічних методів зараховують прогнозування і планування кадрової роботи, розрахунки балансу робочих місць і трудових ресурсів, визначення основної й додаткової потреб у кадрах і джерел її забезпечення тощо.

Організаційно-розпорядчі методи – це різні способи впливу на працівників, що ґрунтуються на використанні установлених організаційних зв'язків, правових положень і норм.

Соціально-психологічні методи публічного управління персоналом являють собою конкретні

прийоми і способи впливу на процес формування й розвитку трудового колективу та окремих працівників. Соціальні методи більшою мірою впливають на весь колектив (соціальне планування, створення оптимального соціально-психологічного клімату тощо), психологічні – на окремих працівників (методи психологічного відбору, оцінювання персоналу тощо).

Передовсім варто назвати так звані гуртки якості, які, по суті, є неформальною організацією публічного управління виробництвом, що співіснує паралельно з традиційною ієрархічною системою. За оцінкою західних спеціалістів, на кожний долар витрат на розвиток гуртків якості підприємства одержують 4–8 доларів прибутку. Тому не випадково 90% найбільших фірм США використовують гуртки якості з метою підвищення ефективності виробництва, а в Японії функціонує понад один мільйон гуртків якості, які об'єднують майже 11 мільйонів працівників.

Ставиться завдання забезпечення тісних робочих зв'язків між керівниками різного рівня в рамках фірми шляхом широкої мережі консультативних та інших органів, що дають змогу вести підготовку і приймати рішення (за деякими оцінками, кожен керівник у японській компанії бере участь у роботі 60–80 формальних і неформальних робочих груп, що тісно співпрацюють між собою); спеціально розробленої й постійно діючої системи переміщення керівників на різні посади всередині фірми для вироблення в них універсальності [1; 3; 4]; постійного процесу підвищення кваліфікації кадрів у рамках різних семінарів, робочих груп тощо, у який включаються представники різних функціональних служб і рівнів публічного управління.

Стиль публічного управління компанії впливає на формування організаційної структури. Так, в автомобілебудуванні Японії майстер підлеглий керівнику підприємства, а в США над ним ще три додаткові рівні керівників: у фірмі «Форд», наприклад, між робітником і головою ради директорів 11 рівнів, а у фірмі «Тойота» – 6 [4, с. 300; 4, с. 254; 8 с. 28].

Концепція публічного управління персоналом має повністю узгоджуватися з концепцією розвитку організації й передбачає такі стадії: формування, використання і стабілізацію. Формування персоналу охоплює прогнозування структури персоналу, визначення потреби в кадрах, планування, залучення та розміщення персоналу.

Використання персоналу включає професійно-кваліфікаційне й посадове просування працівників,

створення постійних кадрів, поліпшення морально-психологічного клімату, забезпечення робочих місць.

Стабілізація персоналу забезпечується врахуванням кваліфікації та персональних навичок із формування банку даних, оцінюванням результатів праці для виявлення потенціалу кожного працівника, навчанням, підвищенням кваліфікації. Сутність мотивації праці та її типи в категорії наукових підходів розглядаються як структура мотиву праці [1, с. 150; 9, с. 24].

Уся діяльність людини зумовлена реально існуючими потребами. Люди прагнуть або чогось досягти, або чогось уникнути. У вузькому змісті слова «мотивована діяльність» – це вільні, зумовлені внутрішніми спонуканнями дії людини, спрямовані на досягнення цілей, реалізацію інтересів. У мотивованій діяльності працівник сам визначає міру дій залежно від внутрішніх спонукань та умов зовнішнього середовища.

Мотивація праці – це прагнення працівника задовольнити потреби (одержати певні блага) за допомогою трудової діяльності.

У структуру мотиву праці входять потреба, що хоче задовольнити працівник; благо, здатне задовольнити цю потребу; трудова дія, необхідна для одержання блага; ціна – витрати матеріального й морального характеру, пов'язані зі здійсненням трудової дії.

Для формування трудової мотивації найбільше значення має характер засвоєних індивідуумом трудових норм і цінностей, які надають зміст усій подальшій трудової діяльності, визначають спосіб життя.

У професійну трудову діяльність людина вступає з уже сформованою ціннісною свідомістю. Вона знає, які інтереси хотіла б реалізувати за допомогою праці. Реальне виробниче середовище змушує її трансформувати ціннісні орієнтації, «приземлити» їх. Так формується другий, практичний, шар трудової свідомості, зумовлений, з одного боку, ціннісними орієнтаціями особистості, а з іншого – конкретними обставинами професійного трудового життя. Практичні вимоги до роботи зумовлюють конкретну мотивацію, яка, на відміну від ціннісної свідомості, що визначає зміст і перспективні цілі трудової діяльності, визначає в основному вибір шляхів і способів їх реалізації.

Мотивація праці – найважливіший фактор результативності публічного управління персоналом, і в цій якості вона становить основу трудового потенціалу працівника, тобто всієї сукуп-

ності властивостей, що впливають на виробничу діяльність. Трудовий потенціал складається з психофізіологічного потенціалу (здібностей і схильностей людини, її здоров'я, працездатності, витривалості, типу нервової системи) й особистісного (мотиваційного) потенціалу. Мотиваційний потенціал відіграє роль пускового механізму, що визначає, які здатності та якою мірою працівник буде розвивати й використовувати в процесі трудової діяльності. Очевидно, що зв'язок мотивації й результатів праці опосередкований природними здібностями і придбаними навичками праці, але саме мотивація – джерело трудової діяльності особистості [5, с. 188; 9, с. 45].

Дослідженням встановлено та науково доведено, що система мотивації праці на структурних підприємствах залізничного транспорту відіграє одну з провідних ролей з усіх внутрішніх факторів, що впливають на розвиток підприємства, організації, саме правильне стимулювання робітників і вдале мотивування до виробничої діяльності дають внутрішній поштовх для більш ефективного виробництва й, зрештою, більш ефективного функціонування підприємства, це є елементом наукової новизни, яка класифікована отримала подальший розвиток. Від невдалої системи стимулювання може постраждати не тільки підприємство, а і, як відомо з історії, ціла економічна система, через елементарне непорозуміння між інтересами виробничого сектору і простого робітника. Системи матеріального стимулювання повинні бути прості і зрозумілі кожному працівнику, бути гнучкими, що дають можливість відразу ж заохочувати кожен позитивний результат роботи. Розміри заохочення мають бути економічно і психологічно обґрунтовані (більше й рідше; частіше, але менше). Заохочення персоналу важливо організувати за такими показниками, що сприймаються кожним як правильні. Системи заохочень повинні формувати в працівників відчуття справедливості матеріальних винагород і сприяти підвищенню зацікавленості працівників у поліпшенні не тільки індивідуальної роботи, а й роботи, «ділових стосунків» з іншими співробітниками [3, с. 74].

Фахове й посадове зростання – найважливіший мотив у діяльності більшості працівників. Відсутність можливості зростання часто призводить до зниження трудової активності працівників і погіршення діяльності підприємства. Фахове зростання тісно пов'язане з проблемою кадрового резерву і плануванням кар'єри наведена нижче схема службово-посадового і фахо-

вого зростання працівника. Принципово важливим є виділення як самостійних і незалежних шляхів фахового зростання – кар'єри керівника та кар'єри спеціаліста. Варто зазначити, що посадове зростання не має суперечити кар'єрі спеціаліста. У результаті багато спеціалістів, які прагнуть бути керівниками, повинні істотно підвищувати свій кваліфікаційний рівень. Для більшості професій необхідно підвищувати кваліфікацію, що включає одержання нових спеціальних знань і навичок; застосування отриманих знань і навичок, що не використовувалися раніше; підвищення й розширення кваліфікації; поліпшення якісних і кількісних показників виконаної роботи; адаптацію до мінливих умов виробничого процесу [2, с. 15].

У результаті система публічного управління людськими ресурсами, що передбачає управління різноманітними аспектами реалізації кадрової політики, потребує створення відповідної системи підготовки менеджерів людських ресурсів, що об'єднує конкретний фах і спеціалізацію, а також різноманітні кваліфікаційні рівні. Таке навчання спеціалістів є багаторівневою системою безперервної освіти, що включає фахову підготовку, перепідготовку й постійне підвищення кваліфікації кадрів у цьому виді управлінської діяльності. Складність процесу публічного управління людьми у сфері зовнішньоекономічної діяльності полягає в тому, що менеджеру потрібно не тільки раціонально використовувати фаховий потенціал своїх працівників, а й сприяти його зростанню. На особливу увагу заслуговують працівники, від яких залежить розроблення й реалізація політики підприємства в усіх сферах діяльності, стратегічне мислення і, нарешті, результативність публічного управління підприємством загалом [5, с. 158; 6, с. 300; 7, с. 252]. Не менш важливим є питання атестації персоналу. Атестація персоналу – кадрові заходи, покликані оцінити відповідність рівня праці, якостей і потенціалу особистості вимогам виконуваної роботи. Головне призначення атестації – не контроль виконання (хоча це теж дуже важливо), а виявлення резервів підвищення рівня віддачі працівника. У проведенні атестації беруть участь не тільки співробітники служб публічного управління персоналом, а й лінійні керівники. Так, наприклад, на підприємствах у США начальник повинен добре знати не лише своїх безпосередніх підлеглих, а й працівників, що займають в організаційній структурі посади на декілька рівнів нижче. Керівник

одного-двох вищих рівнів розглядає виставлені оцінки з урахуванням виявленої реакції працівника, перевіряє й підтверджує їх. Під час проведення атестації керівників має сенс не тільки давати оцінку праці кожного з них, а й організувати особливі процедури оцінювання праці керованого ними підрозділу (доцільно залучати й використовувати інформацію від суміжних підрозділів підприємства, а також зовнішніх партнерів і клієнтів, з якими цей підрозділ взаємодіє). Аналіз практики публічного управління персоналом показує, що підприємства використовують у більшості випадків атестацію як оцінювання діяльності працівників, тобто оцінювання праці та якостей, що впливають на досягнення результатів. Оцінна форма включає два відповідні розділи, у кожному з яких від керівника поряд із бальною оцінкою зазвичай вимагаються розгорнуті обґрунтування. Атестаційні процедури передбачають індивідуальне обговорення результатів оцінювання з підлеглим, який засвідчує це підписом, а також може зафіксувати незгоду з висновками начальника й особливі обставини, що вплинули на результати праці. На більшості підприємств атестація організується щорічно, в окремих компаніях (особливо якщо вони застосовують спрощені процедури оцінювання) – кожні півроку. Крім того, проводяться неформальні співбесіди, у проміжку між щорічними формальними оцінюваннями обговорюються результати праці й обов'язкового поточного спостереження за діяльністю підлеглих. Якщо процедури оцінювання праці досить формалізовані, доцільно проводити оцінні заходи частіше, наприклад, наприкінці кожного тижня, місяця, кварталу. Хоча ці заходи не є атестаційними, але можуть давати істотну інформацію про динаміку ефективності роботи окремих працівників і підрозділів загалом. Якщо розглядати публічне управління персоналом, тобто кадрову політику на залізницях України, то вона має свої особливості.

**Висновки.** Установлено, що предметом публічного управління є вивчення відносин працівників у процесі виробництва з погляду найбільш повного та ефективного використання їх потенціалу в умовах функціонування виробничих систем. У сучасних умовах ринкової економіки публічне управління персоналом має набути системності й завершеності на основі комплексного вирішення кадрових проблем, просування нових і покращення наявних форм і методів кадрової роботи.

**Список літератури:**

1. Дейнека О.Г., Либідь К. Сучасні підходи до управління персоналом. Київ, 2005. 175 с.
2. Журавель П.В. Сучасна парадигма в управлінні персоналом. *Персонал*. 2005. № 5. С. 23.
3. Позднякова Л.О. Нові форми управління персоналом у сучасних умовах. Київ, 2006. 115 с.
4. Альберт М. Основы менеджмента. Москва, 1999. 316 с.
5. Герасимчук В.Г. Публічного управління підприємством: навчальний посібник. Київ: КНЕУ, 200. 300 с.
6. Василенко В.А., Ткаченко Т.І. Публічного управління персоналом на підприємствах: навчальний посібник. Київ: ЦУЛ, 2003. 396 с.
7. Шершньова З.Є., Оборська С.В. Публічного управління персоналом: навчальний посібник. Київ: КНЕУ, 2002. 384 с.
8. Мізюк Б.М. Особливості стратегічного публічного управління підприємствами. *Фінанси України*. 2001. № 12.
9. Пастухова В. Стратегічний підхід в управлінні персоналом. *Економіка України*. 1999. № 5.

**СОЗДАНИЕ СИСТЕМЫ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ ПЕРСОНАЛОМ НА ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОМ ТРАНСПОРТЕ**

*В статье рассматриваются современные подходы создания системы публичного управления персоналом, основанной на экономических стимулах и социальных гарантиях, ориентированных на сближение интересов работника с интересами организации в достижении высоких результатов эффективности производства. Публичное управления персоналом в такой ситуации приобретает особое значение, поскольку позволяет реализовать, обобщить широкий спектр вопросов адаптации индивида к внешним условиям, учета личностного фактора при построении системы публичного управления персоналом.*

**Ключевые слова:** публичное управление, персонал, мотивация, должностной рост, аттестация, эффективность, оценка труда.

**CREATING A PUBLIC MANAGEMENT SYSTEM PERSONNEL BY RAILWAY TRANSPORT**

*The article discusses modern approaches to creating a public administration system based on economic incentives and social guarantees aimed at bringing the employee's interests closer to the organization's interests in achieving high production efficiency results. Public management of personnel in such a situation is of particular importance, because it allows to realize, summarize a wide range of issues adaptation of an individual to external conditions, taking into account the personal factor when building a system of personnel public management.*

**Key words:** public management, personnel, motivation, positioning, certification, effectiveness, assessment of praction.

*Соловей Д.А.*

Львівський національний університет ветеринарної медицини та біотехнологій імені С.З. Гжицького

## РЕГУЛЯТОРНІ ПІДХОДИ ДО РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА З ІННОВАЦІЙНО-ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ВІТЧИЗНЯНИХ ПІДПРИЄМСТВ

*У статті досліджено необхідність отримання органами державної влади й органами місцевого самоврядування актуальної інформації про можливості використання урядових програм. Проаналізовано концептуальні засади регуляторних функцій державної політики щодо контролю за ринковими взаємовідносинами для лобіювання державних інтересів. Вивчено процеси трансформації діяльності державних об'єктів власності в Україні в період змін геополітичних векторів на сучасному етапі. Обґрунтовано соціально-економічний розвиток у контексті підвищення конкурентоспроможності національних акціонерних товариств.*

**Ключові слова:** державно-приватне партнерство, сфера, інвестиційно-інноваційна діяльність, регуляція, акціонерні товариства, сучасний етап.

**Постановка проблеми.** Останнім часом в Україні починає домінувати концепція прогресивного суспільного інтересу, в межах якої простежується залежність державного регулювання від політичних, економічних і соціальних факторів [6, с. 169]. Натепер договірною моделлю найбільш часто застосовується там, де інвестиції залучаються найчастіше для зменшення поточних витрат. Державне регулювання дає змогу розширити конкурентні відносини, може стримувати реалізацію ринкових принципів, отже, ці принципи можуть урегулюватися відповідними механізмами ззовні. Складні соціально-економічні умови зумовлюють низький рівень життя населення й фінансову нестійкість вітчизняних підприємств. Вони повинні вирішуватися в рамках модернізації загального інвестиційного та інноваційного законодавства, а також в основах державного регулювання. Залишивши осторонь перелік досягнень і провалів щодо пройденого шляху, варто виділити результати цих процесів, що вимагають серйозного переосмислення в регулюванні економіки шляхом домовленостей і компромісів.

Основне завдання під час створення ефективно діючої структури державно-приватного партнерства полягає в створенні бази регіональних інноваційних пропозицій, які дають інвесторам змогу розуміти, які галузі економіки потребують та як саме вони можуть застосувати свій досвід, як укласти ефективно свій капітал. Проблеми в державному регулюванні можуть мати значно серйозніші наслідки для суспільства, ніж

ринкове саморегулювання. Важливим є визначення зовнішньополітичного та зовнішньоторговельного вектору, так як при цьому актуалізується надання державного сприяння.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У науковій літературі зазначається, що процеси демонополізації економіки й розвитку конкуренції взаємопов'язані з фінансовою стабілізацією, антиінфляційними заходами, а також інвестиційною та експортно-імпоротною політикою. У науковій літературі стійке відокремлення системи монополій зараховують до значущих інституційних чинників в економіці. Наявність великої кількості державних і природних монополій, у сфері яких державне регулювання превалює, може відлякати інвестора. Деякі автори наукових праць розглядають доступ інвесторів до інвестиційних можливостей, що відкриваються в результаті приватизації й демонополізації, як передінвестиційну діяльність [9]. Сфери природних монополій рухливі: вони то розширюються, то звужуються, то ліквідуються залежно від природних факторів, попиту на товари, кон'юнктури ринку, розвитку науково-технічного прогресу та інших причин. Залучення іноземних інвестицій утруднено низькою інвестиційною привабливістю економіки України та низькою політичних чинників. Із цього приводу розроблені системні заходи щодо стабілізації ситуації, однак їх реалізація виявилася неефективною. Також головною загрозою залишається високий рівень тіньової економіки, корупції та економічних злочинів, з огляду на це,

необхідно розробити програму розвитку виробництва й підтримки підприємництва в цій сфері.

**Постановка завдання.** Метою статті є обґрунтування необхідності вдосконалення регуляторної політики державно-приватного партнерства в Україні через призму інноваційно-інвестиційної діяльності вітчизняних підприємств.

Для цього потрібно вирішити такі завдання:

1. Дослідити необхідність отримання органами державної влади та органами місцевого самоврядування актуальної інформації про можливість використання урядових програм.

2. Проаналізувати концептуальні засади регуляторних функцій державної політики щодо контролю за ринковими взаємовідносинами для лобіювання державних інтересів.

3. Вивчити процеси трансформації діяльності державних об'єктів власності в період змін геополітичних векторів на сучасному етапі.

4. Обґрунтувати соціально-економічний розвиток держави в контексті підвищення конкурентоспроможності акціонерних товариств.

**Виклад основного матеріалу дослідження.**

З усіх форм регулювання державно-приватне партнерство використовуються сьогодні найбільш активно, воно має довгостроковий характер, що дає змогу обом сторонам взаємодії здійснювати стратегічне планування своєї діяльності. У концесії приватний сектор має цілковиту свободу в прийнятті управлінських рішень, а держава як сторона угоди має достатньо важелів впливу на концесіонера в разі порушення ним умов концесії або законодавства в разі виникнення необхідності захисту суспільних інтересів у рамках концесій.

Процес приватизації та подальша практика йшли по шляху портфельних інвестицій, а не реальних, пов'язаних із передачею передових технологій. Аналіз контексту вживання терміна «державно-приватне партнерство» показує, що в найзагальнішому вигляді під державно-приватним партнерством розуміються будь-які форми взаємодії держави і приватного бізнесу, це комплексне явище, яке має економічний, соціальний і значною мірою політичний характер.

З правового погляду форми державно-приватного партнерства можна розділити на корпоративне, в основу яких покладено створення проектної компанії з участю держави та бізнесу, і договірне, коли реалізація проекту здійснювалися на підставі договору [1]. Звернемо свою увагу на такі форми, як концесійні угоди, угоди про розподіл продукції, договірні форми, спеціальні інвестиційні контракти, контрактна система. Особливу

роль концесії відіграють у галузях інфраструктури, що традиційно знаходяться в державній власності й необхідні для функціонування економіки.

На практиці часто зустрічаються змішані форми партнерства, що поєднують у собі окремі елементи описаних типів контрактів. Вони дають більше можливостей об'єднати розвиток, фінансування, управління, інші операції з предметом договору. Участь у капіталі державного підприємства приватного інвестора може являти собою акціонування (корпоратизацію) або створення змішаного підприємства.

Процес корпоратизації визначається як трансформація підприємств, що перебувають у державній власності, в акціонерні товариства, корпоратизація означає зміну в організації управління. Вона може бути охарактеризована як така форма реорганізації підприємства, за якої зберігається вплив володіння власністю й управління. Як правило, мета корпоратизації полягає в підвищенні ефективності й удосконаленні керування такими підприємствами в ринкових умовах за допомогою організаційно-правових перетворень.

За такої взаємодії вигода кожної зі сторін очевидна: держава отримує реальний механізм щодо утримання виробництв, підвищення числа реалізованих наукомістких виробництв, створення об'єктів промислової інфраструктури, а бізнес отримує можливість своїми зусиллями реалізувати значимий проект, що призводить до створення іміджевих поліпшень, економічний успіх для бізнесу стає більш відчутні знизуються витрати на відрахування в бюджет податків, зборів через велику кількість пільг [3].

Філософія державно-приватного партнерства зрозуміла і правильна, вона дає змогу знижувати ризики, розділяти навантаження між державою і приватними підприємцями, що, безумовно, потрібно. Така схема повинна працювати, і саме в цій сфері можна успішно застосувати державно-приватне партнерство. Пільги можуть бути виражені в передбачених законодавцем податкових відрахуваннях, можливості звільнення від сплати низки податків. Це пов'язано передусім із небажанням залучати приватний капітал для вирішення масштабних проблем. Корінь цієї проблеми лежить у неможливості приватних інвесторів брати участь у проектах через їх невідповідність формальним вимогам, немає створеного єдиного інституційного підходу до розвитку державно-приватного партнерства. У багатьох розвинених країнах існують спеціалізовані єдині державні та



громадські інститути розвитку державно-приватного партнерства, що володіють достатньою владою й повноваженнями для розвитку державно-приватного партнерства.

Разом із тим уже сьогодні ситуація почала дещо змінюватися, і критичність економічного стану все менше впливає на цю проблему. У цьому контексті надзвичайно складно домогтися того, щоб контролюючі структури самі не залучилися до процесу правопорушень і виконували свої обов'язки [2, с. 34]. Система моніторингу та відстеження результатів у державі повинна проводити постійний контроль над процесом виконання програм і планів з розвитку промислового комплексу. Моніторинг необхідно проводити в тісній взаємодії із системами прогнозування й реагування на відхилення від плану та забезпечення безпеки [8]. Ця система виробляє конструювання різних моделей розвитку галузі й поведінки господарюючих суб'єктів у тих чи інших умовах під впливом заходів у рамках державної політики. Прогнозування має визначати можливі результати в процесі реалізації будь-якої програми або плану. У цих умовах реагування на відхилення від плану й забезпечення безпеки має визначити способи необхідного впливу для своєчасної нейтралізації негативних наслідків допущених помилок.

Повертаючись до проблеми механізму контролю за реалізацією державних програм, необхідно зазначити, що головною умовою його ефективності є залучення кваліфікованих фахівців, здатних реально оцінювати ситуацію й, приймаючи адекватні рішення, здійснювати раціональні заходи [7]. Вирішення багатьох проблем пов'язане з низкою труднощів, серед яких особливо варто відзначити низьку рентабельність промислового виробництва на багатьох підприємствах, у результаті низьку платоспроможність самих підприємств, а також усе ще досить високий рівень бідності населення, що перешкоджає фінансовій стабілізації.

Усе це підтверджує необхідність контролюючої функції, яка б забезпечувала ефективну реалізацію державної політики і сприяла б унесенню в неї змін у разі зниження її ефективності. Із цієї метою необхідно насамперед провести реформу, спрямовану на ліквідацію всіляких бар'єрів, що виникають на шляху підприємців під час реалізації ними своїх інвестиційних проектів. Необхідно більш жорстко здійснювати боротьбу з тіньовою економікою та корупцією, так як ніякі зусилля, спрямовані на розвиток всієї економіки України, не принесуть бажаного результату, поки кількість

правопорушень не знизиться. Це пов'язано з розвитком зовнішньоекономічного курсу держави, який залежить від обсягу інвестицій і зовнішньоекономічних обставин. Досить складно визначити особливості цієї стратегії, яка може призвести до ефективного результату, з урахуванням отримання необхідних результатів найближчим часом. Очевидно, що в Україні реалізація перерахованих заходів є досить незначною й вимагає прикладання зусиль і тривалого часу. Тому стратегічними напрямками можуть слугувати водночас моральні та матеріальні ефекти. У цьому контексті оптимізація структури державного регулювання має колосальне значення, так як реалізація ефективної державної політики з розроблення інновацій на цьому етапі стає головною.

Державне регулювання економіки має здійснюватися в межах багаторівневої структури, що повинна мати диференціацію за регіональною ознакою. Разом із тим у цій структурі очевидно й однозначно має виділятися інноваційно-інноваційна спрямованість [5, с. 76]. У зв'язку з цим інноваційна діяльність загалом не може бути достатньо ефективною, якщо реалізуються ті функції, які впроваджуються «вертикально», централізовано по всій державі, а «горизонталь» не виявляє інноваційної ініціативи.

