

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ імені В. Н. КАРАЗІНА

# ДЕРЖАВНЕ БУДІВНИЦТВО

№ 2 (32)/2022

*збірник наукових праць*

*Електронний ресурс*

# STATE FORMATION

No. 2 (32)/2022

*collection of scientific works*

*Electronic edition*

## УДК 35(477+100)

Журнал містить наукові доробки з питань теорії та практики державного управління, регіонального й галузевого управління, кадрової політики у сфері публічного управління, політико-правових засад державного управління, а також надбання світового досвіду з публічного врядування та публічної політики.

Для науковців, державних службовців, слухачів, студентів і викладачів, які цікавляться проблемами державного управління.

**Збірник включено до переліку наукових фахових видань України категорії Б, спеціальність 281 "Публічне управління та адміністрування".**

Наказ Міністерства освіти і науки України No 89 від 1 лютого 2022 р.

*Галузь знань "Публічне управління та адміністрування" відповідно до чинного переліку галузей знань.*

З 2005 року включено до переліку наукових фахових видань України, в яких можуть публікуватися результати дисертаційних робіт на здобуття наукових ступенів доктора і кандидата наук.

З 2017 року збірник індексується в міжнародній наукометричній базі Index Copernicus International <https://journals.indexcopernicus.com/search/details?id=49377>.

*Затверджено до друку рішенням Вченої ради*

*Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна, протокол № 19 від 26.12.2022.*

### Редакційна колегія:

*Карамішев Дмитро Васильович, доктор наук з державного управління, професор, ННІ «Інститут державного управління» Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна, заступник директора, професор кафедри соціальної і гуманітарної політики (Україна) (головний редактор);*

*Величко Лариса Юрївна, доктор юридичних наук, доцент, ННІ «Інститут державного управління» Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна, професор кафедри права та європейської інтеграції (Україна);*

*Габор Лукс, доктор економічних наук, професор, професор факультету бізнесу та економіки Печського університету (Угорщина);*

*Дегтяр Андрій Олегович, доктор наук з державного управління, професор, Заслужений працівник науки і техніки України, Національний аерокосмічний університет імені М. Є. Жуковського «ХАІ», професор кафедри управління та підприємництва (Україна);*

*Древаль Юрій Дмитрович, доктор наук з державного управління, професор, Національний університет цивільного захисту України, професор кафедри охорони праці та техногенно-екологічної безпеки (Україна);*

*Дрешпак Валерій Михайлович, доктор наук з державного управління, професор, Університет митної справи та фінансів, професор кафедри публічного управління та митного адміністрування (Україна);*

*Єлагін Віктор Павлович, доктор наук з державного управління, професор, ННІ «Інститут державного управління» Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна, професор кафедри соціальної і гуманітарної політики (Україна);*

*Єрмолаєва Еліта, доктор філософії, доцент, начальник відділу розвитку Латвійського університету наук про життя та технології (Латвія);*

*Орлов Олександр Валентинович, доктор наук з державного управління, професор, ННІ «Інститут державного управління» Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна, професор кафедри цифрових технологій та електронного врядування (Україна);*

*Семенченко Андрій Іванович, доктор наук з державного управління, професор, Член національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері електронних комунікацій, радіочастотного спектру та надання поштових послуг (Україна);*

*Сичова Вікторія Вікторівна, доктор наук з державного управління, професор, Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна, професор кафедри соціології управління та соціальної роботи (Україна);*

*Ульянченко Юрій Олександрович, доктор наук з державного управління, професор, ННІ «Інститут державного управління» Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна, професор кафедри економічної політики та менеджменту (Україна);*

*Устиновичос Леонас, доктор габілітований в технічних науках, професор факультету будівельної технології та менеджменту, Технічний університет імені Гедімінаса (Литва).*

## UDC 35(477+100)

The magazine contains scientific works on the theory and practice of public administration, regional and sectoral administration, personnel policy in the field of public administration, political and legal foundations of public administration, as well as the acquisition of global experience in public administration and public policy.

For scientists, civil servants, listeners, students and teachers who are interested in the problems of public administration.

### **Collection Included in the List of scientific and professional publications of Ukraine category B, specialty 281 " Public Management and Administration".**

Order of the Ministry of Education and Science of Ukraine no. 89 of February 1, 2022.

*Field of knowledge "Public Management and Administration" in accordance with the current list of fields of knowledge.*

Since 2005, it has been included in the list of specialized scientific publications of Ukraine, in which the results of dissertations for obtaining the scientific degrees of doctor and candidate of sciences can be published.

Since 2017, the collection has been indexed in the international scientometric database Index Copernicus International <https://journals.indexcopernicus.com/search/details?id=49377>

*Approved for publication by the Academic Council of V. N. Karazin Kharkiv National University, protocol no. 19 of December 26, 2022.*

### **Editorial board:**

**Karamyshev Dmytro Vasyliovych**, Doctor of Public Administration, Full Professor, Education and Research Institute of Public Administration of V. N. Karazin Kharkiv National University, Deputy Director, Professor of the Department of Social and Humanitarian Policy (Ukraine) (Chief Editor);

**Gabor Luks**, Doctor of Economic Sciences, Full Professor, Professor of the Faculty of Business and Economics of the University of Pecs (Hungary);

**Degtyar Andriy Olehovych**, Doctor of Public Administration, Full Professor, Honored Worker of Science and Technology of Ukraine, National Aerospace University named after M. E. Zhukovsky "KHAI", Professor of the Department of Management and Entrepreneurship (Ukraine);

**Deval Yuriy Dmytrovych**, Doctor of Public Administration, Full Professor, National University of Civil Defense of Ukraine, Professor of the Department of Occupational Safety and Technogenic and Environmental Safety (Ukraine);

**Dreshpak Valery Mykhailovych**, Doctor of Public Administration, Full Professor, University of Customs Affairs and Finance, Professor of the Department of Public Administration and Customs Administration (Ukraine);

**Orlov Oleksandr Valentinovych**, Doctor of Public Administration, Full Professor, Education and Research Institute of Public Administration of V. N. Karazin Kharkiv National University, Deputy Director, Professor of the Department of Digital Technologies and Electronic Government (Ukraine);

**Semenchenko Andrii Ivanovych**, Doctor of Public Administration, Full Professor, Member of the National Commission for State Regulation in the Field of Electronic Communications, Radio Frequency Spectrum and Postal Services (Ukraine);

**Sychova Viktoriya Viktorivna**, Doctor of Public Administration, Full Professor, V. N. Karazin Kharkiv National University, professor of the Department of Sociology of Management and Social Work (Ukraine);

**Ulyanchenko Yuriy Oleksandrovych**, Doctor of Public Administration, Full Professor, Education and Research Institute of Public Administration of V. N. Karazin Kharkiv National University, Professor of the Department of Economic Policy and Management (Ukraine);

**Ustinovichius Leonas**, Doctor of Technical Sciences, Professor of the Faculty of Construction Technology and Management, Gediminas Technical University (Lithuania);

**Velychko Larisa Yuriivna**, Doctor of Law, Associate Professor, Education and Research Institute of Public Administration of V. N. Karazin Kharkiv National University, Professor of the Department of Law and European Integration (Ukraine);

**Yelagin Victor Pavlovich**, Doctor of Public Administration, Full Professor, Education and Research Institute of Public Administration of V. N. Karazin Kharkiv National University, Professor of the Department of Social and Humanitarian Policy (Ukraine);

**Yermolaeva Elita**, Doctor of Philosophy, Associate Professor, Head of the Development Department of the Latvian University of Life Sciences and Technologies (Latvia).

## ЗМІСТ

### ТЕОРІЯ ТА ФІЛОСОФІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

*Гарькавий І. Б., Осипов Д. М.*

ТЕОРЕТИЧІ ТА МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ СУТНОСТІ ПОНЯТТЯ «ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ» ..... 6

### РЕГІОНАЛЬНЕ ТА ГАЛУЗЕВЕ УПРАВЛІННЯ

*Карамішев Д. В., Дідок Ю. В., Замчий С. В.*

АДАПТИВНЕ УПРАВЛІННЯ СТРУКТУРНИМИ ЗМІНАМИ ОРГАНІЗАЦІЙ ПУБЛІЧНОЇ СФЕРИ НА ОСНОВІ ПРОЄКТНОГО ПІДХОДУ ..... 16

*Близнюк А. С., Асоян Е. Ш.*

МЕХАНІЗМ ТА СПРЯМОВАНІСТЬ ТРАНСФОРМАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В СУЧАСНИХ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ УМОВАХ ..... 29

*Набока К. О., Кіктенко О. В.*

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО ПОРЯДКУ НАДАННЯ В ОРЕНДУ КОМУНАЛЬНОГО МАЙНА ..... 41

*Шуванов А. Р.*

УКРАЇНСЬКА РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА ТА ЇЇ ВПЛИВ НА СТРУКТУРУ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ ..... 50

*Хряпинський А. П.*

СФЕРИ ВПЛИВУ ТА ІНСТРУМЕНТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ГІБРИДНИХ ЗАГРОЗ: МОДЕЛІ ТА МЕХАНІЗМИ ..... 60

### КАДРОВА ПОЛІТИКА У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

*Скрипник О. А.*

ОСОБЛИВОСТІ УПРАВЛІННЯ МЕДИЧНИМ ПІДПРИЄМСТВОМ В СУЧАСНИХ УМОВАХ ..... 68

### СВІТОВИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ:

#### ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА

*Котуков О. А., Солових В. П.*

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В РАКУРСІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ (за досвідом країн, що розвиваються) ..... 77

*Покатаєв П. С., Целуйко О. І.*

ПРИНЦИПИ СТВОРЕННЯ ЦІННИХ ПАПЕРІВ ТА ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЇХ ОБІГУ В РОЗВИНЕНИХ КРАЇНАХ ..... 92

### СОЦІАЛЬНІ ТА ГУМАНІТАРНІ СКЛАДОВІ СУСПІЛЬНОГО РОЗВИТКУ

*Макуріна О. А., Хожило І. І.*

СИСТЕМА ВИЩОЇ ОСВІТИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ВІЙНИ: АСПЕКТИ СТІЙКОСТІ ..... 106

*Кондратьєва І. М.*

РОЗВИТОК СІЛЬСЬКОЇ МЕДИЦИНИ В УКРАЇНІ В СУЧАСНИХ УМОВАХ ..... 118

## CONTENTS

### **THEORY AND PHILOSOPHY OF PUBLIC ADMINISTRATION**

*Garkavyi I. B., Osypov D. M.*

THEORETICAL AND METHODOLOGICAL ASPECTS OF THE ESSENCE OF THE CONCEPT OF “PUBLIC GOVERNANCE” ..... 6

### **REGIONAL AND BRANCH MANAGEMENT**

*Karamyshev D. V., Didok J. V., Zamchy S. V.*

ADAPTIVE MANAGEMENT OF STRUCTURAL CHANGES OF PUBLIC SECTOR ORGANIZATIONS BASED ON A PROJECT APPROACH. .... 16

*Blyznyuk A. S., Asoian E. Sh.*

THE MECHANISM AND DIRECTION OF STATE ECONOMIC POLICY TRANSFORMATION IN MODERN SOCIO-ECONOMIC CONDITIONS ..... 29

*Naboka K. O., Kiktenko O. V.*

DIRECTIONS OF IMPROVEMENT OF THE ORGANIZATIONAL AND LEGAL PROCEDURE FOR LEASING COMMUNAL PROPERTY ..... 41

*Shuvanov A. R.*

UKRAINIAN REGIONAL POLICY AND ITS INFLUENCE ON THE STRUCTURE OF NATIONAL ECONOMY ..... 50

*Khriapynskyi A. P.*

SPHERES OF INFLUENCE AND TOOLS FOR IMPLEMENTING HYBRID THREATS: MODELS AND MECHANISMS ..... 60

### **PERSONNEL POLICY IN THE SPHERE OF PUBLIC ADMINISTRATION**

*Skrypnyk O. A.*

FEATURES OF MEDICAL ENTERPRISE MANAGEMENT IN MODERN CONDITIONS ..... 68

### **GLOBAL EXPERIENCE OF PUBLIC ADMINISTRATION: THEORY AND PRACTICE**

*Kotukov O. A., Solovykh V. P.*

THEORETICAL ASPECTS OF THE FORMATION OF ANTI-CORRUPTION POLICY FROM THE PERSPECTIVE OF PUBLIC ADMINISTRATION (based on the experience of developing countries) ..... 77

*Pokataev P. S., Tseluiko O. I.*

PRINCIPLES OF CREATION OF SECURITIES AND FEATURES OF STATE REGULATION OF CIRCULATION IN DEVELOPED COUNTRIES ..... 92

### **SOCIAL AND HUMANITARIAN COMPONENTS OF SOCIAL DEVELOPMENT**

*Khozhylo I. I., Makurina O. A.*

THE HIGHER EDUCATION SYSTEM OF UKRAINE IN THE CONDITIONS OF WAR: ASPECTS OF SUSTAINABILITY ..... 106

*Kondratyeva I. M.*

DEVELOPMENT OF RURAL MEDICINE IN UKRAINE IN MODERN CONDITIONS ..... 118

# ТЕОРІЯ ТА ФІЛОСОФІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2022-2-01>

УДК 351

*Гарькавий І. Б.,*

*доктор наук з державного управління, професор,  
професор кафедри публічного управління та землеустрою  
Класичного приватного університету,  
вулиця Жуковського, 70-б, м. Запоріжжя, 69002, Україна  
<https://orcid.org/0000-0002-5431-019X>*

*Осипов Д. М.,*

*доктор філософії з публічного управління та адміністрування  
<https://orcid.org/0000-0002-3693-2243>*

## ТЕОРЕТИЧІ ТА МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ СУТНОСТІ ПОНЯТТЯ «ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ»

**Анотація.** У статті висвітлено основні підходи до визначення основних теоретичних та методологічних аспектів сутності поняття «публічне управління»; визначено наукові підходи до дефініцій публічного управління; окреслено наукову дискусію навколо теоретичних засад процесу публічного управління. Зазначено про зміну наукових підходів до розуміння сутності поняття «державне управління» і паралельне застосування поняття «публічне управління» в контексті розвитку демократії та громадянського суспільства в Україні. Наголошується на необхідності підвищення ефективності публічного управління на всіх рівнях та перегляду моделі публічно-управлінської діяльності, метою якої має бути задоволення запитів населення на всій території країни. Підкреслюється, що управління – складний суспільний процес, що передбачає цілеспрямований вплив на людську діяльність, на соціум з метою отримання конкретного очікуваного результату. Вказано, що публічне управління є різновидом суспільно корисної діяльності, яка здійснюється певною сукупністю суб'єктів, зокрема органами державної влади, взаємопов'язаними з публічним управлінням, адже публічне управління здійснюється частиною самого суспільства. Публічне управління виникає як результат певної суспільної угоди між державою і суспільством. Суб'єктом і в той же час об'єктом публічного управління виступає громадянське суспільство, громадські об'єднання, організації, органи державної влади.

Акцентується увага на тому, що державна політика децентралізації передбачає трансформацію на територіальному рівні органів місцевого самоврядування в реального суб'єкта влади з повноваженнями та ресурсами які дозволять вирішувати всі організаційні, соціальні, фінансові та інші питання на певній території сенсі.

**Як цитувати:** Гарькавий І. Б., Осипов Д. М. Теоретичі та методологічні аспекти сутності поняття «Публічне управління». *Державне будівництво*. 2022. № 2 (32). С. 6–15.  
DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2022-2-01>

**In cites:** Garkavyu, I.B., Osypov, D.M. (2022). Theoretical and methodological aspects of the essence of the concept of "Public governance". *State Formation*, 2 (32), 6–15.  
DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2022-2-01> [in Ukrainian].

*Ключові слова: громадянське суспільство, демократія, держава влада, державне управління, публічна влада, публічне управління, суспільні процеси.*

**Постановка проблеми.** Розбудова потужної конкурентоспроможної держави (в політичному та соціально-економічному сенсах) з високим науковим і духовним потенціалом зумовлює потребу в оновленні механізмів суспільного розвитку, в модернізації парадигми організації системи публічного влади в країні, в підвищенні рівня життя людей, у реформуванні та вдосконаленні самої системи державного та самоврядного управління. Потребує особливої уваги й проблема підвищення ефективності публічного управління на всіх рівнях, також необхідним є перегляд моделі публічно-управлінської діяльності, метою якої має бути задоволення запитів населення на всій території країни.

Останнім часом у вітчизняній науковій думці дещо змінилися підходи до розуміння сутності поняття «державне управління» і все частіше застосовується термін «публічне управління», що, безумовно, більше відповідає тенденціям розвитку демократії та громадянського суспільства в Україні.

Тому проблема розкриття теоретичних та методологічних аспектів публічного управління наразі є актуальною.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретичні та методологічні аспекти публічного управління висвітлювали О. Михайловська [1], Н. Арабаджийски [2], К. Колесникова [9], Л. Ладонько [11], О. Лазор [10], О. Оболенський [12], М. Пасальський [13], О. Пухкал [16], Г. Сабурова [18], Н. Ткаленко [11], І. Тютюнник [16], Н. Філіпова [11], І. Чикаренко [23], Ю. Шаров [22; 23] та ін.

**Мета статті** – висвітлити основні підходи до визначення основних теоретичних та методологічних аспектів сутності поняття «публічне управління»; визначити наукові підходи до дефініцій публічного управління; окреслити наукову дискусію навколо теоретичних засад процесу публічного управління.

**Виклад основного матеріалу.** Як відомо, загалом управління – складний суспільний процес, що передбачає цілеспрямований вплив на людську діяльність, на соціум з метою отримання конкретного очікуваного результату. Оскільки суспільство є самокерованою цілісною динамічною системою, завдяки процесу управління воно має змогу в якісному та кількісному відношенні стабільно розвиватися, постійно підтримуючи дієву взаємодію з середовищем. Суспільство як система охоплює різні підсистеми, організації (національні, професійні, вікові, громадські, трудові тощо), розвиток якого відбувається під впливом механізмів соціальної регуляції.

Управління є суспільним явищем, свідомим регулюванням суспільних відносин, власне впливом, спрямованим на реалізацію мети. Загалом публічне управління визначається як вплив суб'єкта управління (що володіє публічною

владою) на суспільство, суспільні процеси, суспільні відносини – як об'єкт управління).

Як зазначає К. Колесникова, «за наявності рис публічності державне управління внаслідок впровадження публічного адміністрування перетворюється на публічне управління» [9, с. 44].

У контексті розбудови демократичного суспільства все більше набирає актуальності публічне управління та відповідальність за його наслідки.

Як зазначають В. Бакуменко та В. Башкатов, «важливу роль у цьому процесі також відводять: створенню системи громадської участі у прийнятті управлінських рішень, створенню єдиного інформаційного ресурсу проєктів державних рішень, керуванню за принципами колективності, розбудові інститутів громадянського суспільства» [3].

Сутність поняття «публічне управління» згідно з визначенням, наданим Програмою розвитку ООН – це «цілісний механізм реалізації влади (політика, правила, процедури, системи, організаційні структури, персонал тощо), який фінансується за рахунок державного бюджету і відповідає за управління і координацію роботи виконавчої гілки влади та її взаємодію з іншими зацікавленими сторонами в державі, суспільстві та зовнішньому середовищі» [24].

Поняття «публічне управління» вживається в різних значеннях: «діяльність державних службовців і політиків, структури і процедури органів державної влади, системне вивчення чи то діяльності, чи то структур та процедур» [8, с. 12–13].

На думку В. Цветкова, «криза українського суспільства – це значною мірою криза управління» [20, с. 21].

Окремі трактування публічного управління представлено в таблиці 1.

У наукових працях з державного управління нерідко порівнюються терміни «публічний» та «державний», «загальнонародний», «суспільний», «відкритий», «гласний» тощо [7, с. 22]. Як зазначає Ю. Шаров, в європейському дискурсі поняття «публічне (державне) управління» охоплює три виміри: урядування (governance); адміністрування (administration); менеджмент (management) [22].

Об'єктом управління є різні форми суспільних відносин, зв'язків, поведінки та діяльності людей, на які спрямований вплив суб'єкта управління. Об'єктом управління може бути й суб'єкт управління, якщо він перебуває на нижчому ступені ієрархії управління.

Щодо суспільства загалом, його конкретних, відносно самостійних осередків, то ці утворення певною мірою можуть бути водночас і об'єктом, і суб'єктом управління. Об'єкт, виконуючи роль відносно самостійного суб'єкта, може не виконати явно неправильне, необґрунтоване рішення, – він може спонукати суб'єкт управління скоригувати або взагалі відмінити таке рішення» [19, с. 45–46].