Шкоди державі завдають також соціальні наслідки, що виникають у суспільстві, як результат зниження рівня життя населення внаслідок неможливості в найбільш несприятливий зимовий період задовольнити свої потреби. У цьому контексті також не варто забувати про збільшення числа захворювань і загострення їх наслідків, а також підвищення смертності й відсутність належної демографічної політики. Це створює вкрай серйозну загрозу національній безпеці та політичній стабільності держави, в будь-який момент зазначені негативні тенденції можуть погіршити соціально-економічне становище українського суспільства. Інноваційні процеси в системі мають поширюватися, що сприятиме інноваційному розвитку.

Проблеми, які стоять перед Україною сьогодні, цілком можливо вирішити внаслідок системного застосування механізмів державного регулювання. Зокрема, не виникає необхідності в залученні надто великої кількості додаткових ресурсів, зокрема фінансових, дефіцит яких не дав би змоги реалізувати необхідні заплановані заходи [5]. Органи державної влади цілком можуть обмежитися наявним адміністративним впливом, а додаткове фінансування може знадобитися

виключно для проведення локальних реформ у рамках наявної державної стратегії.

Однією з перешкод для вирішення зазначених проблем є недосконалість вітчизняного законодавства в цій сфері. Необхідно провести детальний аналіз нормативно-правових актів з метою виявлення внутрішніх протиріч між актами, що регулюють одні й ті самі питання; тих елементів, що створюють додаткові бар'єри для вільного надходження капіталу [7]. Крім цього, надзвичайно важливою є уніфікація контролюючих функцій і відповідальності органів, що виконують ці функції.

Низький рівень залучення інвестицій у більшості випадків є наслідком високого рівня корупції, тому в разі зниження впливу тіньової економіки та підвищення ефективності боротьби з корупцією частково вирішиться й проблема інноваційно-інвестиційного підходу [2, с. 12]. Основні зусилля держави в процесі розвитку повинні бути спрямовані на реформу законодавства та лібералізацію частини законодавства щодо сприяння покращення інвестиційної ситуації.

Під час процесу державного регулювання не приділяється належного контролю над виконанням планів і з'ясуванню причин, що зумовили невдачі під час виконання [4]. Необхідно переглянути чинні стратегічні програми з погляду ефективності їх реалізації, результати повинні виправдати витрачені зусилля, а державі тоді не доведеться докладати додаткових ресурсів. Реалізацію проектів, які не мають стратегічного значення, можна практично повністю лібералізувати; іноземний капітал може залучатися для забезпечення імпорту. Щоб захистити стратегічні інтереси України, досить створити деякі обмеження за кількістю проектів у цій галузі, які можуть фінансуватися й реалізовуватися одним і тим самим інвестором.

Ця система заходів буде охоплювати відразу кілька векторів, які відповідають інтересам держави, буде знижуватися рівень монополізації галузі та з'являються можливості інновацій на ринку за рахунок упровадження конкурентних відносин. Надання подібних своєрідних пільг стане стимулом для розвитку галузі та припливу інвестицій [4, с. 29]. В умовах, що складаються, необхідно приділити цьому питанню найпильнішу увагу, оскільки внаслідок неспланованих дій не отримуються позитивні результати, витрачаються й без того дефіцитні кошти на нерентабельні об'єкти, що підриває довіру населення до дій органів державної влади.

Досвід України як суверенної держави у сфері організації державного регулювання відносно невеликий, тому потрібно вибрати найбільш ефективну й перевірену на практиці модель, що допоможе уникнути помилок і вчасно відмовитися від неправильних дій [1]. За таких обставин будуть відсутні підстави для появи на ринку нових компаній, інвестиційна привабливість залишиться низькою; продаж окремих об'єктів може бути проведений за вартістю, нижчою за ринкову.

Державне управління стало замінюватися ринково-орієнтованим регулюванням, яке зміщує акцент із державного регулювання поведінки природної монополії на ринку на державне регулювання тих ринків, де ці монополії реалізують свою продукцію. Сьогодні державна політика полягає в передачі частини управління діяльності державних підприємств ринковим механізмам. У державі, де традиційно склалася система, за якої органи влади практично не втручаються в процеси господарювання, організувати жорстке державне регулювання буде мало можливим.

У цьому випадку втручання держави обмежується зазвичай підтримкою в період загально-економічної кризи й рецесії та залишається незначним. Водночас подібні умови, хоча й створюють можливість для розвитку конкурентних відносин, більше тяжіють до формування монополій у вигляді однієї або декількох компаній, отже, мають можливість диктувати умови. Останнім часом на практиці все більше використовується горизонтально-інтегрований спосіб державного регулювання. Створення економічно-господарських умов, що забезпечують рівну можливість постачання ресурсів на внутрішній і зовнішній ринки та раціоналізацію структури експорту, буде максимально можливим за використання в усіх технологічних процесах вітчизняного обладнання.

Розвиток вертикально-інтегрованої моделі державного регулювання відбувається за рахунок укрупнення сегментів і зниження витрат як із виробництва, так і з постачання. Якщо використовувати вертикально-інтегровану модель державного регулювання з упровадженням ринкових механізмів, держава буде продовжувати контролювати функціонування цих ринкових механізмів, якщо їх вплив суперечить інтересам держави, вона знову буде втручатися в процес розвитку галузі. При цьому державна влада виконує покладені на неї функції за допомогою такого механізму економічного і правового регулювання, як ліцензування підприємницької діяльності. Необ-

хідно сформулювати концепцію формування й реалізації промислової політики держави; основним завданням під час державного регулювання пропозиції має стати створення умов для своєчасного задоволення потреб споживачів. Реалізація зазначеного завдання має величезне значення для розвитку всієї економіки України.

Чинна система інформаційного забезпечення включає в себе програми, стандарти, регламенти, методичну документацію і правила, що розробляються на різних етапах з метою стимулювання підвищення ефективності. Система державного регулювання на місцевих рівнях недостатньо ефективна, функції нагляду повинні здійснюватися не тільки на рівні державного управління, а й на рівнях місцевого самоврядування. Відсутність дієвих механізмів стимулювання інвестиційної, інноваційної та організаційної діяльності не сприяє ефективній державній політиці.

Це послаблює інтерес приватних інвесторів до в тому числі фінансування комплексних соціально-економічних програм, оскільки недостатньо розвиненою є інноваційна інфраструктура. В Україні мають функціонувати інноваційні центри колективного користування високотехнологічним обладнанням, центри трансферу технологій, інноваційні підприємства й інші суб'єкти інноваційної інфраструктури.

**Висновки.** В умовах перехідної економіки, а також в умовах нестабільної політичної ситуації вирішенню зазначених проблем перешкоджа-

ють не лише об'єктивні причини, а й наявність зовнішніх стримуючих причин. Для ефективного управління у сфері державно-приватного партнерства вкрай важливим також є залучення висококваліфікованих фахівців, важлива роль під час створення підрозділів партнерства відводиться незалежним експертам.

Вони організують діалог між державними і приватними структурами відповідно до державної політики, нормативних вимог і методичних документів. Одними з таких правових форм взаємодії бізнесу й держави покликані стати різні інвестиційні угоди: інвестиційний контракт, угода про розподіл продукції, концесійні угоди. Їх основні риси зводяться до такого: передумовою до ініціювання укладення угоди є інвестиційний проект; відносини в рамках таких проектів мають довгостроковий характер; у кожній зі сторін угоди існує комерційна зацікавленість; можливість у рамках угод в інвестора впливати на діяльність.

У вітчизняній практиці використання механізму державно-приватного партнерства зводиться до реконструкції об'єктів, використовуються всі можливості по взаємодії держави і приватних інвесторів. Можна дійти висновку, що інвестиційні контракти є дієвим механізмом у реалізації проектів у рамках державно-приватного партнерства. Однак масштабність таких заходів поки не дає змоги сформулювати проектну базу, яка створить сприятливий імідж для залучення більших інвесторів.

#### Список літератури:

1. Дзюндзюк В.Б. Зміна ролі держави в умовах глобалізації. *Теорія та історія державного управління*. Харків, 2011. № 2. С. 23–27.
2. Многоликая глобализация: культурные разнообразия в современном мире / Тамоцу Аоки, Энн Бернштейн, Артуро Фонтане Талавера и др.; под ред. П.Л. Бергера, С.П. Хантингтона; пер. с англ. В.В. Сапова; под ред. М.М. Лебедевой. Москва: Аспект-Пресс, 2004. 378 с.
3. Нижник Н.Р., Машков О.А. Системний підхід в організації державного управління: навч. посіб. / за заг. ред. Н.Р. Нижник. КИЇВ: УАДУ, 1998. 160 с.
4. Олійник Н.І. Державне регулювання ринку житла в Україні: автореф. дис. ... докт. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02. Київ: Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, 2011. 36 с.
5. Парубчак И. Соотношение культурно-воспитательной функции с другими сферами и ведомствами государства с целью повышения эффективности социализационных процессов в стране. *Социально-гуманитарный вестник Юга России*. 2013. С. 126–135.
6. Положення про Державну інспекцію України з контролю за цінами. URL: <http://dci.gov.ua/polojennya.html>.
7. Сутність глобалізму як характеристики сучасного соціального простору. *Нова парадигма*. Київ, 2008. Вип. 77. С. 98–105.
8. Стоян О.Ю. Теоретичні основи функціонування механізмів державного регулювання розвитку сфери відновлювальної енергетики. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=811>.
9. Чигур Р.Ю. Феномен глобалізації: соціально-філософський аналіз. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія»*. Серія «Філософія». Острог, 2015. Вип. 18. С. 96–102.

### **РЕГУЛЯТОРНЫЕ ПОДХОДЫ К РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА ПО ИННОВАЦИОННО-ИНВЕСТИЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОТЕЧЕСТВЕННЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ**

*В статье исследована необходимость получения органами государственной власти и органами местного самоуправления актуальной информации о возможностях использования правительственных программ. Проанализированы концептуальные основы регуляторных функций государственной политики по контролю за рыночными взаимоотношениями для лоббирования государственных интересов. Изучены процессы трансформации деятельности государственных объектов собственности в Украине в период изменений геополитических векторов на современном этапе. Обосновано социально-экономическое развитие в контексте повышения конкурентоспособности национальных акционерных обществ.*

**Ключевые слова:** *государственно-частное партнерство, сфера, инвестиционно-инновационная деятельность, регуляция, акционерные общества, современный этап.*

### **REGULATORY APPROACHES TO THE REALIZATION OF THE STATE-PRIVATE PARTNERSHIP ON INNOVATION-INVESTMENT ACTIVITY OF DOMESTIC ENTERPRISES**

*The necessity of obtaining information on the possibilities of using government programs by state bodies and local self-government bodies are studied. The conceptual bases of regulatory functions of the state policy concerning control over market relations for lobbying of state interests are analyzed. The processes of transformation of activity of state property objects in Ukraine during the period of changes of geopolitical vectors at the present stage are studied. The social and economic development in the context of increasing the competitiveness of national joint-stock companies are substantiated.*

**Key words:** *public-private partnership, sphere, investment-innovation activity, regulation, corporations, modern stage.*

**Турецов Т.Є.**

Донецький державний університет управління (м. Маріуполь)

## ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ МАЛОГО Й СЕРЕДНЬОГО ПІДПРИЄМНИЦТВА В РЕАЛІЗАЦІЇ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС

*У статті розглянуто організаційний механізм як фактор, що впливає на розвиток сектору підприємництва країни. У зв'язку з необхідністю регулювання сектору малих форм підприємництва та забезпечення виконання міжнародних угод це потребує ефективних напрямів їх узгодження, головним із яких є розроблення механізму, що забезпечить стійкий розвиток малих підприємств. Особливість регулювання малого та середнього підприємництва полягає в розвитку відповідної інфраструктури, котра забезпечить інноваційний напрям діяльності виробників. Організаційний механізм координує сукупність заходів, стимулів, сил і засобів забезпечення реалізації поставлених завдань і цілей.*

**Ключові слова:** державне регулювання, мале та середнє підприємництво, організаційний механізм, інфраструктура підприємництва, інновації.

**Постановка проблеми.** Підтримка підприємництва являє собою сукупність інститутів (організацій, установ та об'єднань), які обслуговують інтереси суб'єктів підприємницької діяльності, забезпечують їхню господарську діяльність і сприяють підвищенню її ефективності. Сьогодні найважливіше завдання – забезпечити посилення управлінського впливу шляхом постійного вдосконалення його форм і методів, що потребує ґрунтовних досліджень станів і властивостей суб'єктів малих форм підприємництва, механізмів їх функціонування.

Результатом реформування має бути така система державного управління, яка гарантує належне впровадження політичних рішень і правових норм, є прозорою, передбачуваною та клієнтоорієнтованою, спрямована на стале економічне зростання і сприяє розвитку підприємництва й інвестиції. Окрім того, ознаками ефективності державного управління має бути раціональне використання фінансових і людських ресурсів, створення умов для самореалізації громадян і перетворення держави на привабливого та ефективного роботодавця [1, с. 242].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідження малого та середнього підприємництва, його ролі й місця в ринкових економіках, реагування на заходи державного впливу та підтримки є об'єктом уваги таких зарубіжних учених, як В. Авер'янова, З. Варналій, Л. Воротіна, В. Малиновський, В. Ляшенко, Т. Говорушко, О. Тимченко, В. Шпак, Я. Белінська, О. Зав'ялова, О. Пашенко, Т. Гринько, О. Собкевич, А. Сухорук, А. Шевченко, С. Черненко, М. Пивоваров.

**Постановка завдання. Мета статті** – проаналізувати сучасний стан організаційного механізму малого та середнього підприємництва (далі – МСП) України, особливості, тенденції розвитку та досвіду країн-членів Європейського Союзу (далі – ЄС) з метою встановлення підходів до формування організаційного механізму підтримки відповідно до європейського економічного простору.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Перш ніж конкретно розглядати проблеми формування організаційного механізму управління МСП, доцільно уважніше розглянути теоретичні аспекти, пов'язані з тлумаченням сутності терміна «організаційний механізм» як категорії державного управління.

На думку М. Пивоварова, підтримка підприємництва являє собою сукупність інститутів (організацій, установ і об'єднань), які обслуговують інтереси суб'єктів підприємницької діяльності, забезпечують їхню господарську діяльність і сприяють підвищенню її ефективності. Складність інфраструктури як системи зумовлена різноманітністю функцій, які виконують її складники [2, с. 7].

Зміст регулювання діяльності малих форм підприємництва включає в себе перелік основних функцій – планування, організація, мотивація, контроль. При цьому основним управлінським завданням залишається організація інноваційної діяльності, що потребує побудови ефективного організаційної структури, тобто визначення напрямів і способів взаємозв'язків інфраструктури

підтримки МСП у процесі управління. Це актуалізує більш глибоке дослідження методологічних основ побудови організаційних структур управління інноваційною діяльністю малого підприємництва.

У процесі розбудови інноваційного розвитку сектору МСП важливе значення має інституційне середовище, котре потрібно розглядати як комплекс державного організаційного забезпечення господарської активності в упровадженні інновацій, програмних документів, внутрішньої побудови регулювання та стійкість розвитку підприємств.

На думку В. Авер'янова, механізм державного управління – це сукупність відповідних державних органів, організованих у систему для виконання цілей (завдань) державного управління відповідно до їх правового статусу, і масив правових норм, що регламентують організаційні засади та процес реалізації вказаними органами свого функціонального призначення. Звідси складники зазначеного механізму є такі:

1) система органів виконавчої влади;

2) сукупність правових норм, що регламентують як організаційну структуру системи органів виконавчої влади, так і процеси її функціонування та розвитку [3, с. 211].

За визначенням В. Малиновського, «механізми державного управління – це сукупність засобів організації управлінських процесів і способів впливу на розвиток керованих об'єктів, що базуються на принципах наукової обґрунтованості, об'єктивності, цілісності, узгодженості з використанням відповідних методів управління, спрямованих на реалізацію цілей державного управління (наприклад, процедури проведення контролю, етапи прийняття державно-управлінських рішень, політичне прогнозування, методи державного управління, технології зв'язків із громадськістю)» [4, с. 116].

На думку З. Варналія [5, с. 153], основною суперечністю малого бізнесу є суперечність між його об'єктивно високою соціально-економічною значущістю й відносно слабкою життєздатністю його суб'єктів. І саме для усунення такої невідповідності необхідно визначити і сформувати стійкий організаційний механізм регулювання МСБ.

Багато науковців уважає [5; 6; 7; 8] такий механізм доцільним, якщо він створюватиме тісну взаємодію держави та великих за розмірами й обсягами діяльності суб'єктів господарювання з малими формами бізнесу. МСП не повинен їм створювати конкуренції та протистояти. Лише інтеграція малих форм підприємництва сприяє

структурній перебудові економіки та прискоренню інноваційних процесів. Такий процес плідної співпраці, взаємодопомоги й підтримки є одним із заходів державної підтримки сектора МСП, є процесом еволюційного розвитку на сучасному етапі євроінтеграції.

Поліпшення інституційного середовища забезпечує зниження загальної невизначеності й ризиків, тим самим сприяючи скороченню витрат ведення бізнесу. Інституційні реформи потребують тривалого часового періоду. Досвід нових індустриальних країн свідчить, що в умовах недосконалості ринкових механізмів, крім загальних інституційних реформ і поліпшення інвестиційного клімату, рухатися потрібно ще принаймні у двох напрямках: знижувати прямі витрати виходу на нові ринки; скорочувати прямі ризики нових проектів. Такі дії необхідні, коли бізнес об'єктивно розглядає інноваційні ризики як надмірні. У цих умовах уряд має бути готовий до того, щоб узяти частину ризику на себе та інвестувати істотні кошти в нові бізнес-проекти [9].

Стратегічне реформування державних інститутів, які відповідають за економічний розвиток країни, галузей, секторів економіки тощо, має розбудовувати таку тенденцію, як утілення інноваційних проектів, котрі завершувалися б результативністю, ефективністю і ґрунтувались на державних стратегічних цілях, мотивації суб'єктів господарювання та реалізації матеріального й інтелектуальних ресурсів.

Державні регіональні та районні цільові програми економічного розвитку в Україні здебільшого спрямовані на розвиток енергозбереження, МСП, в окремих випадках інвестиційно-інноваційної діяльності й більшість на трансформацію різних галузей освіти. У програмах соціально-економічного розвитку регіонів надто мало уваги приділяється саме сучасному розвитку МСП. Державні програми різного рівня, як і напрями загальнодержавного та регіонального розвитку сфери МСП, здебільшого не узгоджені між собою.

Державні цільові програми національного рівня зорієнтовані насамперед на окремі точки напряму в науково-технічній сфері. Програма ж розвитку інвестиційної й інноваційної діяльності в Україні, дія якої продовжена, на жаль, у більшій своїй положень має лише декларативний характер. Стратегічні документи загальнодержавного рівня, які спрямовані на розвиток інноваційної діяльності, зокрема зростання обсягів випуску продукції V (до 12%) і VI (3%) технологічних укладів, збільшення частки високотехнологічної продукції

в експорті України до 20%, не були реалізовані та не дали очікуваних результатів [10, с. 19–22].

Вплив організаційного механізму й окремо державних інститутів неможливий без розроблення та ухвалення стратегічних цілей у законодавчих актах, котрі регулюють бізнес-середовище, де реалізується активність суб'єктів МСП, а також ухвалення відповідними законодавчими установами, уповноваженими державою, положень, котрі регламентують функціонування й підтримку підприємств, визначають правові відносини між МСП та державою.

Бізнес-середовище обумовлюється та формується не тільки зв'язками суб'єктів господарювання, які є учасниками бізнес-відносин, а й взаємовідносинами між бізнесом і державною інфраструктурою, що регулює правила ведення власної справи, численними проміжними ланцюгами, через які встановлюються ці відносини.

Відповідно до статті 14 Закону України «Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні» від 22.03.2012, інфраструктурою підтримки малого й середнього підприємництва є підприємства, установи та організації незалежно від форми власності, які провадять діяльність, спрямовану на розвиток суб'єктів малого й середнього підприємництва, їх інвестиційної та інноваційної активності, просування вироблених ними товарів (робіт, послуг), результатів інтелектуальної діяльності на внутрішній і зовнішній ринки.

До об'єктів інфраструктури підтримки малого й середнього підприємництва належать бізнес-центри, бізнес-інкубатори, інноваційні бізнес-інкубатори, науково-технологічні центри, центри трансферу технологій, фонди підтримки малого підприємництва, лізингові компанії, консультативні центри, інші підприємства, установи та організації, основним завданням яких є сприяння розвитку малого й середнього підприємництва.

Державна підтримка об'єктів інфраструктури підтримки малого й середнього підприємництва здійснюється в рамках державних, регіональних і місцевих програм розвитку малого й середнього підприємництва [11].

Процес розвитку інновацій у підприємстві в сучасній Україні все ще знаходиться на початковій стадії. До найбільш важливих проблем, що мають системний характер і стримують розвиток інноваційних процесів в економіці, необхідно зарахувати такі:

– безсистемність і недосконалість нормативно-правового забезпечення інноваційної діяльності

особливо в частині стимулювання такої діяльності;

– відсутність чіткої і стабільної державної політики в галузі інноваційної діяльності, що істотно ускладнює залучення недержавних інвестицій у реалізацію інноваційних проектів особливо з тривалим циклом освоєння;

– слабкість економічних мотивацій від учасників інноваційного бізнесу, а також недосконалість механізмів державної підтримки суб'єктів інноваційної діяльності й концентрації їхнього потенціалу на стратегічно важливих для суспільства напрямках;

– нерозвиненість інноваційної інфраструктури й ринку інтелектуальної власності;

– відсутність державної політики міжнародного співробітництва у сфері інноваційно-технологічної діяльності [12].

Стосовно організаційного регулювання підприємництва, то можна відзначити негативно, зокрема, систематичні зміни податкового навантаження, яке збільшується зі зростанням мінімальної заробітної плати, для ведення господарства легально через невдосконалений механізм ліцензування, сертифікації та перевірок.

Якщо проаналізувати особливості забезпечення МСП в країнах Європи, треба підкреслити значну підтримку з боку національної влади. Це пов'язано з тим, що малі форми підприємництва в країнах-членах ЄС не лише являють собою середній клас, а й використовуються за для вирішення стратегічних завдань розвитку окремих галузей і стабільного розвитку національних економік.

У рамках Євросоюзу реалізовується політика підтримки МСП, що втілює інноваційні перетворення відповідно до глобальних стандартів не лише зовнішнього, а й внутрішнього ринків. У цьому напрямі основна мета політики полягає у збалансуванні сучасних умов функціонування ринку, розвитку держави та бізнесу. При цьому відбувається державна підтримка бізнес-середовища для активної діяльності підприємств, збільшення конкурентоспроможності.

Основними цілями державного регулювання малих форм підприємництва ЄС є таке:

– зміцнення внутрішнього ринку ЄС;

– ліквідація адміністративних бар'єрів;

– уніфікація законодавчої бази, посилення економічної взаємодії країн ЄС для більш глибокого інтегрування.

Державне організаційне регулювання малих форм підприємництва в Європі здійснюється шляхом нормативно-правового розроблення й

реалізації цільових програм технологічного, інформаційного та кадрового сприяння розвитку підприємств. Для стимулювання розвитку розроблені нові юридичні моделі (наприклад, Європейська акціонерна компанія), які дають змогу МСП з різних країн, що вступають у бізнес-відносини, дієво вирішувати проблеми розбіжностей юридичних норм різних держав.

Організаційна підтримка малого бізнесу в Європі здійснюється через діяльність держав і спеціальні програми, що реалізуються під егідою Євросоюзу. Заходи з підтримки малого бізнесу фінансуються зі структурних фондів Євросоюзу, таких як Фонд регіонального розвитку, Соціальний фонд.

У країнах ЄС державна підтримка МСП здійснюється на двох рівнях – наднаціональному та національному, що реалізується в раціональному розділі процедури прийняття рішень щодо надання окремих видів державної підтримки.

З метою підвищення конкурентоспроможності європейської економіки дія системи державної підтримки малого та середнього бізнесу в ЄС спрямована на зміцнення єдиного внутрішнього ринку й інтернаціоналізацію підприємницької діяльності на рівні окремих її суб'єктів, що відображено в розробленні та реалізації загальноєвропейських і національних програм, основними з яких є європейські програми фінансової допомоги, національні програми спрощення проце-

дур створення нових підприємницьких структур, європейська програма розвитку вторинного ринку цінних паперів EASDAQ, європейська програма розвитку мереж «ангелів бізнесу», європейська та національні програми підвищення інноваційного потенціалу малого й середнього бізнесу, програма управлінської інтеграції в ЄС, європейська та національні програми використання електронної торгівлі суб'єктами малого та середнього бізнесу. У країнах ЄС вагому роль відіграє пряма фінансова підтримка малого та середнього бізнесу, найбільша частка якої надається у вигляді цільової фінансової допомоги (гранти, субсидії) [13, с. 63].

**Висновки.** У процесі розбудови моделі інноваційного розвитку вітчизняного сектору МСП вагоме значення має інституційне середовище, котре потрібно розглядати як комплекс державного організаційного забезпечення мотивації господарської активності в упровадженні інновацій, програмних документів, внутрішньої побудови регулювання та стійкості розвитку суб'єктів господарювання.

З метою залагодження суперечностей між високою соціально-економічною значущістю малих форм підприємництва та його вразливістю до несприятливих зовнішніх чинників, котрі негативно позначаються на його діяльності, уряди країн-членів ЄС проводять політику у сфері його підтримки, котра орієнтована на регіональні особливості й виконує інтегративну роль національних економік до глобального ринку.

#### Список літератури:

1. Діденко Н.Г. Актуальні проблеми інституалізації публічної влади в Україні в умовах євроінтеграції. *Стратегічний потенціал державного та територіального розвитку*: матеріали 2 Міжнар. наук.-практ. конф. (Маріуполь, 4–5 жовтня 2018 р.). Маріуполь, 2018. С. 240–245.
2. Пивоваров М. Розвиток інституту інфраструктури малого підприємництва: проблеми та шляхи його покращення. *Соціально-економічні проблеми і держава*. 2013. № 1 (8). С. 6–18.
3. Державне управління в Україні: навч. посіб. / за ред. В.Б. Авер'янова. Київ: Юрінком Інтер, 1998. 432 с.
4. Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління. Київ: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. 254 с.
5. Варналій З.С. Мале підприємництво: основи теорії і практики. Київ: Знання, КОО, 2005. 302 с.
6. Говорушко Т.А., Тимченко О.І. Малий бізнес. Київ: Центр навчальної літератури, 2006. 200 с.
7. Шпак В.І. Розвиток малого підприємництва в Україні. Київ: МАУП, 2002. 112 с.
8. Белінська Я.В., Зав'ялова О.В., Пашенко О.Ю. Малий та середній бізнес: монографія / за ред. В.Є. Сахарова. Київ: Національна академія управління, 2003. 368 с.
9. Гринько Т.В. Проблеми формування концепції інноваційного розвитку промисловості України. URL: [http://econindustry.org/arhiv/html/2013/63\\_16/pdf](http://econindustry.org/arhiv/html/2013/63_16/pdf).
10. Собкевич О.В., Сухоруков А.І., Шевченко А.В. Інноваційний розвиток промисловості як складова структурної трансформації економіки України / за ред. Я.А. Жаліла. Київ: НІСД, 2014. 152 с.
11. Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні: Закон України від 22.03.2012 № 4618-6. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4618-17/>.
12. Черненко С.М. Роль малого підприємництва у створенні інноваційно-конкурентного середовища України в регіональних інноваційних системах. *Економіка та управління національним господарством*. 2012. № 3. С. 56–61.
13. Pagano P., Schivardi F. Firm Size Distribution and Growth. Banca d'Italia, 2001. 394 p.



**ОРГАНИЗАЦИОННЫЙ МЕХАНИЗМ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ  
МАЛОГО И СРЕДНЕГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА В РЕАЛИЗАЦИИ  
СОГЛАШЕНИЯ ОБ АССОЦИИИ МЕЖДУ УКРАИНОЙ И ЕС**

*В статье рассмотрен организационный механизм как фактор, влияющий на развитие сектора предпринимательства страны. В связи с необходимостью регулирования сектора малых форм предпринимательства и обеспечения выполнения международных соглашений, это требует эффективных направлений их согласования, главным из которых является разработка механизма, который обеспечит устойчивое развитие малых предприятий. Особенность регулирования малого и среднего предпринимательства заключается в развитии соответствующей инфраструктуры, которая обеспечит инновационное направление деятельности производителей. Организационный механизм координирует совокупность мероприятий, стимулов, сил и средств обеспечения реализации поставленных задач и целей.*

**Ключевые слова:** государственное регулирование, малое и среднее предпринимательство, организационный механизм, инфраструктура предпринимательства, инновации.

**ORGANIZATIONAL MECHANISM OF PUBLIC REGULATION  
OF SMALL AND MEDIUM-SIZED ENTERPRISES IN IMPLEMENTATION  
OF THE EU-UKRAINE ASSOCIATION AGREEMENT**

*The article considers the organizational mechanism as a factor influencing the development of the country's business sector. Need to regulate the small entrepreneurship sector and ensure the implementation of international agreements. This requires effective coordination of these, the main of the development of a mechanism that will ensure the sustainable development of small enterprises. The peculiarity of regulating small and medium entrepreneurship is the development of appropriate infrastructure, which will provide an innovative direction of activity of producers. The organizational mechanism coordinates a set of measures, incentives, forces and means of ensuring the implementation of the goals and objectives set.*

**Key words:** state regulation, small and medium entrepreneurship, organizational mechanism, entrepreneurship infrastructure, innovations.

**Ульянова Г.В.**

Інститут підготовки кадрів державної служби зайнятості України

## ВПЛИВ ГЛОБАЛІЗАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ НА ЗАЙНЯТІСТЬ НАСЕЛЕННЯ

*У межах статті здійснено теоретико-методологічний аналіз глобалізаційних процесів і їх впливу на зайнятість населення. На підставі цього досліджено головні причини зростання мобільності робочої сили, виявлено основні тенденції сучасної трудової міграції, досліджено наслідки географічної міграції та інтенсифікації праці. Придільена увага як позитивним, так і негативним наслідкам глобалізації. Розглянуто вплив глобалізації й технологічної революції на соціально-економічну сферу суспільства. Обґрунтовано необхідність оцінювання реальної ситуації щодо загальної чисельності й статевовікового населення України загалом і шляхи мінімізації наслідків неконтрольованого руху населення. Запропоновано механізми вдосконалення міграційної політики у сфері державного регулювання трудової міграції, які будуть спрямовані на повернення емігрантів і розвиток інноваційної діяльності в державі.*

**Ключові слова:** глобалізація, інтенсифікація, географічна мобільність, синергійний ефект, технологічна революція, трудова міграція, ринок праці, трудові ресурси, чисельність населення, податкові виключення, соціальні інвестиції, ринкова трансформація.

**Постановка проблеми.** Термін «глобалізація» (англ. globalization, від лат. globus – куля, земна куля, глобус) означає процес всесвітньої економічної, політичної та культурної інтеграції та уніфікації. Основними наслідками цього процесу є міжнародний поділ праці, міграція в масштабах усієї планети, людських і виробничих ресурсів, стандартизація законодавства, економічних і технічних процесів, а також зближення культур різних країн [2].

Складником процесів глобалізації є зростання мобільності робочої сили, інтенсифікація міграційних процесів, наслідки яких є суперечливими. Для країн, що не проводять зваженої міграційної політики, серйозним випробуванням для національного ринку праці стає зростання конкуренції з боку країн з низьким рівнем заробітної плати, скорочення кількості робочих місць, на яких працює корінне населення, та зниження середнього рівня оплати праці особливо некваліфікованої й низькокваліфікованої робочої сили.

Одним із видів мобільності робочої сили є географічна мобільність. Географічну мобільність робочої сили відображає категорія «міграція». Міграція населення являє собою процес територіального переміщення населення з причин політичного, економічного, соціального, релігійного, особистого характеру. Її кількісним результатом є перерозподіл населення між державами або регіонами однієї країни відповідно до зрушень на ринку праці й у галузевій структурі зайнятих [3].

Один із видів міграції – трудова, в цивілізова-

них формах це економічно вигідне явище, тому що на національному ринку завжди існують робочі місця, непривабливі для місцевого населення. Наприклад, Україна могла б використовувати іноземну працю для піднесення зруйнованого агропромислового комплексу, завершення довгобудів, інших трудомістких напрямів використання праці.

Разом із тим залучення іноземної робочої сили викликає тиск на заробітну плату, породжує безробіття серед місцевого населення. У результаті зростає попит на соціальні гарантії за одночасного скорочення податкової бази. Так, для підтримки стабільності національної економіки відповідно до світових квот число мігрантів не повинно перевищувати 0,1% від чисельності населення країни, тоді як в Україні кількість нелегальних мігрантів наблизилось до 1 млн. чол. [3].

Унаслідок синергійного ефекту глобалізації й технологічної революції в соціально-економічній сфері різних країн відбуваються фундаментальні зрушення, їх проявом є зниження частки виробничого сектора і зростання сектора послуг, деконцентрація промислового виробництва, зрушення його в галузевій структурі тощо. Зазначені зрушення призводять до змін у структурі й характері зайнятості, значно впливають на стан ринку праці, формують нові тенденції його розвитку. У розвинутих країнах продовжується зменшення частки обробної промисловості з одночасним розвитком індустрії послуг і збільшенням її питомої ваги.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Останнім часом багато науковців приділяють

увагу вивченню глобалізаційних процесів і її наслідків. Серед них – О. Білорус, Н. Далевська, І. Івахнюк, Д. Лук'яненко, О. Малиновська, Г. Мар'яненко, А. Поручник, С. Сиденко, А. Філіпенко, А. Червінський, Б. Юськів та інші.

Так, наприклад, І. Івахнюк указує: «Міграція об'єктивно перетворилася на структурний елемент глобальної економіки, доповнивши притаманну глобалізації взаємозалежність держав новою формою взаємозалежності – міграційною» [6, с. 39].

О. Малиновська зазначає: «В умовах глобалізації світової економіки міжнародні міграції досягли безпрецедентних масштабів. Вони належать до найбільш вагомих факторів розвитку людства, спричиняючи кардинальні економічні, політичні й соціальні зміни» [8, с. 5].

У дослідженні Г. Мар'яненка визначено: «В умовах сьогодення в Україні та світі ми прогнозуємо тотальну автоматизацію робітничих та виробничих процесів. За підрахунками європейських учених у Євросоюзі автоматизація вже знищила 9,6 млн. робочих місць, але в той же час було створено 8,7 млн. за рахунок побуту на товари. Формування робочих місць у нових галузях потребує відповідних нових навичок, отже, людям доведеться перенавчатися або освоювати іншу спеціальність з нуля. Важливе сьгоднішнє визначення тенденцій розвитку вищої освіти і нових комунікаційних технологій, які впливають на характер ринку праці замінюючи певні види людської праці машинами, обґрунтування напрямків вдосконалення національної системи освітніх послуг України в контексті переваг та недоліків сучасних та майбутніх професій і технологій» [9].

І. Давидова стверджує: «Освітні тенденції зайнятості, спричинені глобалізаційними процесами у світовій економіці, призвели до розвитку нових моделей організації виробництва та праці» [4].

Б. Юськів наголошує: «Зв'язок між глобалізацією і міграцією є взаємним. Перша виступає як новітній стимул міграції і джерело появи нових видів і форм переміщення людей, а міграційні процеси навзаєм є одним із проявів глобалізації, а також її або стимулятором, або обмежувачем» [12, с. 167].

Усе вищезазначене безпосередньо або опосередковано підтверджує надзвичайну актуальність теми, яку ми розглядаємо.

**Постановка завдання. Метою статті** є здійснення теоретико-методологічного аналізу глобалізаційних процесів і їх впливу на зайнятість населення. Основним завданням є дослідження

головних причин зростання мобільності робочої сили, виявлення основних тенденцій сучасної трудової міграції, дослідження наслідків географічної міграції та інтенсифікації праці; вивчення як позитивних, так і негативних наслідків глобалізації, а також впливу глобалізації й технологічної революції на соціально-економічну сферу суспільства; обґрунтування необхідності оцінювання реальної ситуації щодо загальної чисельності й статевовікового населення загалом і виявлення шляхів мінімізації наслідків неконтрольованого руху населення; з'ясування дієвих механізмів вдосконалення міграційної політики у сфері державного регулювання трудової міграції, які будуть спрямовані на повернення емігрантів і розвиток інноваційної діяльності в державі.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Глобалізація досить складно впливає на національну економіку України. З одного боку, активна участь України в обговоренні режимів регулювання міжнародних економічних відносин і скорочення витрат на здійснення зовнішньоекономічних операцій буде сприяти підвищенню цінової конкурентоспроможності українських виробників. Цим самим Україна отримає можливість захисту інтересів держави та її підприємств відповідно до міжнародних форм і процедур. Також виникає можливість входження України до міжнародних коопераційних проектів, що забезпечить інвестиційну привабливість для іноземних інвесторів.

З іншого боку, глобалізація вивільнює економічні сили, які поглиблюють нерівність у сфері зайнятості в питаннях продуктивності праці та матеріального добробуту, за рахунок домінування економічно розвинених країн і пригнічення розвитку окремих галузей національної економіки, які через заміщення їх імпортом не готові до міжнародної конкуренції.

Окремо варто зазначити, що глобалізація істотно впливає на зайнятість населення, як наслідок, виникає безробіття й підвищення мобільності робочої сили, тобто трудова міграція.

Трудова міграція є досить негативним явищем для України, оскільки вказує на сукупність несприятливих умов усередині країни, які виштовхують населення в міжнародні міграційні процеси. Так, за офіційними даними Державної служби зайнятості, у 2018 році відповідними суб'єктами господарювання за кордоном працювало 97,1 тис. громадян України, що на 16% більше, ніж у 2017 році [5].

«За офіційними даними Державної міграційної служби та Державної прикордонної служби,

на постійній основі за межами України працює 3,2 млн осіб. Непостійно – цифра коливається від 7 до 9 млн осіб» [11].

Разом із тим ми стаємо свідками спотворених статистичних даних у зв'язку з тим, що не всі безробітні українці перебувають на обліку в Державній службі зайнятості й реальна кількість населення нижча за 42 млн., чисельність українців, які перебувають за кордоном, понад 14 млн.

У Міністерстві соціальної політики наголошують, що відсутність такої інформації створює загрозу національній безпеці країни, оскільки саме чисельність і склад населення є фундаментом у визначенні військового контингенту й мобілізаційного потенціалу, робочої сили, бюджетних витрат, що спрямовуються на надання освітніх, житлових, транспортних та інших соціальних послуг та оцінювання ризиків, пов'язаних із безробіттям і бідністю.

Міністерство соціальної політики України прогнозує в найближчі роки посилення міграційних процесів в Україні за рахунок високого попиту на кваліфіковану робочу силу в країнах Європейського Союзу (далі – ЄС) [10].

Темпи відтоку людського капіталу з країни кожного року стають усе більш небезпечними. Українські підприємства відчувають велику нестачу кваліфікованих працівників. Нестача трудових ресурсів призведе до уповільнення темпів економічного зростання та неможливості проведення власних економічних реформ.

У зв'язку з тим що держава втрачає людські ресурси, постає питання здійснення тотального контролю за міграційним рухом, а також необхідності оцінювання реальної ситуації щодо загальної чисельності й статевікового складу населення України.

Державне становище вимагає розроблення цілеспрямованої політики регулювання експорту й імпорту праці з урахуванням глобалізаційного впливу, що сприятиме захисту національних

інтересів. Для цього необхідно перейняти міжнародний досвід.

З метою мінімізації негативних наслідків глобалізації на розвиток ринку праці в Україні необхідно сприяти залученню соціальних інвестицій у розвиток людського капіталу, які безпосередньо впливають на рівень інноваційної активності, посилити державний контроль за експортом робочої сили, захистити права українських працівників за межами країни, здійснити кардинальні заходи щодо недопущення нелегальної трудової міграції, вдосконалити міграційну політику.

Пріоритетними напрямками розвитку економіки України в умовах глобалізації можна вважати активізацію руху капіталу; інформаційно-технічну революцію; розвиток інтеграційних тенденцій; реструктуризацію економіки; системну ринкову трансформацію; сприяння руху факторів виробництва; формування відкритої економіки; інтеграцію підприємств до світових комунікаційних мереж; активізацію участі в роботі міжнародних організацій та інтеграційних угруповань [1].

Необхідно спрямовувати зусилля на пошук шляхів пристосування національної економіки до нових світових стандартів, що формуються під впливом процесів глобалізації. Значну кількість негативних наслідків варто пов'язувати не з природою цього явища, а з неготовністю й неспроможністю урядів багатьох країн і світового суспільства загалом належним чином адаптувати свою політику до умов сьогодення [7].

**Висновки.** Отже, здійснений теоретико-методологічний аналіз дав змогу зробити висновок, що процеси глобалізації і трудової міграції взаємопов'язані й однозначної позиції щодо наслідків глобалізації не можна сформулювати. Це пов'язано з тим, що наслідки зростання мобільності робочої сили та інтенсифікації міграційних процесів є суперечливими.

Варто зазначити, що дослідження є актуальним і значущим, потребує подальшого вивчення.

#### Список літератури:

1. Біленька Н.О. Пріоритети і напрямки розвитку економіки України в умовах глобалізації. *Економіка України в умовах посилення глобалізаційних процесів: виклики і перспективи*: матеріали Міжнародної наукової студ.-аспір. конф. (Львів, 15–16 травня 2009). Львів, 2009. С. 15–16.
2. Вікіпедія: вільна енциклопедія. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%93%D0%BB%D0%BE%D0%B1%D0%B0%D0%BB%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F> (дата звернення: 01.02.2019).
3. Волкова О.В. Ринок праці: навчальний посібник. Київ: Центр учбової літератури, 2007. 624 с.
4. Давидова І.О. Інноваційна зайнятість в аспекті її сутнісних характеристик. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=4041> (дата звернення: 05.02.2019).
5. Державна служба зайнятості. Аналітична та статистична інформація. URL: <https://www.dcz.gov.ua/analitics/68>. (дата звернення: 28.01.2019).

6. Ивахнюк И.В. Развитие миграционной теории в условиях глобализации. *Век глобализации: исследование современных глобализационных процессов*. 2015. С. 36–51.
7. Лук'яненко Д.Г. Стратегії економічного розвитку в умовах глобалізації: монографія. Київ, 2001. 538 с.
8. Малиновська О.А. Міжнародні міграції та суспільні трансформації доби глобалізації. *Демографія та соціальна економіка*. 2009. № 1. С. 5–19.
9. Мар'яненко Г.І. Механізми державного регулювання майбутнього ринку праці та розвитку освітніх послуг в умовах глобалізації цифрових технологій і роботизації виробництва. *Державне управління: удосконалення та розвиток: електрон. наук. фахове видання*. 2017. № 1. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1050> (дата звернення: 25.01.2019).
10. Найближчими роками міграція з України лише зростатиме. URL: <https://economics.unian.ua/other/10070030-nayblizhchimi-rokami-migraciya-z-ukrajini-lishe-zrostatime-minsocpolitiki.html> (дата звернення: 27.12.2018).
11. Скільки українців стали заробітчанами. URL: <https://ukr.segodnya.ua/economics/enews/skolko-ukraincev-stali-zarobitchanami-reva-ozvuchil-cifry-1200395.html> (дата звернення: 12.01.2019).
12. Зень О.М., Юськів Б.М. Глобалізація і трудова міграція в Європі: монографія. Рівне, 2009. С. 476.

### ВЛИЯНИЕ ГЛОБАЛИЗАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ НА ЗАНЯТОСТЬ НАСЕЛЕНИЯ

*В рамках статті осуществлен теоретико-методологический анализ глобализационных процессов и их влияния на занятость населения. На основании этого исследованы главные причины роста мобильности рабочей силы, выявлены основные тенденции современной трудовой миграции, исследованы последствия географической миграции и интенсификации труда. Уделено внимание как положительным, так и отрицательным последствиям глобализации. Рассмотрено влияние глобализации и технологической революции на социально-экономическую сферу общества. Обоснованы необходимость оценки реальной ситуации по общей численности и половозрастному населению Украины в целом и пути минимизации последствий неконтролируемого движения населения. Предложены механизмы совершенствования миграционной политики в сфере государственного регулирования трудовой миграции, которые будут направлены на возвращение эмигрантов и развитие инновационной деятельности в государстве.*

**Ключевые слова:** глобализация, интенсификация, географическая мобильность, синергический эффект, технологическая революция, трудовая миграция, рынок труда, трудовые ресурсы, численность населения, налоговые исключения, социальные инвестиции рыночная трансформация.

### THE IMPACT OF GLOBALIZATION PROCESSES ON EMPLOYMENT OF THE POPULATION

*Given article examines theoretical and methodological analysis of globalization processes and their influence on employment of the population. On this basis, the main reasons for the growth of labor mobility are studied, the main tendencies of modern labor migration are discovered, the effects of geographic migration and intensification of labor are researched. The focus is on both the positive and negative consequences of globalization. The influence of globalization and technological revolution on the socio-economic sphere of society is considered. The necessity of estimating the real situation with regard to the general population and gender-age population of Ukraine as a whole and the ways of minimizing the consequences of uncontrolled population movement are substantiate. Mechanisms of improvement of migration policy in the field of state regulation of labor migration, which will be aimed to return emigrants and to develop innovation activity in the state, are proposed.*

**Key words:** globalization, intensification, geographical mobility, synergy effect, technological revolution, labor migration, labor market, labor force, population, tax exclusion, social investments, market transformation.

**Фурдик В.Д.**

Національна академія державного управління при Президентові України

**Рудинська С.М.**

Українська військово-медична академія

## ПІДГОТОВКА КЕРІВНИХ КАДРІВ У СФЕРІ ВІЙСЬКОВОЇ МЕДИЦИНИ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ

*У статті досліджено питання щодо впливу процесу глобалізації на систему вищої освіти й підготовки керівних кадрів у тому числі для військової медицини. Визначено основні тенденції розвитку системи вищої освіти й керівних кадрів тощо. Проаналізовано передумови формування нових вимог до компетентності фахівців на керівних посадах і реалізації їх на українському освітньому просторі, механізми впровадження компетентнісного підходу в підготовку керівних кадрів згідно зі світовими вимогами та галузевими стандартами.*

**Ключові слова:** глобалізація, система підготовки кадрів, компетентнісний підхід, керівні кадри, військова медицина.

**Постановка проблеми.** В умовах глобалізації освітнього процесу військова освіта зазнає якісних змін унаслідок стандартизації всіх аспектів її діяльності. Основу медичної служби Збройних Сил України становить її кадровий потенціал, який забезпечує ефективність і якість надання медичної допомоги. Формування кадрового потенціалу військово-медичної служби – один із пріоритетних напрямів розвитку військової медицини. Розглянуті світові підходи до організації системи підготовки керівних кадрів і їх інтеграції в український освітній простір.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Ратифікувавши Угоду про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, Україна спрямувала напрям своїх перетворень у бік глобалізації. Виконання вимог цієї Угоди дає можливість Україні в подальшому стати повноцінним членом у Європейському Союзі (далі – ЄС). Програмою спрямування на євроінтеграцію, досягнення в Україні європейських стандартів життя й виходу України на провідні позиції у світі стала Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», що визначила мету, вектори руху, дорожню карту, першочергові пріоритети й індикатори належних оборонних, соціально-економічних, організаційних, політико-правових умов перетворення України [1].

Актуальність дослідження зумовлено насамперед такими факторами:

– орієнтацією військового комплексу України на функціональну сумісність із вимогами країн НАТО;

– участю українських військовослужбовців, у тому числі медичних фахівців, у миротворчих місіях ООН у складі національного контингенту та національного персоналу;

– зростанням вимог споживача до рівня надання медичних послуг і медичного забезпечення загалом;

– упровадженням у військову медицину стандартизації всіх аспектів її діяльності.

**Постановка завдання. Мета статті** – огляд підготовки та підвищення якості підготовки керівних кадрів медичної служби в умовах глобалізації.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Відповідно до Стратегічного оборонного бюлетеня України, до 2020 року повинна бути створена система медичного забезпечення, яка функціонально спроможна діяти у спільних з НАТО місіях, у тому числі щодо дотримання стандартів з надання допомоги пораненим, їх медичної евакуації та лікування.

Згідно з керівними документами держав-членів НАТО, надання медичної допомоги має відповідати стандартам, прийнятим для всіх країн Альянсу та країн-партнерів. Навіть в умовах кризи або збройного конфлікту для забезпечення стандарту надання медичної допомоги, з метою досягнення високого результату лікування, використовується досвід найкращої світової медичної практики.

Забезпечення належного рівня компетентності персоналу (для медичної служби в тому числі) досягається за рахунок низки взаємопов'язаних процесів, а саме:

– наявності вимог роботодавця до посади;

– відбору кандидатів на посаду відповідно до вимог роботодавця – Міністерства оборони України/ГВМУ;

– відповідної первинної освіти і вторинної спеціалізації фахівців;

– постійного вдосконалення компетентності фахівця;

– контролю відповідності фахівців вимогам до посади.

Сьогодні компетентнісний підхід розглядається як один із головних засобів підвищення якості не тільки професійної, а й загальної середньої освіти. У рамках Федерального статистичного департаменту Швейцарії та Національних центрів освітньої статистики США й Канади у 1997 році групою експертів з різних галузей – освіти, бізнесу, праці, охорони здоров'я, представників міжнародних, національних; освітніх державних і недержавних організацій тощо започатковано програму «Визначення та відбір компетенцій: теоретичні й концептуальні засади» (скорочено «DeSeCo»), яка зробила значну спробу систематизувати й узагальнити досвід багатьох країн [2].