Таблиця 1

## Основні дефініції поняття «публічне управління»

Table 1

## Basic definitions of the concept of «public administration»

Джерело, автор	Тлумачення поняття «публічне управління»
Глосарій Програми розвитку ООН [4]	Публічне управління – галузь практики та теорії, яка є ключовою для публічного адміністрування та зосереджена на внутрішній діяльності державних установ, зокрема на вирішенні таких управлінських питань, як контроль, керівництво, планування, організаційне забезпечення, забезпечення інформаційними технологіями, управління персоналом та оцінка ефективності.
О. Пухал, І. Тютюнник [16, с. 96]	Публічне управління – елемент системи управління суспільним розвитком в демократичній правовій державі, що істотним чином відрізняється від традиційного (бюрократичного) концепту державного управління за такими критеріями, як: характер влади, що має бути демократичною, підзвітною і прозорою; керуючі суб'єкти (публічна влада у широкому сенсі або публічна адміністрація у вузькому); можливість і необхідність залучення до відповідної владно (управлінської діяльності) об'єктів управління – бізнес, інститути громадянського суспільства, соціально активних громадян інших недержавних акторів.
Н. Арабаджийски [2]	Публічне управління – управлінський процес, при якому держава виконує свої функції завдяки діяльності окремих груп, що взаємодіють один із одним для досягнення загальних цілей держави (публічних цілей).
О. Михайловська [11]	Публічне управління – це управління, у якому бере участь народ, бо згідно з Конституцією України джерелом публічної влади є народ, хоча, якщо судити з вищезазначеного, народ цією владою не володіє, лише бере деяку участь у ній.
С. Чернов [21]	Публічне управління – організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження чи перетворення, базуючись на владній силі, яка обмежує дієвий суспільний контроль.
О. Оболенський [12]	Публічне управління – це здійснення сукупності раціональних впливів на функціонування та розвиток колективу людей на основі програми управління та інформації про поведінку та стан об'єкта управління, спрямованих на підтримку, поліпшення та розвиток об'єкта управління для досягнення наперед визначеної сукупності цілей.
М. Пасальський [13, с. 18]	Публічне управління – це діяльність, яка забезпечує ефективне функціонування системи органів державної влади, регіонального врядування, органів місцевого самоврядування, громадських (неурядових) організацій, фізичних осіб та інших суб'єктів громадянського суспільства з метою реалізації державної політики у різних сферах суспільного життя.
І. Петрова, О. Руда [14, с. 132]	Публічне управління як об'єкт наукового пізнання – складне та багатопланове утворення, основою якого є концепція, що впливає із тісного взаємозв'язку політики і права, управління й влади, політичної системи та суспільства загалом, а також взаємодії суспільства з різними елементами соціальної системи Публічне управління завжди здійснюється у контексті подій, що відбуваються в суспільстві і в реальних соціально-економічних, політичних і культурних умовах.
О. Лазор [10, с. 115]	Публічне управління – цілеспрямований, організаційний та регулюючий вплив органів публічної влади на стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку та діяльність особи і громадянина з метою досягнення мети та реалізації функцій суспільства, відображених у Конституції та інших нормативно-правових актах. Публічне управління ширше за державне за обсягом і змістом.

У науковому світі існує думка, що «поняття публічного управління має розкриватися більш вузько – через діяльність виконавчої гілки влади і адміністративного апарату, що разом з органами місцевого самоврядування становлять поняття публічної адміністрації, основними структурними елементами якої є: державні органи виконавчої влади; адміністративний апарат; виконавчі органи місцевого самоврядування» [15, с. 489–490].

Як зазначають дослідники, «публічне управління» передбачає практичний, організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей, а його зміст поєднує державне управління з поняттям «справа народу».

Головною рисою теорії публічного управління є те, що люди розглядаються з позиції активних учасників державного управління. Відповідно до ст. 5 Конституції України народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади й органи місцевого самоврядування, відтак специфічні функції держави набувають ознак публічності [11].

Як зауважують учені, поняття «public administration можна асоціювати з державним управлінням у широкому сенсі, принаймні з таким його розумінням, де основою діяльності держави (органів державної влади), визнається не лише створення умов для як найповнішої реалізації функцій держави, але й основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами» [5, с. 157].

Публічне управління є різновидом суспільно корисної діяльності, яка здійснюється певною сукупністю суб'єктів, зокрема органами державної влади, що взаємопов'язані з публічним управлінням, адже публічне управління здійснюється частиною самого суспільства. Публічне управління виникає як результат певної суспільної угоди між державою і суспільством.

Суб'єктом і в той же час об'єктом публічного управління виступає громадянське суспільство, громадські об'єднання, організації, органи державної влади.

Вплив суб'єктів, які володіють публічною владою, на об'єкт з метою досягнення суспільних інтересів [6].

На думку В. Рубцова, «зміст управління органами публічної влади розкривається через виконання цими органами конкретних функцій управління, до яких відносять: регіональне прогнозування і планування економічного та соціального розвитку; визначення соціальної політики, економічне управління, прогнозування зайнятості населення тощо» [17, с. 295].

Публічне управління – це комплексний процес державного та муніципального управління, метою якого є контроль діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування з боку громадян через систему виборчого права.

Як зазначає дослідниця Г. Сабурова, процес публічного управління можна відобразити таким чином:

1) опосередковане публічне управління, до якого належить діяльність органів виконавчої влади всіх рівнів, тобто суто державне управління, але з елементами публічного адміністрування; судова гілка влади з елементами публічного адміністрування та суто публічне адміністрування;

2) безпосереднє публічне управління, яке охоплює діяльність законодавчої гілки влади, діяльність органів місцевого самоврядування з елементами державного управління та діяльність громадських і недержавних організацій, установ та бізнес-структур [18].

На думку дослідників Ю. Шарова та І. Чикаренко, останнім часом сфера публічного управління підпорядковується менеджеріальній парадигмі, про що свідчить орієнтація на користувача, на результативність управлінської діяльності та тенденцію сприйняття державних службовців як ефективних менеджерів [23].

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** Отже, загалом публічне управління є системою, що складається з організаційного, політичного, правового, економічного механізмів державного управління та механізму місцевого самоврядування. Публічне управління суттєво відрізняється від державного управління за характером влади, за суб'єктами управління, за управлінською діяльністю об'єктів управління.

Основною ідеєю публічного управління є управління суспільством разом із самим суспільством, де партнерами публічної влади у вирішенні широкого кола суспільно значущих і важливих питань є громадські об'єднання, релігійні організації, різні інститути громадянського суспільства, комерційні установи тощо, юридичні та приватні особи, а також здійснення громадського контролю публічно-управлінських рішень тощо.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аналіз теоретичних підходів до визначення сутності складових дефініцій публічного управління та адміністрування / О. Михайловська, Н. Філіпова, Л. Ладонько, Н. Ткаленко. *Університетські наукові записки*. 2016. № 58. С. 241–253.

2. Арабаджийски Н. Шляхи в теорії публічного управління *Аспекти публічного управління*. 2014. Том 2. № 1–2. С. 5–11. DOI: <https://doi.org/10.15421/15141>

3. Бакуменко В. Д., Башкатов В. М. Механізми державного управління демократичними змінами : монографія. Київ : АМУ, 2015. 180 с.

4. Глосарій Програми розвитку ООН. URL: <http://www.unpan.org/Directories/UNPublicAdministrationGlossary>

5. Державне управління. Енциклопедія державного управління : у 8 т. Т. 1. *Теорія державного управління* / наук. редколегія : В. М. Князєв, І. В. Розпутенко та ін. Київ : НАДУ, 2011. С. 157–159.

6. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Юрінком Інтер, 1998. 432 с.

7. Кілієвич О. Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки. Київ : Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2003. 510 с.
8. Кобилянський Юліан. Латинсько-український словар для середніх шкіл. Відень, 1912. 660 с.
9. Колесникова К. Співвідношення державного управління та публічного адміністрування у процесі системної трансформації. *Публічне управління: теорія та практика*. 2013. № 3 (15). С. 41–45.
10. Лазор О. Я., Лазор О. Д. Публічне управління та адміністрування: ретроспектива деяких теоретичних аспектів. *Університетські наукові записки*. Львів. 2015. Вип. 56. С. 111–121.
11. Михайловська О. В., Філіпова Н. В., Ладонько Л. С., Ткаленко Н. В. Аналіз теоретичних підходів до визначення сутності складових дефініцій публічного управління та адміністрування. *Науковий часопис «Університетські наукові записки»*. 2016. № 2 (58). С. 241–253.
12. Оболенський О. Ю. Провісники нового публічного управління. *Розвиток публічного адміністрування на засадах менеджменту: європейський контекст* : матеріали наук.-практ. конф., Дніпропетровськ, 15–16 травня 2009 р. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2009. С. 3–8.
13. Пасальський М. Концепція публічного управління у сучасній юридичній науці. *Юридична Україна*. Київ, 2015. № 7–8. С. 17–21.
14. Петрова І., Руда О. Публічне управління як фактор і стимулятор модернізації адміністративного права. *Адміністративне право і процес*. 2017. № 6. С. 131–135.
15. Публічне врядування і публічне адміністрування. *Енциклопедія державного управління* : у 8 т. Т. 8 : *Публічне врядування* / наук. редкол. : В. С. Загорський, С. О. Телешун та ін. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. С. 488–491.
16. Пухкал О. Г., Тютюнник І. В. Теоретико-методологічні підходи визначення сутності поняття публічного управління. *Інвестиції: практика та досвід*. 2015. № 18. С. 93–97.
17. Рубцов В. П., Перинська Н. І. Державне управління та державні установи : навч. посіб. для дистан. навч. Київ : Університет «Україна», 2008. 440 с.
18. Сабурова Г. Б. Основні напрями розвитку системи публічного управління в Україні. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2021. Вип. 21. С. 23–27. DOI: <https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2021.21.5>
19. Соціальне управління : довідник / В. Л. Василенко (кер. авт. кол.) та ін. ; упоряд. В. О. Тихонович та ін. Київ : Політвидав. України, 1986. 415 с.
20. Цветков В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект). Харків : Право, 1996. 164 с.
21. Чернов С. І., Гайдученко С. О. Текст лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування». Харків : ХНУМГ, 2014. С. 7.
22. Шаров Ю. П. Інноваційні інструменти публічного адміністрування: європейський контекст. *Публічне управління: теорія та практика*. Харків : ДокНаукДержУпр, 2010. № 1. С. 5–9.
23. Шаров Ю., Чикаренко І. Європейські стандарти публічного управління: проекція на муніципальний рівень. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2010. Вип. 1 (4). С. 295–304.
24. Public administration. URL: <http://www.unpan.org/DPADM/ProductsServices/Glossary/tabid/1395/language/enUS/Default.aspx>

Стаття надійшла до редакції 24.10.2022 р.

Стаття рекомендована до друку 25.11.2022 р.

**Garkavyi I. B.,**

*Doctor in Public Administration, Full Professor, Full Professor of the Department of Public Administration and Land Management Classical private University, 70-b Zhukovsky Street, Zaporizhzhia, 69002, Ukraine*

<https://orcid.org/0000-0002-5431-019X>

**Osypov D. M.,**

*PhD of Public Administration,*

<https://orcid.org/0000-0002-3693-2243>

## **THEORETICAL AND METHODOLOGICAL ASPECTS OF THE ESSENCE OF THE CONCEPT OF “PUBLIC GOVERNANCE”**

**Annotation.** The article highlights the main approaches to defining the main theoretical and methodological aspects of the essence of the concept of “public administration”; identified scientific approaches to the definitions of public administration; outlines a scientific discussion around the theoretical foundations of the process of public administration. The change of scientific approaches to understanding the essence of the concept of “public administration” and the parallel application of the concept of “public administration” in the context of the development of democracy and civil society in Ukraine. Emphasis is placed on the need to increase the efficiency of public administration at all levels and to revise the model of public administration, which should aim to meet the demands of the population throughout the country. It is emphasized that management is a complex social process that involves purposeful influence on human activity, society in order to obtain a specific expected result.

It is stated that public administration is a kind of socially useful activity carried out by a certain set of entities, including public authorities, which are interconnected with public administration, because public administration is carried out as part of society itself. Public administration arises as a result of a certain social agreement between the state and society. The subject and at the same time the object of public administration is civil society, public associations, organizations, public authorities. Emphasis is placed on the fact that the state policy of decentralization involves the transformation at the territorial level of local government into a real entity with powers and resources that will address all organizational, social, financial and other issues in a given area. Public administration is a complex process of state and municipal administration, the purpose of which is to control the activities of public authorities and local self-government by citizens through the system of suffrage. Public administration is a type of socially useful activity carried out by a certain set of entities, in particular public authorities, which are interconnected with public administration, because public administration is carried out as part of society itself. Public administration arises as a result of a certain social agreement between the state and society.

The subject and at the same time the object of public administration is civil society, public associations, organizations, public authorities. Public administration is a system consisting of organizational, political, legal, economic mechanisms of public administration and the mechanism of local self-government. The main idea of public administration is the management of society together with society itself, where partners of public authorities in addressing a wide range of socially important and important issues are public associations, religious organizations, various civil society institutions, commercial institutions, etc., legal entities and individuals. exercising public control over public administration decisions, etc.

**Keywords:** *civil society, democracy, state power, public administration, public administration, public authority, social processes.*

## REFERENCES

1. Mykhailovska, O.V., Filipova, N.V., Ladonko, L.S., Tkalenko, N.V. (2016). Analysis of Theoretical Approaches to Determining the Nature Components of Definitions of Public Administration and Management. *University scientific notes*, no. 58, 241–253 [in Ukrainian].
2. Arabadzhyisky, N. (2014). Directions in the theory of public administration. *Public Administration aspects*, tom. 2, no. 1–2, 5–11. DOI: <https://doi.org/10.15421/15141>
3. Bakumenko, V.D., Bashkatov, V.M. (2015). Mekhanizmy derzhavnoho upravlinnia demokratychnymy zminamy. Kyiv: AMU [in Ukrainian].
4. Hlosarii Prohramy rozvytku OON. URL: <http://www.unpan.org/Directories/UNPublicAdministrationGlossary>
5. Public Administration. (2011). Encyclopedia Of Public Administration: u 8 t. T. 1. *Theory of Public Administration*; V.M. Kniaziev, I.V. Rozputenko and others (Eds.). Kyiv: NADU, 157–159 [in Ukrainian].
6. Derzhavne upravlinnia: teoriia i praktyka (1998); V.B. Averianova (Ed.). Kyiv: Yurinvom Inter [in Ukrainian].
7. Kiliievych, O. (2003). Anhlo-ukrainskyi hlosarii terminiv i poniat z analizu derzhavnoi polityky ta ekonomiky. Kyiv: Vyd-vo Solomii Pavlychko «Osnovy» [in Ukrainian].
8. Kobylianskyi, Y. (1912). Latynsko-ukrainskyi slovar dlia serednikh shkil. Viden [in Ukrainian].
9. Kolesnykova, K. (2013). The relationship between public administration and public administration in the process of systemic transformation. *Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka*, vol. 3 (15), 41–45 [in Ukrainian].
10. Lazor, O.Ya., Lazor, O.D. (2015). Public Management and Administration: Some Retrospective Theoretical Aspects. *Universytetski naukovy zapysky*, vyp. 56, 111–121 [in Ukrainian].
11. Mykhailovska, O.V., Filipova, N.V., Ladonko, L.S., Tkalenko, N.V. (2016). Analiz teoretychnykh pidkhodiv do vyznachennia sutnosti skladovykh definitsii publichnoho upravlinnia ta administruvannia. *Universytetski naukovy zapysky*, no. 2 (58), 241–253 [in Ukrainian].
12. Obolenskyi, O.Yu. (2009). Provisnyky novoho publichnoho upravlinnia. Rozvytok publichnoho administruvannia na zasadakh menedzhmentu: yevropeyskyi kontekst: materialy nauk.-prakt. konf., Dnipropetrovsk, 15–16 travnia 2009 r. 3–8. Dnipropetrovsk: DRIDU NADU [in Ukrainian].
13. Pasalskyi, M. (2015). The concept of public administration in modern legal science. *Legal Ukraine*, no. 7–8, 17–21 [in Ukrainian].
14. Petrova, I., Ruda, O. (2017). Public administration as a factor and stimulator of modernization of administrative law. *Administrative law and process*, no. 6, 131–135 [in Ukrainian].
15. Publichne vriaduvannia i publichne administruvannia. (2011). Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia: u 8 t. T. 8: *Publichne vriaduvannia*; V.S. Zahorskyi, S.O. Teleshun (Eds.). Lviv: LRIDU NADU, 488–491 [in Ukrainian].
16. Pukhkal, O.G., Tyutyunnyk, I.V. (2015). Theoretical and methodological approaches to determining the essence of the concept of public administration. *Investments: practice and experience*, no. 18, 93–97 [in Ukrainian].
17. Rubtsov, V.P., Perynska, N.I. (2008). Derzhavne upravlinnia ta derzhavni ustanovy. Kyiv: Universytet «Ukraina» [in Ukrainian].
18. Saburova, H.B. (2021). Main directions of developing the public management system in Ukraine. *Public management and administration in Ukraine*, vyp. 21, 23–27. DOI: <https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2021.21.5> [in Ukrainian].
19. Sotsialne upravlinnia: dovidnyk (1986); V.L. Vasylenko and others (Eds.). Kyiv: Polityvdav [in Ukrainian].

20. Tsvietkov, V. (1996). Derzhavne upravlinnia: osnovni faktory efektyvnosti (polityko-pravovyi aspekt). Kharkiv: Pravo [in Ukrainian].

21. Chernov, S.I., Haiduchenko, S.O. (2014). Tekst leksii z dystsypliny «Publichne administruvannia». Kharkiv: KhNUMH [in Ukrainian].

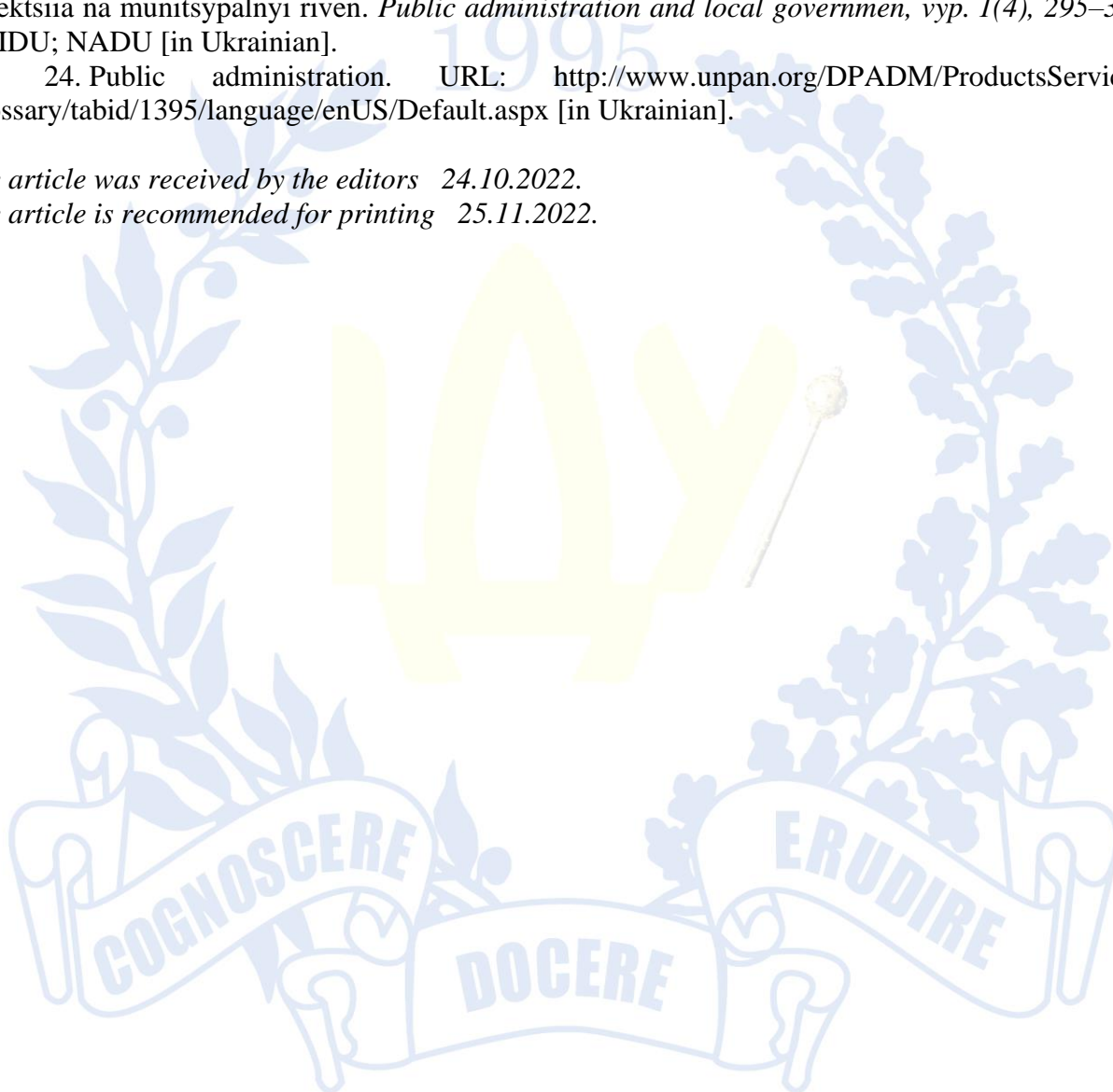
22. Sharov, Yu.P. (2010). Innovatsiini instrumenty publichnoho administruvannia: yevropeyskyi kontekst. *Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka, no. 1*, 5–9. Kharkiv: DokNaukDerzhUpr [in Ukrainian].

23. Sharov, Yu., Chykarenko, I. (2010). Yevropeyski standarty publichnoho upravlinnia: proektsiia na munitsypalnyi riven. *Public administration and local governmen, vyp. 1(4)*, 295–304. DRIDU; NADU [in Ukrainian].

24. Public administration. URL: <http://www.unpan.org/DPADM/ProductsServices/Glossary/tabid/1395/language/enUS/Default.aspx> [in Ukrainian].