Особливості кадрової політики та системи професійної підготовки медичних кадрів і керівників для медичної галузі стали об'єктом уваги таких учених, як Т. Авраменко, М. Білинська, Н. Васюк, Ю. Вороненко, Д. Карамішев, Л. Мельник, В. Москаленко, Я. Радиш та ін.

Про важливість наукового пошуку у сфері управління військовою медициною як системою свідчать численні роботи українських авторів: М. Бадюка, В. Білого, М. Бойчака, М. Вовкодава, В. Варуса, В. Вороненка, Л. Голика, В. Жажовського, А. Єни, Ф. Левченка, В. Мегедя, В. Паська, Я. Радиша, О. Сохіна, В. Юрченка та ін.

Застосування компетентнісного підходу в системі вищої освіти регламентовано низкою нормативно-правових документів [3–8]. Докладний аналіз світового досвіду та перспектив упровадження в Україні висвітлено в роботах Н. Бібік, Л. Ващенко, О. Локшина, О. Овчарук, Л. Паращенко, О. Пометун, О. Савченко, С. Трубачева [8; 9]. Проблема компетентнісного підходу в сучасній освіті розглядалась у працях Є. Агібалової, К. Баханова, Т. Давиденко, М. Паламарчук, О. Пометун, В. Раєвського, Л. Сохань, Е. Тонкової, А. Хуторської, І. Якименської.

У сучасній вищій військовій освіті здійснюється перехід від традиційних способів вимірювання та відображення результатів навчання, для яких характерна сфокусованість «на вході» (кількість кредитів/навчальних годин або перелік

дидактичних одиниць, який повинен бути застосований), до методів, що орієнтовані «на вихід» (результати навчання та компетентності, які повинні бути сформовані) [11].

Вимоги до виконання військовими фахівцями службових (бойових) функцій і необхідні для цього здатності (компетентності) описуються в професійному стандарті. Замовник на підготовку військових фахівців у професійному стандарті визначає вимоги до кваліфікації військового фахівця, його компетентності.

У системі військово-медичної служби більшість посад пов'язана з виконанням управлінських функцій, ефективність виконання яких, у свою чергу, залежить від наявності лідерських якостей, навичок управління, стресостійкості в тому числі й в умовах бойових дій. Саме цим характеристикам приділено значну увагу в дослідженні.

В умовах глобалізації економіки, нівелювання кордонів, інтегрування в європейській простір, підвищення вимог часу та роботодавців присутність на ринку праці іноземних компаній і впровадження новітніх технологій призвели до необхідності перегляду підготовки фахівців відповідно до загальносвітових стандартів. Результатом таких передумов стало створення системи структурного реформування національних систем вищої освіти країн Європи, зміни освітніх програм і потрібних інституційних перетворень у вищих навчальних закладах для усунення сегментації європейської вищої освіти. Його метою стало створення до 2012 року європейського наукового й освітнього простору задля підвищення спроможності випускників вищих навчальних закладів до працевлаштування, поліпшення мобільності громадян на європейському ринку праці шляхом упровадження в систему освіти так званого компетентнісного підходу [6]. Реалізація впровадження компетентнісного підходу здійснилася шляхом укладання Болонської угоди в 1999 році.

У рамках Болонського процесу синонімами «компетентності» є «кваліфікації» або «очікування». Так, після Празької конференції міністрів (2001 рік) розроблені так звані Дублінські дескриптори, які описують результати отримання вищої освіти трьох рівнів: кваліфікації першого рівня (містять кваліфікації короткого циклу й повного циклу – бакалавр), кваліфікації другого рівня (магістр) і кваліфікації третього рівня (доктор).

На рівні ЄС Дублінські дескриптори разом формують «систематизоване ціле» компетенцій,

які важливі для бакалаврських і магістерських програм:

1. Знання й розуміння (Knowledgeandinsight).
2. Застосування знань і розуміння (Applicationof knowledgeandinsight).
3. Розроблення суджень (Development of judgment).
4. Комунікації (Communication).
5. Навчальні навички (Learningskills).

Вони чітко вказують, що випускник має вміти робити, показують відмінності між трьома рівнями освіти, відображаючи зростання складності компетенції.

Наприклад, у Нідерландах Голландсько-Фламандська організація з акредитації (NVAO) вимагає, щоб цілі освітньої програми були описані в термінах кінцевих кваліфікацій, які пов'язані з Дублінськими дескрипторами бакалаврських і магістерських програм у цій галузі навчання. Для цілей акредитації компетенції можуть бути використані для операціоналізації кінцевих кваліфікацій.

У Великій Британії та низці інших країн сформовані національні рамки кваліфікацій; із 2010 року вони відомі як Рамки кваліфікацій і кредитів. Рамки кваліфікацій у вищій освіті використовуються у Великій Британії для акредитації курсів, навчання на яких може відбуватися за рахунок коштів державного бюджету, а, з огляду на те що частина курсів надається іноземним студентам, не всі університети країни прагнуть проходити акредитацію.

Набуття компетенцій є метою всіх освітніх програм. Компетентності (англ. competences) розроблені в усіх одиницях навчальної програми й оцінюються на різних стадіях програми. Деякі компетентності пов'язані з певною спеціальністю (специфічні для галузі навчання), інші мають загальний характер (є загальними для будь-якої навчальної програми). Зазвичай розвиток компетентності відбувається комплексно й циклічно впродовж вивчення всієї програми.

Складником Болонського процесу є Європейська кредитно-трансферна система (англ. EuropeanCreditTransferSystem – ECTS), створена для забезпечення єдиної міждержавної процедури виміру й порівняння між закладами освіти результатів навчання студентів, їх академічного визнання. Вона розроблена для забезпечення мобільності студентів, спрощує розуміння та порівняння навчальних програм і навчальних досягнень студентів як між вітчизняними, так і між іноземними навчальними закладами. Особливістю ЄКТС є

те, що вона базується більше на здобутих під час навчання компетенціях (результатах), ніж на періоді часу, який для цього витрачений.

Дослідження практики застосування компетентнісного підходу в США дало можливість вибудувати модель, на яку спирається галузь освіти в забезпеченні потреб ринку праці та самих працівників. Каркасом цієї моделі є така логіка:

- Представники ринку праці (професійні спілки, асоціації роботодавців тощо) визначають для кожної з посад певне коло компетенцій (знання, уміння, навички та їх застосування). Прикладом візуалізації застосування компетентнісного підходу на вищому державному рівні є модель компетентності Адміністрації із зайнятості і тренувань.

- Особи, що бажають отримати певну посаду, можуть здобувати компетенції на всіх рівнях навчання – доуніверситетського, університетського і після університетського. Вони роблять вибір між постачальниками освітніх послуг від безкоштовних до платних, що мають значну диференціацію за рівнем вартості послуг і, відповідно, їх якості.

- Заклади вищої освіти визначають коло компетенцій, які під їх керівництвом можуть опанувати студенти, що засвідчується дипломом конкретного ВНЗ. Оцінювання результатів навчання та корекція на цій основі процесу навчання кожного студента створюють передумови для індивідуалізації результату здобуття особою бажаних компетенцій. Відповідальність університетів за якість навчання є імперативом їхньої діяльності на освітньому ринку.

- Якість здобутих компетенцій у межах позауніверситетського навчання (у тому числі через практичний досвід, отриманий працівником протягом періоду роботи на різних посадах і в різних компаніях та організаціях), як правило, суттєво відрізняється від університетського.

Модель компетентності Адміністрації із зайнятості і тренувань Міністерства праці США покладена в основу досягнення цілі «забезпечення доброї роботи кожному».

Дев'ять рівнів моделі згруповані у блоки, що представляють професійні навички, знання й уміння, необхідні для успішної роботи в цій галузі або професії. Кожен рівень включає низку взаємопов'язаних навичок:

- 1) фундаментальні компетенції (рівні 1–3);
- 2) пов'язані з галуззю (рівні 4–5);
- 3) пов'язані з професією та робочим місцем (рівні 6–9).



На базі цієї моделі компетенції поширюються на більшість професій і галузей.

Саме 9-й рівень представляє управлінські компетенції. Компетенції цього рівня є специфічними для керівних та управлінських професій і включають у себе такі аспекти:

- добір кадрів (планування, визначення необхідних навичок, оцінювання кваліфікації);
- інформування (збирання, розповсюдження, оновлення інформації; інформування працівників);
- делегування (ефективне делегування повноважень, моніторинг);
- робота в мережі (побудова взаємовідносин, партнерство, використання контактів);
- контроль/моніторинг роботи (визначення критеріїв роботи, вимірювання прогресу, перегляд роботи, зворотній зв'язок);
- підприємництво (думати інноваційно, вплив на осіб, що приймають рішення, заохочення підприємницької діяльності, захист найкращих ідей, винагородження інновацій);
- підтримка інших (демонстрація позитивного ставлення, консультування, допомога);
- мотивування та стимулювання (генерування ентузіазму, визнання, винагорода);
- розвиток і наставництво (заохочення самооцінювання, підвищення навичок на робочому місці, сприяння професійній підготовці, підтримка навчання);
- стратегічне планування/діяльність (установлення цілей, реалізація стратегій, капіталізація союзів, визнання та боротьба з проблемами, ідентифікація нових тенденцій);
- підготовка й оцінювання бюджетів (збирання інформації, підготовка, забезпечення точності, забезпечення завершеності);

- уточнення ролей і цілей (пояснення посадових обов'язків, інструктаж, установлення виробничих цілей, поєднання посадових обов'язків з місією організації);

- управління конфліктами та робота в команді (збирання інформації, заохочення вирішення спорів, мотивація продуктивної поведінки, побудова команд співробітництва);

- розроблення бачення організації (розроблення стратегічного бачення підрозділу, створення хвилювання (азарту), отримання зобов'язань, надихання інших);

- нагляд і контроль ресурсів (ідентифікація ресурсів, інформування, моніторинг, створення ефективності).

У межах моделі компетенцій у США беруть участь усі зацікавлені сторони: представники ринку праці (споживачі компетенцій), працівники (носії компетенцій), професійні організації, заклади освіти, університети, а також самі особи, що здобувають їх.

**Висновки.** Розвиток ринку праці України, в тому числі й попит на працівників керівної ланки, в умовах глобалізації неможливий без посилення інтеграції національної системи освіти до світової шляхом упровадження не тільки компетентного підходу, а й передових технологій, методів і програм підготовки керівних кадрів і підвищення їхньої кваліфікації, впровадження досвіду провідних країн.

Отже, систему освіти, безумовно, варто розглядати як об'єкт впливу глобалізації в усіх її проявах. Світова система освіти трансформувалась під впливом вимог ринку праці та полегшення міграції трудових ресурсів.

#### Список літератури:

1. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015.
2. Definition and Selection of Competencies. Theoretical and Conceptual Foundations (DESECO). Strategy Paper on Key Competencies. An Overarching Frame of Reference for an Assessment and Research Program – OECD.
3. Про вищу освіту: Закон України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.
4. Національний класифікатор України: «Класифікатор професій» ДК 003:2010. Київ: Соцінформ, 2010.
5. Національна рамка кваліфікацій. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1341-2011-п>.
6. TUNING (для ознайомлення зі спеціальними (фаховими) компетентностями та прикладами стандартів). URL: <http://www.unideusto.org/tuningeu/>.
7. Рашкевич Ю.М. Болонський процес та нова парадигма вищої освіти. Львів: Львівська політехніка, 2014. 166 с.
8. Розвиток системи забезпечення якості вищої освіти в Україні: інформаційно-аналітичний огляд. URL: [http://ihed.org.ua/images/biblioteka/Rozvitok\\_sisitemi\\_zabesp\\_yakosti\\_VO\\_UA\\_2015.pdf](http://ihed.org.ua/images/biblioteka/Rozvitok_sisitemi_zabesp_yakosti_VO_UA_2015.pdf).
9. Компетентнісний підхід у вищій освіті: світовий досвід / укладачі: Л.Л. Антонюк та ін. Київ: КНЕУ імені Вадима Гетьмана, 2016. 62 с.

10. Компетентнісний підхід у сучасній освіті: світовий досвід та українські перспективи: Бібліотека з освітньої політики / під заг. ред. О.В. Овчарук. Київ: К.І.С., 2004. 112 с.

11. Толоч І.В. Методичні рекомендації з розроблення нормативних документів підготовки військових фахівців у вищих військових навчальних закладах Міністерства оборони України та військових навчальних підрозділах вищих навчальних закладів України / ДВОН МОУ. Київ, 2016. 10 с.

### **ПОДГОТОВКА РУКОВОДЯЩИХ КАДРОВ В СФЕРЕ ВОЕННОЙ МЕДИЦИНЫ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ**

*В статье исследован вопрос о влиянии процесса глобализации на систему высшего образования и подготовки руководящих кадров в том числе для военной медицины. Определены основные тенденции развития системы высшего образования и руководящих кадров. Проанализированы предпосылки формирования новых требований к компетентности специалистов на руководящих должностях и реализации их в украинском образовательном пространстве, механизмы внедрения компетентностного подхода в подготовке руководящих кадров в соответствии с мировыми требованиями и отраслевыми стандартами.*

**Ключевые слова:** глобализация, система подготовки кадров, компетентностный подход, руководящие кадры, военная медицина.

### **PREPARATION OF LEADERSHIPS IN THE FIELD OF MILITARY MEDICINE UNDER GLOBALIZATION CONDITIONS**

*The article is aimed at revealing influence of the globalization process on the system of higher education and the training of management personnel, including for military medicine. The basic tendencies of the system of higher education and management personnel are determined. The precondition for forming new requirements for the competence of specialists in leading positions and its implementation in the Ukrainian educational space, mechanisms of introduction of a competent approach in training of management personnel in accordance with world requirements and industry standards are analyzed.*

**Key words:** globalization, system of personnel training, competency approach, management personnel, military medicine.

*Харайм І.В.*

Міжрегіональна академія управління персоналом

## ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ІНЖИНІРИНГОВОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ В БУДІВНИЦТВІ ІЗ ЗАЛУЧЕННЯМ ІНЖЕНЕРА-КОНСУЛЬТАНТА

*У статті розглянуто теоретичні та методологічні аспекти публічного управління інжиніринговою діяльністю в будівництві із залученням інженера-консультанта. Здійснено аналіз останніх наукових праць вітчизняних дослідників у цій тематиці. Виявлено аспекти, що впливають на розвиток будівельної галузі. Зазначено, що в українському законодавстві поступово відбуваються зміни щодо розвитку в державі ринку інжинірингово-консалтингових послуг. Наголошено на важливості сертифікації персоналу за професією «інженер-консультант».*

**Ключові слова:** державне управління, будівельна галузь, інвестиційна політика, інжиніринг, інженер-консультант.

**Постановка проблеми.** У сучасних умовах будівельна галузь має достатній потенціал розвитку, однак кількість невирішених проблем є досить значною. Для їх вирішення постає необхідність формування дієвого державного регулювання шляхом забезпечення якісного професійного управління проектами, підбору професіоналів, розроблення та реалізації ефективних управлінських стратегій.

Особливе значення має розвиток інжинірингової діяльності, що сьогодні для держави є актуальним завданням, так як зростає необхідність у використанні консультаційних послуг інжинірингових організацій у будівельному секторі, що дасть можливість забезпечити будівельній галузі європейський рівень, а будівельним організаціям – завжди вчасно оцінювати ризики, приймати вдалі рішення та підтримувати конкурентоспроможність.

В умовах запровадження сучасних підходів до управління проектами необхідно до реалізації проектів залучати інженера-консультанта – інжинірингову організацію, яка здійснюватиме незалежний контроль, надаватиме консультації і пропозиції та вирішуватиме спори. Фахівці в складі такої організації потребують постійного підвищення кваліфікації, щоб відповідати сучасним вимогам міжнародного ринку.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Останнім часом вітчизняними й зарубіжними вченими чимало приділено уваги зазначеній проблематиці, що поступово підкріплюється як теоретичними, так і практичними здобутками. Особливий внесок і численну кількість досліджень здійснено в контексті договірних відносин

І. Вахович, Т. Цифрою, О. Галінським [4], концептуальні положення визначення сутності інжинірингу вивчав О. Кузьмін і Н. Городиська [9]. О. Непомнящим, А. Гавриловим, О. Медведчук розглянуто інституцію інженера-консультанта як суб'єкта господарювання та фахівця [10].

Однак питання теоретичних аспектів публічного управління інжиніринговою діяльністю в будівництві із залученням інженера-консультанта досі залишається відкритим і потребує комплексного та систематизованого аналізу.

**Постановка завдання.** Метою статті є узагальнення та систематизація теоретичних і методологічних аспектів публічного управління інжиніринговою діяльністю в будівництві із залученням інженера-консультанта. Для досягнення цієї мети поставлені такі завдання: визначити основні дефініції з теми («публічне управління», «інжинірингова діяльність», «інженер-консультант»), охарактеризувати основні напрями діяльності, обов'язки та повноваження інженера-консультанта як у межах типового договору, так і на ринку інжинірингових і консалтингових послуг у цілому.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Сьогодні розвиток будівельної галузі в Україні безпосередньо залежить від діяльності суб'єктів господарювання, які є ключовими та зумовлюють функціонування галузі. Вплив факторів глобалізації світової економіки, євроінтеграційні процеси, нестабільність фінансової системи сприяють посиленню конкуренції на зовнішніх і внутрішніх ринках, необхідності проведення модернізації вітчизняних підприємств для підвищення їхньої конкурентоспроможності та стійкості. Саме за

таких умов ця проблематика потребує більшої уваги через наукове дослідження теоретичних і методичних основ публічного управління інжиніринговою діяльністю в будівництві.

Насамперед варто дослідити такі дефініції, як «публічне управління», «інжинірингова діяльність», «інженер-консультант», і виявити основні теоретичні аспекти, що впливають на розвиток будівельної галузі.

Уперше термін «публічне управління» використав у 1972 році англійський державний службовець Десмонд Кілінг. Він зазначив: «Публічне управління – це пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики» [16, с. 15].

Публічне управління – це галузь практики й теорії, яка є ключовою для публічного адміністрування та акцентує увагу на внутрішній діяльності державних установ, зокрема на вирішенні таких управлінських питань, пов'язаних із контролем та керуванням, як планування, організаційне забезпечення, забезпечення інформаційними технологіями, управління персоналом та оцінювання ефективності [6].

Нове управління – це оптимальний баланс між ефективністю і представництвом. Ухвалення рішень має залучати мережі інтересів і суб'єктів, які є гнучкими й пристосованими до того, щоб гарантувати найбільш ефективну продуктивність управління [1, с. 52].

Отже, публічне управління – це суспільне управління, що здійснюється через надання влади суспільству – через децентралізацію, і чим більше управління стає децентралізованим – тим більше воно є публічним. За наявності рис публічності державне управління через упровадження публічного адміністрування перетворюється на публічне управління [7].

З погляду управління пропонується розуміти будівельно-інженерні заходи як сукупність технічних та інженерних послуг, що включають проведення попередніх досліджень і техніко-економічних обґрунтувань, організацію експертиз проектів будівництва, розвитку проектного фінансування, планування, виготовлення виробничих документів, здійснення закупівель і виконання тендерних договорів, координацію діяльності всіх учасників будівництва, технічного нагляду за будівництвом об'єктів тощо.

Теоретико-методологічні аспекти публічного управління інжиніринговою діяльністю в будівництві являють собою сукупність компонентів, елементів і взаємозв'язків, що входять до складу цього виду будівельної діяльності.

Формування інжинірингової діяльності як сектора ринкової економіки почалося ще в XIX ст. на території Великої Британії, де інженери сформували ринок платіжних послуг, необхідних виробникам для створення нових об'єктів і модернізації наявних. Цей період для інжинірингу став визначальним, оскільки окреслив його як окремий вид діяльності у сфері надання послуг у будівництві, експлуатації промислових об'єктів.

1940–1950 роки – важливий етап у розвитку ринку інженерних послуг. По завершенню війни почалося відновлення зруйнованих об'єктів і їх модернізація, що спричинило глобальну індустріалізацію в країнах третього світу. Через ці обставини зростала необхідність у формуванні та реалізації проектів «під ключ». У більшості випадків у межах інженерних контрактів були реалізовані не тільки послуги з будівництва об'єктів, а й послуги з їх експлуатації та навчання персоналу.

З розвитком світової економіки інжинірингові компанії почали надавати більш широкий спектр послуг, існували профілі на національному й міжнародному ринках.

Сьогодні основною частиною світового ринку (до 75%) є будівельна інженерія, 10% – технологічна інженерія, 5% – консалтингова інженерія.

Для України інжинірингова діяльність є новим напрямом підприємницької діяльності, наразі науковцями йому ще не надано однозначного визначення.

Законодавчо поняття інжинірингу в будівельній сфері закріплено з 2006 року Законом України «Про архітектурну діяльність», яким інжинірингова діяльність у сфері будівництва (інжиніринг) визначається як діяльність із надання послуг інженерного й технічного характеру, до яких належать проведення попередніх техніко-економічних обґрунтувань і досліджень, експертиза проекту, розроблення програм фінансування будівництва, організація виготовлення проектної документації, проведення конкурсів торгів, укладання договорів підряду, координація діяльності всіх учасників будівництва, здійснення технічного нагляду та консультації економічного, фінансового чи іншого характеру [5].

У США інжиніринг трактується як сфера комерційно-інженерної-консультаційної діяльності, до якої входять польові дослідження і збирання технічних даних, підготовка за результатами виключно таких досліджень доповідей і звітів, розроблення планів, проектів, креслень і специфікацій, підготовка та проведення торгів,

допомога в укладанні контрактів, інспектування будівництва, випробування, в т. ч. випробування устаткування, приймання, проведення оцінок тощо [15, с. 3].

Інжинірингова діяльність – це творче застосування наукових методів і принципів до проектування й розроблення будівель (споруд), машин, апаратів, виробничих процесів і методів їх використання окремо чи в комбінації [13].

Деякі науковці переконані, що це роботи й послуги, які потребують проведення науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт, підготовку проектних пропозицій і техніко-економічних обґрунтувань будівництва промислових та інших господарських об'єктів; проведення інженерно-пошукових робіт для спорудження об'єктів, проектування конструкторських і технологічних процесів [2].

Необхідно погодитися з думкою О. Кузьміна та Н. Городиської, які вважають, що досить складно надати точний перелік робочих місць і послуг для включення в «пакет інжинірингу», оскільки він залежить від вибору клієнта й особливостей тієї чи іншої сфери економіки. Варто також звернути увагу на динаміку ринкової ситуації, оскільки можуть виникнути нові типи робочих місць і послуг. Установлення ексклюзивного переліку інженерних робочих місць і послуг із цієї причини може призвести до юридичних конфліктів у майбутньому, а також до чіткого визначення цього виду діяльності в законодавстві [8].

Беручи до уваги сучасний стан механізмів публічного управління у сфері регулювання будівельно-інжинірингової діяльності, варто зауважити, що вони вимагають глибокого теоретичного розуміння. З одного боку, це пов'язано з тим, що будівництво передбачає виконання складних проектів і в деяких випадках досить небезпечних. З іншого боку, будівництво вимагає використання якісних будівельних ресурсів на всіх етапах життєвого циклу об'єкта (від проекту до здачі в експлуатацію).

Одним із головних завдань публічного управління інжиніринговою діяльністю в будівництві є зростання її ставок у країні й гарантування високого рівня попиту населення. Основою публічного управління інженерно-будівельних робіт є такі аспекти [12]:

1) розроблення законодавства з питань будівництва;

2) державне планування територій на державному та регіональному рівнях для моніторингу розроблення містобудівних документів;

3) формулювання й затвердження будівельних норм, національних стандартів, гармонізованих із міжнародними нормами;

4) державне ліцензування та сертифікація окремих видів будівельної діяльності;

5) формування містобудівного кадастру та його моніторинг;

6) оформлення, декларування й видача будівельних дозволів;

7) державний контроль за дотриманням у сфері будівництва тощо.

На думку Н. Трофуненко, перспективним напрямом розвитку інжинірингової діяльності в галузі будівництва є впровадження методу індивідуальної відповідальності окремих учасників інжинірингового процесу. Цей підхід передбачає, що штрафні санкції за злочини застосовуватимуться не тільки до комерційних структур, а й до фізичних осіб, які, у свою чергу, є виконавцями робіт. Безумовно, цей механізм матиме позитивний ефект, що відобразиться на якості робіт і сприятиме зростанню конкурентоспроможності інжинірингових компаній, так як практика впровадження особистого контролю з боку безпосередніх виконавців є загальноприйнятою в усьому світі [14].

О. Непомнящий зазначає, що теоретичне поняття «інженер-консультант» варто розглядати з погляду як спеціалізованої інжинірингової організації, так й окремого фахівця, якого долучають до процесу реалізації будівельного проекту в межах делегованих йому замовником з метою надання фахових консультацій, проведення цільового відбору підрядних організацій чи постачальників, проведення незалежного моніторингу та аудиту будівельного виробництва з потенційною можливістю залучення до спорів між учасниками договірних відносин [11].