*The article was received by the editors 24.10.2022.*

*The article is recommended for printing 25.11.2022.*



# РЕГІОНАЛЬНЕ ТА ГАЛУЗЕВЕ УПРАВЛІННЯ

DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2022-2-02>

УДК 351.88::327.7::341.11

**Карамішев Дмитро Васильович,**  
доктор наук з державного управління, професор,  
професор кафедри соціальної і гуманітарної політики  
навчально-наукового інституту “Інститут державного управління”  
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна,  
майдан Свободи, 4, м. Харків, 61022, Україна  
e-mail: [dyk1vip@gmail.com](mailto:dyk1vip@gmail.com) <https://orcid.org/0000-0003-1617-3240>

**Дідок Юлія Валентинівна,**  
доктор наук з державного управління, доцент,  
професор кафедри публічного управління та державної служби  
навчально-наукового інституту “Інститут державного управління”  
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна,  
майдан Свободи, 4, м. Харків, 61022, Україна  
e-mail: [yuliyadidok@gmail.com](mailto:yuliyadidok@gmail.com) <https://orcid.org/0000-0002-3364-115X>

**Замчий Сергій Володимирович,**  
аспірант кафедри публічної політики,  
навчально-наукового інституту “Інститут державного управління”  
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна,  
майдан Свободи, 4, м. Харків, 61022, Україна

## АДАПТИВНЕ УПРАВЛІННЯ СТРУКТУРНИМИ ЗМІНАМИ ОРГАНІЗАЦІЙ ПУБЛІЧНОЇ СФЕРИ НА ОСНОВІ ПРОЄКТНОГО ПІДХОДУ

**Анотація.** У статті досліджено теоретичні і прикладні аспекти управління структурними змінами організацій публічної сфери на основі проєктного підходу, а також особливості та можливості трансформації їхньої організаційної структури відповідно до суспільних потреб з урахуванням сучасних уявлень щодо динамічних і адаптивних організаційних структур публічної сфери суспільства. Розглядається перехід організацій публічної сфери до більш ефективних і гнучких адаптивних організаційних структур, діяльність яких спрямована на задоволення суспільних потреб, пов'язаних із сучасними викликами потребує злагоджених, термінових і сфокусованих дій в умовах невизначеності та ризиків. При цьому відповідні дії мають бути результативними завдяки передусім адаптаційним властивостям системи управління, а також запровадженню інструментів реалізації їхньої діяльності, які спрямовані на конкретні результати за умов часових та ресурсних обмежень на основі проєктного підходу.

**Як цитувати:** Карамішев Д. В., Дідок Ю. В., Замчий С. В. Адаптивне управління структурними змінами організацій публічної сфери на основі проєктного підходу. *Державне будівництво*. 2022. № 2 (32). С. 16–28. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2022-2-02>

**In cites:** Karamyshev, D.V., Didok, J.V., Zamchyi, S.V. (2022). Adaptive management of structural changes of public sector organizations based on a project approach. *State Formation*, 2 (32), 16–28. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2022-2-02> [in Ukrainian].



Зазначено, що трансформація структури організацій публічного сектору може бути визначним чинником у процесі забезпечення їх функціонування щодо визначення кількості рівнів управління у відповідній структурі, ступеня її централізації та автономії у прийнятті рішень, розподілі прав, обов'язків та відповідальності, встановлення взаємопідпорядкованості та координації проектних груп та функціональних підрозділів, а також взаємовідносин між компонентами функціональної організаційної структури та зовнішніми структурами.

Наголошується на доцільності формування нової корпоративної моделі функціонування організацій публічного сектору, побудова якої передбачає розвиток процесів міжсуб'єктної кооперації, що реалізуються на більш високому рівні (регіональному, державному, міждержавному), чого неможливо досягти в окремій організації задля підвищення ефективності та взаємовідповідальності на основі стратегічного партнерства та можливостей встановлення міжорганізаційних зв'язків. Важливо, що такий симбіоз публічного і корпоративного управління передбачає вихід організацій за межі власної структури з появою нових комунікативних, а згодом і ресурсних можливостей співробітництва задля задоволення більш широких суспільних потреб в умовах міжнародної інтеграції.

*Ключові слова: публічне управління, організації публічної сфери, проектний підхід, адаптивні організаційні структури, функціонально-матричні структури.*

**Постановка проблеми.** Мінливі умови суспільних трансформацій та перманентних змін у функціонуванні організацій публічної сфери потребують зміни підходів щодо функціонування архаїчних організаційних структур публічної сфери суспільства, які вже не є ефективними, оскільки не задовольняють вимоги сьогодення та не здатні до адаптації до нових суспільних процесів, у тому числі за умов воєнного стану в Україні.

Йдеться про перехід до більш гнучких і адаптивних організаційних структур, діяльність яких спрямована на задоволення суспільних потреб в умовах сучасних викликів, що потребує злагоджених, термінових і сфокусованих дій в умовах невизначеності та ризиків. При цьому відповідні дії мають бути результативними.

Чим вище адаптаційні властивості системи управління, тим більш досконалий механізм самоорганізації, а отже, ефективніше система управління. Здатність до самозбереження під час змін зовнішніх умов або при зміні внутрішньої структури визначається як стійкість. Стійкість системи характеризується прагненням до стану рівноваги, яке передбачає таке функціонування елементів системи, при якому забезпечується ефективне просування до поставлених цілей розвитку [7].

Адаптація організацій публічної сфери передбачає не лише їхнє пристосування до нових умов, а й пошук найбільш оптимального стану, в якому можлива продуктивна діяльність відповідних структур. Г. Єльнікова визначає адаптивне управління наступним чином: «адаптивне управління – це процес взаємовпливу, що викликає взаємопристосування поведінки суб'єктів діяльності на полілогічній основі, яка забезпечується спільним визначенням реалістичної мети з наступним поєднанням зусиль і самоспрямування дій на її досягнення» [3].

Однак, на противагу ринковим структурам, державному сектору важко адаптуватися до змін, оскільки сьогодні, на жаль, структура і функціонування публічних організацій надмірно забюрократизована і зарегульована. Проте, розуміючи складність процесів реформування публічного сектору доцільно розглянути можливості трансформації та підвищення результативності функціонування відповідних організаційних структур змістовно, на основі запровадження нових форм організації і взаємодії, розширення їхньої функціональності та широкого впровадження проектного принципу в діяльність організацій публічної сфери, що вже довів свою ефективність.

Отже, характер адаптації організацій публічної сфери має бути перманентний та враховувати непередбачувані умови їх функціонування. Тож, відповідні адаптаційні процеси мають бути динамічними і проектноорієнтованими, що дозволить вчасно і ефективно налагоджувати швидко організацію їхньої діяльності, відповідно до потреб суспільства як на рівні держави, так і враховуючи регіональні та галузеві особливості. Тобто, адаптацію публічних організацій, спрямовану на пошук нових можливостей та інструментів задоволення потреб стейкхолдерів можна розуміти як певний різновид інноваційної діяльності в умовах перманентних змін.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Застосування принципів, інструментів та підходів щодо адаптації управління структурними змінами організацій, у тому числі організацій публічної сфери на основі проектного підходу розглядається в працях багатьох науковців, серед яких на особливу увагу заслуговують дослідження Т. Безверхнюк, С. Богуцького, Г. Єльнікової, Т. Козаченко, Л. Лутай, Г. Луценка, К. Майстренко, В. Молоканової, В. Назаренко, С. Подольської, О. Продіус, В. Прокоф'євої, Р. Олійника, А. Чемериса, Г. Старченка, Т. Терещенко, Т. Харченко, С. Чернова, Ю. Шулик, П. Юшкова та інших.

За визначенням Т. Безверхнюк, роль державного управління повинна зводитись до ефективного управління проектами [1]. Як зазначає С. Богуцький актуальним завданням науки публічного управління є дослідження та всебічний аналіз як проектного підходу, так і самого поняття «проект», його сутності й структури як ключового об'єкта менеджменту в публічному управлінні [2].

В. Молоканова відмічає, що впровадження ціннісно-орієнтованого проектного менеджменту у сфері державного управління надає можливість вирішення найбільш важливих завдань з реформування держави в умовах жорстких обмежень ресурсів та часу, а також забезпечення реалізації змін із мінімальними можливими відхиленнями якості проектних результатів, строками, бюджетом та досягненням задоволеності для всіх учасників проекту [9].

На переконання Т. Козаченко, методологія проектного управління вважається одним із найбільш прогресивних напрямів, що дає можливість отримувати заплановані якісні результати з дотриманням заданих часових та фінансових обмежень. При цьому, як вважає Т. Козаченко, важливим питанням щодо застосування механізму проектного менеджменту у сфері публічного

управління є вивчення досвіду його впровадження в бізнесі та перенесення цієї практики у сферу публічного управління [5].

Як зазначає К. Майстренко [8], проєктне управління в умовах швидкозмінного середовища є технологією, що забезпечує ефективне вирішення певного кола завдань в обмежені терміни з мінімальними витратами. Доречі, успішність проєктного управління залежить від професійного впровадження його в конкретну установу і ефективної організації командної роботи. При цьому, проєктне управління значно покращує продуктивність і підвищує ефективність роботи органів публічної влади.

Зокрема, П. Юшков стверджує про те, що забезпечення належної ефективності управління в умовах невизначеності досягається завдяки чіткому встановленню термінів та ресурсних обмежень [20], що на нашу думку також є підтвердженням дієвості проєктного підходу і вказує на необхідність поширення проєктного принципу управління на діяльність організацій публічної сфери.

**Метою роботи** є обґрунтування теоретичних і прикладних аспектів управління структурними змінами організацій публічної сфери на основі проєктного підходу, а також особливостей і можливостей трансформації їхньої організаційної структури відповідно до суспільних потреб з урахуванням сучасних уявлень щодо динамічних і адаптивних організаційних структур публічної сфери суспільства.

**Виклад основного матеріалу.** У трансформаційних умовах сучасна концепція управління організаціями публічного сектора передбачає зміни їхньої традиційної організаційної структури та підходів до забезпечення їхнього функціонування, зокрема на основі запровадження та поширення проєктного підходу та проєктного принципу управління відповідними структурами.

Отже, проєктний принцип управління публічними організаціями передбачає цілеспрямовану реалізацію процесів з планування, координації та контролю робіт для ефективної реалізації цілей суспільного розвитку, розвитку окремих галузей суспільного виробництва, місцевого розвитку, а також, задоволення потреб суспільства і громад у якісних результатах, що відбиваються у продуктах виробництва та публічних послугах, з урахуванням обмежень часу, бюджету та ресурсів [4].

Щодо діяльності публічних організацій, слід зазначити, що вона зосереджена переважно на поєднанні операційного і процесного способів функціонування, що носить усталений циклічно повторюваний характер. У цьому організації публічного сектора зазвичай створюються до виконання певних функцій, що спрямовані на реалізацією публічної політики держави й відповідних організаційно-управлінських процесів [18].

Розвиток проєктного підходу щодо управління в організаціях публічного сектору передбачає розроблення низки нормативних документів з керівництва, моніторингу та інвестування у соціальні проєкти, забезпечення зв'язку та належної взаємодії проєктів та відповідних програм розвитку держави, регіонів і галузей суспільного виробництва, розширення можливостей для залучення міжнародної технічної допомоги для фінансування відповідних проєктів.

Проте, залишаються питання підвищення якості та ефективності підготовки професіоналів публічного управління стосовно командної роботи та взаємодії, інтеграції з міжнародними партнерами, налагодження зв'язків з громадськістю, забезпечення контролінгу та оцінювання ризиків проєктної діяльності. Усе це підтверджує необхідність та можливості розвитку застосування проєктного підходу в публічному управлінні в Україні [19].

Сучасні дослідження концептуальних засад запровадження проєктного підходу в сучасних організаціях публічної сфери [11-13, 15-19, 21-23] зумовили визначення проєкту в публічній сфері, як комплексу пов'язаних між собою логічно-структурованих завдань і заходів, упорядкованих у масштабі часу, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, галузей економіки, адміністративно-територіальних одиниць або окремих територіальних громад, організацій та установ і здійснюються в умовах обмежень як людських, так і фінансових ресурсів та у визначені терміни [14].

Важливою складовою реалізації проєктного принципу управління функціонуванням організацій публічного сектора є їх функціональна організаційна структура. При цьому, ефективне поєднання традиційної та інноваційної діяльності відповідних організаційних структур та виконання ними різних проєктів, що спрямовані на суспільний розвиток, галузевих проєктів та проєктів місцевого розвитку передбачає суттєву трансформацію їхньої функціональної організаційної структури.

Під функціональною організаційною структурою слід розуміти сукупність компонентів та елементів організації та зв'язків між ними. Такі зв'язки можуть бути як вертикальними, так і горизонтальними, де: вертикальні (адміністративно-функціональні) зв'язки забезпечують процеси прийняття та доведення до виконавців управлінських рішень, а горизонтальні (технологічні) зв'язки, у свою чергу – забезпечують процеси безпосереднього виконання різноманітних робіт.

Трансформація організаційної структури організацій публічного сектору може бути визначним чинником у процесі забезпечення їх функціонування, щодо визначення кількості рівнів управління у відповідній структурі, ступеня її централізації та автономії у прийнятті рішень, розподілі прав, обов'язків та відповідальності, встановлення взаємопідпорядкованості та координації проєктних груп та функціональних підрозділів, а також встановлення взаємовідносин між компонентами функціональної організаційної структури та зовнішніми структурами.

У трансформаційних умовах функціонування, організаційні структури повинні бути адаптивними до певної невизначеності та ризиків. Найбільш поширеною організаційною структурою організацій публічного сектору є функціональна структура, що передбачає ієрархічну будову, де для безпосередніх виконавців передбачений керівник відповідного рівня.

Відповідні структури є оптимальними для усталених та налагоджених циклічних процесів діяльності, спрямованих на результат у вигляді як правило надання чітко регламентованих послуг. Такі організації мають певні складнощі під час реалізації проєктної діяльності.

Щодо основних недоліків функціональних структур у процесі виконання проектної діяльності, то вони полягають у наступному: по перше, спостерігається негнучкість, тому що відповідальні виконавці отримують доручення та виконують лише ті завдання, які надходять безпосередньо від функціонального керівника, що ускладнює процес своєчасного прийняття та реалізації проектних рішень; по друге, зацікавленість у проектних результатах та відповідні рішення щодо їх досягнення можуть вступати у суперечність з інтересами функціональних керівників відповідних структур.

Тому, такі структури можуть бути ефективними лише тоді, коли проектна діяльність має типовий, рутинний характер та реалізується в межах функціональних підрозділів відповідної організації.

Отже, позитивні ознаки функціональної структури є більш привабливими саме для рутинної, поточної діяльності традиційних організацій, ніж організацій публічного сектору, яка поєднує звичайну діяльність із здійсненням суспільно значущих галузевих та регіональних проектів сталого соціально-економічного розвитку.

На противагу суто функціональній структурі, функціонально-матрична структура є певним компромісом між функціональною та проектною структурою, яка не притаманна організаціям публічного сектору, а має місце в недержавному секторі. Функціонально-матрична структура фактично є функціональною структурою, де переважає вертикальна ієрархічна організація управлінських відносин.

Основним змістом впровадження функціонально-матричної структури є поєднання у ній як функціонального так і проектного підходів, що значно сприяє усуненню недоліків не гнучкого функціонального підходу у розподілі праці у функціональній структурі, яка намагається функціонувати за принципом проектної організації.

Така форма організації передбачає передавання функції координації проекту відповідному представнику команди – куратору проекту, який фактично є операційним менеджером проекту, та який, з одного боку, повинен виконувати визначені менеджментом проекту завдання, а з іншого боку – він підпорядкований функціональному керівнику.

Розуміння розв'язання конкретних проектних завдань у функціонально-матричній структурі зводиться до створення тимчасових колективів або проектних груп, які очолюються менеджерами проектів та комплектуються з фахівців відповідних функціональних підрозділів, які мають відповідні професійні компетенції. При цьому, переважна більшість стратегічних впливів і повноважень щодо прийняття рішень та контролю персоналу функціонального підрозділу, який залучений до проекту, як і раніше, залишаються в руках функціональних керівників організації.

Щодо звичайної функціонально-матричної структури, то на додаток до існуючих функціональних підрозділів вона може передбачати створення проектного відділу, у разі потреби, коли йдеться про одночасне впровадження

декількох споріднених проєктів де працівники відповідного проєктного підрозділу виконують суто функції з адміністрування проєктів.

Отже, функціонально-матрична структура може бути ефективною у тому разі, коли можливе одночасне виконання декількох споріднених проєктів, що мають обмежену тривалість та ресурсну складову. Залежно від стилю та особистісних якостей менеджменту функціонально-матричних структур, відповідні менеджери проєктів можуть з одного боку: працювати більш автономно та отримувати більшу частину повноважень щодо управління відповідними проєктними групами, а з іншого, навпаки, не мати належного впливу, а рахуватися з тим, що більш значний вплив на організацію проєктних робіт мають керівники функціональних підрозділів, що не додає узгодженості та не сприяє ефективності реалізації відповідних проєктних завдань.

Таким чином, функціонально-матричній організаційній структурі притаманна подвійна підпорядкованість членів проєктної групи: з одного боку – проєктному менеджеру, а з іншого - керівнику функціонального підрозділу. Пошук дієвих інструментів подолання такої суперечності, зумовив розглянути у якості інструмента вирішення відповідної проблеми – матрицю відповідальності, яка має забезпечувати зв'язок між структурою робіт і відповідальністю персоналу у графічний спосіб і визначає: хто відповідає за конкретний етап і відповідний результат проєкту та який ступінь цієї відповідальності. При цьому важливим чинником дієвості є закріплення відповідальності за конкретними представниками команди менеджменту і виконавцями за виконання окремих етапів і складових проєкту [4].

Усе зазначене надає можливість щодо моніторингу і контролю відповідних процесів і робіт, чіткого розподілу відповідальності між проєктними менеджерами й функціональними керівниками. Це також стосується і розподілу відповідальності між залученими на період виконання проєкту фахівцями, що входять до складу тимчасової команди проєкту і штатними працівниками відповідних структурних підрозділів публічної організації.

Отже, в динамічному глобальному просторі на перший план виходять спроможності адаптації до мінливих умов завдяки міждисциплінарності, навичкам зовнішніх комунікацій і командної роботи та володіння сучасними інформаційно-комунікативними технологіями. При цьому, навіть невеликі за розміром та ресурсними можливостями гнучкі структури набувають інтегративних рис, що дозволяє значно розширювати зони впливу та відповідальності.

У цьому сенсі на особливу увагу щодо розвитку публічного сектора заслуговують мережеві організації, що є певною сукупністю спеціалізованих організаційних структур, які здатні своєчасно пристосовуватися до мінливих умов функціонування та в яких на протигагу адміністративним формам регулювання, підпорядкування та ресурсного забезпечення діють принципи незалежності, автономності і відсутності суворих територіальних і організаційних обмежень. При цьому використовуються різні форми

кооперації, що базуються на інформаційних комунікативних технологіях, залученні сторонніх ресурсів на основі технологій фандрайзингу, спільній частковій участі, розподілу впливів і відповідальності, а також спільній зацікавленості у реалізації суспільно значущих проєктів.

Ще одним прикладом гнучких адаптивних публічних структур, які можуть будувати власну діяльність за проєктним підходом є інтелектуальні організації, які взаємодіють за принципом «вільного суспільства», заохочують реальні інвестиційні можливості, проєктні ініціативи та нестандартні інноваційні підходи і передбачають певну автономію як гнучких проєктних структур так і окремих виконавців у вирішенні суспільних проблем. Такі організації демонструють вільні комунікації як всередині організації, так і за їхніми межами на основі широкого партнерства та можливостей розгляду альтернативних рішень та широкого залучення працівників до процесу прийняття рішень щодо вирішення проблем певних категорій зацікавлених осіб і соціальних груп. При цьому критеріями їх ефективності є вирішення відповідних проблем за якомога коротший проміжок часу та з використанням найбільш ефективного залучення обмежених ресурсів, що цілком вкладається в розуміння їх функціонування на основі проєктного підходу та з урахуванням належної адаптації до перманентних змін.

**Висновки дослідження та пропозиції подальших наукових розвідок у цьому напрямі.**

1. Перехід до більш ефективних і гнучких адаптивних організаційних структур публічної сфери, діяльність яких спрямована на задоволення суспільних потреб, пов'язаних із сучасними викликами потребує злагоджених, термінових і сфокусованих дій в умовах невизначеності та ризиків. При цьому відповідні дії мають бути результативними завдяки передусім адаптаційним властивостям системи управління, а також запровадженню інструментів реалізації їхньої діяльності, які спрямовані на конкретні результати за умов часових та ресурсних обмежень на основі проєктного підходу.

2. Трансформація структури організацій публічного сектору може бути визначним чинником у процесі забезпечення їх функціонування щодо визначення кількості рівнів управління у відповідній структурі, ступеня її централізації та автономії у прийнятті рішень, розподілі прав, обов'язків та відповідальності, встановлення взаємопідпорядкованості та координації проєктних груп та функціональних підрозділів, а також взаємовідносин між компонентами функціональної організаційної структури та зовнішніми структурами.

3. Особливості виконання суспільно значущих проєктів у функціонально-матричних структурах полягають у тому, що такі структури передбачають наявність в управлінні як функціонального так і проєктного підходів, що значно сприяє усуненню недоліків функціонального підходу у розподілі праці у функціональних структурах, які намагаються функціонувати за принципом проєктної організації. При цьому функціонально-матричні структури можуть бути ефективними у тому разі, коли можливе одночасне виконання декількох споріднених проєктів, що мають обмежену тривалість та ресурсну складову.

4. Залежно від стилю та особистісних якостей менеджменту функціонально-матричних структур, відповідні менеджери проектів можуть з одного боку: працювати більш автономно та отримувати більшу частину повноважень щодо управління відповідними проектними групами, а з іншого, навпаки, не мати належного впливу, а рахуватися з тим, що більш значний вплив на організацію проектних робіт мають керівники функціональних підрозділів, що не додає узгодженості та не сприяє ефективності реалізації відповідних проектних завдань.

5. Нова корпоративна модель функціонування організацій публічного сектора передбачає розвиток процесів міжсуб'єктної кооперації, що реалізуються на більш високому рівні (регіональному, державному, міждержавному), чого неможливо досягти в окремій організації задля підвищення ефективності та взаємовідповідальності на основі стратегічного партнерства, що стає менш формальним. При такій формі кооперації суттєву роль відіграють інформаційні мережі, що надає можливості встановлювати міжорганізаційні зв'язки. Важливо, що такий симбіоз публічного і корпоративного управління передбачає вихід організацій за межі власної структури з появою нових комунікативних, а згодом і ресурсних можливостей співробітництва задля задоволення більш широких суспільних потреб в умовах міжнародної інтеграції.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Безверхнюк Т. Проектно-орієнтований підхід як нова філософія організації управління державними програмами і проектами. *Науковий вісник академії муніципального управління*. Київ : Академія муніципального управління, 2011. Вип. 3. С. 17–24.
2. Богущкий С. Сутність та структура проекту як ключового об'єкта проектного менеджменту в публічному управлінні: теоретичні засади. *Науковий вісник: Державне управління*. 2023. № 1 (13). С. 86–101. DOI: [https://doi.org/10.33269/2618-0065-2023-1\(13\)-86-101](https://doi.org/10.33269/2618-0065-2023-1(13)-86-101)
3. Єльнікова Г. Адаптивні технології в освіті. *Адаптивне управління: теорія і практика. Серія "Педагогіка"*. 2017. № 3 (5). URL: [http://am.eor.by/images/adapt/Vol.3ped5/17ped3\\_5yelnikova\\_r.pdf](http://am.eor.by/images/adapt/Vol.3ped5/17ped3_5yelnikova_r.pdf)
4. Карамішев Д. Менеджмент і адміністрування : навч. вид. у 20-ти томах. Том XVII : *Управління проектами*. Харків : Вид-во «Точка», 2012. 424 с.
5. Козаченко Т. Публічне управління на засадах проектного менеджменту: сучасний погляд. *Держава та регіони : наук.-вироб. журн. Класич. приват. ун-т. Серія : Державне управління*. 2018. Вип. 2 (62). С. 50–55.
6. Лутай Л., Баранець І. Теоретичні засади управління проектами публічної та соціальної сфер. *Ринок праці та зайнятість населення*. 2018. № 3. С. 20–25. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/rpzn\\_2018\\_3\\_5](http://nbuv.gov.ua/UJRN/rpzn_2018_3_5)
7. Луценко Г. Взаємозв'язок адаптивного і рефлексивного управління. *Адаптивне управління: теорія і практика. Серія Педагогіка*. 2020. Том 10. № 19. DOI: [https://doi.org/10.33296/2707-0255-10\(19\)-14](https://doi.org/10.33296/2707-0255-10(19)-14)
8. Майстренко К. Управління проектами та програмами у сфері публічного управління. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 16. С. 93–96. DOI: <https://doi.org/10.32702/2306-6814.2021.16.93>
9. Молоканова В. Впровадження ціннісно-орієнтованого проектного менеджменту у сфері державного управління. *Аспекти публічного управління*. 2017. Т. 5. № 11. С. 30–37.



10. Назаренко С. Теоретичні засади управління проектами регіонального розвитку. *Вісник Черкаського університету. Серія : Економічні науки*. 2017. Вип. 1. С. 137–144.
11. Олійник Р. Проектний менеджмент: особливості ключових концептів та застосування у публічному секторі. *Право та державне управління*. 2019. № 2 (35) Т. 2. С. 147–151. DOI: <https://doi.org/10.32840/pdu.2-2.22>
12. Подольська О., Краля В. Використання проектного підходу в публічній сфері. *Вісник Харківського національного технічного університету сільського господарства імені Петра Василенка*. 2019. Вип. 200. С. 256–264.
13. Продіус О., Прокоф'єва В. Історичні передумови розвитку проектного управління. *Держава та регіони. Серія : Економіка та підприємництво*. 2019. № 3. С. 141–146.
14. Розроблення та управління проектами у публічній сфері: європейський вимір для України : практич. посіб. ; Чемерис А. ; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ : ТОВ «Софія-А». 2012. 80 с.
15. Старченко Г. Проактивне управління проектами в публічній сфері. *Публічне управління та адміністрування*. 2021. № 2. С. 84–89. DOI: <https://doi.org/ir.stu.cn.ua/123456789/17219>
16. Терещенко Т., Коломієць В. Розвиток проектного підходу в публічному управлінні : зб. тез IX Всеукраїнської наук.-практик. конференції «Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Україні» (м. Хмельницький, 7 грудня 2020 року). 2020. С. 193–203.
17. Харченко Т., Самойленко Т. Впровадження інструментів проектного підходу в систему публічного управління. *Вісник Сумського національного аграрного університету. Серія : Економіка і менеджмент*. 2019. Вип. 1. С. 21–25.
18. Чернов С. Концептуальні засади запровадження проектного підходу в публічному управлінні сучасної держави. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління*. 2021. Вип. 3 (15). С. 205–217. DOI: [https://doi.org/10.32689/2617-9660-2021-3\(15\)-205-217](https://doi.org/10.32689/2617-9660-2021-3(15)-205-217)
19. Шулик Ю. Застосування проектного менеджменту у публічному управлінні в Україні. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія «Економіка»*. Острог : Вид-во НаУОА, березень 2022. № 24 (52). С. 68–75. DOI: [https://doi.org/10.25264/2311-5149-2022-24\(52\)-68-75](https://doi.org/10.25264/2311-5149-2022-24(52)-68-75)
20. Юшков П. Проблеми і недоліки реалізації проектів державних цільових програм у системі проектного управління економіки України. *Причорноморські економічні студії*. 2019. Вип. 47 (1). С. 187–191.
21. Jensen C., Johansson S., Löfström M. The project organization as a policy tool in implementing welfare reforms in the public sector. *Int J Health Plann Manage*. Jan-Mar. 2013. 28 (1). 122–137. DOI: <https://doi.org/10.1002/hpm.2120>
22. Mumford K., Young A. C., Nawaz S. Federal Public Health Workforce Development: An Evidence-Based Approach for Defining Competencies. *J Public Health Manag Pract*. May-Jun. 2016. 22 (3). 290–307. DOI: <https://doi.org/10.1097/PHN.000000000000205>
23. Carstens Deborah Sater, Richardson Gary L. Project Management Tools and Techniques : A Practical Guide, Second Edition. CRC Press, 2019. 468 p. DOI: <https://doi.org/10.1201/9780429263163>

Стаття надійшла до редакції 20.10.2022 р.

Стаття рекомендована до друку 21.11.2022 р.

**Karamyshev D. V.,**

*Doctor of Sciences in Public Administration, Full Professor,  
Full Professor of Department of Social and humanitarian policy,  
Education and Research Institute of Public Administration of V. N. Karazin Kharkiv National University,  
4 Svobody Sq., Kharkiv, 61022, Ukraine  
e-mail: [dvk1vip@gmail.com](mailto:dvk1vip@gmail.com) <https://orcid.org/0000-0003-1617-3240>*

**Didok J. V.,**

*Doctor of Sciences in Public Administration, Associate Professor,  
Department of Public Administration and Civil Service,  
Education and Research Institute of Public Administration of V. N. Karazin Kharkiv National University,  
4 Svobody Sq., Kharkiv, 61022, Ukraine  
e-mail: [yuliyadidok@gmail.com](mailto:yuliyadidok@gmail.com) <https://orcid.org/0000-0002-3364-115X>*

**Zamchy S. V.,**

*postgraduate student of the Department of Public Policy,  
Education and Research Institute of Public Administration of V. N. Karazin Kharkiv National University,  
4 Svobody Sq., Kharkiv, 61022, Ukraine*

## **ADAPTIVE MANAGEMENT OF STRUCTURAL CHANGES OF PUBLIC SECTOR ORGANIZATIONS BASED ON A PROJECT APPROACH**

**Annotation.** The article examines the theoretical and applied aspects of managing structural changes in public sector organizations based on a project approach, as well as the features and possibilities of transforming their organizational structure in accordance with public needs, taking into account modern ideas about dynamic and adaptive organizational structures of the public sector of society.

The transition to more efficient and flexible adaptive organizational structures of the public sphere, whose activities are aimed at meeting public needs related to modern challenges, requires coordinated, urgent and focused actions in conditions of uncertainty and risks. At the same time, the corresponding actions should be effective thanks primarily to the adaptive properties of the management system, as well as the introduction of tools for the implementation of their activities, which are aimed at specific results under the conditions of time and resource limitations based on the project approach.

It is noted that the transformation of the structure of public sector organizations can be a significant factor in the process of ensuring their functioning in terms of determining the number of levels of management in the relevant structure, the degree of its centralization and autonomy in decision-making, distribution of rights, duties and responsibilities, establishment of mutual subordination and coordination of project groups and functional divisions, as well as relationships between the components of the functional organizational structure and external structures.

Emphasizes the expediency of forming a new corporate model of the functioning of public sector organizations, the construction of which involves the development of processes of inter-subject cooperation implemented at a higher level (regional, state, interstate), which cannot be achieved in a separate organization in order to increase efficiency and mutual responsibility on the basis of strategic partnerships and opportunities to establish inter-organizational ties. It is important that such a symbiosis of public and corporate management involves the exit of organizations beyond their own structure with the emergence of new communicative and, later, resource opportunities for cooperation in order to meet wider social needs in the conditions of international integration.

**Keywords:** *public administration, public sector organizations, project approach, adaptive organizational structures, functional matrix structures.*

## REFERENCES

1. Bezverkhniuk, T. (2011). The project-oriented approach as a new philosophy for the organization and management of health programs and projects. *Annual report of the Academy of Municipal Management*, 3, 17–24. Kyiv: Akademia mynitsypalnoho upravlinnia [in Ukrainian].
2. Bohutskyi, S. (2023). The essence and structure of the project as a key object of project management in public administration: theoretical foundations. *Scientific Bulletin: State Administration*, no. 1 (13), 86–101. DOI: [https://doi.org/10.33269/2618-0065-2023-1\(13\)-86-101](https://doi.org/10.33269/2618-0065-2023-1(13)-86-101) [in Ukrainian].
3. Yelnykova, H. (2017). Adaptive technologies in education. *Adaptive management: theory and practice. Series "Pedagogy"*, no. 3 (5). URL: [http://am.eor.by/images/adapt/Vol.3ped5/17ped3\\_5yelnykova\\_r.pdf](http://am.eor.by/images/adapt/Vol.3ped5/17ped3_5yelnykova_r.pdf) [in Ukrainian].
4. Karamyshev, D. (2012). Management and administration. Educational edition in 20 volumes. *Volume XVII "Project Management" Management and administration. Educational edition in 20 volumes. Volume XVII "Project Management"*. Kharkiv: Vyd-vo «TOChKA» [in Ukrainian].
5. Kozachenko, T. (2018). Public administration on the basis of project management: a modern view. *State and regions. Series: State administration: scientific and industrial journal. Seriya: Derzhavne upravlinnia*, vyp. 2 (62), 50–55 [in Ukrainian].
6. Lutai, L., Baranets, I. (2018). Theoretical principles of project management in the public and social spheres. *Labor market and population employment*, no. 3, 20–25. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/rpzn\\_2018\\_3\\_5](http://nbuv.gov.ua/UJRN/rpzn_2018_3_5) [in Ukrainian].
7. Lutsenko, H. (2020). Relationship between adaptive and reflexive management. *Adaptive management: theory and practice. Series Pedagogy*, tom 10, no. 19. DOI: [https://doi.org/10.33296/2707-0255-10\(19\)-14](https://doi.org/10.33296/2707-0255-10(19)-14) [in Ukrainian].
8. Maistrenko, K. (2021). Management of projects and programs in the field of public administration. *Investments: practice and experience*, no. 16, 93–96. DOI: <https://doi.org/10.32702/2306-6814.2021.16.93> [in Ukrainian].
9. Molokanova, V. (2017). Implementation of value-oriented project management in the field of public administration. *Aspects of public administration*, tom 5, no. 11, 30–37 [in Ukrainian].
10. Nazarenko, S. (2017). Theoretical principles of regional development project management. *Herald of Cherkasy University. Series: Economic sciences*, vyp. 1, 137–144 [in Ukrainian].
11. Oliinyk, R. (2019). Project management: features of key concepts and application in the public sector. *Law and public administration*, no. 2 (35), tom 2, 147–151. DOI: <https://doi.org/10.32840/pdu.2-2.22> [in Ukrainian].
12. Podolska, O., Kralia, V. (2019). Use of the project approach in the public sphere. *Bulletin of the Petro Vasylenko Kharkiv National Technical University of Agriculture*, vyp. 200, 256–264 [in Ukrainian].
13. Prodius, O., Prokofieva, V. (2019). Historical prerequisites for the development of project management. *State and regions. Series: Economy and entrepreneurship*, no. 3, 141–146 [in Ukrainian].
14. Chemerys, A. (2012). Development and management of projects in the public sphere: the European dimension for Ukraine. Practical guide; Shveitsarsko-ukrainskyi proekt «Pidtrymka detsentralizatsii v Ukraini – DESPRO». Kyiv: TOV «Sofiiia-A» [in Ukrainian].
15. Starchenko, H. (2021). Proactive management of projects in the public sphere. *Public management and administration*, no. 2, 84–89. DOI: <https://doi.org/ir.stu.cn.ua/123456789/17219> [in Ukrainian].
16. Tereshchenko, T., Kolomiets, V. (2020). Development of the project approach in public administration. *Collection of theses of the 10th All-Ukrainian Scientific and Practical Conference "Establishment and Development of Local Self-Government in Ukraine"*, 193–203 [in Ukrainian].
17. Kharchenko, T., Samoilenko, T. (2019). Implementation of project approach tools in the public management system. *Bulletin of the Sumy National Agrarian University. Series: Economics and management*, vyp. 1, 21–25 [in Ukrainian].

18. Chernov, S. (2021). Conceptual principles of the implementation of the project approach in the public administration of the modern state. *Expert: paradigms of legal sciences and public administration*, vyp. 3 (15), 205–217. DOI: [https://doi.org/10.32689/2617-9660-2021-3\(15\)-205-217](https://doi.org/10.32689/2617-9660-2021-3(15)-205-217) [in Ukrainian].

19. Shulyk, Yu. (2022). Application of project management in public administration in Ukraine. *Scientific notes of the National University "Ostroh Academy". "Economics" series: scientific journal*, no. 24 (52), 68–75. Ostroh: Vyd-vo NaUOA. DOI: [https://doi.org/10.25264/2311-5149-2022-24\(52\)-68-75](https://doi.org/10.25264/2311-5149-2022-24(52)-68-75) [in Ukrainian].

20. Yushkov, P. (2019). Problems and shortcomings of the implementation of projects of state target programs in the system of project management of the economy of Ukraine. *Black Sea Economic Studies*, vyp. 47 (1), 187–191 [in Ukrainian].

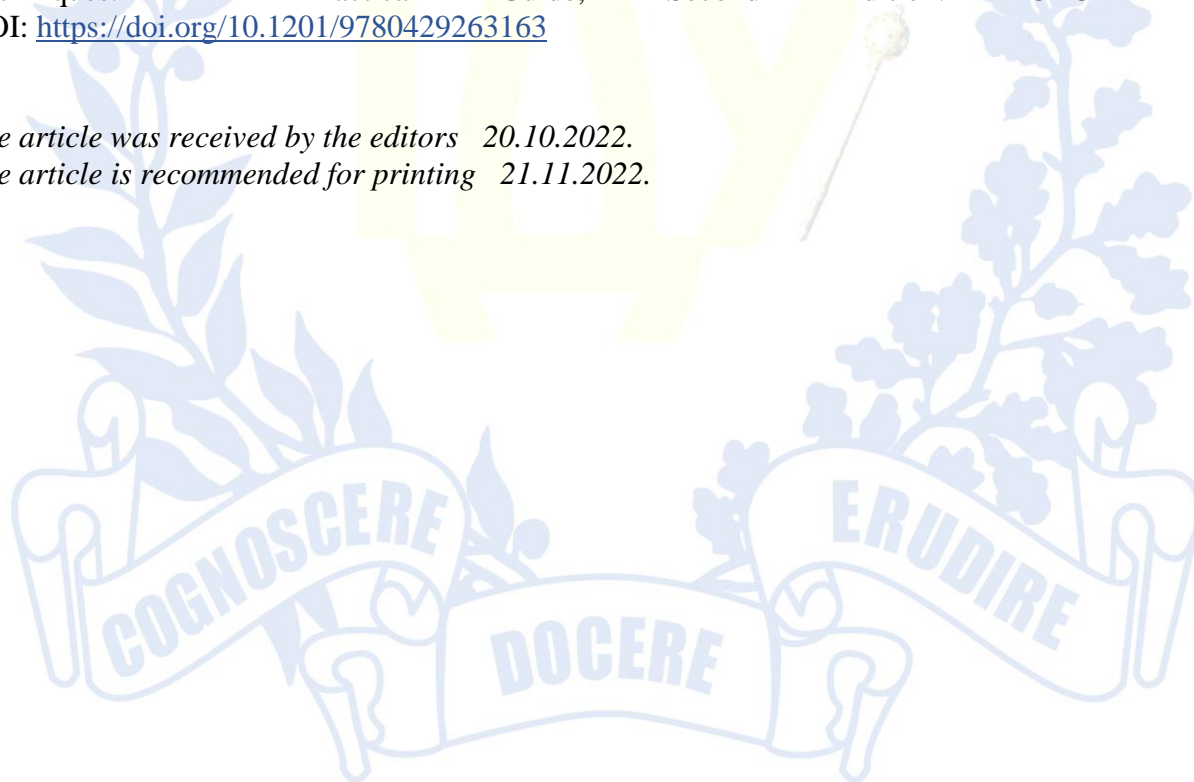
21. Jensen, C, Johansson, S, Löfström, M. (2013). The project organization as a policy tool in implementing welfare reforms in the public sector. *Int J Health Plann Manage*, Jan-Mar, 28 (1), 122–137. DOI: <https://doi.org/10.1002/hpm.2120>

22. Mumford, K, Young, AC, Nawaz, S. (2016). Federal Public Health Workforce Development: An Evidence-Based Approach for Defining Competencies. *J Public Health Manag Pract*. May-Jun, 22 (3), 290–307. DOI: <https://doi.org/10.1097/PHH.000000000000205>

23. Carstens Deborah Sater, Richardson Gary L. (2019). Project Management Tools and Techniques: A Practical Guide, Second Edition. CRC Press. DOI: <https://doi.org/10.1201/9780429263163>

*The article was received by the editors 20.10.2022.*

*The article is recommended for printing 21.11.2022.*



DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2022-2-03>

УДК 351.82

**Близнюк Андрій Станіславович,**

доктор наук з державного управління, доцент,

доцент кафедри соціальної філософії та менеджменту

Державного податкового університету України,

вулиця Університетська, 31, Ірпінь, Київська обл., 08205, Україна

e-mail: [abliznyuk1986@gmail.com](mailto:abliznyuk1986@gmail.com) <https://orcid.org/0000-0001-8768-5177>**Асоян Емма Шаваршівна,**

аспірантка

Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського,

вулиця Джона Маккейна, 33, м. Київ, 01042, Україна

e-mail: [asoanemmi@gmail.com](mailto:asoanemmi@gmail.com) <https://orcid.org/0000-0003-2664-5838>

## МЕХАНІЗМ ТА СПРЯМОВАНІСТЬ ТРАНСФОРМАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В СУЧАСНИХ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ УМОВАХ

**Анотація.** Удосконалено систему обліку трансформації світової економіки у державній економічній політиці за напрямками, а саме: технологічна трансформація (вжиття заходів, що дозволяють максимально повно реалізувати позитивний потенціал та знизити загрози негативних наслідків; створення національної екосистеми нового технологічного укладу); організаційна трансформація (створення нормативно-правової бази для використання гнучких форм господарювання (у т.ч. у сфері державно-приватного партнерства); вжиття заходів щодо адаптації національної економіки до організаційної трансформації; ціннісна трансформація (розробка заходів щодо використання нових технологічних та організаційних інструментів для обліку нових ціннісних запитів суспільства; створення законодавчої бази для обліку нових запитів; формування фінансових ресурсів та механізмів їх розподілу з метою задоволення ціннісних запитів (у т.ч. шляхом перегляду податкової системи).

Ключові слова: державна економічна політика, національна економіка, організаційна трансформація, соціально-економічні умови, механізм, технологічна трансформація, фінансові ресурси, ціннісна трансформація.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Технологічний розвиток світової економіки, впровадження нових форм взаємодії між суб'єктами господарювання, трансформація цінностей і моделей поведінки людей ведуть до необхідності зміни державної економічної політики як з точки зору її цілей, так і використовуваних інструментів.

**Як цитувати:** Близнюк А. С., Асоян Е. Ш. Механізм та спрямованість трансформації державної економічної політики в сучасних соціально-економічних умовах. *Державне будівництво*. 2022. № 2 (32). С. 29–40. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2022-2-03>

**In cites:** Blyznyuk, A.S., Asoian, E.Sh. (2022). The mechanism and direction of state economic policy transformation in modern socio-economic conditions. *State Formation*, 2 (32), 29–40. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2022-2-03> [in Ukrainian].

Найбільш наочним прикладом такої зміни стала реакція світової спільноти на COVID-19 – досягнення максимальних темпів економічного зростання перестало бути ключовою метою урядів, на перший план вийшла безумовна орієнтація на недопущення загибелі людей, через що на досить тривалий термін світова економіка була, за мовчазною згодою урядів практично всіх країн, фактично «виключеною». Ця мовчазна солідарність країн, різниця за рівнем економічного розвитку, типу правлячого режиму, типу культури тощо, служить найкращим доказом глибини змін, що відбуваються у суспільстві. Економічну політику було, у свою чергу, швидко переорієнтовано на мінімізацію негативних наслідків такого рішення, для чого використовувалися досить сильні та нетрадиційні інструменти (досить згадати готовність ФРС викуповувати активи приватних компаній та вибухове нарощування боргу США, а також безумовні виплати населенню США підтримки його купівельної спроможності, що з Америки, з її традиційним відторгненням зрівняльних та соціалістичних моделей, не типово).