Вітчизняні науковці Ю. Козак та Н. Логвінова переконані, що інженер-консультант – це консультативна фірма, що на договірних засадах із замовником будівництва виконує низку робіт, а саме: проводить консультування, використовуючи власний технічний досвід чи технічний досвід працівників; ухвалює від імені замовника на об'єкті певні рішення, обмежені договором між замовником та інженером-консультантом; виконує низку незалежних функцій, обмежених договором [6, с. 129].

Варто звернути увагу на досвід підготовки інженерів-консультантів, який безпосередньо підтверджує гіпотезу, що інженери-консультанти є ключовим персоналом інжинірингових компаній

за рахунок вироблених ефективних методик навчання, що включають таке [10]:

- залучення до навчання представників різних ланок інжинірингової діяльності в будівництві;
- узагальнення й аналіз отриманої інформації;
- комплексне вивчення основного матеріалу.

Для забезпечення успішного будівельного проекту залучення інженерів-консультантів може бути необхідним на різних стадіях життєвого циклу проекту, задовго до стадії будівництва.

Життєвий цикл проекту можна умовно поділити на такі складники. Перші три етапи життєвого циклу проекту пов'язані з ідентифікацією потенційного проекту й визначенням і вибором найбільш здійсненого проекту, який може задовольнити потребу.

Наступні три кроки включають розроблення проекту до завершального етапу проектування та закупівлю підрядника для будівництва проекту.

Після цього проект буде реалізований, об'єкт побудований і переданий замовнику, який буде забезпечений усіма технологіями, необхідними для експлуатації та обслуговування завершеного будівництвом об'єкта, а також план розпорядження чи відновлення об'єкта в кінці його строку експлуатації.

На початковому етапі (пов'язаному з ідентифікацією) вже є сенс залучити спеціалізованого інженера-консультанта, який би допоміг бенефіціару ідентифікувати причини та потенційні рішення проблем, а також кількість потенційних проектів. На наступному етапі (пов'язаному з концепцією й рентабельністю) можна розпочинати проведення конкурсного відбору послуг інженера-консультанта або іншого спеціаліста, що пов'язані з розробленням більш детального концептуального проекту.

Надання послуг інженера-консультанта може становити більшу цінність саме на ранніх етапах проектного циклу, а отже, вважається, що функціональність і якість запропонованих послуг є набагато важливішими, ніж їх вартість.

Науковці І. Вахович, О. Галінський і Т. Цифра вважають, що одним із пріоритетних напрямів діяльності інженера-консультанта є зниження вартості проекту, яке зумовлено ефективністю контролю за витратами на етапі будівництва [3], що, у свою чергу, сприяє ефективності й оптимізації підприємства за рахунок своєчасного проведення ідентифікації, розрахунку та розподілу ризиків запланованих проектів.

Хоча однією з функцій інженера-консультанта є здійснення технічного нагляду, повний перелік

функцій визначається передусім потребами певного проекту й відповідними вимогами замовника. При цьому технічний нагляд може здійснюватися й поза межами послуг, які надає інженер-консультант, наприклад, власними силами замовника будівництва.

За усталеною міжнародною практикою, інженер-консультант може поєднувати виконання різних функцій (на прикладі «Білої книги» FIDIC, що регулює відносини між замовником і консультантом) (див. рис. 1).



Рис. 1. Обов'язки й повноваження інженера в межах типового договору

Основні послуги, що надаються інженером-консультантом, такі [9]:

- визначення переліку завдань, розроблення концепції, економічне та соціальне обґрунтування;
- збирання вихідних даних для проектування, у тому числі містобудівних умов та обмежень, технічних умов, складання завдання на проектування;
- розроблення й надання замовнику попереднього звіту, що містить фінансовий аналіз і прогноз ефективності проекту, екологічні аспекти, дослідження соціального впливу, а також перелік можливих ризиків на підставі проведеного аналізу та положень інвестиційного проекту;
- підготовка тендерної документації, консультації щодо процедури визначення переможця конкурсу, участь в оцінюванні тендерних пропозицій;
- аналіз наявного стану реалізації проекту і своєчасне інформування замовника щодо залучених до виконання робіт субпідрядників;
- надання пропозицій щодо здешевлення вартості будівництва та покращення його якісних характеристик на підставі аналізу можливих

альтернативних методів виконання робіт, заміни матеріалів та обладнання;

– надання замовнику рекомендацій щодо залучення до науково-технічного супроводу проекту відповідних фахівців і/або організацій, здійснення технічного нагляду за будівництвом відповідно до контракту;

– перевірка відповідності виконаних будівельних робіт, конструкцій, застосованих виробів, матеріалів та обладнання проектним рішенням, вимогам державних будівельних норм і національних стандартів;

– захист законних прав та інтересів замовника, аналіз фактів і виявлення проблем, ініціювання утворення органів з досудового розгляду й урегулювання спорів під час реалізації проекту.

Поширення терміна «інженер-консультант» відбулося у зв'язку з використанням стандартних контрактних форм Міжнародної федерації інженерів-консультантів (далі – FIDIC). FIDIC створює стандартизовані форми контрактів, пов'язані з будівництвом, що застосовуються на світовому рівні зазвичай на прохання міжнародних фінансових установ переважно в країнах, які мають значний потенціал і стрімко розвиваються.

Натепер у національному законодавстві відбуваються зміни щодо розвитку в державі ринку інжинірингово-консалтингових послуг і максимального їх наближення до європейського рівня, а також запровадження інституції «інженер-консультант» в Україні.

На сучасному етапі розроблено низку нормативно-правових документів, що регулюють діяльність інженера-консультанта, а саме:

– Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження вимог щодо проведення контролю якості робіт з нового будівництва, реконструкції та ремонту автомобільних доріг загального користування» від 28.12.2016 № 1065, якою визначено поняття «інженер-консультант» у дорожньому будівництві, його права й обов'язки;

– Наказ Мінсоцполітики «Про затвердження мінімальних вимог з охорони праці на тимчасових або мобільних будівельних майданчиках» від

23.06.2017 № 1050, де визначено термін «інженер-консультант»;

– Наказ Мінекономрозвитку «Про затвердження зміни № 6 до національного класифікатора України ДК 003:2010» від 26.10.2017 № 1542, яким до зазначеного класифікатора за кодом 2142.2 включено нову професію «інженер-консультант (будівництво)»;

– Наказ Мінрегіону «Про внесення змін до Довідника кваліфікаційних характеристик професій працівників «Будівельні, монтажні та ремонтно-будівельні роботи» від 08.08.2017 № 192 (зі змінами, внесеними Наказом від 29.12.2017 № 350), де встановлено кваліфікаційні вимоги до цієї професії із зазначенням необхідності отримання сертифіката за кваліфікацією інженера-консультанта (будівництво), виданого органом, акредитованим у встановленому законодавством порядку, що сприятиме наближенню способів підтвердження кваліфікації управлінців у галузі будівництва до європейського рівня.

Отже, сьогодні публічне управління діяльністю інженерів-консультантів має щонайменше охоплювати такі аспекти: поліпшення методів і форм роботи інженерів-консультантів, поліпшення умов праці та розвиток стимулів для більш широкого запровадження цієї інституції.

**Висновки.** У статті здійснено теоретичне обґрунтування окремих питань публічного управління інжиніринговою діяльністю в будівництві із залученням інженера-консультанта. Проаналізовано останні дослідження та публікації українських учених щодо зазначеної проблематики. Визначено основні дефініції, такі як «публічне управління», «інжинірингова діяльність», «інженер-консультант», і виявлено аспекти, що впливають на розвиток будівельної галузі. Зауважено, що в українському законодавстві поступово відбуваються зміни щодо розвитку в державі ринку інжинірингово-консалтингових послуг. Наголошено на необхідності сертифікації за професією «інженер-консультант» для максимального наближення управлінців у галузі будівництва до європейського рівня.

### Список літератури:

1. Бельська Т.В. Державна політика та державне управління в умовах впливу глобального громадянського суспільства: дис. ... докт. наук з держ. упр.: спец. 25.00.01. Дніпро, 2017. 402 с.
2. Проблеми трансферу інтелектуального капіталу в системі об'єктів права інтелектуальної власності і нематеріальних активів / В.С. Білоусько, М.І. Беленкова, Т.Ю. Білоусько, В.М. Тимчук. *Вісник Центру наукового забезпечення агропромислового виробництва Харківської області*. 2011. Вип. 10. С. 348–361.
3. Вахович І.В., Галінський О.М., Цифра Т.Ю. Міжнародна практика формування договірних відносин у будівництві. Київ: НДІБВ, 2012. № 54. С. 3–7.

4. Глосарій Програми розвитку ООН. URL: <http://www.unpan.org/Directories/ UNPublicAdministration Glossary/> (дата звернення: 20.01.2018).
5. Про архітектурну діяльність: Закон України від 20 травня 1999 р. № 687-XIV. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/687-14> (дата звернення: 15.01.2018).
6. Міжнародна торгівля: навчальний посібник / Ю.Г. Козак, Н.С. Логвінова, Н.В. Притула та ін. Київ: Центр учбової літ., 2015. 272 с.
7. Колесникова К.О. Співвідношення державного управління та публічного адміністрування у процесі суспільної трансформації. *Публічне управління: теорія та практика*. 2013. Вип. 3. С. 41–45. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2013-3/doc/1/06.pdf> (дата звернення: 17.01.2019).
8. Кузьмін О.Є., Городиська Н.А. Концептуальні положення визначення сутності інжинірингових підприємств. *Нац. ун-т «Львівська політехніка»*. 2012. С. 131–135 URL: [http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/12556/1/25\\_131-135\\_Vis\\_722\\_menegment.pdf](http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/12556/1/25_131-135_Vis_722_menegment.pdf) (дата звернення: 04.02.2019).
9. Інженер-консультант: суб'єкт господарювання і фахівець / О.М. Непомнящий, А.В. Гаврилов, О.В. Медведчук, І.В. Хараїм. *Вісн. будівельника*. 2018. № 2. С. 4–14. URL: <http://strategia.gov.ua/wp-content/uploads/2018/05/stattia-inzhener-konsultant.pdf> (дата звернення: 04.02.2019).
10. Непомнящий О.М. Інжиніринг: деякі аспекти підвищення кваліфікації ключового персоналу. *Державна служба: аспекти та практики*. 2017. № 2 (52). URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2017-2/doc/5/01.pdf> (дата звернення: 04.08.18).
11. Непомнящий О.М., Хараїм І.В. Стан та перспективи організаційно-правового забезпечення діяльності інженера-консультанта в Україні. *Державне управління, удосконалення та розвиток*. 2018. № 2. URL: [http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/2\\_2018/5.pdf](http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/2_2018/5.pdf) (дата звернення: 09.10.2018).
12. Сафонов Ю.М., Кравець В.Р., Олюха В.Г. Економіко-правові основи капітального будівництва: навчальний посібник. Київ: Центр учбової літ., 2014. 239 с.
13. Теория и практика инжиниринга. *Деловой портал «Управление производством»*. 2010. URL: <http://www.up-pro.ru/library/modernization/engineering/teorya-i-praktik.html> (дата звернення: 11.02.2019).
14. Трофуненко Н.В. Сертифікація відповідальних виконавців у будівництві. *Правничий часопис Донецького ун-ту*. 2013. № 1. С. 97–103.
15. A Guidance for the Engagement of Engineering Services. *Consulting Engineering*. NY, 1972. 7 p.
16. Keeling D. Management in Government. London: Allen & Unwin, 1972. 216 p.

#### ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ ИНЖИНИРИНГОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ В СТРОИТЕЛЬСТВЕ С ПРИВЛЕЧЕНИЕМ ИНЖЕНЕРА-КОНСУЛЬТАНТА

*В статье рассмотрены теоретические аспекты публичного управления инжиниринговой деятельностью в строительстве с привлечением инженера-консультанта. Осуществлен анализ последних научных работ отечественных исследователей в данной тематике. Выявлены аспекты, влияющие на развитие строительной отрасли. Отмечено, что в украинском законодательстве постепенно происходят изменения по развитию в стране рынка инжинирингово-консалтинговых услуг. Отмечена необходимость во введении института «инженер-консультант».*

**Ключевые слова:** инженер-консультант, строительная отрасль, государственное управление, инвестиционная политика, инжиниринг.

#### THEORETICAL AND METHODOLOGICAL ASPECTS OF PUBLIC MANAGEMENT OF ENGINEERING ACTIVITY IN CONSTRUCTION BY INVOLVING CONSULTING ENGINEER

*The article deals with theoretical aspects of public management of engineering activities in construction with the involvement of a consulting engineer. The analysis of the recent scientific works of domestic researchers in the given subject is carried out. The aspects influencing the development of the construction industry are identified. It is noted that the Ukrainian legislation gradually is witnessing changes concerning development of the market of engineering and consulting services in the state. The necessity of implementing the “consulting engineer” institution is emphasized.*

**Key words:** consulting engineer, construction industry, governance, investment policy, engineering.



УДК 351.773:330.131

**Худошина О.В.**Управління ліцензування та контролю якості надання медичної допомоги  
Міністерства охорони здоров'я України**Курділь Н.В.**ДП «Науковий центр превентивної токсикології, харчової та хімічної безпеки  
імені академіка Л.І. Медведя Міністерства охорони здоров'я України»

## РИЗИКООРІЄНТОВАНИЙ ПІДХІД ЯК ОСНОВА ДЛЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ МЕДИЧНОЇ ПРАКТИКИ В УКРАЇНІ

*У статті розглянуті адміністративно-правові важелі державного регулювання державного контролю господарської діяльності з медичної практики в Україні. Авторами викладений підхід до запровадження ризикоорієнтованого підходу до діяльності суб'єктів господарювання. Зазначається, що постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності з медичної практики і визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду Міністерством охорони здоров'я» від 10 травня 2018 р. № 342 – це важливий інструмент урегулювання взаємовідносин між керівниками закладів охорони здоров'я, фізичними особами-підприємцями, які надають медичну допомогу й медичні послуги, та особами, уповноваженими здійснювати державний нагляд. Підкреслюється, що важливим завданням у сфері господарської діяльності з медичної практики сьогодні є впровадження ризикоорієнтованого підходу, що дозволить: забезпечити оптимальний перерозподіл уваги органу державного нагляду у сфері охорони здоров'я з менш ризикових суб'єктів господарювання на більш ризикові; здійснювати заходи державного контролю на принципах плановості й системності; підвищити об'єктивність, прозорість та неупередженість здійснення заходів державного нагляду; виявляти та запобігати виникненню порушень вимог законодавства.*

**Ключові слова:** державне управління, медична практика, ліцензування, оцінка ризику.

**Постановка проблеми.** Наукове дослідження було здійснено в рамках науково-дослідної роботи, що виконувалася відповідно до комплексного наукового проекту Національної академії державного управління при Президентові України «Державне управління та місцеве самоврядування» (державний реєстраційний номер 0199U002827). Для визначення перспектив застосування ризикоорієнтованого підходу в діяльності суб'єктів господарювання у сфері охорони здоров'я оцінювалися сучасні інструменти державного нагляду і контролю за суб'єктами господарювання, що здійснюють провадження господарської діяльності з медичної практики в аспекті зменшення регуляторного тиску на надавачів медичної допомоги та медичних послуг.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Сьогодні питанням державного регулювання державного контролю в науці господарського права та охорони здоров'я не приділяється достатньо уваги. Лише окремі правові аспекти ліцензування як одного з механізмів якості медичної допомоги розроблені в науково-теоретичних дослідженнях,

зокрема, в роботах В.М. Рудого [12], О.Ю. Оболенського, І.М. Солоненко, Л.І. Жаліло та ін. [13], В.М. Пашкова [14], Я.Ф. Радиша і М.М. Білінської [15]. Разом із тим багато теоретичних та практичних питань державного контролю не розроблені або недостатньо розроблені в науковій літературі. Зокрема, недостатньо вивченими видаються питання механізмів державного контролю в контексті динамічних змін, які відбуваються наразі в правовому полі медичної галузі. Таким чином, сучасні трансформаційні процеси, що значно прискорилися останніми роками в українському суспільстві та безпосередньо впливають на сферу державного управління в медичній галузі, зумовлюють необхідність розвитку та впровадження нових підходів державного регулювання державного контролю господарської діяльності з медичної практики.

**Постановка завдання.** Метою даного дослідження є аналіз сучасного стану адміністративно-правових важелів державного регулювання державного контролю господарської діяльності з медичної практики для подальшого формування

рекомендацій щодо їх вдосконалення. Методичною основою дослідження є загальнонаукові методи: аналізу й синтезу – для вивчення вітчизняного досвіду державного регулювання державного контролю господарської діяльності з медичної практики; систематизації та класифікації – для відокремлення ризикоорієнтованого підходу у сфері господарської діяльності з медичної практики.

#### **Виклад основного матеріалу дослідження.**

В умовах трансформаційних сучасних змін перед українською державою як ніколи гостро постає питання забезпечення конституційного права людини на якісну та доступну медичну допомогу. Якісна медична допомога в демократичному суспільстві може бути забезпечена лише за умови спільної відповідальності як із боку суб'єктів господарювання, які здійснюють господарську діяльність із медичної практики, так і з боку держави. Ця спільна відповідальність має базуватися на чіткому розподілі повноважень між державою та суб'єктами господарювання. Так, із метою збереження і зміцнення здоров'я населення з боку держави повинен відбуватись відповідний нагляд та контроль за суб'єктами господарювання, які здійснюють упровадження господарської діяльності з медичної практики, з урахуванням зменшення регуляторного тиску на надавачів медичної допомоги та медичних послуг. У цьому аспекті приклад багатьох країн Європейського Союзу та світу демонструє ефективність застосування ризикоорієнтованого підходу в діяльності суб'єктів господарювання у сфері охорони здоров'я [14; 15].

Ефективність державного регулювання ризикоорієнтованого підходу державного контролю господарської діяльності з медичної практики в умовах проведення економічної реформи в Україні залежить від розвитку адміністративно-правових важелів. Однак цей процес доволі складний і суперечливий, що відображає проблеми і труднощі української економіки в період трансформації. Варто з позицій публічного управління медичною галуззю зосередити увагу на аналізі механізмів державного регулювання державного контролю господарської діяльності з медичної практики шляхом запровадження ризикоорієнтованого підходу до суб'єктів господарювання з метою вироблення практичних шляхів щодо його вдосконалення в умовах реформування.

Частиною першою статті 33 Основ законодавства України про охорону здоров'я передбачено, що «медична допомога надається відповідно до медичних показань професійно підготовленими медичними працівниками, які перебувають у тру-

дових відносинах із закладами охорони здоров'я, що забезпечують надання медичної допомоги згідно з одержаною відповідно до закону ліцензією, та фізичними особами – підприємцями, які зареєстровані та одержали відповідну ліцензію в установленому законом порядку і можуть перебувати з цими закладами у цивільно-правових відносинах». Міністерство охорони здоров'я України здійснює державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності з медичної практики відповідно до вимог: Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [1] і Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» [2]; переліку органів ліцензування, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 05 серпня 2015 року № 609 «Про затвердження переліку органів ліцензування та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» [8], Положення про Міністерство охорони здоров'я України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 року № 267 [11], Постанови Кабінету Міністрів України від 2 березня 2016 року № 285 «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з медичної практики» [5] та інших нормативно-правових актів [3–7; 9–10].

Медична допомога надається в закладах охорони здоров'я, перелік яких затверджений наказом Міністерства охорони здоров'я України від 28 жовтня 2002 року № 385, зареєстрований у Міністерстві юстиції України 12.11.2002 за № 892/7180 «Про затвердження переліків закладів охорони здоров'я, лікарських, провізорських посад та посад молодших спеціалістів із фармацевтичною освітою в закладах охорони здоров'я» [10].

Нова постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності з медичної практики і визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю) Міністерством охорони здоров'я» [6] – це ще один крок на шляху врегулювання взаємовідносин між керівниками закладів охорони здоров'я, фізичними особами – підприємцями, які надають медичну допомогу й медичні послуги та особами, уповноваженими здійснювати державний нагляд (контроль).

Стратегією сталого розвитку «Україна-2020» [4] визначено заходи щодо відходу від системи тотального обтяжливого контролю за всіма суб'єктами господарської діяльності на основі

запровадження ризикоорієнтованого підходу державного контролю.

Частиною другою статті 5 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [1] визначено, що орган державного нагляду (контролю) визначає у віднесеній до його відання сфері критерії, за якими оцінюється ступінь ризику від здійснення господарської діяльності. Критерії, за якими оцінюється ступінь ризику від здійснення господарської діяльності і періодичність проведення планових заходів, затверджуються Кабінетом Міністрів України за поданням органу державного нагляду (контролю).

Із метою забезпечення органами державного нагляду (контролю) єдиного підходу до розроблення критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю), постановою Кабінету Міністрів України від 10 травня 2018 року № 342 була затверджена Методика розроблення критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю), відповідно до якої була розроблена постанова про критерії та ступені ризику від провадження господарської діяльності з медичної практики [6]. Зазначеним документом збалансовано заходи державного (нагляду) контролю за дотримання ліцензійних умов провадження господарської діяльності з медичної практики в Україні, що здійснюються Міністерством охорони здоров'я, залежно від ступеня ризику та критеріїв розподілу шляхом впровадження відповідної періодичності здійснення заходів державного контролю. Положення постанови спрямовано на вдосконалення системи державного контролю, забезпечення плановості та прозорості заходів, єдиного підходу до їх планування, дотримання суб'єктами господарювання вимог чинного законодавства України у сфері охорони здоров'я.

Основним завданням запровадження відповідних змін є виконання вимог законодавства України, що регулює здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності з медичної практики на підставі ризикоорієнтованого підходу.

Виконання наведеного вище завдання дозволить: забезпечити оптимальний перерозподіл уваги органу державного нагляду (контролю) у сфері охорони здоров'я з менш ризикових суб'єктів

господарювання на більш ризикові; здійснювати заходи державного контролю органом державного нагляду (контролю) у сфері охорони здоров'я на принципах плановості й системності та гарантувати інтереси держави у сфері охорони здоров'я; підвищити об'єктивність, прозорість та неупередженість здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері охорони здоров'я; виявляти та запобігати виникненню порушень вимог законодавства у сфері охорони здоров'я суб'єктами господарювання, що проваджують господарську діяльність із медичної практики.

Разом із тим визначено вичерпний перелік критеріїв оцінки ступеня ризику від здійснення господарської діяльності та врегульовано періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю). Зазначені зміни стосуються закладів охорони здоров'я та фізичних осіб-підприємців, які надають медичну допомогу та медичні послуги, а також осіб, уповноважених здійснювати державний нагляд (контроль).

Таким чином, запроваджені зміни зменшать кількість порушників вимог законодавства від провадження господарської діяльності з медичної практики при зменшенні регуляторного тиску на надавачів медичної допомоги та медичних послуг.

Розподіл суб'єктів господарювання за ступенями ризику матиме вплив на ключові інтереси всіх зацікавлених сторін, а саме:

1) якщо зацікавленою стороною будуть особи, вповноважені здійснювати державний нагляд (контроль), то ключовим інтересом буде підвищення якості медичної допомоги та медичних послуг. Очікуваний короткостроковий вплив на ключовий інтерес – збільшення кількості позапланових заходів державного нагляду (контролю), а очікуваний середньостроковий вплив – зменшення кількості порушників вимог законодавства у сфері медичної практики;

2) якщо зацікавленою стороною будуть керівники закладів охорони здоров'я та фізичні особи – підприємці, то ключовим інтересом буде отримання прибутку від надання медичної допомоги та медичних послуг. Очікуваний короткостроковий вплив – ймовірність втратити ліцензію на провадження господарської діяльності з медичної практики, середньостроковий вплив – зменшення регуляторного тиску;

3) якщо зацікавленою стороною будуть особи, які звернулись за медичною допомогою або медичною послугою, то ключовим інтересом буде отримання якісної медичної допомоги та медичних послуг, а очікуваний вплив на ключовий

інтерес – зменшення кількості надавачів неякісної медичної допомоги та медичних послуг.

Розглянемо критерії, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності з медичної практики, їх показники та кількість балів за кожним показником.

1. Строк провадження господарської діяльності з медичної практики:

- 1) менше 3 років (13 балів);
- 2) 3–5 років (6 балів);
- 3) більше 5 років (3 бали).

2. Вид медичної допомоги, яку провадить суб'єкт господарювання:

- 4) екстрена, третинна (високоспеціалізована) (14 балів);
- 5) вторинна (спеціалізована) (5 балів);
- 6) первинна, паліативна, медична реабілітація (3 бали).

3. Дотримання суб'єктом господарювання вимог законодавства під час провадження господарської діяльності з медичної практики:

1) наявність порушення вимог законодавства від провадження господарської діяльності з медичної практики (крім тих, що виявлено за результатами клініко-експертної оцінки якості надання суб'єктом господарювання медичної допомоги), виявленого протягом останніх 2 років, що передують плановому періоду (23 бали);

2) наявність порушення вимог законодавства від провадження господарської діяльності з медичної практики (крім тих, що виявлено за результатами клініко-експертної оцінки якості надання суб'єктом господарювання медичної допомоги), виявленого протягом 2-4 років, що передують плановому періоду (11 балів);

3) відсутні порушення вимог законодавства від провадження господарської діяльності з медичної практики протягом останніх 5 років, що передують плановому періоду (0 балів).

4. Результати клініко-експертної оцінки якості надання суб'єктом господарювання медичної допомоги, що проведена протягом останніх 2–5 років, які передують плановому періоду:

1) виявлені порушення вимог законодавства у 3 та більше випадках клініко-експертної оцінки якості надання медичної допомоги (23 бали);

2) виявлені порушення вимог законодавства в 1-2 випадках клініко-експертної оцінки якості надання медичної допомоги (11 балів);

3) порушень вимог законодавства не виявлено (0 балів).

5. Кількість спеціальностей, за якими провадиться медична практика: більше 5 (13 балів); 3–5 (6 балів); менше 3 (3 бали).

6. Кількість позапланових заходів державного нагляду (контролю), проведених щодо суб'єкта господарювання протягом останніх 2–5 років, що передують плановому періоду, з підстав, передбачених абзацами третім, п'ятим, сьомим, дев'ятим частини першої статті 6 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»: 3 і більше (14 балів); 1–2 (6 балів); 0 (0 балів).

Від провадження господарської діяльності з медичної практики виникають ризики настання негативних наслідків.

1. Якщо ціль державного нагляду (контролю) – життя та здоров'я людини, то подія, що містить ризик настання негативних наслідків, – це неналежне надання медичної допомоги (послуг), а негативним наслідком буде шкода здоров'ю людини або смерть людини.

2. Якщо ціль державного нагляду (контролю) – належна якість продукції, робіт та послуг (немайнові блага), то подія, що містить ризик настання негативних наслідків, – це неналежне надання медичної допомоги (послуг), а негативним наслідком буде моральна шкода, заподіяна пацієнтові.

3. Якщо ціль державного нагляду (контролю) – належна якість продукції, робіт та послуг (майнові блага), то подія, що містить ризик настання негативних наслідків, – це неналежне надання медичної допомоги (послуг), а негативний наслідок – збитки, заподіяні пацієнтові, або збитки, заподіяні державі.

4. Якщо ціль державного нагляду (контролю) – навколишнє природне середовище, то подія, що містить ризик настання негативних наслідків, – це неналежний стан матеріально-технічної бази, недотримання правил техніки безпеки та/або санітарно-епідеміологічного режиму, а негативний наслідок – шкода навколишньому природному середовищу.

Віднесення суб'єкта господарювання до одного з трьох ступенів ризику здійснюється з урахуванням суми балів, нарахованих за всіма критеріями від провадження господарської діяльності з медичної практики:

від 41 до 100 балів – до високого ступеня ризику;

від 21 до 40 балів – до середнього ступеня ризику;

від 0 до 20 балів – до незначного ступеня ризику.

Періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю) Міністерством охорони здоров'я у сфері провадження господар-

ської діяльності з медичної практики здійснюються за діяльністю суб'єктів господарювання, яка віднесена до:

високого ступеня ризику – не частіше одного разу на два роки;

середнього ступеня ризику – не частіше одного разу на три роки;

незначного ступеня ризику – не частіше одного разу на п'ять років.

У разі коли за результатами не менш як двох останніх планових заходів державного нагляду (контролю) не виявлено фактів порушення вимог законодавства від провадження господарської діяльності з медичної практики, наступний плановий захід державного нагляду (контролю) щодо такого суб'єкта господарювання здійснюється не раніше ніж через установлений для відповідного ступеня ризику період, збільшений у 1,5 рази.

Зазначене положення не застосовується до суб'єктів господарювання, віднесених до високого ступеня ризику.

**Висновки.** Українська законодавча база у сфері державного нагляду (контролю) розвивається, що дає право робити певні оптимістичні прогнози в цій сфері. Утім, проблема вдосконалення адміністративно-правових важелів державного регулювання державного нагляду (контролю) на сучасному етапі економічного розвитку набуває надзвичайної актуальності. Істотною причиною їх недосконалості, з одного боку, є відсутність чітких механізмів державного управління даною сферою, а з іншого – недостатність ґрунтовних наукових досліджень, які б охоплювали весь спектр державного регулювання правовідносин у різних сферах діяльності медичної галузі і базувалися б на кращих зразках світових практик.

Таким чином, у процесі дослідження виявлено необхідність поглибленого вивчення світового досвіду державного регулювання державного контролю господарської діяльності з медичної практики в Україні на засадах ризикоорієнтованого підходу.

### Список літератури:

1. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 2 березня 2007 р. № 222-VIII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 29. Ст. 389.
2. Про ліцензування видів господарської діяльності : Закон України від 2 березня 2015 р. № 222-VIII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 23. Ст. 158.
3. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19 листопада 1992 р. № 2801-XII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 4. Ст. 19.
4. Про стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 р. / Президент України. *Офіційний вісник Президента України*. 2015. № 2. С. 14. Ст. 154.
5. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з медичної практики : постанова Кабінету Міністрів України від 02 березня 2016 р. № 285 / Верховна Рада України. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/285-2016-p> (дата звернення: 28.03.2019).
6. Про затвердження методик розроблення критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю), а також уніфікованих форм актів, що складаються за результатами проведення планових (позапланових) заходів державного нагляду (контролю) : постанова Кабінету Міністрів України від 10 травня 2018 р. № 342 / Верховна Рада України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/342-2018-p> (дата звернення: 28.03.2019).
7. Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності з медичної практики і визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю) Міністерством охорони здоров'я : постанова Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 р. № 1163 / Верховна Рада України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1163-2018-p> (дата звернення: 28.03.2019).
8. Про затвердження переліку органів ліцензування та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 05 серпня 2015 р. № 609 / Верховна Рада України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/609-2015-p> (дата звернення: 28.03.2019).
9. Про порядок контролю якості медичної допомоги : наказ Міністерства охорони здоров'я України від 28 вересня 2012 р. № 752 / Верховна Рада України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1996-12> (дата звернення: 28.03.2019).
10. Про затвердження переліків закладів охорони здоров'я, лікарських, провізорських посад та посад молодших спеціалістів з фармацевтичною освітою у закладах охорони здоров'я : наказ Міністерства охорони здоров'я України від 28 жовтня 2002 р. № 385 / Верховна Рада України. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0892-02> (дата звернення: 28.03.2019).

11. Положення про Міністерство охорони здоров'я України : постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 р. № 267 / Верховна Рада України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/267-2015-p> (дата звернення: 28.03.2019).
12. Рудий В.М. Законодавче забезпечення реформи системи охорони здоров'я в Україні : монограф. Київ : Сфера, 2005. 272 с.
13. Оболенський О.Ю., Солоненко І.М., Жаліло Л.І. та ін. Управління охороною здоров'я на місцевому рівні: національний та зарубіжний досвід. Київ : Асоціація міст України та громад, 2007. 191 с.
14. Пашков В.М. Проблеми господарсько-правового забезпечення відносин в сфері охорони здоров'я : автореф. дис. докт. юрид. наук : спец. 12.00.04 «Господарське право, господарсько-процесуальне право» ; Національна юридична академія України імені Я. Мудрого. Харків, 2010. 20 с.
15. Радиш Я.Ф., Бахтєєва Т.Д. Державне управління охороною здоров'я в Україні: генезис і перспективи розвитку / за ред. М.М. Білинської. Київ : Вид-во НАДУ, 2013. 424 с.

### **РИСКООРИЕНТИРОВАННЫЙ ПОДХОД КАК ОСНОВА ДЛЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕДИЦИНСКОЙ ПРАКТИКИ В УКРАИНЕ**

*В статье рассмотрены административно-правовые рычаги государственного регулирования хозяйственной деятельности в медицинской практике в Украине. Авторами изложен подход к внедрению рискоориентированного подхода к деятельности субъектов хозяйствования. Отмечается, что постановление Кабинета Министров Украины «Об утверждении критериев, по которым оценивается степень риска от осуществления хозяйственной деятельности в медицинской практике и определяется периодичность проведения плановых мероприятий государственного надзора Министерством здравоохранения» от 10 мая 2018 № 342 – это важный инструмент урегулирования взаимоотношений между руководителями учреждений здравоохранения, физическими лицами –предпринимателями, которые оказывают медицинскую помощь и медицинские услуги, и лицами, уполномоченными осуществлять государственный надзор. Подчеркивается, что важной задачей в сфере хозяйственной деятельности в медицинской практике сегодня является внедрение рискоориентированного подхода, что позволит: обеспечить оптимальное перераспределение внимания органа государственного надзора в сфере здравоохранения с менее рискованных субъектов хозяйствования на более рискованные; осуществлять мероприятия государственного контроля на принципах плановости и системности; повысить объективность, прозрачность и беспристрастность осуществления мероприятий государственного надзора; выявлять и предотвращать возникновение нарушений законодательства.*

**Ключевые слова:** государственное управление, медицинская практика, лицензирование, оценка риска.

### **THE RISK-ORIENTED APPROACH AS A BASIS FOR IMPROVING THE LEGAL MECHANISM OF STATE REGULATION OF MEDICAL PRACTICE IN UKRAINE**

*The article deals with the administrative and legal levers of state regulation of state control of economic activity in medical practice in Ukraine. The authors propose the risk-oriented approach to the activities of business entities. The authors note that the resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On Approval of the criteria for assessing the degree of risk from the conduct of economic activity in medical practice and the frequency of implementation of planned state supervision measures by the Ministry of Health” of May 10, 2018, No. 342 is an important instrument for regulating relationships between healthcare providers, individual entrepreneurs who provide medical care and medical services, and those authorized to carry out state supervision. Emphasizes that an important task in the field of economic activity in medical practice is the introduction of a risk-oriented approach that will allow: to ensure optimal redistribution of the attention of the public health oversight body from less risky subjects to more risky; to carry out measures of state control on the principles of planning and systematic; to increase objectivity, transparency and impartiality of state supervision measures; to detect and prevent the occurrence of violations of the requirements of the legislation.*

**Key words:** state administration, medical practice, licensing, risk assessment.

УДК [351:378:796.011.3](477)

**Шевчук О.Р.**

Національний університет цивільного захисту України

## СОЦІАЛЬНО-ОРІЄНТОВАНІ НАПРЯМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЯК ФАКТОР ОПТИМІЗАЦІЇ РОЗВИТКУ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ І СПОРТУ

*У статті проведений системний аналіз соціально-орієнтованих напрямів державного регулювання як фактору оптимізації розвитку фізичної культури і спорту. Визначено наукові нароби українських вчених у сфері державного регулювання фізичною культурою та спортом. Досліджено становлення та генезис організаційних, правових, функціональних основ діяльності органів виконавчої влади України у сфері фізичної культури і спорту. Розглянуто проблеми становлення фізичної культури в Україні, різновид проявів виховного впливу, її стан, визначено значення фізичної культури в сучасному суспільстві.*

**Ключові слова:** державне регулювання, фізична культура та спорт, державне регулювання фізичної культури та спорту.

**Постановка проблеми** Українське суспільство вступило у фазу поступального розвитку, в умовах якого соціально-економічні й політичні перетворення спрямовані на утвердження гуманістичних цінностей і ідеалів, створення розвитку економіки й стійкої демократичної системи. Важливе місце в цьому процесі займають питання, пов'язані з життєдіяльністю самої людини, її здоров'ям і способом життя. Фізична культура, як один із аспектів загальної культури людини, її здорового способу життя, багато в чому визначає поведінку людини в навчанні, на виробництві, в побуті, у спілкуванні, сприяє вирішенню соціально-економічних, виховних і оздоровчих завдань. Фізична культура й спорт – це розвиток фізичних, естетичних і моральних якостей людської особистості, організація громадсько-корисної діяльності, дозвілля населення, профілактика захворювань, виховання підростаючого покоління.

Для ефективного державного регулювання необхідно враховувати закономірності розвитку фізичної культури й спорту й, у першу чергу, їх взаємозв'язок і взаємозумовленість, залежність від рівня розвитку виробничих відносин, економіки, науки й культури в країні, зважаючи на принципи сучасного менеджменту.

Загальна тенденція до погіршення стану здоров'я диктує необхідність кардинальних заходів щодо поширення фізичної культури й спорту, залучення жителів до здорового способу життя. Для цього необхідна продумана цілеспрямована робота фахівців фізичної культури й спорту в її різних підсистемах зі специфічними цілями,

завданнями, принципами, засобами, методами й формами організації. Аналіз літератури, характеристика різних систем оздоровчої фізичної культури свідчать про те, що існує досить багато засобів і технологій, здатних задовольнити будь-який смак. Головне в цьому питанні – це послідовне розширення матеріально-технічної бази фізичної культури й спорту, наявність досвідчених кадрів і фінансування як із боку держави, так і з боку муніципальних центрів, а в найбільш ефективних фізкультурно-спортивних організаціях – внаслідок отриманих доходів у результаті надання платних послуг населенню [1].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій** Аналіз наукової літератури свідчить про те, що існують різні підходи до розкриття сутнісної проблеми державного регулювання розвитку фізичної культури і спорту в державі. Державне регулювання можна розглядати як систему, як процес і як функцію складних самокерованих систем. Для визначення розроблення проблеми було розглянуто напрацювання науковців [1–6]

**Метою статті** є аналіз соціально-орієнтованих напрямів державного регулювання як фактору оптимізації розвитку фізичної культури і спорту.

**Виклад основного матеріалу** Як одна зі сфер соціальної діяльності, фізична культура впливає на процес соціалізації особистості. Це виражається в тому, що залучення до фізичної культури підвищує соціальну активність особистості, її авторитет у колективі, формує спосіб життя людини, її суспільні зв'язки й відносини. Подібний вплив проявляється у всіх видах соціальної діяльності: суспільно-політичній, сімейній,

професійній, пізнавальній. Таким чином, фізична культура задовольняє потребу людини в діяльності, у спілкуванні, в бажанні виявити себе, в саморозвитку, самоствердженні, формуванні її активної життєвої позиції [4].

Фізична культура сучасного суспільства впливає на процес соціальної інтеграції. Спілкування на основі фізкультурної діяльності стало однією із найпоширеніших форм не тільки міжособистісних відносин, але й міжнародних контактів, що охопили мільйони людей, усі країни й континенти. Особливо велика роль фізичної культури – в реалізації гуманних ідей співробітництва, дружби й взаєморозуміння між народами. Адже в процесі спортивної боротьби виховуються загальнолюдські цінності. Виразниками життєдіяльності системи і її компонентів є функції, які визначаються особливостями й закономірностями процесу формування рухових навичок і вдосконалення фізичних якостей. Функціональний аспект системи фізичної культури й спорту виражає її динамічний характер.

Для компонента процесу фізичного вдосконалення як для будь-якого наукового процесу характерні загальні й специфічні функції фізичної культури й фізичного виховання. До них можна віднести: виховну, освітню, соціальну, а також виробничу, оздоровчу, спортивну, рекреативну, реабілітаційну (специфічні).

Виховна функція проявляється в діяльності викладача, що використовує педагогічний вплив на студентів, вимагає вирішення поставлених завдань. При цьому в них формується дисциплінованість, відповідальність, ретельність й інші моральні й ділові якості. Безпосередньо через заняття фізичними вправами у студентів виховуються такі морально-вольові якості, як працьовитість, воля до перемоги, цілеспрямованість, завзятість у досягненні мети і т.д. [6, с. 39].

Крім того, фізична культура сприяє вихованню у студентів інтересу й переконаності в її необхідності, виробляється потреба в систематичних заняттях фізичними вправами.

Фізична культура реалізує й освітні функції, що проявляються в її використанні як навчального предмета в загальному освітньому процесі в країні. Освітня сторона фізичної культури пов'язана із засвоєнням людьми спеціальних знань про її роль і місце в житті людини й суспільства, вплив занять фізичними вправами на організм, методи, форми й закономірності фізичного вдосконалення людини, оволодіння різноманітними руховими навичками.

Систематичні заняття фізичною культурою збільшують інтелектуальні можливості людини, відіграють помітну роль у поліпшенні її розумової працездатності, що позитивно позначається на освітньому рівні, а студентській молоді допомагають більш успішно опановувати навчальний матеріал.

Виробнича функція фізичної культури полягає в задоволенні потреби суспільства в забезпеченні фізичної готовності людей до трудової діяльності, до захисту Батьківщини. Оздоровча функція фізичної культури полягає в її впливі на профілактику захворювань, зміцнення здоров'я. Широке впровадження фізичної культури у виробничу сферу й побут народу, прагнення зробити заняття фізичними вправами, спортом, туризмом природною й необхідною потребою кожної людини пов'язане, в першу чергу, з вирішенням оздоровчих завдань державного регулювання в зазначеній сфері.

Спортивна функція фізичної культури полягає у формуванні в ході тренувального процесу відповідної спортивної майстерності і її демонстрації під час змагань.

Спортивна функція фізичної культури найбільше яскраво проявляється у спорті вищих досягнень, де вона реалізується в найбільш обдарованій у фізичному відношенні молоді в досягненні найвищих результатів у вибраному виді спорту, що дозволяє самоствердитися, перевірити свої фізичні й духовні можливості.

Рекреативна функція виражається у використанні фізичної культури для організації змістовного відпочинку, активізації й підтримки фізичних і духовних сил людини, її естетичного й морального виховання, а також у якості системи заходів щодо профілактики стомлення і з метою задоволення емоційних запитів, особливо в процесі змагальної діяльності. Непередбачуваність результатів спортивної боротьби, суперництва, важлива роль перемоги в особистій долі її учасників, динамічна зміна результатів, їх «драматичність» надають спортивним змаганням неповторний емоційний ефект; задовольняється потреба населення в гарних, насичених видовищах [3].

Реабілітаційна функція фізичної культури спрямована на використання фізичних вправ як засобів лікування захворювань і відновлення функцій організму, порушених або втрачених унаслідок захворювань, травм, перевтоми тощо, трансформуючись у так звану лікувальну фізичну культуру.

Виділяючи різні функції фізичної культури, необхідно враховувати, що всі вони тісно пов'язані між собою. Кожна з них, зокрема оздоровча, виробнича й виховна, зумовлюючи розвиток цілком кон-



кретної підсистеми фізичної культури, аж ніяк не обмежується рамками охорони здоров'я та освіти, а реалізується, причому значною мірою, у сфері організації дозвілля населення або відновлення фізичних і духовних сил людини, профілактики й лікування захворювань і т.д.

Найважливішою закономірністю фізичної культури й спорту є їх взаємозв'язок і зумовленість рівнем розвитку виробничих відносин, економіки, науки, культури у країні. У свою чергу, ефективність розвитку економіки, науки й культури визначається станом фізичного й психічного здоров'я підростаючого покоління.

Іншою закономірністю розвитку фізичної культури й спорту є їх соціальний статус, що забезпечує всебічне вдосконалення фізичних здатностей, оздоровчу, трудову, оборонну спрямованість занять, прилучення до здорового способу життя. Фактично фізична культура й спорт є найважливішим засобом у боротьбі з гіподинамією й іншими факторами ризику, що ведуть до погіршення здоров'я людини.

Ще однією закономірністю розвитку фізичної культури й спорту є широке охоплення населення всіма видами фізкультурно-спортивної практики.

Найважливішою закономірністю розвитку фізичної культури й спорту є їх зв'язок не тільки з економічним базисом, але і з його «надбудовою»: ідеологією, політикою, мораллю, із трудовим, моральним, естетичним, військово-патріотичним вихованням, з усією духовною культурою суспільства.

Поряд з об'єктивними закономірностями соціального процесу розвитку фізичної культури й спорту склалися й певні закономірності державного регулювання цим процесом. У теорії державного регулювання їх розглядають як істотні, що повторюються, причинно-слідчі зв'язки між різними елементами управління фізичною культурою і спорту й іншими галузями економіки господарства. До них відносяться такі теоретичні положення:

1) системний підхід з обліком конкретних політичних і соціально-економічних перетворень у країні;

2) єдність діяльності державних і суспільних органів управління фізкультурно-спортивним рухом у країні;

3) оптимальна комбінація централізації й децентралізації в управлінні фізкультурно-спортивними об'єднаннями й організаціями;

4) єдність фізкультурних і спортивних інтересів;

5) застосування наукових форм організації й наукових методів на всіх рівнях управління;

6) різноманіття управлінських впливів.

В умовах ринкових відносин державне регулювання фізичною культурою й спортом здобуває характер соціально орієнтованого управління або менеджменту. Спортивний менеджмент являє собою теорію і практику соціального управління фізкультурними й спортивними організаціями в ринкових умовах [2, с. 60].

Сучасні принципи спортивного менеджменту – це основні закономірності й стійкі вимоги, за умов дотримання яких забезпечується ефективний розвиток організації. Під принципами спортивного менеджменту слід розуміти вихідні правила, а також вимоги й норми поведінки, якими слід керуватися менеджерам фізкультурно-спортивних організацій для забезпечення ефективного управління. Для спортивного менеджменту характерні такі принципи організації управління: поділу праці; повноваження й відповідальності; єдиноначальності; порядку й дисципліни; централізму; матеріального й морального заохочення працівників; корпоративності.

**Висновки.** Таким чином, характеризуючи фізичну культуру, слід мати на увазі, як мінімум, три аспекти: діяльнісний (фізична культура як процес або спосіб раціонально організованої рухової діяльності з удосконалення тілесної природи людини й забезпечення фізичної готовності до виконання своїх соціальних обов'язків у суспільстві), предметно-ціннісний (культура як сукупність предметів, що представляють певну цінність для задоволення суспільних і особистісних потреб в інтересах фізичного вдосконалення людини), персоніфіційно-результативний (як результат діяльності, втілений у самій людині, що й характеризує її фізичний стан, а також відношення до здорового способу життя).

Фізична культура і спорт є важливою складовою частиною соціально-економічної політики держави, спрямованої на ефективне використання їх засобів, методів і форм для оздоровлення нації, виховання молоді, формування здорового способу життя населення й гідного виступу українських спортсменів на міжнародних змаганнях різного рівня.

Її сутність полягає в тому, що сама поява й рівень розвитку фізичної культури перебуває в прямій залежності від способу виробництва, в той же час раціонально організована система фізичного виховання, що забезпечує зміцнення здоров'я, підвищення функціонального стану. Підтримка професійної працездатності сприяє відтворенню людського фактора й у цілому продуктивних сил держави.

**Список літератури:**

1. Вавренюк С. А. Генезис організаційно-правового забезпечення державного управління фізичним вихованням молоді на теренах України. Харків. 2014. № 2. URL : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2014-1/index.html>.
2. Гасюк І.Л. Економіко-правові аспекти державного стимулювання розвитку фізичної культури та спорту в Україні. Одеса : Вид-во ОРІДУ НАДУ, 2011. № 2(46). С. 58–61.
3. Куртова Г.Ю. Здоровий спосіб життя як пріоритетна цінність виховання сучасних дітей та молоді. Чернігів. 2008. Вип. 55. С. 168–170.
4. Марченко О. Формування фізичної культури студентів у процесі навчання у вищих навчальних закладах. Київ. 2008. № 2. С. 83–84.
5. Толстоухов А. Держава і молодь. *Соціальна психологія*. 2011. № 1(9). С. 162–163.
6. Формування здорового способу життя української молоді: стан, проблеми та перспективи : [щоріч. доп. Президентів України, Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України про становище молоді в Україні (за підсумками 2002 р.)]. Київ : Держ. ін-т проблем сім'ї та молоді. 2003. 250 с.

**СОЦИАЛЬНО-ОРИЕНТИРОВАННЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КАК ФАКТОР  
ОПТИМИЗАЦИИ РАЗВИТИЯ ФИЗИЧЕСКОЙ КУЛЬТУРЫ И СПОРТА**

*В статье проведен системный анализ социально-ориентированных направлений государственного регулирования как фактора оптимизации развития физической культуры и спорта. Определены научные наработки украинских ученых в сфере государственного регулирования физической культуры и спорта. Исследованы становление и генезис организационных, правовых, функциональных основ деятельности органов исполнительной власти Украины в сфере физической культуры и спорта. Рассмотрены проблемы становления физической культуры в Украине, разновидность проявлений воспитательного влияния, ее состояние, определено значение физической культуры в современном обществе.*

**Ключевые слова:** государственное регулирование, физическая культура и спорт, государственное регулирование физической культуры и спорта.