Ці зміни дозволяють поставити питання про те який вигляд повинна мати державна економічна політика (ДЕП) у нових умовах (і, більш конкретно, якою має бути ДЕП України з урахуванням специфіки нашої країни). Уточнимо, що не йдеться про повну розробку ДЕП (очевидно, що вирішити таке завдання в рамках дисертаційного дослідження неможливо). Ми обмежимося тим, що спробуємо визначити, під впливом яких факторів і як саме трансформуватиметься ДЕП України.

**Метою дослідження** є обґрунтування механізму та спрямованості трансформації державної економічної політики в сучасних соціально-економічних умовах, а також удосконалення системи обліку трансформації світової економіки у державній економічній політиці.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Те, що відбувається у трансформації економіки та суспільства вже порівняно докладно вивчено у світовій та вітчизняній науковій літературі (Белл Д., Гелбрейт Дж. К., Клейнер Г. Б., Лейн Д., Робінсон Дж. А., Вільямсон О. І., Хайек Ф. А. та ін.). Тим не менш, можна констатувати, що в наявних джерелах не пропонується повної картини змін, що відбуваються. Основну увагу фахівців приділяється розвитку нового технологічного укладу, ґрунтованого на цифрових технологіях, і при цьому дослідники зосереджуються переважно на технологічних трансформаціях (тобто на тому, як перетворюється господарська діяльність та державна політика за рахунок використання інноваційних технологічних інструментів) [1; 2].

**Виклад основного матеріалу.** Цікаво підкреслити, що новий технологічний уклад розглядається виключно як цифровий, при цьому інші зміни аналізуються порівняно мало (наприклад, перехід до безвуглецевої енергетики, який досліджується як самостійний технологічний феномен, а не як елемент переходу до нового технологічного укладу). Організаційні трансформації, як правило, вивчаються окремо (йдеться про поширення гнучкої

зайнятості, перехід від фірм до платформ і екосистем тощо), хоча вони становлять невід'ємну частину переходу до нового технологічного укладу (ТУ). Ще менше уваги приділяється ціннісній трансформації суспільства, зміні запитів населення. Ця проблематика вивчається переважно соціологами та політологами, але без прив'язки до заходів ДЕП. Навпаки, єдиним аспектом цієї ціннісної трансформації, що знайшов відображення в економічних роботах є запит на справедливість у формі надання безумовного базового доходу.

Ми спробуємо дати короткий огляд цих змін та опишемо те, як вони можуть вплинути на ДЕП нашої країни. При цьому, ми виходимо з уявлення про те, що трансформація світової економіки і суспільства, що відбувається, в цілому проявляється на трьох рівнях: технологічному, організаційному і ціннісному (табл. 1).

Таблиця 1

Напрями трансформації світової економіки

Table 1

Directions of transformation of the world economy

Вид	Зміст трансформації
Технологічна трансформація	– цифрова трансформація: переведення виробничих процесів, продуктів та взаємодій у цифрову форму, заміщення людини капіталом навіть у тих сферах, які традиційно вважалися такими, що стосуються виняткової прерогативи живої праці; – ресурсна трансформація: зростання ролі безвуглецевої енергетики, збільшення значущості нетрадиційних корисних копалин (сланцева нафта, літій для акумуляторів тощо); – зелена економіка: вимога мінімальної шкоди для довкілля, максимально повна переробка відходів (циркулярна економіка)
Організаційна трансформація	Ослаблення ролі інститутів, що передбачають довгострокові відносини з фіксованими зобов'язаннями, поступовий перехід до гнучких форм взаємодії на всіх рівнях господарського життя
Ціннісна трансформація	Вимога безумовного пріоритету людської індивідуальності, поваги до її унікальних особливостей та запитів, цінність людського життя, розмивання поняття «норма»

Технологічна трансформація на глобальному рівні веде до відмирання старих моделей організації виробничої діяльності та до виникнення нових джерел ефективності. Прикладом може бути Китай, різкий економічний ривок якого був багато в чому зумовлений тим, що масово виводилися виробництва з розвинених країн завдяки низькій вартості місцевої робочої сили. Однак роботизація знижує потребу в робочій силі (точніше, вартість робочої сили перестає бути ключовим фактором, що визначає витрати виробництва) і дозволяє повернути виробництва в розвинені країни (у цьому полягає стратегія нової індустріалізації Америки, спробу реалізації якої зробила адміністрація Дональда Трампа). Трудомісткі виробництва поступово відмирають і заміщуються капіталомісткими (як наслідок, ключовою конкурентною перевагою країни стає забезпеченість капіталом – як передовим виробничим, так і фінансовим, необхідним для реалізації капіталомістких проектів).

Забезпеченість капіталом дозволяє частково подолати навіть нестачу традиційних природних ресурсів, наочним прикладом може бути сланцева революція в США, яка дала можливість залучити в розробку родовища нетрадиційної нафти і газу і створила значні загрози для історичних лідерів нафтогазового ринку (Саудівської Аравії та Росії). Успіх сланцевої революції визначався насамперед високим рівнем розвитку нафтогазових технологій у США, високою забезпеченістю інфраструктурою з транспортування та переробки нафти та легким доступом до капіталу (як за обсягом, так і за вартістю).

Технологічна трансформація означає, що країнам-лідерам попередньої технологічної хвилі необхідно розробляти стратегії адаптацію нової реальності. Чим ефективнішою була національна економіка на попередньому етапі розвитку світової господарської системи, тим більш руйнівними наслідками загрожує для неї перехід до нового технологічного укладу (ТУ). Навпаки, для країн, які не змогли увійти до складу провідних економік попереднього ТУ, новий ТУ відкриває можливість стати одним із світових лідерів за рахунок прискореного освоєння нових технологій.

Завдання ДЕП полягає у знаходженні правильного балансу між захистом від небезпечних наслідків технологічної трансформації (цифрова нерівність, цифрове безробіття тощо) та використанням її позитивного потенціалу (підвищення ефективності бізнесу та державного управління на основі нових технологій) [3; 4]. При цьому реагувати треба не лише на необхідність освоєння нових технологій. ДЕП повинна мати комплексний характер, який, з одного боку, забезпечить конкурентоспроможність національної економіки на основі нових технологічних та організаційних інструментів, а з іншого боку, дозволить мінімізувати ризики, пов'язані з переходом до нового ТУ (таких, наприклад, як загроза цифрового безробіття або різке падіння виручки від експорту вуглеводнів через перехід світової економіки до нового енергетичного балансу). При цьому винятково важлива наявність продуманої ДЕП, орієнтованої на досягнення цих цілей: очікувати, що відповідні завдання будуть вирішені виключно за рахунок ринкового саморегулювання, недалекоглядно та некоректно.

Зазначимо, що перехід до нового ТУ не повинен являти собою звичайну закупівлю передового іноземного обладнання та технологій та їх використання для організації виробництва в нашій країні. Такий захід може бути прийнятним як перший крок, однак стратегічним завданням є вибудовування повноцінної національної екосистеми нового ТУ, здатної забезпечувати потреби національної економіки і при цьому орієнтованої в т. ч. і на експортні поставки (оскільки український ринок занадто малий для того, щоб забезпечити достатній обсяг попиту, і вихід світовий ринок позитивно позначається конкурентоспроможності і якості продукції).

Партнерство з іноземними постачальниками може бути лише першим етапом, а мета ДЕП з урахуванням переходу до нового ТУ полягає у трансфері технологій та у формуванні умов для розвитку вітчизняних виробництв сучасного обладнання, створення інжинірингових, сервісних та проектних



компаній, які в комплексі будуть здатні забезпечити весь ланцюжок від розробки інноваційних технологій до їх повного впровадження у виробничий процес, причому як в Україні, так і за кордоном, а також утилізацію (оскільки циркулярна економіка є однією зі складових нового ТУ).

Очевидно, що невід'ємним елементом такої екосистеми має бути фінансова підтримка інноваційного підприємництва. Іншими словами, Україна за рахунок своїх ресурсів і ресурсів дружніх держав повинна бути здатна постачати підприємницьке співтовариство фінансовими коштами в необхідному обсязі та за прийнятною вартістю. Це негайно вказує на необхідність виходу української ДЕП на наднаціональний рівень - нашій країні важливо сформувати первинний експортний ринок споживачів вітчизняної інноваційної продукції (для зростання попиту на цю продукцію, збільшення виручки та зниження витрат).

Для її вирішення Україна може використовувати переваги глобальних виробничих ланцюжків відповідно до моделі, що реалізується економіками розвинених країн: в Україні слід зосередити найбільш значущі з точки зору створення доданої вартості компетенції (розробка, дизайн, брендинг, сервіс), тоді як значна частина виробництва спочатку може розміщуватися у країнах ЄС, з перспективами їх поступової локалізації у нашій країні (проте локалізувати слід ті етапи виробничої ланцюжка, які або мають критичне значення на формування національних компетенцій, або виконуються в Україні ефективніше).

Ця модель дозволила б використовувати вже існуючі конкурентні переваги нашої країни: російські виробники ефективно займаються розробкою продукції та координацією виробничих ланцюжків. Однак для максимальної реалізації їхнього потенціалу необхідно забезпечити їм державну підтримку за такими напрямками:

– фінансування розробок на пільгових умовах. На жаль, доступ до капіталу в Україні дуже ускладнений, через що інноваційні компанії, як тільки досягнуть перших успіхів у розробці та комерціалізації свого продукту, прагнуть перереєструватися за кордоном. Ще однією проблемою є надмірний контроль з боку силових структур – йдеться саме про контроль над фінансуванням компаній. Як показують окремі «гучні справи», силові структури часто схильні бачити в типових для інноваційного, венчурного інвестування провалах і втратах злий умисел і нецільове витрачання коштів. Це додатково ускладнює фінансування інновацій у нашій країні (яке і так стикається з величезними труднощами);

– сприяння просуванню в Україні та за кордоном. В Україні її вітчизняні інноваційні розробки (навіть ті, які за співвідношенням ціна – якість є ефективнішими, ніж західні аналоги) відчувають великі проблеми зі збутом, оскільки великі українські підприємства (основні споживачі відповідної продукції) воліють закуповувати аналогічні продукти у перевірених іноземних постачальників. Що стосується експорту, то українським компаніям не вистачає маркетингових компетенцій, через що вітчизняні розробки нерідко продаються за

кордоном під брендами іноземних компаній. У результаті значна частина доданої вартості залишається в іноземних партнерів, а українські виробники позбавляються можливості самостійно просувати на зарубіжних ринках власну продукцію;

– вибудовування партнерства між українськими виробниками з метою формування комплексних, інтегрованих рішень. Однією з причин, чому навіть вітчизняні компанії віддають перевагу іноземним постачальникам, є те, що закордонні виробники, як правило, пропонують комплексне рішення, тоді як українські фірми продають окремі продукти (тоді як для розробки повноцінних комплексних рішень у них поки бракує ресурсів та компетенцій). Допомога держави в організації співробітництва між ними (у т. ч. через вибудовування технологічних ланцюжків для державних потреб та формування спеціалізованих структур – системних інтеграторів) могла б допомогти подолати цю проблему та створити умови для виходу вітчизняних виробників на новий рівень технологічних та продуктових компетенцій;

– забезпечення сервісного супроводу. Величезною проблемою вітчизняної продукції з погляду її конкурентоспроможності (проявляється як на внутрішньому, так і на зовнішньому ринку) є те, що іноземні компанії пропонують не тільки комплексний продукт, але і його повноцінний сервісний супровід, що істотно знижує витрати споживача, пов'язані із використанням цього продукту. Сервісне супроводження включає у собі як технічний сервіс, так й пільгове фінансування, сприяння в утилізації (тут знову слід згадати про циркулярної економіці) тощо.

Власними силами українські компанії поки що такий рівень сервісу забезпечити неспроможні, через що вони програють іноземним конкурентам. Державі необхідно сприяти у формуванні глобальних мереж сервісного супроводу та у залученні вітчизняних та іноземних компаній до участі у таких мережах.

Сказане вище означає, що українська ДЕП має бути орієнтована на формування національної екосистеми нового технологічного укладу. Постановка інших цілей (простий розвиток виробництв тощо) не дозволить ліквідувати відставання нашої країни від провідних економік світу, оскільки носить точковий, а не системний характер. Важливою проблемою є доцільність вибудовування такої повноцінної екосистеми в рамках однієї країни, оскільки це суперечить характерним для світової економіки тенденції глобалізації та вибудовування єдиної системи поділу та кооперації праці.

Фахівці зазначають, що тенденція до тотальної глобалізації залишилася у минулому. Це не означає, зрозуміло, повного розвалу єдиної світової системи господарства, але веде до прагнення держав забезпечити більш високий рівень автономності національних економік. Як було зазначено вище, нові технології дозволяють забезпечити ефективність виробництв у межах однієї країни, без вибудовування складних глобальних виробничих ланцюжків. Таким чином, на ранній стадії нового ТУ досягти успіху у формуванні національної екосистеми

цього укладу можна навіть у рамках порівняно невеликої економіки (такої, як українська).

Зрозуміло, більші економіки будуть все одно мати переваги, проте на ранній стадії ефект від нових технологій може бути досить значущим для того, щоб перекрити брак ефекту масштабу. Це показує приклад багатьох великих інноваційних технологій, які незалежно запускалися в різних країнах світу, і практично всюди існували локальні компанії, які займалися відповідними виробництвами. І лише з часом, зі зростанням капіталомісткості проектів щодо вдосконалення цих технологій, вони стали поступово замінюватися національними, а пізніше – і глобальними компаніями в рамках серії угод зі злиття та поглинання.

Необхідно скористатися тимчасовим заморожуванням глобалізації для створення власної екосистеми нового ТУ, а потім поступово просувати продукцію цієї екосистеми на світовому ринку. Тільки таким чином, на думку автора, Україна зможе зайняти гідне місце у світовій системі поділу та кооперації праці. Організаційна трансформація економіки полягає у відмові від постійних, жорстких форм співробітництва, що передбачають настільки ж жорсткі зобов'язання їх учасників, і перехід до більш гнучких, цільових, проектних форм взаємодії. Приватним випадком такої трансформації є повсюдне поширення різноманітних віртуальних структур, бурхливий розвиток екосистем і платформної економіки.

Дуже яскраво ці організаційні зміни виявляються у сфері зайнятості. Відбувається повсюдний перехід до гнучких контрактів, що не передбачає постійної заробітної плати (або, як мінімум, суттєво знижує частку фіксованої складової в сукупному доході працівника). Виплати здійснюються за виконання конкретних завдань, при цьому, на відміну від відрядної форми оплати праці, фактичний роботодавець не бере на себе зобов'язання щодо забезпечення працівника такими завданнями. Інакше кажучи, ринкові ризики переносяться на робітників.

Для різних ринків праці це має різні наслідки. Якщо у сфері висококваліфікованого персоналу, що має унікальні компетенції, такі «нові контракти» відкривають шлях до максимізації свого доходу, то для масових професій, що не вимагають високої кваліфікації, це веде до зниження доходу працівників, посилення трудового навантаження, погіршення якості життя та фінансової нестабільності. Прикладами таких негативних наслідків можуть бути різні види платформної зайнятості (наприклад робота водіїв на платформі Uber). Зазначимо, що, за рахунок зниження витрат для споживачів, такі платформні моделі надання послуг виграють у конкуренції з традиційним бізнесом (у випадку з Uber – з таксопарками). У результаті професійні співробітники змушені погоджуватися зі зниженням доходу та погіршенням умов праці. Гонитва за ефективністю у такому разі обертається деградацією людського капіталу.

У поєднанні з тим ударом, який завдає по багатьох традиційних професій і видів діяльності технологічна трансформація (через яку потреба в працівниках низки спеціальностей зникає через автоматизацію), це створює значні загрози ринку праці і може стати джерелом соціальної нестабільності. Змінюється також інститут власності. У ряді випадків вигіднішим виявляється не купувати якийсь актив, а отримувати тимчасовий доступ до нього у разі потреби. Це призвело до виникнення шерингової економіки (або економіки пайової участі, або економіки спільного споживання), найнаочнішим прикладом якої є каршеринг, який одержав стала вельми поширеною у низці країн світу. Цікаво відзначити, що одним із мотивів впровадження каршерингу служить прагнення скоротити використання автомобілів для зменшення викиду шкідливих газів в атмосферу (що служить проявом зеленої економіки, яка була описана вище як частина технологічної трансформації). Це показує, що технологічні зміни в рамках нового технологічного укладу тісно пов'язані з організаційними. Це спричиняє трансформацію моделі споживання низки продуктів, перехід від власницького до сервісного використання (традиційні товари можуть виступати як основа для надання послуг, і зміни, що відбуваються, багато в чому є реалізацією сервісного потенціалу традиційних матеріальних продуктів). Через це у виробників виникає необхідність у розробці нових моделей просування своєї продукції, що веде до відмирання традиційних каналів збуту та радикальної перебудови цілих галузей (галузових екосистем).

З погляду формування ДЕП ця організаційна трансформація означає таке:

1. Ці зміни створюють умови для підвищення ефективності економічних агентів. Державі необхідно створити нормативно-правову базу для нових форм організації господарської діяльності, щоб повною мірою реалізувати позитивний потенціал цієї організаційної трансформації. Існуюче законодавство ґрунтується на уявленні про те, що господарська діяльність здійснюється «жорсткими» організаціями (класичними фірмами), що ускладнює застосування гнучких форм взаємодії. Зазначимо, що в розширенні простору для цих гнучких форм є і безпосередній інтерес для держави, оскільки виникне можливість підвищення ефективності державно-приватних партнерств. З'явиться можливість створювати гнучкі або навіть віртуальні державно-приватні партнерства (до складу якого входитимуть віртуальні учасники) для вирішення конкретних завдань;

2. Нові організаційні моделі витісняють традиційні форми організації господарської діяльності, чим створюють ризики для економічних агентів. Завдання держави в рамках ДЕП – мінімізувати ці негативні наслідки, максимально спростити адаптацію учасників господарської діяльності до нової економічної реальності, і при цьому створити умови для реалізації позитивного потенціалу змін, що відбуваються.

Що ж до ціннісної трансформації, вона є запитом на безумовну цінність і захист людської індивідуальності (і межі – саме людського життя). Прикладом реакції суспільства на недостатнє задоволення цього запиту є таке надмірне

повстання чорношкірого населення США навесні 2020 р., причиною якого стала смерть афроамериканця при затриманні його поліцейськими. Приклад задоволення цього запиту – фактичне виключення світової економіки для мінімізації ризиків поширення коронавірусу у першій половині 2020 р.

З економічної точки зору ці запити можуть бути систематизовані в наступному вигляді:

1. Цінність людських життів – понад усе, і держава має її гарантувати, навіть із шкодою для економічного зростання. При цьому передбачається, що держава візьме на себе компенсацію негативних наслідків заходів, пов'язаних із забезпеченням безпеки суспільства та окремих людей. Парадоксальним чином, з економічної точки зору ця вимога може втілюватися в бажанні скорочення робочого тижня та оптимізації балансу між працею та дозвіллям (люди не бажать проводити весь час на роботі для заробляння коштів до існування; цінність життя полягає в т. ч. і у можливості жити для себе та для близьких людей);

2. Рівність – хоча рівність можливостей декларується як одна з ключових цінностей сучасного суспільства, на практиці ця заява часто не виконується. Суспільство чекає від держави гарантій рівного доступу до самореалізації, професійної діяльності тощо. Інструментами цього може бути, зокрема, спрощення доступу до фінансування для дрібного нішевого бізнесу, легалізація тих видів економічної діяльності, якими люди займаються, за неможливості, знайти постійну роботу (приклад – колективні закупівлі, організовані матерями під час декретної відпустки), оплата батьківської праці тощо. Поки що в Україні така легалізація, на жаль, набуває форми посилення податкового тиску на самозайнятих;

3. Облік індивідуальності – люди хочуть, щоб до уваги приймалися їхні індивідуальні особливості та запити. З економічної точки зору це означає індивідуалізацію балансу між працею та зайнятістю, відсутність виключення з суспільства за відсутності економічно обумовленого доходу (зарплати, підприємницького доходу тощо), тобто надання гарантованого доходу для тих категорій населення, які не бажать або не можуть залучатися до традиційної економічної активності (безумовний базовий дохід, оплата батьківської праці, гідна пенсія тощо), індивідуалізація соціальної допомоги (тобто облік потреб конкретної людини в рамках встановленого бюджету, а не єдиний вид допомоги для всіх). Ми говоримо про те, що населення не бажає бути виключеним із соціального чи економічного життя тільки тому, що воно займається тими видами діяльності, які поки не оплачуються. Хорошим прикладом є батьківська праця – вигоду від неї у певному сенсі привласнюють суспільство і роботодавці, тоді як всі витрати несуть батьки. Особливо яскраво це проявляється у разі жінок, які заради дітей можуть відмовитися від кар'єри, майбутньої пенсії тощо, і попадають у повну залежність від чоловіка з фінансової точки зору. Якщо вони залишаються на

роботі, повноцінно займатися вихованням дітей їм важко. Компенсація батьківської праці могла б частково виключити цю несправедливість;

4. Соціальна справедливість – у світі, після «золотого тридцятиріччя» глобального капіталізму (припадає на післявоєнний період), коли різко зростав добробут всіх верств населення, знову починає поглиблюватися майнова нерівність. У цьому добробут середнього класу падає, а держава безперервно знижує обсяг соціальних зобов'язань. Суспільство не хоче бути виключеним з економічного зростання, воно не хоче, щоб економічне зростання здійснювалося тільки за його рахунок, і вимагає збереження соціальних гарантій. Приклад протидії суспільства демонтажу системи соціальних зобов'язань держави – рух «жовтих жилетів» у Франції. Інструментами вирішення цього завдання може бути запровадження безумовного базового доходу та прогресивної шкали оподаткування. Під час розробки ДЕП держава має враховувати ці запити. У іншому випадку наростатиме відчуження між суспільством і державою, наслідком якого може бути соціальний вибух.