**SOCIAL-ORIENTED DIRECTIONS OF THE STATE REGULATION  
AS A FACTOR OF OPTIMIZATION OF PHYSICAL CULTURE AND SPORTS DEVELOPMENT**

*The article provides a systematic analysis of socially-oriented areas of state regulation as a factor for optimizing the development of physical culture and sports. The scientific materials of Ukrainian scientists in the field of state regulation of physical culture and sports are determined. The general tendency to the deterioration of health was investigated. It has been established that this dictates the need for drastic measures for the dissemination of physical culture and sports, and the familiarization of residents with a healthy lifestyle. For this, a well-thought-out purposeful work of specialists of physical culture and sports in its various subsystems with their specific goals, objectives, principles, means, methods and forms of organization is necessary. The analysis of the literature and the characteristics of various systems of recreational physical culture indicate that there are enough tools and technologies that can satisfy every taste.*

**Key words:** state regulation, physical culture and sport, state regulation of physical culture and sports.

## ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

УДК 351/354

**Самойлова О.В.**

Чорноморський національний університет імені Петра Могили

### МІГРАЦІЙНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ ЯК ЕЛЕМЕНТ РЕГІОНАЛЬНОЇ СТАБІЛЬНОСТІ

*Формування ефективної міграційної політики в Україні має виключно важливе значення для забезпечення всіх основних напрямів державної діяльності. Стаття має науково-дослідницький характер. У ній подається характеристика теоретичних засад дослідження міграційної політики, розкрито структурно-функціональні особливості державного органу, який реалізує державну політику у сфері міграції. Проаналізовано особливості процесу реалізації міграційної політики України та її інституційне забезпечення. Визначено, що Державна міграційна служба України є органом з формування та реалізації державної міграційної політики України.*

*У статті приділено увагу послугам, які надаються органами державної міграційної служби Миколаївської області, розкрито особливості міграційної політики й перспективи її оптимізації на прикладі Миколаївської області, а також процесу організації запобігання нелегальній міграції на території області, висвітлюються саме ті процеси, які відбуваються в органах міграційної служби. Наведено та обґрунтовано статистичні дані роботи органів міграційної служби Миколаївської області за 2017–2018 роки, здійснено оцінювання й аналіз діяльності, визначено пріоритетні напрями подальшого розвитку. Висвітлено процес боротьби з нелегальною міграцією, визначено шляхи впровадження нових методів у роботі.*

**Ключові слова:** міграційна політика, міграційні процеси, міграція, мігрант, нелегальна міграція, нелегальний мігрант.

**Постановка проблеми.** Українська сучасна система органів міграційної служби нині перебуває на стадії реформування й потребує подальшої оптимізації в цій сфері відповідно до стандартів розвинутих демократичних країн світу та міжнародних зобов'язань України на шляху до євроінтеграції. У сучасних умовах актуальною є проблема побудови досконалої системи надання адміністративних послуг громадянам органами міграційної служби, яка б працювала максимально оперативно та якісно.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Авторами статті досліджені такі законодавчі акти, які стосуються особливостей регулювання міграційної політики та міграційних процесів: Закон України «Про громадянство» від 18 січня 2001 р. № 2235-III; Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження зразка бланка, технічного опису та Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсним та знищення паспорта громадянина України для виїзду за кордон» від 7 травня 2014 р. за № 152, «Про затвердження зразка

бланка, технічного опису та Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсним та знищення паспорта громадянина України» від 25 березня 2015 р. № 302, «Про затвердження зразка, технічного опису бланка та Порядку оформлення, видачі, обміну, скасування, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсною та знищення посвідки на постійне проживання» від 25 квітня 2018 р. № 321. Проаналізовано статистичні дані щодо надання адміністративних послуг з урядового сайту Державної міграційної служби (далі – ДМС) України. Розглянуто особливості діяльності управління ДМС України в Миколаївській області.

Започаткували розв'язання питання функціонування інститутів державного регулювання міграційної політики України, виклали особистий погляд на досліджувану проблематику в наукових дослідженнях праці таких авторів, як М. Багмет, К. Бондаренко, В. Гіжевський, О. Гречко, О. Малиновська, Г. Москаль, С. Мосьондз, В. Муранова, Л. Наливайко, Н. Пархоменко, О. Піскун,

О. Позняк, Ю. Римаренко, Н. Тиндик, О. Чуприна, Г. Щерба, Б. Юськів.

**Постановка завдання. Мета статті** – розкриття особливостей організації роботи органів міграційної служби, а також проблем і перспектив боротьби з нелегальною міграцією в Миколаївській області.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** ДМС України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України (далі – КМУ) через Міністра внутрішніх справ і який реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів. ДМС України створюється та діє на підставі Положення про Державну міграційну службу України, яке затверджене Постановою КМУ від 20 серпня 2014 р. № 360 [1].

1 березня 2018 року відбулося засідання Ради національної безпеки і оборони України, на якому, зокрема, розглянуто пропозиції щодо вдосконалення процедур і посилення контролю для набуття громадянства України в частині обмеження й більш чіткого визначення підстав для набуття громадянства України, посилення відповідальності за порушення в цій сфері.

За підсумками засідання Рада національної безпеки і оборони України підтримала Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» та запропонувала Президентові України внести його для прийняття Верховною Радою України. 19 квітня 2018 р. за № 8297 у Верховній Раді України зареєстровано як невідкладний Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» щодо удосконалення окремих положень» [2], який подано Президентом України.

Законопроект створено з метою вдосконалення юридичних норм, що визначають підстави для набуття громадянства України передусім за територіальним походженням і додаткові підстави, за якими особи не можуть бути прийняті до громадянства України, а ще повноваження державних органів, які беруть участь у вирішенні питань громадянства України в частині перевірки підстав його набуття, погодження та прийняття рішення про оформлення громадянства, а також шляхи вдосконалення механізму припинення громадянства України в разі добровільного набуття громадяни-

ном України громадянства іншої країни, а також запобігання випадкам подвійного громадянства осіб, які набувають громадянство України.

Крім цього, з метою посилення відповідальності за незаконне володіння, викрадення, використання піддробних і фальсифікованих документів ДМС розроблено Проект Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України (щодо відповідальності за незаконне заволодіння, викрадення, привласнення, збут, підроблення та використання завідомих підроблених документів, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус)», який погоджено з МВС.

До процесу змін у законодавстві України про громадянство ДМС активно залучає міжнародні профільні організації та експертів провідних країн світу. Зокрема, нині налагоджено тісну співпрацю з МОМ, надається сприяння в дослідженні бізнес-процесів по громадянству ТОВ «Бейкер Тіллі Україна», з Посольством США в Україні узгоджено питання надання експертної допомоги (експерт США) щодо вдосконалення процедур отримання громадянства України з урахуванням світового досвіду.

1 березня 2018 р. Голова ДМС М. Соколюк з офіційним візитом відвідав Генеральний Секретаріат Інтерполу в м. Ліоні, Французька Республіка. Метою візиту було встановлення прямих безпосередніх контактів ДМС з Інтерполом для посилення співробітництва в питаннях протидії нелегальній міграції, торгівлі людьми, виявлення підроблених документів і документів, що визнані недійсними. Отримані за результатами поїдки напрацювання будуть використані для вдосконалення норм законодавства України про громадянство. Реагуючи на інформацію, поширену деякими українськими ЗМІ, щодо можливості отримання громадянства України на підставі ДНК-експертизи, ДМС проведено відповідну перевірку, за результатами якої відомо про один випадок отримання громадянства України на підставі рішення суду, винесеного за результатами ДНК-експертизи [3].

З 2017 р. ДМС України розпочато комплекс заходів щодо виявлення фактів і запобігання фактам незаконного документування осіб паспортами громадянина України. Зокрема, у 2017 р. ДМС розпочато оцифровування паперових заяв про видачу паспорта та їх переміщення від територіальних органів і територіальних підрозділів ДМС до єдиного місця зберігання, що унеможливить у подальшому спроби фальсифікації підстав для отримання громадянства України. Натепер

уже близько 15 областей здійснили таку передачу документів. Нині й Миколаївська область розпочала процес передачі картотек до ДМС.

За 12 місяців 2018 р. до Управління ДМС України в Миколаївській області надійшло 1388 (у 2017 р. – 1147) клопотань з питань набуття й оформлення громадянства України, з яких 1000 клопотань розглянуто та прийнято позитивне рішення (у 2017 р. – 1011), з т. ч.:

– 715 (у 2017 р. – 713) клопотань осіб про набуття громадянства України за народженням (стаття 7) [4, ст. 7];

– 113 осіб (у 2017 р. – 115), які набули громадянство України за територіальним походженням (стаття 8) [4];

– 1 особу поновлено в громадянстві України відповідно до статті 10 Закону України «Про громадянство України» (у 2017 р. – 0) [4, ст. 10];

– 3 дитини (у 2017 р. – 0) набули громадянство України внаслідок усиновлення (стаття 11) [4, ст. 11];

– 30 осіб (у 2017 р. – 46) набули громадянство України внаслідок установаження над дитиною опіки чи піклування (стаття 12) [4, ст. 12];

– 42 особи (у 2017 р. – 82) набули громадянство України у зв'язку з перебуванням у громадянстві України одного чи обох батьків дитини (стаття 14) [4];

– 2 особи (у 2017 р. – 2) набули громадянство України внаслідок визнання (встановлення факту) батьківства або материнства (стаття 15) [4, ст. 4];

Установлено належність до громадянства України 15 осіб (у 2017 р. – 14) відповідно до п. п. 1–3 ст. 3 Закону України «Про громадянство України» [4, ст. 3]

Відповідно до п.10 ст.6 Закону України «Про громадянство України», на підставі міжнародних договорів України оформлено набуття громадянства України 2 особам (у 2017 р. – 1) [4, ст. 6].

Також протягом звітнього періоду оформлено 26 (в 2017 р. – 2) тимчасових посвідчень громадянина України особам, які взяли зобов'язання припинити іноземне громадянство протягом 2-х років.

Згідно зі ст. 9 Закону України «Про громадянство України», іноземець або особа без громадянства можуть бути за їхнім клопотаннями прийняті до громадянства України [4]. Управлінням ДМС Миколаївської області протягом 2018 р. до апарату ДМС України для подальшого розгляду направлено 77 справ (у 2017 р. – 93) про прийняття до громадянства України.

Відповідно до Указів Президента України, за 12 місяців 2018 р. прийнято до громадянства

України 77 осіб, які є мешканцями Миколаївської області (2017 р. – 38).

У 2017 р. в Індексі громадянств світу, який обраховується щорічно, Україна піднялася аж на 19 сходинок вгору, показала один із найбільш вражаючих результатів зростання цінності громадянства у світі. Цей Індекс громадянств світу (The Henley & Partners – Kochenov Quality of Nationality Index, QNI) надає об'єктивну оцінку 209 громадянствам країн світу й розділяє їх за різними показниками за період з 2013 по 2017 рр. Уперше за останні п'ять років, за результатами розгляду у 2017 році, перше місце посіла Франція (81,7%), а лідер минулорічних рейтингів – Німеччина – спустилася вже на друге місце (81,6%). Що важливо, перелік країн, які входять до першої десятки Індeksu, практично не змінився й залишився стабільними, а саме: Ісландія, Данія, Нідерланди, Норвегія, Швеція, Фінляндія, Італія, Ірландія, Швейцарія, Австрія. Єдиною зміною є те, що Ірландія помінялася місцями з Іспанією та перемістилася вже на 11-е місце рейтингу. Замикають цей список Афганістан (14,6%) і Сомалі (13,4%) [3]. Україна за рік піднялася з 99-го на 80-е місце, потрапивши при цьому до трійки країн із найпомітнішим зростанням цінності громадянства.

У 2017 р. рейтинг українського громадянства отримав 36,1% привабливості громадянства, що на 6,4% вище, ніж у минулорічному рейтингу. Основною й головною причиною такого зростання є введення безвізового режиму з країнами Шенгенської зони, який почав діяти з 11 червня 2017 р. Отже, кількість країн із безвізовим в'їздом для українців за рік збільшилася з 81 до 115 країн. Розробники Індeksu стверджують, що Україна могла б посісти ще вищі позиції в рейтингу, якби не події, які відбуваються в країні з 2014 року. Позиція країни в Індексі п'ять років тому була кращою, ніж зараз, – 74-е місце у 2013 році та 78-е місце у 2014 році [3].

31 січня 2015 р. Постановою КМУ «Про затвердження зразка бланка, технічного опису та Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсним та знищення паспорта громадянина України для виїзду за кордон» від 7 травня 2014 р. № 152 запроваджено процедуру оформлення й видачу паспорта громадянина України для виїзду за кордон із безконтактним електронним носієм [5].

За результатами роботи органами міграційної служби Миколаївської області протягом 2018 р. оформлено 101464 заяв-анкет для видачі паспорта громадянина України для виїзду за

кордон (2017 р. – 80659), виготовлено – 115405 бланків паспортів (2017 р. – 63895), видано – 115183 бланків (2017 р. – 62119), 31 паспорт зіпсовано (у 2017 р. – 8).

Це свідчить про те, що у 2018 р. в 1,3 рази збільшилася кількість оформлення громадянами України послуги щодо отримання паспорта громадянина України для виїзду за кордон.

Протягом 2018 р. УДМС України в Миколаївській області в установленому законодавством порядку надіслано 554 повідомлення до Українського бюро Інтерполу та Прикордонної служби стосовно недійсних паспортних документів для виїзду за кордон.

1 січня 2016 р. Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження зразка бланка, технічного опису та Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсним та знищення паспорта громадянина України» від 25 березня 2015 року № 302 введено в дію процедуру оформлення й видачу паспорта громадянина України з безконтактним електронним носієм і паспорта громадянина України, що не містить безконтактного електронного носія, для громадян яким паспорт громадянина України оформляється вперше [6].

Паспорт громадянина України виготовляється у формі картки, що містить безконтактний електронний носій або не містить і видається таким особам:

- уперше громадянам України, які досягли 14-річного віку, – строком на 4 роки;
- особам, які не досягли 18-річного віку, – на чотири роки, а особам, які досягли 18-річного віку, – на кожні 10 років.

У разі втрати або викрадення паспорта особі, замість утраченого або викраденого, оформляється та видається новий паспорт.

А з 1 листопада 2016 р. паспорти громадянина України у формі картки оформлюються та видаються всім категоріям громадян України.

Так, Управлінням ДМС України в Миколаївській області та її територіальними органами за 2018 р. оформлено 38930 заяв-анкет для виготовлення паспорта громадянина України у вигляді id-картки (2017 р. – 33366), виготовлено 38348 бланків паспортів (2017 р. – 30715), а видано протягом 2018 р. 38241 бланків (30561 – у 2017 р.), з них зіпсовано 3 (у 2017 р. – 2) [3].

Тут простежується динаміка невеликої кількості збільшення оформлення паспортів громадянина України у вигляді картки, у зв'язку з тим що натеper не всі громадяни мають бажання здійснити обмін

паспорта громадянина України у вигляді книжки на паспорт громадянина України у вигляді картки. Але в планах міграційної служби України стоїть питання щодо поступового обміну паспортів громадянами України у вигляді книжки на id-картку. Це планується здійснити протягом 5 років.

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження зразка, технічного опису бланка та Порядку оформлення, видачі, обміну, скасування, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсною та знищення посвідки на постійне проживання» від 25 квітня 2018 р. № 321 [7], з 1 червня 2018 р., відповідно до прийнятих Кабінетом Міністрів України 25 квітня 2018 р. рішень, ДМС України розпочалося оформлення для іноземців та ОБГ посвідок на постійне й тимчасове проживання з біометричним електронним носієм інформації.

Так, за 2018 р. Управлінням ДМС України в Миколаївській області оформлено:

– 782 (у 2017 р. – 352) посвідки іноземцям на тимчасове проживання на території області, з них 145 – це посвідки з біометричним носієм у вигляді id-картки;

– 763 (у 2017 р. – 768) посвідок іноземцям на постійне проживання на території області, з них 17 – це посвідки з біометричним носієм у вигляді id-картки.

Посвідки на постійне проживання на території області з безконтактним електронним носієм інформації в Миколаївській області розпочали оформлювати й видавати з грудня 2018 р., а на тимчасове проживання – з вересня 2018 р. Цей факт свідчить про те, що в органах міграційної служби Миколаївської області запроваджено систему ідентифікації іноземців та осіб без громадянства задля унеможливлення використання недостовірної інформації про особу й продовження накопичення актуальної інформації у сфері міграції.

Реалізацією на території Миколаївської області державної політики у сфері міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів займається Управління ДМС України в Миколаївській області, яке в діяльності діє відповідно до Положення. Це Положення затверджено Наказом ДМС від 18 липня 2011 р. № 28 (у редакції Наказу ДМС України 14 лютого 2015 р. № 19) [8].

Управління ДМС України в Миколаївській області є державним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері протидії

нелегальної міграції на території Миколаївської області [8]. Відповідно до структури Управління ДМС України в Миколаївській області, в Миколаївській області функціонує 24 територіальні міграційні підрозділи. В Управлінні на тепер працює 211 висококваліфікованих спеціалістів.

Однією з проблем міграційної політики в області залишається нерегульована міграція, яка є досить актуальною сьогодні, оскільки впливає на безпеку держави, її міжнародні відносини та може загостритися в умовах проведення антитерористичної операції, відсутності можливості здійснення контролю на значній ділянці східного кордону.

З метою забезпечення на високому рівні ефективності протидії нелегальній міграції органами міграційної служби Миколаївської області у 2018 р. в тісній співпраці з правоохоронними органами організовано й узято участь у проведенні низки практичних заходів з нагляду та контролю за виконанням законодавства у сфері міграції. Так, двічі на рік Управлінням проводяться цільові профілактичні заходи щодо нагляду та контролю за виконанням законодавства в міграційній сфері під умовною назвою «Мігрант».

За час проведення заходів територіальними органами та підрозділами УДМС у 2018 р.:

- виявлено 263 нелегальні мігранти (протягом 2017 р. – 122);
- прийнято рішень стосовно примусового повернення стосовно 253 осіб (у 2017 р. – 105);
- прийнято рішень стосовно примусового видворення за межі України стосовно 13 осіб, із них видворено 11 осіб (2017 р. – 3);
- скорочено тимчасовий строк перебування іноземця або ОБГ 15 особам;
- прийнято рішень щодо заборони в'їзду стосовно 61 особи (2017 р. – 15).

До адміністративної відповідальності за порушення міграційного законодавства притягнуто 955 осіб (387 – у 2017 р.), у т. ч. 654 іноземці – за ст. 203 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) (2017 р. – 237) [9, ст. 203], 301 українську як фізичну особу, так і юридичну особу – за ст. ст. 204–206 КУпАП (2017 р. – 150) [9, ст. 204–206], 12 іноземним громадянам скорочено строк перебування в Україні (2017 р. – 4). На порушників міграційного законодавства накладено штрафів на суму 1 мільйон 2710 грн. (2017 р. – 204940 грн.), стягнуто штрафів на суму 900370 грн. (2017 р. – 170770 грн.).

**Висновки.** Одним із основних напрямів діяльності міграційної служби області є боротьба

з нелегальною міграцією, у зв'язку з тим що останніми роками збільшився потік нелегальних мігрантів до Миколаївської області. Так, за останні два роки виявлено 385 порушників міграційного законодавства, а саме: порушення іноземцями й особами без громадянства правил перебування в Україні і транзитного проїзду через територію України; порушення порядку працевлаштування, прийняття на навчання, надання житла, реєстрації іноземців та осіб без громадянства й оформлення для них документів; невжиття заходів щодо забезпечення своєчасної реєстрації іноземців та ОБГ; порушення порядку надання іноземцям та особам без громадянства житла, транспортних засобів і сприяння в наданні інших послуг тощо.

На наш погляд, усі розглянуті проблеми та необхідні заходи щодо їх усунення свідчать про те, що пріоритетом роботи органів міграційної служби Миколаївської області має стати розроблення ефективної стратегії внутрішньої безпеки, яка має сприяти посиленню захисту громадян, зокрема, від організованої злочинності, тероризму й інших загроз, що почали виникати і щоразу частіше виникають сьогодні внаслідок неконтрольованого напливу іноземних громадян. Тому міграційна політика області має бути спрямована на посилення співпраці органів правопорядку, прикордонників, представників цивільного захисту й органів міграційної служби Миколаївської області. Також зазначені стратегічні заходи повинні спрямовуватися на проведення спільної міграційної політики, сприяння легальній міграції та посилення боротьби з нелегальною міграцією шляхом посилення охорони кордонів Миколаївської області на межах з іншими областями.

В Україні відсутнє базове законодавство про основи міграційної політики, як того вимагає Конституція, як наслідок, брак інституційного забезпечення. Величезна кількість підзаконних і відомчих нормативних актів, які регулюють процедури реалізації законів, призводять зазвичай до суб'єктивної правозастосовної практики. Механізм роботи з нелегальними мігрантами та шукачами притулку вже більше як десять років характеризується хаотичністю в підходах, неузгодженістю дій на міжвідомчому рівні й суперечить європейським стандартам. Постає питання щодо вдосконалення питань внутрішньодержавної міграції громадян України, адже саме ці міграційні процеси суттєво впливають на економіку нашої держави.

Також необхідно розширити функції та завдання міграційної політики з метою посилення

прикордонного контролю, інтеграції мігрантів і ВПО у приймаючий соціум, а також ужиття превентивних заходів у міграційній сфері. Так, з метою запобігання відпливу найціннішого людського потенціалу за межі країни першочергово необхідно покращити умови працевлаштування працездатного населення, а також удосконалити систему оплати праці. Боротьба з масовим безробіттям і реформа системи заробітної плати є невідкладними вимогами сьогодення; це складні та багатоаспектні проблеми, які потребують окремого глибокого вивчення й вироблення науково обґрунтованих пропозицій щодо їх вирішення. Отже, ці питання становлять перспективу подальших досліджень із цієї проблематики.

#### Список літератури:

1. Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 360. Дата оновлення: 16.08.2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/360-2014-%D0%BF> (дата звернення: 20.03.2019).
2. Про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» щодо удосконалення окремих положень: Проект Закону України від 19.04.2018 № 8297. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=63900](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63900) (дата звернення: 20.03.2019).
3. Офіційний Інтернет-сайт Державної міграційної служби України. URL: <https://dmsu.gov.ua/diyalnist/mizhnarodne-spivrobotnicztvo.html> (дата звернення: 20.03.2019).
4. Про громадянство: Закон України від 18.01.2001 № 2235-III. Дата оновлення: 19.02.2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-14> (дата звернення: 20.03.2019).
5. Про затвердження зразка бланка, технічного опису та Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсним та знищення паспорта громадянина України для виїзду за кордон: Постанова Кабінету Міністрів України від 07.05.2014 № 152. Дата оновлення: 21.02.2018. URL: <https://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/152-2014-%D0%BF> (дата звернення: 20.03.2019).
6. Про затвердження зразка бланка, технічного опису та Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсним та знищення паспорта громадянина України: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2015 № 302. Дата оновлення: 05.10.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/302-2015-%D0%BF> (дата звернення: 20.03.2019).
7. Про затвердження зразка, технічного опису бланка та Порядку оформлення, видачі, обміну, скасування, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсною та знищення посвідки на постійне проживання: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.04.2018 № 321. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/321-2018-%D0%BF> (дата звернення: 20.03.2019).
8. Положення про Управління Державної міграційної служби України в Миколаївській області: Наказ Державної міграційної служби України від 18.07.2011 № 28 (у редакції Наказу ДМС від 14.02.2015 № 19) (дата звернення: 20.03.2019).
9. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Постанова Української Радянської Соціалістичної Республіки від 07.12.1984 № 8074-X. Дата оновлення: 07.02.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення: 20.03.2019).

#### МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА УКРАИНЫ КАК ЭЛЕМЕНТ РЕГИОНАЛЬНОЙ СТАБИЛЬНОСТИ

*Формирование эффективной миграционной политики в Украине имеет исключительное значение для обеспечения всех основных направлений государственной деятельности. Статья имеет научно-исследовательский характер. В ней дается характеристика теоретических основ исследования миграционной политики, раскрыты структурно-функциональные особенности государственного органа, который реализует государственную политику в сфере миграции. Проанализированы особенности процесса реализации миграционной политики Украины и ее институциональное обеспечение. Определено, что Государственная миграционная служба Украины является органом по формированию и реализации государственной миграционной политики Украины.*

*В статье уделено внимание услугам, которые предоставляются органами государственной миграционной службы Николаевской области, раскрыты особенности миграционной политики и перспективы ее оптимизации на примере Николаевской области, а также процесса организации предотвращения нелегальной миграции на территории области, освещаются именно те процессы, которые происходят в органах миграционной службы. Приведены и обоснованы статистические данные работы органов миграционной службы Николаевской области за 2017–2018 годы, а также осуществлены оценка и анализ деятельности, определены приоритетные направления дальнейшего развития. Освещен процесс борьбы с нелегальной миграцией, определены пути внедрения новых методов в работе.*

**Ключевые слова:** миграционная политика, миграционные процессы, миграция, мигрант, нелегальная миграция, нелегальный мигрант.