Легко переконатися в тому, що організаційна та технологічна трансформації надають інструменти для задоволення цих запитів. Зокрема, впровадження гнучких форм взаємодії, у т. ч. і між працівником та роботодавцем, дозволяє оптимізувати баланс робочого та вільного часу. Використання електронних інструментів державного управління дасть змогу виявляти конкретні потреби окремих людей та домогосподарств та пропонувати їм адресну допомогу. Систематизований підхід до обліку різних напрямів трансформації світової економіки в державній економічній політиці представлений у табл. 2.

Таблиця 2

Облік трансформації світової економіки у державній економічній політиці

Table 2

Accounting for the transformation of the world economy in state economic policy

Напрямок трансформації світової економіки	Облік у державній економічній політиці
Технологічна трансформація	– вжиття заходів, що дозволяють максимально повно реалізувати позитивний потенціал та знизити загрози негативних наслідків; – створення національної екосистеми нового ТУ
Організаційна трансформація	– створення нормативно-правової бази для використання гнучких форм господарювання (в т. ч. у сфері державно-приватного партнерства); – вжиття заходів щодо адаптації національної економіки до організаційної трансформації
Ціннісна трансформація	– розробка заходів щодо використання нових технологічних та організаційних інструментів для обліку нових ціннісних запитів суспільства; – створення законодавчої бази для обліку нових запитів; – формування фінансових ресурсів та механізмів їх розподілу з метою задоволення ціннісних запитів (в т. ч. шляхом перегляду податкової системи)

**Висновки дослідження та пропозиції подальших наукових розвідок у цьому напрямі.** На підставі проведеного дослідження ми можемо стверджувати таке:

– сучасне суспільство переживає глибоку трансформацію, що включає у собі технологічний, організаційний, ціннісний аспекти. Ці аспекти мають бути враховані для формування ДЕП;

– перехід до нового технологічного укладу створює для України унікальні можливості. На стадії становлення та розвитку нового укладу обсяг ринку перестає бути значним обмежуючим чинником, що створює умови для будівництва нашої країни національної екосистеми нового ТУ. Це дозволить Україні стати одним з економічних полюсів багатопольярного світу, зайняти свою економіко-технологічну нішу і сформувати свою сферу економічного впливу;

– з технологічної точки зору, пріоритетне завдання ДЕП полягає не в прискореному освоєнні та впровадженні передових технологій, а у створенні національної екосистеми нового ТУ, яка забезпечить умови для інноваційного розвитку національної економіки, що самопідтримується;

– необхідно сформувати нормативно-правову базу для використання гнучких форм організації господарської діяльності, у т. ч. та у сфері державно-приватного партнерства. Це дозволить знизити трансакційні витрати бізнесу та підвищить ефективність функціонування суб'єктів господарювання;

– державі необхідно створювати умови для задоволення змінних ціннісних запитів суспільства, щоб забезпечити повноцінні умови для реалізації потреб усіх груп населення. Важливим інструментом вирішення цього завдання є індивідуалізація (високий рівень адресності) державної підтримки, яка може бути досягнута за допомогою технологічного інструментарію електронної держави.

#### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Мочерний С. В. Економічна теорія : навч. посібник. Київ : ВЦ «Академія», 2009. 640 с.
2. Малиш Н. А. Макроекономіка : навч. посібник. Київ : МАУП, 2007. 184 с.
3. Дідківська Л. І., Головка Л. С. Державне регулювання економіки : навч. посібник. Київ : Знання-Прес, 2008. 213 с.
4. Стеченко Д. М. Державне регулювання економіки : навч. посібник. Київ : Знання, 2007. 271 с.

*Стаття надійшла до редакції 15.10.2022 р.*

*Стаття рекомендована до друку 17.11.2022 р.*

**Blyznyuk A. S.,**

*Doctor of Sciences in Public Administration, Associate Professor,  
Associate Professor of the Department of Social Philosophy and Management  
of the State Tax University,*

*31 University Street, Irpin, Kyiv region, 08205, Ukraine*

*e-mail: [abliznyuk1986@gmail.com](mailto:abliznyuk1986@gmail.com) <https://orcid.org/0000-0001-8768-5177>*

**Asoian E. Sh.,**

*postgraduate student of the V.I. Vernadsky Taurida National University*

*33 John McCain Street, Kyiv, 01042, Ukraine*

*e-mail: [asoanemmi@gmail.com](mailto:asoanemmi@gmail.com) <https://orcid.org/0000-0003-2664-5838>*

## **THE MECHANISM AND DIRECTION OF STATE ECONOMIC POLICY TRANSFORMATION IN MODERN SOCIO-ECONOMIC CONDITIONS**

**Annotation.** The system of accounting for the transformation of the world economy in the state economic policy has been improved in the following directions, namely: technological transformation (taking measures to fully realize the positive potential and reduce the threat of negative consequences; creation of a national ecosystem of a new technological order); organizational transformation (creating a regulatory and legal framework for the use of flexible forms of management (including in the field of public-private partnership); taking measures to adapt the national economy to organizational transformation); value transformation (development of measures to use new technological and organizational tools to account for new value requests of society; creation of a legislative framework for accounting for new requests; formation of financial resources and mechanisms for their distribution in order to satisfy value requests (including by revising the tax system).

According to the results of the research, it is proven that modern society is undergoing a deep transformation, which includes technological, organizational, and value aspects. These aspects should be taken into account for the formation of the state economic policy. It was determined that the transition to a new technological system creates unique opportunities for Ukraine. At the stage of formation and development of the new system, the market volume ceases to be a significant limiting factor, which creates conditions for the construction of a national ecosystem of a new technological system in our country.

This will allow Ukraine to become one of the economic poles of the multipolar world, occupy its economic and technological niche and form its sphere of economic influence. It was established that from a technological point of view, the priority task of the state economic policy is not the accelerated development and introduction of advanced technologies, but the creation of a national ecosystem of a new technological structure, which will provide conditions for the innovative development of the national economy, which is self-sustaining. It is necessary to form a legal framework for the use of flexible forms of organization of economic activity, including in the field of public-private partnership. This will reduce business transaction costs and increase the efficiency of business entities.

The state needs to create conditions for meeting the changing value demands of society, in order to provide full-fledged conditions for realizing the needs of all population groups. An important tool for solving this task is the individualization (high level of targeting) of state support, which can be achieved with the help of the technological tools of the electronic state.

**Keywords:** *state economic policy, national economy, organizational transformation, socio-economic conditions, mechanism, technological transformation, financial resources, value transformation.*

### **REFERENCES**

1. Mochernyi, S.V. (2009). Economics. Kyiv: VTs «Akademiiia» [in Ukrainian].
2. Malysh, N.A. (2007). Macroeconomics. Kyiv: MAUP [in Ukrainian].
3. Didkivska, L.I., Holovko, L.S. (2008). State regulation of the economy. Kyiv: Znannia-Pres [in Ukrainian].
4. Stechenko, D.M. (2007). State regulation of the economy. Kyiv: Znannia [in Ukrainian].

*The article was received by the editors 15.10.2022.*

*The article is recommended for printing 17.11.2022.*



DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2022-2-04>  
УДК 332.025.12

**Набока Катерина Олександрівна,**

кандидат наук з державного управління, доцент,  
доцент кафедри публічного управління та землеустрою  
Класичного приватного університету,  
вулиця Жуковського, 70-б, м. Запоріжжя, 69002, Україна  
<https://orcid.org/0000-0002-9883-9044>

**Кіктенко Оксана Володимирівна,**

доктор наук з державного управління, доцент,  
професор кафедри публічного управління та землеустрою  
Класичного приватного університету,  
вулиця Жуковського, 70-б, м. Запоріжжя, 69002, Україна  
<https://orcid.org/0000-0002-6092-6038>

## НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО ПОРЯДКУ НАДАННЯ В ОРЕНДУ КОМУНАЛЬНОГО МАЙНА

**Анотація.** У статті проаналізовано алгоритми дій при укладанні договорів оренди комунального майна, наведених у «Порядку передачі в оренду державного та комунального майна», надано оцінку результатам організаційно-правових перетворень порядку надання в оренду державного і комунального майна, розроблено напрями удосконалення організаційно-правового порядку надання в оренду комунального майна. Аналіз алгоритмів дій при укладанні договорів оренди комунального майна незалежно від того, хто є ініціатором орендних відносин (потенційний орендатор чи уповноважений орган управління), а також не залежно від об'єкту оренди (єдиний майновий комплекс чи окреме майно, об'єкт з Переліку першого або другого типу), не виявив наявності суттєвих корупційних ризиків, оскільки передача в оренду державного та комунального майна здійснюється на прозорих електронних аукціонах через мережу Інтернет в режимі реального часу. Оцінка результатів організаційно-правових перетворень порядку надання в оренду державного і комунального майна свідчить про наявність низки позитивних зрушень у даній сфері, як-то: виведення прихованої оренди із тіні, позитивний вплив на сферу інтересів усіх зацікавлених сторін, скорочення тривалості процедур, можливість вільного доступу до інформації і громадського контролю, зростання та відстеження надходжень від оренди до державного і місцевих бюджетів. Серед недоліків визначено наявність негативної динаміки надходжень від оренди комунального майна до місцевих бюджетів за період 2018-2020 років та можливість виникнення певних корупційних ризиків у разі одночасного претендування кількох осіб на оренду майна без проведення аукціону.

**Як цитувати:** Набока К. О., Кіктенко О. В. Напрями удосконалення організаційно-правового порядку надання в оренду комунального майна. *Державне будівництво*. 2022. № 2 (32). С. 41–49. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2022-2-04>

**In cites:** Naboka, K.O., Kiktenko, O.V. (2022). Directions of improvement of the organizational and legal procedure for leasing communal property. *State Building Formation*, 2 (32), 41–49. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2022-2-04> [in Ukrainian].

На основі отриманих результатів дослідження розроблено заходи з удосконалення організаційно-правового порядку надання в оренду комунального майна за такими трьома напрямками: мінімізація корупційних ризиків при передачі в оренду комунального майна без аукціонів, усунення недоліків функціонування ДП «ProZorro.Продажі», збільшення надходжень від оренди комунального майна до місцевих бюджетів.

*Ключові слова: оренда комунального майна, електронна торгова система, електронний аукціон, корупційні ризики, надходження до бюджету.*

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Оренда державного та комунального майна є вагомою статтею доходів державного та місцевих бюджетів. Право органів місцевого самоврядування розпоряджатися комунальною власністю забезпечує для них певні умови самостійності щодо створення й використання фінансових ресурсів та сприяє підтримці комунального майна у належному стані. Сприяння ефективному використанню об'єктів комунальної власності є одним з напрямів забезпечення сталого економічного та соціального розвитку адміністративно-територіальних одиниць – регіонів, районів, громад, а також створює умови для розвитку підприємництва в країні. Однак, попри певні законодавчі новації, останнім часом через несприятливі економічні умови оренда державного та комунального майна стає для підприємців непривабливою і не конкурентною порівняно з орендою нерухомості в приватному секторі.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми, пов'язані з забезпеченням функціонування інституту комунальної власності є доволі розробленим напрямом наукових досліджень у галузях публічного управління, адміністративного та фінансового права. Розгляду новацій у зазначеній сфері присвячено публікації М. Панькевич (аналіз змін правового регулювання орендних відносин у зв'язку з набуттям чинності нових правил оренди державного та комунального майна, визначення переваг та можливих ризиків нових процедур передання майна в оренду) [1], Н. Борсук (аналіз теоретичних і практичних проблем, пов'язаних із організаційним і правовим забезпеченням управління комунальною власністю в Україні) [2], В. Яремка, В. Лаврушиної (розгляд умов продовження договорів оренди в умовах втрати чинності старого порядку та неповноцінного функціонування нового порядку) [3], А. Бочі, О. Шубіної та співавторів (висвітлення практичного досвіду реалізації інструментів з управління активами громади з урахуванням актуальної судової практики з оскарження рішень органів місцевого самоврядування з питань управління та розпорядження активами територіальних громад) [4].

Проте слід зауважити, що під час упорядкування відносин у сфері управління майном територіальних громад мають бути захищені права та законні інтереси кожної особи, а також необхідно забезпечити збереження балансу інтересів приватних осіб, держави та інших зацікавлених сторін. Серед основних проблем в даній ситуації можна зазначити відсутність відповідного досвіду управління комунальним майном у більшості органів місцевого самоврядування.

**Метою статті** є оцінка результатів організаційно-правових перетворень порядку надання в оренду державного і комунального майна з метою визначення напрямів його удосконалення.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Об'єкти управління комунальною власністю виступають складником правовідносин публічного управління власністю громади, де суб'єктом є орган місцевого самоврядування. Об'єкт комунальної власності – це те майно, яким розпоряджається та яке використовує територіальна громада, а об'єкт управління комунальною власністю – це майно, щодо якого органи місцевого самоврядування відповідно до законодавства України можуть здійснювати свої управлінські функції. Наявність комунальної власності дає можливість органам місцевого самоврядування вступати у відносини як приватного, так і публічного характеру. Стан та обсяги комунальної власності впливають на інвестиційну привабливість регіону.

Термін «оренда» тривалий час використовувався лише у деяких підзаконних актах як синонім найму. Конституція України використовує термін «оренда» для означення відносин, які традиційно прийнято називати наймом – договором найму житлових приміщень. З 1 лютого 2020 року набув чинності Закон України «Про оренду державного та комунального майна», відповідно до якого оренда державного та комунального майна здійснюється в дворівневій електронній торговій системі, тобто виключно через систему ProZorro. Продажі [5]. Новий Закон розроблений з метою підвищення ефективності орендних відносин, спрощення та осучаснення процедури оренди державного та комунального майна, забезпечення його конкурентоспроможності у відносинах оренди та спрямований на пошук економічного розвитку процесів, залучення додаткових інвестицій, посилення захисту прав орендарів тощо.

Аналіз наведених у «Порядку передачі в оренду державного та комунального майна» [6] алгоритмів дій при укладанні договорів оренди комунального майна незалежно від того, хто є ініціатором орендних відносин (потенційний орендар чи уповноважений орган управління), а також незалежно від об'єкту оренди (єдиний майновий комплекс чи окреме майно, об'єкт з Переліку першого або другого типу), не виявив наявності суттєвих корупційних ризиків, оскільки передача в оренду державного та комунального майна здійснюється на прозорих електронних аукціонах через мережу Інтернет в режимі реального часу. Кожен може прослідкувати, як проводяться аукціони на оренду, та взяти участь у цих аукціонах, що значно збільшує конкурентоспроможність державного та комунального майна. Також, новим законодавством передбачено, що вся інформація про майно, яке планується передати в оренду, має бути відкритою, а всі договори оренди мають бути опубліковані в електронній торговій системі «ProZorro.Продажі».

Визначено, що електронна торгова система (ЕТС) «ProZorro.Продажі» складається з двох рівнів: перший рівень – центральна база даних системи «ProZorro.Продажі», яка акумулює всі об'єкти, що підлягають передачі в

оренду; другий рівень – це електронні майданчики, які підключені до системи «ProZorro.Продажі» [7, с. 9]. ЕТС забезпечує всім особам, пов'язаним з проведенням аукціону, можливість створення, розміщення, оприлюднення та обміну інформацією і документами в електронному вигляді, необхідними для проведення аукціону в електронній формі.

Основними напрямками системи ЕТС у 2021 р. були: мала приватизація; продаж активів компаній-банкрутів; продаж активів банків-банкрутів; продаж і оренда активів державних і комунальних підприємств; оренда землі (активи Держгеокадастру); продаж необробленої деревини; продаж дозволів щодо використання державних надр; продаж і оренда активів «Укрзалізниця», «Укроборонпром», «Укрпошти» та інших державних підприємств; комерційні торги з продажу та оренди активів приватних компаній [8].

Попри наявність певних недоліків функціонування ЕТС, виявлених під час аудиту Рахункової палати України [9], слід зазначити, що за весь час існування торгової системи дохід до державного та місцевих бюджетів України склав 23,6 млрд грн, а протягом 2017–2019 років проект отримував престижні міжнародні винагороди.

Оцінка результатів організаційно-правових перетворень порядку надання в оренду державного і комунального майна показала, що Новий Порядок оренди створює стимули для виведення прихованої оренди із тіні, значно мінімізує корупційні ризики, здійснює позитивний вплив на сферу інтересів усіх зацікавлених груп, значно скорочує тривалість процедур, передбачає можливість вільного доступу до інформації і громадського контролю, сприяє зростанню та відстеженню надходжень від оренди до державного і місцевих бюджетів. При цьому статистична інформація свідчить про негативну динаміку надходжень від оренди комунального майна до місцевих бюджетів за період 2018–2020 років (табл. 1), а ситуація, коли на оренду без аукціону одночасно претендує кілька осіб може ініціювати виникнення певних корупційних ризиків.

Таблиця 1  
Динаміка надходжень від оренди комунального майна до місцевих бюджетів за період 2018-2020 років\*

Table 1  
Dynamics of revenues from the lease of communal property to local budgets for the period 2018-2020\*

Показники	Роки			Відхилення, %		
	2018	2019	2020	2018 до 2017	2019 до 2018	2020 до 2019
Надходження від орендної плати за користування цілісним майновим комплексом та іншим державним майном, млн грн	1 043,0	1 146,9	1 029,6	115,3	110,0	89,8
У % до загального обсягу доходів	0,2	0,2	0,2	–	–	–

\*Складено автором на основі [10]

Таким чином, можна виокремити три напрями удосконалення організаційно-правового порядку надання в оренду комунального майна: мінімізацію корупційних ризиків при передачі в оренду комунального майна без аукціонів, усунення недоліків функціонування ДП «ProZorro.Продажі» та збільшення надходжень від оренди комунального майна до місцевих бюджетів.

Перший напрям повинен передбачати: збільшення процедурних термінів для прийняття рішення органами управління про намір передачі майна в оренду; виключення або обмеження норми передачі державного та комунального майна в оренду без проведення електронного аукціону для певних категорій, зокрема непідприємницьких товариств, громадських об'єднань, благодійних, релігійних організацій тощо; виключення норми щодо права орендаря на приватизацію об'єкта оренди через викуп без проведення аукціону, у разі якщо орендар здійснив невід'ємні поліпшення орендованого майна.

За другим напрямом необхідно: вжити заходів щодо сприяння створення Фондом гарантування вкладів фізичних осіб та ДП «ProZorro.Продажі» комплексної системи захисту інформації електронної торгової системи; привести у відповідність нормативно-правові акти, які регулюють діяльність ДП «ProZorro.Продажі» за напрямками, відповідно до яких ним забезпечується функціонування та адміністрування електронної торгової системи; проаналізувати розміри винагород операторів електронних майданчиків з метою приведення їх до економічно обґрунтованого рівня та чітко визначити розміри винагороди оператора електронних майданчиків та адміністратора ЕТС, що справляються з учасників аукціонів (крім об'єктів малої приватизації та неплатоспроможних банків); доручити Державній податковій службі України проведення документальних планових перевірок повноти сплати податків та зборів ДП «ProZorro.Продажі»; з метою економії коштів ДП «ProZorro.Продажі» забезпечити виконання функцій адміністратора електронної торгової системи штатними працівниками Підприємства без залучення інших суб'єктів господарювання; ініціювати перед наглядовою радою ДП «ProZorro.Продажі» питання щодо створення підрозділу внутрішнього аудиту, затвердження порядку проведення внутрішнього аудиту та надання звітів за його результатами; провести інвентаризацію розрахунків ДП «ProZorro.Продажі» з операторами електронних майданчиків.

З метою збільшення надходжень від оренди комунального майна до місцевих бюджетів необхідно інтенсифікувати рекламну активність ДП «ProZorro.Продажі» у мережі «Інтернет» та соціальних мережах шляхом використання контентної реклами (розміщення оголошень на тематичних сторінках соцмереж), таргетингової реклами (демонстрація рекламних блоків цільовій аудиторії), тізерної реклами (банери на сторінках соціальних мереж), ретаргетингу (повернення користувачів, які раніше вже цікавилися певним продуктом) та прихованої реклами на майданчиках тематичних спільнот.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** У результаті аналізу алгоритмів дій при укладанні договорів оренди комунального майна, наведених у «Порядку передачі в оренду державного та комунального майна», не виявлено суттєвих корупційних ризиків. Оцінка результатів організаційно-правових перетворень порядку надання в оренду державного і комунального майна свідчить про наявність низки позитивних зрушень у даній сфері, як-то: виведення прихованої оренди із тіні, позитивний вплив на сферу інтересів усіх зацікавлених сторін, скорочення тривалості процедур, можливість вільного доступу до інформації і громадського контролю, зростання та відстеження надходжень від оренди до державного і місцевих бюджетів. При цьому статистична інформація свідчить про негативну динаміку надходжень від оренди комунального майна до місцевих бюджетів за період 2018–2020 років (табл. 1), а ситуація, коли на оренду без аукціону одночасно претендує кілька осіб може ініціювати виникнення певних корупційних ризиків.

На основі результатів проведеного дослідження виокремлено три напрями удосконалення організаційно-правового порядку надання в оренду комунального майна, а саме: мінімізацію корупційних ризиків при передачі в оренду комунального майна без аукціонів, усунення недоліків функціонування ДП «ProZorro.Продажі» та збільшення надходжень від оренди комунального майна до місцевих бюджетів.

Перспективами подальших досліджень у зазначеному напрямі можуть бути моніторинг та виявлення недоліків і правових прогалин у практичній реалізації організаційно-правового порядку надання в оренду комунального майна.

#### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Панькевич М. Нові правила оренди державного та комунального майна: переваги та ризики. URL: <https://spm.ucu.edu.ua/2019/12/27/novi-pravyla-orendy-derzhavnogo-ta-komunalnogo-majna-perevagy-ta-guzyku/> (дата звернення: 18.02.2022).
2. Борсук Н. Я. Організаційно-правове забезпечення управління комунальною власністю в Україні : дис. ... докт. юрид. наук; спеціальність 12.00.07. – адміністративне право і процес; фінансове право ; інформаційне право. Київ : Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана. Державний науково-дослідний інститут Міністерства внутрішніх справ України, 2019. 425 с. URL: [https://dndi.mvs.gov.ua/files/pdf/dissertation\\_Borsuk\\_N\\_Y.pdf](https://dndi.mvs.gov.ua/files/pdf/dissertation_Borsuk_N_Y.pdf) (дата звернення: 18.02.2022).
3. Яремко В., Лаврушина В. Продовження договорів оренди державного та комунального майна. URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/prodovzhennya-dogovoriv-orendi-derzhavnogo-ta-komunalnogo-majna.html> (дата звернення: 18.02.2022).
4. Інструменти управління майном комунальної власності територіальної громади : посібник ; за заг. ред. та реценз. А. Бочі, О. Шубіна. Київ : USAID DOBRE, 2020. 172 с. URL: [https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/651/Прграма\\_USAID\\_DOBRE\\_Посібник\\_Інструменти\\_управління\\_майном\\_комунальної\\_власності.pdf](https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/651/Прграма_USAID_DOBRE_Посібник_Інструменти_управління_майном_комунальної_власності.pdf) (дата звернення: 17.02.2022).
5. Про оренду державного та комунального майна : Закон України від 03.10.2019 р. № 157-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-20#Text> (дата звернення: 17.02.2022).

6. Деякі питання оренди державного та комунального майна : постанова Кабінету Міністрів України від 03.06.2020 № 483. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/483-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 16.02.2022).

7. Оренда державного та комунального майна через систему «ProZorro.Продажі»: посібник / Авторський колектив Державного підприємства «ProZorro.Продажі», Авторський колектив Електронного майданчику «Е-ТЕНДЕР», Авторський колектив Електронного майданчику «СМАРТТЕНДЕР», Авторський колектив Електронного майданчику «ЗЕ ТЕНДЕР». Київ : U-LEAD з Європою, 2021. 82 с. URL: [https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/738/%D0%9F%D0%BE%D1%81%D1%96%D0%B1%D0%BD%D0%B8%D0%BA\\_25.06.pdf](https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/738/%D0%9F%D0%BE%D1%81%D1%96%D0%B1%D0%BD%D0%B8%D0%BA_25.06.pdf) (дата звернення: 17.02.2022).

8. Регламент роботи електронної торгової системи ProZorro. Продажі ЦБД2 щодо проведення електронних аукціонів з продажу / надання в оренду майна (активів) / передачі права (Регламент ЕТС). URL: [https://www.dto.com.ua/files/CBD2\\_12.10.2021.pdf](https://www.dto.com.ua/files/CBD2_12.10.2021.pdf) (дата звернення: 17.02.2022).

9. Звіт про результати аудиту ефективності використання та розпорядження майном державного підприємства «ProZorro.Продажі», що мають фінансові наслідки для державного бюджету, Затверджено рішенням Рахункової палати від 27.12.2019 р. № 39-2. Київ. 2019. 46 с. URL: [https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/39-2\\_2019/Zvit\\_39-2\\_2019.pdf](https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/39-2_2019/Zvit_39-2_2019.pdf) (дата звернення: 17.02.2022).

10. Бюджет України 2020 : статистичний збірник. Київ : Міністерство фінансів України, 2021. 299 с. URL: <https://mof.gov.ua/uk/statistichnij-zbirnik> (дата звернення: 16.02.2022).

*Стаття надійшла до редакції 12.10.2022 р.*

*Стаття рекомендована до друку 15.11.2022 р.*

**Naboka K. O.,**

*Phd in Public Administration, Associate Professor,  
Professor of the Department of Public Administration and Land Management*

*Classical private University,*

*70-b Zhukovsky Street, Zaporizhzhia, 69002, Ukraine*

<https://orcid.org/0000-0002-9883-9044>

**Kiktenko O. V.,**

*Doctor in Public Administration, Associate Professor,*

*Associate Professor of the Department of Public Administration and Land Management*

*Classical private University,*

*70-b Zhukovsky Street, Zaporizhzhia, 69002, Ukraine*

<https://orcid.org/0000-0002-6092-6038>

## **DIRECTIONS OF IMPROVEMENT OF THE ORGANIZATIONAL AND LEGAL PROCEDURE FOR LEASING COMMUNAL PROPERTY**

**Annotation.** The article analyzes the algorithms of actions when concluding lease agreements for communal property, given in the "Procedure for leasing state and communal property", assesses the results of organizational and legal transformations of the procedure for leasing state and communal property, develops directions for improving the organizational and legal procedure for leasing communal property. Analysis of algorithms of actions when concluding lease agreements for communal property, regardless of who is the initiator of lease relations (potential tenant or authorized management body), as well as regardless of the rental object (single property complex or separate property, object from the List of the first or second type), did not reveal the presence of significant corruption risks, since the lease of state and communal property is carried out at transparent electronic auctions. Assessment of the results of organizational and legal

transformations of the procedure for leasing state and communal property indicates the presence of a number of positive changes in this area, such as: the removal of hidden leases from the shadows, a positive impact on the sphere of interests of all stakeholders, a reduction in the duration of procedures, the possibility of free access to information and public control, growth and tracking of rental revenues to the state and local budgets. Among the shortcomings are the presence of negative dynamics of revenues from the lease of communal property to local budgets for the period 2018-2020 and the possibility of certain corruption risks in case of simultaneous claim of several persons for the lease of property without an auction. Based on the results of the study, measures were developed to improve the organizational and legal procedure for leasing communal property in the following three areas: minimization of corruption risks in the lease of communal property without auctions, elimination of shortcomings in the functioning of se "ProZorro.Sale", increase of revenues from the lease of communal property to local budgets.

**Keywords:** *rent of communal property, electronic trading system, electronic auction, corruption risks, budget revenues.*

## REFERENCES

1. Pankevych, M. (2019). Novi pravyla orendy derzhavnoho ta komunalnoho maina: perevahy ta ryzyky. URL: <https://spm.ucu.edu.ua/2019/12/27/novi-pravyla-orendy-derzhavnogo-ta-komunalnogo-majna-perevagy-ta-ryzyky/> (data zvernennia: 18.02.2022) [in Ukrainian].
2. Borsuk, N.Ya. (2019). Orhanizatsiino-pravove zabezpechennia upravlinnia komunalnoiu vlasnistiu v Ukraini: dys. ... dokt. yuryd. nauk; spetsialnist 12.00.07. – administratyvne pravo i protses; finansove pravo; informatsiine pravo. Kyiv: Kyivskiy natsionalnyi ekonomichnyi universytet imeni Vadyma Hetmana. Derzhavnyi naukovy-doslidnyi instytut Ministerstva vnutrishnikh sprav Ukrainy. URL: [https://dndi.mvs.gov.ua/files/pdf/dissertation\\_Borsuk\\_N\\_Y.pdf](https://dndi.mvs.gov.ua/files/pdf/dissertation_Borsuk_N_Y.pdf) (data zvernennia: 18.02.2022) [in Ukrainian].
3. Yaremko, V., Lavrushyna, V. (2022). Prodovzhennia dohovoriv orendy derzhavnoho ta komunalnoho maina. URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/prodovzhennya-dohovoriv-orendi-derzhavnogo-ta-komunalnoho-mayna.html> (data zvernennia: 18.02.2022) [in Ukrainian].
4. Instrumenty upravlinnia mainom komunalnoi vlasnosti terytorialnoi hromady (2020); A. Bochi, O. Shubina (Eds.). Kyiv: USAID DOBRE. URL: [https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/651/Prhrama\\_USAID\\_DOBRE\\_Posibnyk\\_Instrumenty\\_upravlinnia\\_mainom\\_komunalnoi\\_vlasnosti.pdf](https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/651/Prhrama_USAID_DOBRE_Posibnyk_Instrumenty_upravlinnia_mainom_komunalnoi_vlasnosti.pdf) (data zvernennia: 17.02.2022) [in Ukrainian].
5. Pro orendu derzhavnoho ta komunalnoho maina: Zakon Ukrainy vid 03.10.2019 No. 157-IX. (2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-20#Text> (data zvernennia: 17.02.2022).
6. Deiaki pytannia orendy derzhavnoho ta komunalnoho maina: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 03.06.2020 r. No. 483. (2020). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/483-2020-%D0%BF#Text> (data zvernennia: 16.02.2022).
7. Orenda derzhavnoho ta komunalnoho maina cherez systemu «Prozorro.Prodazhi»: posibnyk (2021). Avtorskyi kolektyv Derzhavnoho pidpriemstva «ProZorro.Prodazhi», Avtorskyi kolektyv Elektronnoho maidanchyku «E-TENDER», Avtorskyi kolektyv Elektronnoho maidanchyku «SMARTTENDER», Avtorskyi kolektyv Elektronnoho maidanchyku «ZE TENDER». Kyiv: U-LEAD z Yevropoiu. URL: [https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/738/%D0%9F%D0%BE%D1%81%D1%96%D0%B1%D0%BD%D0%B8%D0%BA\\_25.06.pdf](https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/738/%D0%9F%D0%BE%D1%81%D1%96%D0%B1%D0%BD%D0%B8%D0%BA_25.06.pdf) (data zvernennia: 17.02.2022) [in Ukrainian].
8. Rehlament roboty elektronnoi torhovoii systemy Prozorro. Prodazhi TsBD2 shchodo provedennia elektronnykh auktsioniv z prodazhu / nadannia v orendu maina (aktyviv) / peredachi prava (Rehlament ETS). URL: [https://www.dto.com.ua/files/CBD2\\_12.10.2021.pdf](https://www.dto.com.ua/files/CBD2_12.10.2021.pdf) (data zvernennia: 17.02.2022) [in Ukrainian].

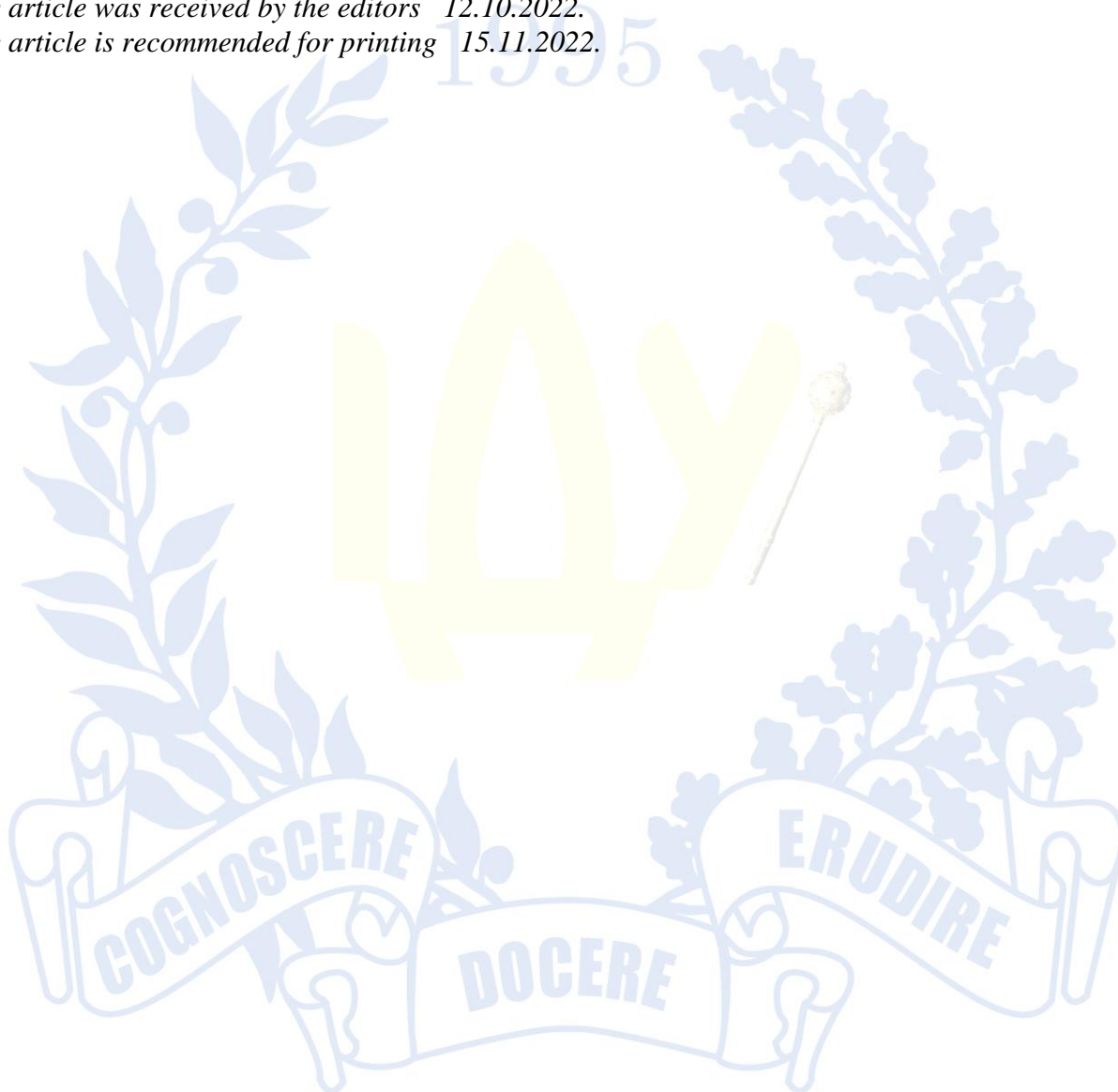


9. Zvit pro rezultaty audytu efektyvnosti vykorystannia ta rozporiadzhennia mainom derzhavnoho pidpriumstva «ProZorro.Prodazhi», shcho maiut finansovi naslidky dlia derzhavnoho biudzhetu, Zatverdzheno rishenniam Rakhunkovoi palaty vid 27.12.2019 r. No. 39-2. (2019). Kyiv. URL: [https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/39-2\\_2019/Zvit\\_39-2\\_2019.pdf](https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/39-2_2019/Zvit_39-2_2019.pdf) (data zvernennia: 17.02.2022) [in Ukrainian].

10. Biudzhет Ukrainy 2020: statystychnyi zbirnyk. (2021). Kyiv: Ministerstvo finansiv Ukrainy. URL: <https://mof.gov.ua/uk/statistichnij-zbirnik> (data zvernennia: 16.02.2022).

*The article was received by the editors 12.10.2022.*

*The article is recommended for printing 15.11.2022.*



DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2022-2-05>

УДК 351

*Шуванов Андрій Романович,**аспірант кафедри управління персоналом та підприємництва,  
навчально-наукового інституту “Інститут державного управління”**Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна,**майдан Свободи, 4, м. Харків, 61022, Україна**e-mail: [andjey1410@gmail.com](mailto:andjey1410@gmail.com) <https://orcid.org/0000-0003-4382-2920>*

## УКРАЇНСЬКА РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА ТА ЇЇ ВПЛИВ НА СТРУКТУРУ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ

**Анотація.** У статті проаналізовано програмні документи, що регламентують регіональну політику в Україні. Виявлено системні недоліки у плануванні державного впливу на структурні зміни у національній економіці та їх інерційний характер. Структурні зміни мають виражену негативну спрямованість та прискорюють свій темп, набувають загрозливих рис.

Висвітлено суттєвий вплив європейських принципів на вітчизняну регіональну політику. Насамперед, йдеться про такі принципи як додатковість, програмування, партнерство, концентрація. Однак, слід зазначити, що вітчизняним стратегіям розвитку не вистачає об'єктивних критеріїв, які б регламентували здійснення структурної політики. Відсутні чіткі норми згідно з якими має здійснюватися фінансування програм, пов'язаних із регіональною політикою. Середньострокове бюджетне планування за таких умов практично неможливе. Це, у свою чергу, значно знижує ефективність державної політики в цілому.

Виявлено слабку координованість між численними програмами, концепціями та стратегіями, що повинні регламентувати державний вплив на структуру національної економіки.

**Ключові слова:** *структурна політика; регіональна політика; стратегія регіонального розвитку.*

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Розглядаючи державну структурну політику, необхідно насамперед зосередити увагу на нормативно-правовій базі, яка регулює участь держави у структурних змінах національної економіки, та програмах розвитку, створених урядом. Саме створення та подальша реалізація цих програм є основним механізмом практичного здійснення державної структурної політики. Аналіз цих документів дозволить нам в перспективі визначити оптимальні методи підтримки позитивних структурних змін та усунення структурних диспропорцій у національній економіці. Це, безумовно, є одним із головних завдань економічного розвитку України сьогодні.

**Як цитувати:** Шуванов А. Р. Українська регіональна політика та її вплив на структуру національної економіки. *Державне будівництво*. 2022. № 2 (32). С. 50–59. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2022-2-05>

**In cites:** Shuvanov, A.R. (2022). Ukrainian regional policy and its influence on the structure of national economy. *State Building Formation*, 2 (32), 50–59. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2022-2-05> [in Ukrainian].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Вплив структурних чинників на темпи економічного зростання, механізми державного впливу на сам процес формування і розвитку економічної системи як предмет наукового пошуку завжди були в полі зору видатних вітчизняних і зарубіжних дослідників, зокрема: Ф. Перро, Р. Буайе, А. Липец, М. Агльетта, Ж. Бенассі, М. Аллі, Р. Солоу, Р. Лукас, П. Ромер, П. Самуельсон, Р. Нельсон, Т. Веблен, Дж. Коммонс, Дж.К. Гелбрейт, Дж.М. Кларк, Й. Шумпетер, Шовкун І. А. [15], Ходжаян А. Р. [12, 13], Шинкарук Л. В. [14], Геєць В. М. [2] та інших.

Сьогодення вимагає в дослідженні зазначеної проблеми враховувати забезпечення відповідних темпів компенсаційного зростання економіки в період повоєнного відновлення та закладання основних пропорцій економічної системи інноваційного типу.

**Метою статті** є аналіз програмних документів, що регламентують регіональну політику в Україні.

**Застосована методологія і методи.** Дослідження спирається на такі принципи: історизм – обраний феномен розглянуто у розвитку; об'єктивність – спроба досягти об'єктивності дослідження, подолати суб'єктивні помилки; системність – галузеву структуру національної економіки розглянуто у взаємозв'язку всіх її елементів.

У основі даного дослідження лежить метод аналізу та синтезу. Прикладом його використання є вживання такого поняття як «галузева структура», що передбачає поділ національної економіки на галузі та подальший розгляд їх як взаємопов'язаних елементів. Для того щоб розкрити взаємозв'язки між цими елементами, використовується метод функціонального аналізу. Для того, щоб виявити кількісний бік структурних змін у національній економіці використано математичні та статистичні методи досліджень.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Спроби ухвалити програму структурних реформ національної економіки почали робити ще на зорі існування незалежної України. Перший такий проект було створено 1995 р. але його відхилила Верховна Рада на етапі формування загального концепту [12, с. 108]. Його очевидними недоліками були загальна декларативність, відсутність критеріїв для оцінки структурних змін, невизначеність щодо джерел фінансування витрат на реалізацію цієї програми. Регіональну політику вважають частиною структурної політики. Отже, програми регіонального розвитку також представляють для нас інтерес.

21 липня 2006 р. була затверджена «Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року». Це дуже важливий документ, оскільки рекомендації щодо формування регіональної політики передують грамотний аналіз соціально-економічної ситуації, що вже склалася. Його автори зазначають, що незважаючи на зростання ВВП протягом останніх 6 років, цей показник на душу населення суттєво відстає навіть від тих країн, які у 2004 р. вступили до ЄС та частини країн СНД. Причини цього вони бачили насамперед у структурі створення ВВП. Сільське господарство було домінуючою галуззю

виробництва у 11 регіонах, у ньому зайнято 11,7 % працюючих, які виробляли 11,4 % ВВП. Це значно перевищує аналогічні показники в країнах ЄС, де в середньому у сільському господарстві задіяно 5,4 % трудящих, які виробляють 2,1 % ВВП. При цьому в українському сільському господарстві відзначалася нестача капіталовкладень, падіння продуктивності земельних угідь, їх висока розораність.

Серед проблем відзначалися також знос основних фондів, недостатність обігових коштів, що заважає модернізації виробництва, демографічні проблеми. Останній пункт полягав не лише у скороченні населення як такому, а й нераціональному використанні людських ресурсів. Крім цього, автори документа виділяли такі складнощі: збільшення диспропорцій соціально-економічного розвитку регіонів; низька конкурентоспроможність регіонів; низька інвестиційно-інноваційна активність; нерозвинена виробнича та соціальна інфраструктура; слабкі міжрегіональні зв'язки; господарська діяльність регіонів базується на 1–2 областях, підприємства яких є сировинними або виготовляють проміжну або низькотехнологічну продукцію; висока енерго- та капіталомісткість виробництва; диспропорція у розподілі прямих іноземних інвестицій (понад 30 % припадало на Київ, тоді як на кожен з 12 областей не більше 1 % сукупних прямих іноземних інвестицій).

Погіршував ці фактори низький рівень ефективності системи державного управління, а саме: безсистемність та фрагментарність інструментів; відсутність стратегії розвитку; недосконалість адміністративно-територіального устрою.