**UKRAINE'S MIGRATION POLICY AS AN ELEMENT OF REGIONAL STABILITY**

*The formation of an effective migration policy in Ukraine is extremely important for ensuring all the main directions of state activity. The article has a research character. It describes the theoretical foundations of the study of migration policy, reveals the structural and functional features of the state body that implements the state policy in the field of migration. The features of the process of implementation of the migration policy of Ukraine and its institutional support are analyzed. It has been determined that the State Migration Service of Ukraine is the authority for the formation and implementation of the state migration policy of Ukraine.*

*The article focuses on the services provided by the state migration service of the Nikolaev region, reveals the features of the migration policy and the prospects for its optimization on the example of the Nikolaev region, as well as the process of organizing the prevention of illegal migration in the region, the work highlights the processes that occur in the authorities migration service. Statistical data of the work of the migration service authorities of the Mykolaiv region for 2017–2018 are presented and justified, and an assessment and analysis has been carried out, and priorities for further development have been identified. The process of combating illegal migration is highlighted, and the ways of introducing new methods in work are identified.*

**Key words:** migration policy, migration processes, migration, migrant, illegal migration, illegal migrant.

## ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

УДК 35.01:351.84

**Криштанович М.Ф.**

Національний університет «Львівська політехніка»

**Гонтар З.Г.**

Львівський державний університет безпеки життєдіяльності

### УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ У КОНТЕКСТІ БЕЗПЕКИ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВИРІШЕННЯ

*У статті проаналізовано стан забезпечення державного соціального розвитку та регіональної безпеки в Україні. Визначено основні складники системи державного управління соціальним розвитком і безпекою в регіоні, а також основні напрями подальшого соціального розвитку в Україні в контексті її безпеки. Загалом окреслено перспективи модернізації системи державного управління соціальним розвитком регіонів передусім у контексті здійснення децентралізації державно-управлінських процесів у соціальній сфері. Доведено, що соціальний розвиток регіонів є передумовою безпеки держави в умовах інтеграційних процесів.*

**Ключові слова:** державне управління, соціальний розвиток, регіональна безпека, соціальна безпека, стратегія.

**Постановка проблеми.** Сучасне українське суспільство характеризується суперечливістю процесу реформування. Розвиток особистості й соціуму в перехідний період іде або шляхом розкриття нових можливостей, або шляхом деградації. З огляду на це, особливої актуальності набувають поняття «соціальна безпека», «регіональна безпека» як базис існування особистості й стабільного розвитку держави та її регіонів. Для України єдиним і досить складним у практичному розумінні аспектом щодо вирішення питання регіональної безпеки є процес модернізації системи державного управління соціальною сферою, моделювання розвитку відносин у ній, кінцевий результат якого дасть змогу визначити ціленаправлене поєднання методів управління процесом забезпечення системи безпеки. Для більш розвинутих країн модернізація є змагальним процесом, який забезпечує оновлення.

Регіональна політика в Україні визначається системою цілей і завдань органів державної влади з управління соціальним та економічним розвитком територій, а також механізмом їх реалізації. Вимогою часу є зміна форм і методів взаємодії таких органів між собою, а також з інститутами громадськості. Це зумовлено необхідністю децентраліза-

ції державно-управлінських процесів, зміщення акцентів реформування на регіональний рівень особливо в соціальній сфері, а також посилення відповідальності регіональної державної адміністрації за перебіг такого реформування. Отже, потрібне чітке розмежування функцій владних інституцій, оскільки кожен регіон має право самостійно використовувати свої ресурси, тому необхідним є здійснення дослідження проблеми безпеки в контексті забезпечення розвитку регіонів.

Деякі особливості функціонування системи державного управління в Україні у сфері національної безпеки формувалися лише останніх кілька років. У зв'язку із цим актуальним є визначення концептуальних положень формування соціальної безпеки регіону в системі пріоритетів соціально-економічного розвитку держави в умовах інтеграційних процесів і системи безпеки.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** До питань соціального розвитку та регіональної безпеки зростає увага як теоретиків, так і практиків державного управління, зокрема В. Бакумка, Л. Мельничук, О. Снігова, С. Білої, О. Бобровської, З. Варналія, І. Дегтярьової, О. Ілляш та ін. Державне регулювання такого розвитку здійснюється на різних рівнях управління. Сьогодні варто

наголосити, що в сучасних умовах необхідним є вирішення питання регіональної безпеки, модернізації системи державного управління соціальною сферою з метою забезпечення соціально-економічного регіонального розвитку в умовах інтеграційних процесів і системи безпеки.

**Постановка завдання. Метою статті** є дослідження сучасного стану забезпечення регіональної безпеки й складників соціальної сфери, зокрема системи державного управління ними, а також особливостей її формування та розвитку в контексті забезпечення достатнього рівня безпеки держави та її регіонів в умовах інтеграційних процесів.

З огляду на актуальність визначеної тематики, виникає необхідність у поглибленні наукових досліджень у напрямі обґрунтування концептуальних положень формування соціальної безпеки регіону в системі пріоритетів соціально-економічного розвитку держави. Поставлена мета передбачає розв'язання такого завдання: запропонувати науково-методичні засади формування соціальної безпеки регіону.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Відповідно до пріоритетів розвитку України, зосередження потребує державне управління соціальною сферою, зокрема система державного управління. В умовах модернізаційних державно-управлінських змін і соціальної трансформації такі реформи не робляться за короткий проміжок часу, це складний процес, якщо ми хочемо не просто все зруйнувати, а реально побудувати, водночас не зруйнувати систему країни тощо [1; 2].

Регіональна соціальна безпека, як і соціальна безпека країни загалом, передбачає економічну стабільність, соціальні гарантії, необхідні для життєдіяльності й відтворення потенціалу населення. Специфіка регіональної соціальної безпеки полягає насамперед у відмінностях, що властиві різним регіонам, таких як соціально-економічне становище, політичні вподобання, етнопонаціональний склад населення, ресурсний і трудовий потенціал регіону, демографічна ситуація.

Формування соціальної безпеки регіону як складника національної безпеки держави в сучасних умовах має низку особливостей планування та організації: економічного забезпечення національних і територіальних інтересів громадян, у том числі в умовах сьогодення з урахуванням загроз у східних регіонах України; подолання загроз суб'єктивно-функціонального порядку, які зумовлені прорахунками державного регулювання; посилення загроз впливу інтеграційних і глобалізаційних процесів, що вимагає розро-

блення відповідних заходів стабілізації на рівні регіональної політики.

Тому постає питання про визначення заходів, методів і механізмів, які б дали змогу ефективно запобігати потенційним загрозам і нейтралізувати наявні загрози й ризики національним інтересам, що є наслідками недостатньої ефективності державного управління у сфері соціальної безпеки.

Незаперечним є той факт, що ефективна система безпеки повинна бути в пріоритеті національних інтересів держави. Держава має сприяти підтримці економічної, соціальної та політичної стабільності в кожному регіоні. Основними напрямками соціально-економічного розвитку регіонів України на майбутній період має стати реформа системи державного управління, побудова нових інститутів.

Актуальними й цікавими є наукові розробки Г. Ситника, В. Олуйко, І. Мойсеєнко та інших щодо Концепції національної та соціальної безпеки: у ній, на думку авторів, повинні бути відображені результати аналізу суспільних цінностей, їх загроз і напрями трансформації таких цінностей у національні інтереси [3; 4].

Учені В. Скуратівський, О. Линдюк, О. Ілляш та інші дослідили соціальну безпеку українського суспільства й визначили шляхи її забезпечення у сфері різних відносин: духовних, політичних, економічних, соціально-трудова тощо [5, с. 24; 6, с. 201].

Погоджуємося з В. Бакуменко, С. Поповим, Г. Голубчиком, що формування публічного адміністрування загалом і державної соціальної політики зокрема за кордоном відбувалося в напрямі зміни технологічного складника й втрати свого значення ієрархічного компонента [7, с. 21; 8, с. 26]. В Україні також важливим є здійснення кардинальної трансформації системи державного управління, передусім доцільно в найближчий час реалізувати низку заходів, а саме: здійснити розмежування повноважень між державними органами влади та органами місцевого самоврядування (далі – ОМС); передати ОМС достатні фінансові ресурси; забезпечити участь громадськості у вирішенні питань територіального значення; створити сприятливі умови для ведення бізнесу; упровадити високі екологічні стандарти; ефективно використовувати «портфель ресурсів» для стабільного розвитку територій і підвищення їх конкурентоспроможності; забезпечити доступність і високу якість надання адміністративних послуг; здійснити ефективне міжрегіональне співробітництво тощо.

Соціальна безпека є невід'ємною частиною національної безпеки. Головними складниками національної безпеки є безпека особистості, суспільства й держави загалом. У нових геополітичних умовах, урахуваючи регіональні процеси та інтереси демократичного світу, очевидно, що система державного управління передбачає створення нових інститутів державного управління, ставить на порядок денний питання про їх реформування й адаптацію до сучасних тенденцій світового розвитку шляхом підготовки чітко сформульованих позицій України з питань національної безпеки.

Розроблення сучасної теорії та державної політики забезпечення національної безпеки України викликані не тільки змінами філософсько-світоглядних уявлень про явище національної безпеки, а й змінами підходів до забезпечення державою системи безпеки.

Система вітчизняних нормативно-правових актів у сфері забезпечення національної безпеки передусім не є цілісною й нерівномірно регулює процес забезпечення різних, взаємопов'язаних видів безпеки. Так, у нашій державі діє Закон України «Про національну безпеку України», прийнято нові редакції Стратегії національної безпеки, Воєнної доктрини, розробляється Концепція інформаційної безпеки.

Проте, окрім воєнного та інформаційного складників національної безпеки, є політична, економічна, екологічна, гуманітарна, соціальна, науково-технологічна сфери її забезпечення. Негативні наслідки політики безпеки СРСР, де домінуючим видом безпеки була воєнний її складник, оборонні програми мали пріоритетне значення, багато технічних винаходів спочатку використовувалися з військовим призначенням, а вже потім могли адаптуватись до вимог народного господарства. У результаті недостатню увагу було приділено етнополітичній, економічній і соціальній безпеці, що й стало одним із вагомих чинників розпаду СРСР. Ознаки такого однобічного підходу спостерігаються й у сучасній Україні, де домінуюче значення отримують воєнна та інформаційна безпека. Цей підхід уже призводить до негативних соціально-економічних наслідків і може спричинити чергову політичну дестабілізацію.

Стратегія національної безпеки України розрахована на термін до 2020 р. Стратегія зараховує до основних загроз національній безпеці:

- агресивну політику Росії;
- неефективність системи забезпечення національної безпеки України;

– корупцію та неефективну систему державного управління;

– економічну кризу, виснаження фінансових ресурсів держави, зниження рівня життя населення;

– загрози енергетичній, інформаційній, екологічній і техногенній безпеці.

Стратегія національної безпеки України чітко визначає два блоки загроз: зовнішній і внутрішній. Зовнішня загроза – Росія. Як зазначають автори документа, вперше в історії одна з держав-постійних членів Ради Безпеки ООН, яка володіє ядерною зброєю, використовує цей фактор для залякування міжнародного співтовариства, нехтує міжнародним правом, використовує свій військовий потенціал для анексії та захоплення території європейської країни. Внутрішніми загрозами нацбезпеці названо неефективність системи забезпечення нацбезпеки; корупцію й неефективну систему державного управління; економічну кризу та виснаження фінансових ресурсів держави; зниження рівня життя населення; загрози енергетичній, інформаційній, екологічній і техногенній безпеці [1].

Гальмування проведення або нехтування проведенням відповідних реформ може трагічно вплинути на існування самої держави та незалежності країни. Є сподівання й надія, що цього разу Стратегія національної безпеки створить необхідні параметри та механізми, за яких безпека держави буде посилена й упроваджена разом із побудовою сталої системи верховенства права, демократії та економічного добробуту громадян.

Відповідно до специфіки державної політики соціального розвитку регіонів, виокремлюються два рівні її інституційного забезпечення: рівень держави та рівень регіону. При цьому рівень держави представлено сукупністю вищих і центральних органів державної влади, особливе місце серед яких посідає Верховна Рада України, що за своїм статусом єдиним органом законодавчої влади покликана створювати правову базу у сфері державного управління соціальним розвитком регіонів. Крім того, у діяльності законодавчого органу значне місце посідає виконання контрольних функцій, а саме здійснення через діяльність парламентських комітетів у визначених сферах відання контролю за додержанням норм законів та інших нормативно-правових актів, виконання загальнодержавних програм, діяльністю органів і посадових осіб, яких він обирає, призначає або затверджує, а також контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини та громадя-

нина через функціонування інституту Уповноваженого Верховної Ради з прав людини. Водночас недосконалість законодавчого середовища для формування й упровадження політики у сфері соціального розвитку регіонів і рівня виконання законодавчих норм яскраво демонструє недостатню реалізацію можливостей парламенту та відповідних парламентських структур під час здійснення своїх основних функцій.

Центральне місце в системі органів, які здійснюють державне управління соціальним розвитком регіонів, посідають органи виконавчої влади. Вищим органом у їх системі є Кабінет Міністрів України. Серед конституційно визначених і конкретизованих Законом України «Про Кабінет Міністрів України» завдань уряду, які спрямовані на вирішення соціальних проблем регіонального розвитку, варто виокремити вирішення питань державного управління у сфері соціальної політики, праці та зайнятості, охорони здоров'я, освіти, науки, забезпечення прав і свобод людини та громадянина, розв'язання інших завдань внутрішньої політики.

Забезпечення формування й реалізації політики соціального розвитку регіонів здійснюється низкою галузевих міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, що в межах основних своїх повноважень, довгострокових стратегій і/або державних цільових програм визначають пріоритети галузевих політик, які так чи інакше впливають на соціальний розвиток регіонів країни.

На регіональному рівні державне управління соціальним розвитком регіонів представлене місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування. Систему органів виконавчої влади становлять місцеві державні адміністрації та виконавчі органи місцевих рад.

Безпосередньо на органи місцевого самоврядування всіх рівнів профільним законодавством покладається функція затвердження програм соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць і цільових програм з інших питань місцевого самоврядування. Отже, вони практично виконують формальну роль, погоджуючи пріоритети регіону без повноважень впливу на їх реалізацію (Закон України «Про засади державної регіональної політики») [9].

Сутність перетворень, що пропонує реформа місцевого самоврядування, полягає у створенні

дієвого місцевого самоврядування, є передумовою розвитку регіонів з урахуванням їхніх особливостей. Урахування регіональних аспектів і територіальних особливостей реалізації державної політики в різних сферах життєдіяльності дає змогу визначити сильні та слабкі сторони функціонування регіональних економічних систем, сприятливі й загрозливі тенденції в цій сфері, дасть можливість поліпшити життя в громаді та країні загалом.

Ми бачимо недостатню кількість фахівців принаймні на місцевому рівні, на рівні громади й навіть на рівні областей, які б були здатні пріоритетувати політику забезпечення ефективної координації діяльності в регіональній стратегії для досягнення максимально позитивного результату в регіонах. Відсутня також методика, в якій спосіб це робити. Тому передусім ми ставимо завдання, щоб ці методологічні підходи були поширені як засіб для дії на місцевому рівні для вирішення проблемних питань життєзабезпечення регіонів.

Надзвичайно важливо, щоб на рівні громад, районів, міст та областей розуміли, що принципово важливо в стратегіях, які зараз будуть оновлюватися і розроблятися, ставити в центр формування завдань і політики людину з її конкретними потребами.

Реформа децентралізації, яка сьогодні реалізується в Україні, дає величезні можливості, але разом із тим несе серйозну кількість викликів і ризиків, зокрема, в спроможному забезпеченні регіональної безпеки.

**Висновки.** Без змін у системі управління в міністерствах і загалом у державному апараті годі сподіватися на успішність будь-якої секторальної реформи.

Україна повинна проводити реформи, необхідні для утвердження демократії, рівності перед законом і забезпечення справедливого доступу до економічних можливостей.

Побудова нових інститутів в Україні та реформи зі зміцнення верховенства права й місцевої демократії дають Україні можливість побудови міцну, процвітаючу та глобально конкурентоспроможну Україну.

Перспективні напрями вдосконалення державної політики соціального захисту на місцевому рівні полягають у розвитку соціального діалогу з приватними й публічними інституціями з метою найбільш повного представництва наявних груп інтересів на всіх рівнях системи державної регіональної політики для забезпечення соціальної безпеки.

Такий діалог сприятиме посиленню взаємної відповідальності всіх учасників суспільного життя, створюючи умови для подальшого стабільного розвитку суспільства, ґрунтованого на врахуванні якнайширшого кола соціальних інтересів.

Самостійність на місцях децентралізації не заважає, держава зберігає унітарність, конституційний лад, суверенітет і територіальну цілісність.

Отже, для подальшого здійснення наукових розвідок потребують дослідження питання ви-

блення конкретних пропозицій щодо усунення недоліків інституційного забезпечення державного управління соціальним розвитком регіонів, здійснення модернізаційних перетворень у системі державно-управлінського впливу на соціальну реальність регіонів з дотриманням принципів легітимності, ефективності, прозорості, підзвітності й верховенства права.

Україні потрібно стати життєздатною демократичною країною.

#### Список літератури:

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про стратегію національної безпеки України» № 287/2015 / Президент України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>.
2. Соціальна безпека: теорія та українська практика / І.Ф. Гнибіденко, А.М. Колота, О.Ф. Новікова та ін.; за ред. В.В. Рогового. Київ, 2006. 292 с.
3. Мойсеєнко І. Соціальна безпека регіонів України та напрями змін. Ефективна економіка. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/>.
4. Ситник Г. Національна безпека: теорія та практика: монографія / за ред. Г. Ситник, В. Олуйко, М. Вавринчук. Хмельницький: Кондор, 2007. 616 с.
5. Ілляш О. Засади державного регулювання у сфері соціально-економічної безпеки України: автореф. дис. ... докт. екон. наук: спец. 08.00.03. Львів, 2013. 40 с.
6. Скурагівський В., Линдюк О. Соціальна безпека українського суспільства та шляхи її забезпечення. *Вісник НАДУ*. 2011. № 3. С. 194–204.
7. Решетніченко А. Базові засади соціального розвитку: наукова розробка / за заг. ред. О. Кіреєва, Г. Голубчик та ін. Київ: НАДУ, 2012. 52 с.
8. Бакуменко В., Попов С. Парадигма інноваційного розвитку суспільства: сучасні концепції реформування публічного управління. *Ефективність державного управління*: зб. наук. пр. 2015. Вип. 43. С. 21–28. URL: [http://www.lvivacademy.com/vidavnistvo\\_1/edu\\_43/fail/4.pdf](http://www.lvivacademy.com/vidavnistvo_1/edu_43/fail/4.pdf).
9. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 5 лютого 2015 року № 156-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.
10. Єлагін В. Соціальна політика: теоретико-методологічні та концептуальні підходи: підручник. Харків: Нац. харків. регіон. ін.-т держ. упр., 2010. 400 с.

#### СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ В КОНТЕКСТЕ БЕЗОПАСНОСТИ РЕГИОНОВ УКРАИНЫ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РЕШЕНИЯ

*В статье проанализировано состояние обеспечения государственного социального развития и региональной безопасности в Украине. Определены основные составляющие системы государственного управления социальным развитием и безопасностью в регионе, а также основные направления дальнейшего социального развития в Украине в контексте ее безопасности. Определены в целом перспективы модернизации системы государственного управления социальным развитием регионов, прежде всего, в контексте осуществления децентрализации государственно-управленческих процессов в социальной сфере. Доказано, что социальное развитие регионов является предпосылкой безопасности государства в условиях интеграционных процессов.*

**Ключевые слова:** государственное управление, социальное развитие, региональная безопасность, социальная безопасность, стратегия.

#### IMPROVEMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION IN SOCIAL DEVELOPMENT IN THE CONTEXT OF SECURITY OF UKRAINIAN REGIONS: PROBLEMS AND PERSPECTIVES FOR RESOLUTION

*The state of state social development and regional security in Ukraine is analyzed. The main components of the system of state management of social development and security in the region are determined, as well as the main directions of further social development in Ukraine in the context of its security. The overall prospects of modernizing the system of public administration for social development of the regions are outlined, first of all, in the context of decentralization of state and administrative processes in the social sphere. It is proved that social development of regions is a prerequisite for state security in the conditions of integration processes.*

**Key words:** public administration, social development, regional security, social security, strategy.

## Відомості про авторів

**Бовсунівська І.В.** – кандидат економічних наук, доцент кафедри публічного управління та адміністрування Навчально-наукового інституту управління, економіки та природокористування Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського

**Бондаренко А.І.** – кандидат наук з державного управління, докторант навчально-науково-виробничого центру Національного університету цивільного захисту України

**Валід Камаль Абдель Салам Атіа** – кандидат медичних наук, доцент кафедри загально-медичних наук Міжнародного гуманітарного університету

**Гаврилюк А.М.** – кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри готельно-ресторанного і туристичного бізнесу Київського національного університету культури і мистецтв

**Гонтар З.Г.** – кандидат наук з державного управління, старший викладач кафедри права та менеджменту у сфері цивільного захисту Львівського державного університету безпеки життєдіяльності

**Губар О.В.** – аспірант кафедри глобалістики, євроінтеграції та управління національною безпекою Національної академії державного управління при Президентові України

**Доллінер П.Я.** – аспірант Донецького державного університету управління

**Дурман О.Л.** – старший викладач кафедри державного управління і місцевого самоврядування Херсонського національного технічного університету

**Євсюкова О.В.** – кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри публічного управління та публічної служби Національної академії державного управління при Президентові України

**Кравчук О.В.** – кандидат юридичних наук, доцент кафедри кримінального права та процесу Хмельницького університету управління та права

**Крилова І.І.** – кандидат юридичних наук, докторант Національної академії державного управління при Президентові України

**Криштанович М.Ф.** – доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри педагогіки і соціального управління Інституту права та психології Національного університету «Львівська політехніка»

**Курділь Н.В.** – кандидат медичних наук, аудитор з акредитації органу з оцінки відповідності «ЕКОГІНТОКС», ДП «Науковий центр превентивної токсикології, харчової та хімічної безпеки імені академіка Л.І. Медведя Міністерства охорони здоров'я України»

**Леоненко Н.А.** – кандидат економічних наук, науковий співробітник, докторант навчально-науково-виробничого центру Національного університету цивільного захисту України

**Мартишин Д.С.** – кандидат наук з богослов'я, доцент, завідувач кафедри українознавства, православ'я та теології Міжрегіональної академії управління персоналом

**Марушева О.А.** – кандидат юридичних наук, здобувач наукового ступеня доктора наук з державного управління Міжрегіональної академії управління персоналом

**Омельяненко О.В.** – магістр кафедри «Менеджмент і адміністрування» Українського державного університету залізничного транспорту

**Позднякова Л.О.** – доктор економічних наук, професор кафедри «Економіка, бізнес та управління персоналом на транспорті» Українського державного університету залізничного транспорту

**Рудинська С.М.** – кандидат медичних наук, старший викладач кафедри організації медичного забезпечення збройних сил Української військово-медичної академії

**Самойлова О.В.** – магістрант кафедри публічного управління та адміністрування Інституту державного управління Чорноморського національного університету імені Петра Могили

**Соловей Д.А.** – аспірант кафедри публічного управління та адміністрування Львівського національного університету ветеринарної медицини та біотехнологій імені С.З. Гжицького

**Турецков Т.Є.** – здобувач кафедри гуманітарних дисциплін Донецького державного університету управління (м. Маріуполь)

**Ульянова Г.В.** – аспірант кафедри публічного управління та адміністрування Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України

**Фурдик В.Д.** – викладач кафедри організації медичного забезпечення збройних сил Української військово-медичної академії, аспірант кафедри соціальної та гуманітарної політики Національної академії державного управління при Президентові України

**Харайм І.В.** – аспірант кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної академії управління персоналом

**Худошина О.В.** – завідувач сектору державного контролю ліцензування медичної практики Управління ліцензування та контролю якості надання медичної допомоги Міністерства охорони здоров'я України

**Шевчук О.Р.** – аспірант навчально-науково-виробничого центру Національного університету цивільного захисту України



## НОТАТКИ

Науковий журнал

**ВЧЕНІ ЗАПИСКИ  
ТАВРІЙСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ  
ІМЕНІ В.І. ВЕРНАДСЬКОГО**

**Серія: Державне управління**

**Том 30 (69) № 2 2019**

Коректура • *Н. Пирог*

Комп'ютерна верстка • *Н. Кузнєцова*

Адреса редакції:

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

м. Київ, вул. Івана Кудрі, 33

Електронна пошта: [editor@pubadm.vernadskyjournals.in.ua](mailto:editor@pubadm.vernadskyjournals.in.ua)

Сторінка журналу: [www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua](http://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua)

Формат 60x84/8. Гарнітура Times New Roman.

Папір офсетний. Цифровий друк. Обл.-вид. арк. 13,73. Ум.-друк. арк. 18,37. Зам. № 0519/111.

Підписано до друку 29.05.2019. Наклад 150 прим.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»

73021, м. Херсон, вул. Паровозна, 46-а, офіс 105

Телефон +38 (0552) 39 95 80

E-mail: [mailbox@helvetica.com.ua](mailto:mailbox@helvetica.com.ua)

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи

ДК № 6424 від 04.10.2018 р.