Вищезазначені проблеми пропонувалося вирішувати шляхом виконання низки стратегічних завдань:

1. Підвищення конкурентоспроможності регіонів, зміцнення їхнього ресурсного потенціалу.
2. Забезпечення розвитку людських ресурсів.
3. Розвиток міжрегіональної співпраці.
4. Створення інституційних умов для регіонального розвитку

Окремо варто відзначити принципи, згідно з якими реалізовувалась би регіональна політика. Вони багато в чому схожі на аналогічні принципи, які декларує у своїй регіональній політиці ЄС. Наприклад, можна спостерігати у вітчизняному документі такі принципи як додатковість, програмування, партнерство, концентрація та визначені вони так само, як і у документах ЄС. І це чудові запозичення, які можна лише вітати, оскільки дотримання цих принципів явно збільшило ефективність європейської регіональної політики. Крім запозичених, вказані такі принципи: «синхронізації дій», «поляризованого розвитку», «субсидіарності», «збалансованого розвитку», «єдності». Принцип субсидіарності також має аналоги в європейських документах. А ось на принципі «поляризованого розвитку» необхідно зупинитися докладніше. Він передбачає формування «опорних регіонів» (поліусів, локомотивів зростання), в яких концентруються фінансові,

адміністративно-управлінські, людські та інші ресурси, з подальшим посиленням інноваційної активності в інших регіонах» [6]. Цей принцип можна втілювати в життя у двох напрямках. Саме так, як він озвучений у документі, використовуючи концентрацію коштів лише як перший етап позитивних структурних змін у національній економіці або для виправдання інерційного характеру змін. «Полюси зростання» в економіці з'являються абсолютно самостійно, для цього не потрібна спеціальна державна підтримка. Вона радше потрібна для того, щоб цей природний процес не призводив до зникнення здорової конкуренції. У такому вигляді цей принцип може використовуватися для прихованого лобіювання інтересів великого бізнесу, який із завидною регулярністю отримував державну підтримку замість малих і середніх підприємств.

Виконання стратегічних завдань, за задумом укладачів документа, повинно було призвести до позитивних структурних зрушень. Проте, залишалось питання, на які кошти ці заходи здійснюватимуться. Враховуючи те, що частина з них має виконуватися на місцевому рівні, в документі було порушено питання про недостатню самостійність місцевого самоврядування у фінансово-економічному аспекті. Для зміни цієї ситуації передбачалася зміна законодавства, яка зміцнила б місцеві бюджети шляхом розширення доступу місцевої влади на ринок внутрішніх та зовнішніх запозичень. Загальне питання про джерела фінансування залишається, фактично, без відповіді. У документі є вказівка на те, що «фінансове забезпечення здійснюється за рахунок державного та місцевого бюджетів, а також інших джерел» [6]. Максимально неконкретна вказівка на джерело фінансування для таких масштабних заходів фактично ставить на них хрест. За період незалежності України, державний бюджет був профіцитним двічі (2000, 2002), а консолідований тричі (1992, 2000, 2002) [1, с. 9–14]. Там не було зайвих грошей для структурних реформ, що назріли. Залишаються лише революційні зміни у внутрішній політиці чи ринок зовнішніх запозичень. Про перше у документі не йдеться, отже надія авторів Стратегії полягала у сприятливій кон'юктурі на світовому фінансовому ринку. І справді, у момент ухвалення цього документа ринок був перегрітий, що давало ілюзію легкості залучення додаткових коштів для реалізації найамбіційніших проектів. Однак незабаром настала світова фінансова криза, яка зробила кредитні ресурси важкодоступними, а цю Стратегію неактуальною. Цей факт підтверджується не лише показниками для моніторингу, опублікованими наприкінці документа, а й преамбулою до наступного документа.

Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2020 року було затверджено Кабінетом Міністрів 6 серпня 2014 р. Автори нового документа акцентують увагу на двох моментах. Перший – інерційний сценарій структурних перетворень. Негативні тенденції, зазначені ще в минулій стратегії, набули свого розвитку, вираженого в цілком явних показниках. Якщо у 2006 р. лише близько 30 % прямих іноземних інвестицій припадало на

м. Київ, то у 2014 р. вже близько 50 %. Структура валового регіонального продукту (ВРП) також явно вказувала на концентрацію економічних ресурсів у столиці. На 2013 р. частка м. Києва у сукупному ВРП становила вже 20,5 %, що на 3 % більше, ніж у 2006 р. На регіональному рівні в обласних центрах концентрується понад 60 % обсягів виконаних будівельних робіт, інвестицій та виробництва. Посилюється депопуляція, зростають міжрегіональні диспропорції у соціально-економічному розвитку. Другий – рефлексія щодо причин війни, що почалася на Донбасі. Автори справедливо зазначають, що це стало можливим завдяки неефективній регіональній політиці та системі державного управління в цілому. Однак вони пов'язують це не з негативними структурними змінами в національній економіці в цілому, про які йшлося в минулому пункті, а з особливостями економічного життя Донецької та Луганської областей. Відстала технологічна база, монофункціональність, сировинний характер експорту та державна промислова політика, яка швидше заохочувала такий стан справ, активно субсидуючи вуглевидобуток та чорну металургію. Це, на думку авторів, призвело до фактичної інтеграції регіону в російський ринок. Не буде перебільшенням сказати, що питанням реінтеграції Донбасу та Криму приділено основну увагу у рамках цієї Стратегії.

Наново визначено пріоритети державної регіональної політики. Замість чотирьох стратегічних завдань минулої стратегії вказано три цілі державної регіональної політики. Це підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів, територіальна соціально-економічна інтеграція та ефективне державне управління у сфері регіонального розвитку.

З переліку принципів, згідно з якими здійснюватиметься дана Стратегія, зник принцип «поляризованого розвитку». Проте, коли автори поетапно розбирають шляхи виконання мети № 2 «Територіальна соціально-економічна інтеграція і просторовий розвиток», вони згадують створення «точок зростання» та надання їм державної підтримки поряд із стимулюванням розвитку менш розвинених та депресивних територій. При цьому чітких критеріїв надання підтримки не вказано. Це, без сумніву, призведе до того ж результату, який критикувався на початку цього документа – формуванню «непрозорого» механізму фінансового забезпечення розвитку регіонів». Тільки тепер державну підтримку отримуватимуть не чорна металургія та вуглевидобуток, а території, які є найбільшими виробниками продовольства [7, с. 1]. Розширення сфери дії фінансових інструментів стимулювання місцевого економічного розвитку, також запропоноване в цій Стратегії, посилює цю проблему. Наочний приклад такої ситуації — державна фінансова підтримка агрохолдингу «Миронівський хлібопродукт», яка набула широкого розголосу з політичних причин, але це не єдиний випадок.

Ще один приклад полягає у збільшенні кількості великих компаній протягом дії Стратегії. У 2013 році вони становили 0,2 % від загальної кількості компаній, там було працевлаштовано 32,2 % працівників, ці підприємства надавали 42,4 % обсягу продажу товарів, робіт, послуг. У 2020 році вони вже

складала 0,5 %, там працювало лише 25,8 % найманих працівників, які виробляли 36,4 % продажу товарів, робіт, послуг [11, с. 41-42]. Ці дані парадоксальні, оскільки все повинно розвиватися трохи іншим чином. Великих компаній має бути менше, але вони мають займати більшу частку ринку, якщо їм цілеспрямовано не заважатимуть антимонопольні органи. Існуючу ситуацію досить складно пояснити. Ймовірною причиною є те, що великим підприємствам легше отримати доступ до кредитних ресурсів. Це у свою чергу є основою для конкурентоспроможності в сучасних умовах.

Необхідно відзначити, що навіть при виборі найбільш об'єктивних та прозорих критеріїв не виключено несподіваних наслідків. Так, розширення ЄС у 2004 р. позбавило додаткового фінансування Східну Німеччину, що призвело до закріплення негативних структурних змін. Сталося це через зниження показника середнього ВВП в ЄС, а для участі у програмах структурних реформ встановлено обмеження для регіонів, ВВП яких більше 90% від середнього по всіх країнах ЄС. Якщо ж подібні критерії не визначені зовсім, то втручання держави лише закріплюватиме структурні дисбаланси.

Підсумовуючи, можна стверджувати, що у «Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» були позитивні та негативні сторони. До перших можна віднести визнання провалів у реалізації попередньої стратегії, якісний аналіз соціально-економічної обстановки, що склалася, і концентрацію на актуальних проблемах державного будівництва (реінтеграція непідконтрольних територій). До негативних аспектів відноситься явна невідповідність запропонованих заходів і результатів свого ж аналізу актуальної ситуації. Зрештою, це політичний документ, що накладає на нього цілком зрозумілі обмеження.

Державна стратегія регіонального розвитку на 2021–2027 роки була затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695. На сьогодні це не найактуальніший документ, оскільки складався він ще до початку війни, але й обійти увагою його не можна, оскільки це все ще чинний документ, який повинен визначати основи соціально-економічної політики держави і суттєво впливати на структуру національної економіки.

На початку документа можемо спостерігати перерахування тих позитивних змін, які відбулися у регіональній політиці за період дії попередньої стратегії. До них відносять створення юридичних засад для стратегічного планування та фінансування регіонального розвитку, реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади на основі принципу децентралізації. Особливо зазначається бюджетна децентралізація, яка перерозподіляє кошти на користь місцевих бюджетів. У той же час, визнаються і ряд труднощів, подолання яких ще чекає попереду. Проблеми ці вказують на продовження інерційного сценарію структурних змін у національній економіці. Поглиблюються диспропорції щодо економічного розвитку різних регіонів, відсутні позитивні результати міжрегіонального співробітництва [5].

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** Якщо підбивати підсумок щодо розглянутих програмних документів, то можна дійти таких висновків.

По-перше, порівнюючи ті проблеми, які збиралися вирішувати за допомогою стратегій регіонального розвитку їх укладачі у 2006 р., 2014 р. та 2020 р. можна зробити висновок, що або заходи передбачені цими документами не виконувались, або виявилися повністю неефективними, або погіршили ситуацію замість того, щоб виправити її. У 2006 році йшлося про необхідність зміцнення міжрегіональних зв'язків та кооперації. У 2014 році – про тимчасові труднощі, пов'язані зі структурними дисбалансами в національній економіці та збитки інфраструктури внаслідок бойових дій, які можна компенсувати лише за допомогою міжнародної підтримки (як стверджувалось у стратегії). У 2020 році стало цілком очевидно, що інвестиційний клімат сильно страждає від неінтенсивного, на той момент військового конфлікту, а міжрегіональні зв'язки все ще досить слабкі. І це лише один аспект, який є досить очевидним сьогодні, але саме він, розвиваючись інерційно, поставив під загрозу існування української держави.

По-друге, самі документи створювалися під явним та суттєвим впливом аналогічних програм ЄС. Саме запозичення із документів ЄС можна вважати найбільш збалансованими частинами Стратегій. Проте, запозичення виявилися досить фрагментарними, документам не вистачає об'єктивних критеріїв, які регламентували здійснення структурної політики. Рішення щодо кожного окремого напрямку та об'єкта впливу повинні приймати безпосередньо органи влади, які здійснюють заходи, передбачені стратегією регіонального розвитку. Це відкриває багато можливостей для зловживань, перетворює регіональну політику з дієвого інструменту усунення структурних диспропорцій на вкрай непрозорий інструмент лобіювання інтересів великого бізнесу.

По-третє, всі Стратегії регіонального розвитку після першої (2006 р.) несуть на собі сліди нестачі фінансових ресурсів, яка була цілком очевидною для укладачів цих документів. Але навіть обмежені ресурси, за належного рівня координації можуть призвести до значних позитивних структурних змін. Саме узгодженості не вистачає спробам проведення регіональної політики. Так, з 2014 року на державному рівні було прийнято понад 72 концепції та 52 стратегії, які дуже слабо взаємопов'язані одна з одною і очевидно не узгоджені. Органи виконавчої влади та місцевого самоврядування можуть не знати про дії центральних органів виконавчої влади. Галузева політика, що реалізується у регіонах, досить слабо скоординована. У законодавстві відсутні чіткі норми, згідно з якими має здійснюватися фінансування програм, пов'язаних із регіональною політикою. Середньострокове бюджетне планування за таких умов практично неможливе. Це, у свою чергу, значно знижує ефективність державної політики в цілому.



## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бюджет України – 2020: статистичний збірник. Департамент державного бюджету, відділ статистики державних фінансів. Київ, 2021. 299 с. URL: [https://mof.gov.ua/storage/files/2\\_Budget\\_of\\_Ukraine\\_2020\\_\(for\\_website\).pdf](https://mof.gov.ua/storage/files/2_Budget_of_Ukraine_2020_(for_website).pdf) (дата звернення 10.10.2022).
2. Геєць В. М. Економіка України: ключові проблеми і перспективи. *Економіка і прогнозування*. 2016. № 1. С. 7–22. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/econprog\\_2016\\_1\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/econprog_2016_1_3) (дата звернення 12.10.2022).
3. Національні рахунки України за 2020 рік : статистичний збірник. Державна служба статистики України. Київ. 2022. URL: <https://www.ukrstat.gov.ua/> (дата звернення 12.10.2022).
4. Панасюк В. М. Міжрегіональні диспропорції розвитку соціальної інфраструктури в умовах ринкової трансформації. *Науковий вісник Полтавського університету економіки і торгівлі. Серія : Економічні науки*. 2017. № 5. С. 129–137. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvprusk\\_2017\\_5\\_17](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvprusk_2017_5_17) (дата звернення 15.09.2022).
5. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки : Постанова Кабінет Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695. *Урядовий кур'єр*. 2020. № 156. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення 10.10.2022).
6. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року : Постанова Кабінет Міністрів України від 21 липня 2006 р. № 1001. *Офіційний вісник України*. 2006. № 30. С. 36. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001-2006-%D0%BF#Text> (дата звернення 10.10.2022).
7. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : Постанова Кабінет Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385. *Урядовий кур'єр*. 2014. № 160. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF#n11> (дата звернення 10.10.2022).
8. Сіденко В. Р. Глобальні структурні трансформації та тренди економіки України. *Економіка і прогнозування*. 2018. № 1. URL: [http://razumkov.org.ua/uploads/article/EP\\_18\\_1\\_37\\_uk.pdf](http://razumkov.org.ua/uploads/article/EP_18_1_37_uk.pdf) (дата звернення 12.09.2022).
9. Статистичний щорічник України за 2021 рік. Державна служба статистики України. URL: [https://ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat\\_u/2022/zb/11/Yearbook\\_2021.pdf](https://ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2022/zb/11/Yearbook_2021.pdf) (дата звернення 15.09.2022).
10. Структурні трансформації в економіці України: динаміка, суперечності та вплив на економічний розвиток : наукова доповідь ; [Шинкарук Л. В., Бевз І. А., Барановська І. В. та ін.] ; за ред. Л. В. Шинкарук; НАН України, Київ : ДУ «Ін-т екон. та прогноз. НАН України», 2015. 304 с.
11. Україна у цифрах 2020. Статистичний збірник ; Державна служба статистики України. Київ, 2021. 46 с. URL: [https://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat\\_u/2021/zb/07/zb\\_Ukraine%20in%20figures\\_20u.pdf](https://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2021/zb/07/zb_Ukraine%20in%20figures_20u.pdf) (дата звернення 10.10.2022).
12. Ходжаян А. Р. Державне регулювання оптимізації структурно-галузевих пропорцій економіки України. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. Серія: «Економічні науки». Київ, 2019. № 5 (25). С. 106–120.
13. Ходжаян А. Р. Критерії визначення пріоритетів структурних змін в економіці *Економічний вісник*. 2019. № 1. С. 73–85. URL: <https://doi.org/10.33271/ev/65.073> (дата звернення 15.09.2023).
14. Шинкарук Л. В. Взаємозв'язок структурних трансформацій та економічного зростання України. *International scientific journal*. 2015. № 9. С. 180–185. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/mnj\\_2015\\_9\\_42](http://nbuv.gov.ua/UJRN/mnj_2015_9_42) (дата звернення 15.09.2022).
15. Шовкун І. А. Залежність української економіки від промислового імпорту та передумови формування ефективної виробничої спеціалізації. *Економіка промисловості*. 2020. № 3 (91). С. 5–28. DOI: <http://doi.org/10.15407/econindustry2020.03.005>

Стаття надійшла до редакції 16.10.2022 р.

Стаття рекомендована до друку 20.11.2022 р.

**Shuvanov A. R.,**

post-graduate student of the Department of Personnel Management and Entrepreneurship,  
Education and Research Institute of Public Administration of V. N. Karazin Kharkiv National University,  
4 Svobody Sq., Kharkiv, 61022, Ukraine  
e-mail: [andjey1410@gmail.com](mailto:andjey1410@gmail.com) <https://orcid.org/0000-0003-4382-2920>

## UKRAINIAN REGIONAL POLICY AND ITS INFLUENCE ON THE STRUCTURE OF NATIONAL ECONOMY

**Annotation.** The article deals with the program documents that regulate regional policy in Ukraine. Systemic deficiencies in the planning of state influence on structural changes in the national economy and their inertial nature were revealed. Structural changes have a pronounced negative orientation and are accelerating their pace, acquiring threatening features.

The significant impact of European principles on domestic regional policy is highlighted. First of all, we are talking about such principles as additionality, programming, partnership, concentration. However, it should be noted that domestic development strategies lack objective criteria that would regulate the implementation of structural policy. There are no clear rules according to which programs related to regional policy should be financed. Medium-term budget planning is practically impossible under such conditions. This significantly reduces the effectiveness of state policy as a whole.

Weak coordination between numerous programs, concepts and strategies that should regulate state influence on the structure of the national economy was revealed.

**Keywords:** *structural policy; regional policy; regional development strategy.*

## REFERENCES

1. Budget of Ukraine – 2020: statistical collection. (2021). State Budget Department, Department of State Finance Statistics. Kyiv. URL: [https://mof.gov.ua/storage/files/2\\_Budget\\_of\\_Ukraine\\_2020\\_\(for\\_website\).pdf](https://mof.gov.ua/storage/files/2_Budget_of_Ukraine_2020_(for_website).pdf) (application date 10.10.2022) [in Ukrainian].
2. Geets, V.M. (2016). Economy of Ukraine: key problems and prospects. *Economics and forecasting*, 1, 7–22. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/econprog\\_2016\\_1\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/econprog_2016_1_3) (application date 12.10.2022) [in Ukrainian].
3. National accounts of Ukraine for 2020: statistical collection. (2022). State Statistics Service of Ukraine. Kyiv. URL: <https://www.ukrstat.gov.ua/> (application date 12.10.2022) [in Ukrainian].
4. Panasyuk, V.M. (2017). Interregional disparities in the development of social infrastructure in the conditions of market transformation. *Scientific Bulletin of the Poltava University of Economics and Trade. Series: Economic sciences*, 5, 129–137. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvpushk\\_2017\\_5\\_17](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvpushk_2017_5_17) (application date 15.09.2022) [in Ukrainian].
5. On the approval of the State Strategy for Regional Development for 2021–2027. (2020). Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated August 5, 2020, no. 695. *Government Courier*, no. 156. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text> (application date 10.10.2022) [in Ukrainian].
6. On approval of the State Regional Development Strategy for the period until 2015. (2006). Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of July 21, 2006, no. 1001. *Official Gazette of Ukraine*, no. 30, 36. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001-2006-%D0%BF#Text> (application date 10.10.2022) [in Ukrainian].
7. On the approval of the State Regional Development Strategy for the period until 2020. (2014). Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of August 6, 2014, no. 385. *Government Courier*, no. 160. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF#n11> (application date 10.10.2022) [in Ukrainian].

8. Sidenko, V.R. (2018). Global structural transformations and trends of the economy of Ukraine. *Economics and forecasting, no. 1*. URL: [http://razumkov.org.ua/uploads/article/EP\\_18\\_1\\_37\\_uk.pdf](http://razumkov.org.ua/uploads/article/EP_18_1_37_uk.pdf) (application date 12.09.2022) [in Ukrainian].
9. Statistical Yearbook of Ukraine for 2021. (2022). State Statistics Service of Ukraine. URL: [https://ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat\\_u/2022/zb/11/Yearbook\\_2021.pdf](https://ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2022/zb/11/Yearbook_2021.pdf) (application date 15.09.2022) [in Ukrainian].
10. Structural transformations in the economy of Ukraine: dynamics, contradictions and impact on economic development: scientific report. (2015). [Shinkaruk, L.V., Bevz, I.A., Baranovska, I.V. etc.]; under the editorship L.V. Shinkaruk; National Academy of Sciences of Ukraine, Kyev: State University "Institute of Econ. and predicted. NAS of Ukraine" [in Ukrainian].
11. Ukraine in numbers 2020. (2021). Statistical collection. State Statistics Service of Ukraine. Kyiv, 46 p. URL: [https://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat\\_u/2021/zb/07/zb\\_Ukraine%20in%20figures\\_20u.pdf](https://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2021/zb/07/zb_Ukraine%20in%20figures_20u.pdf) (application date 10.10.2022) [in Ukrainian].
12. Khojayan, A.R. (2019). State regulation of optimization of structural and sectoral proportions of the economy of Ukraine. *International scientific journal "Internauka". Series: "Economic Sciences"*, 5 (25), 106–120 [in Ukrainian].
13. Khojayan, A.R. (2019). Criteria for determining the priorities of structural changes in the economy. *Economic Bulletin, no. 1*, 73–85. <https://doi.org/10.33271/ev/65.073> (application date 15.09.2022) [in Ukrainian].
14. Shinkaruk, L.V. (2015). Interrelationship between structural transformations and economic growth of Ukraine. *International scientific journal*, 9, 180–185. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/mnj\\_2015\\_9\\_42](http://nbuv.gov.ua/UJRN/mnj_2015_9_42). (application date 15.09.2022) [in Ukrainian].
15. Shovkun, I.A. (2020). Dependence of the Ukrainian economy on industrial imports and prerequisites for the formation of effective production specialization. *Economy of industry*, 3 (91), 5–28. DOI: <http://doi.org/10.15407/econindustry2020.03.005> [in Ukrainian].

The article was received by the editors 16.10.2022.

The article is recommended for printing 20.11.2022.



DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2022-2-06>

УДК 351.88::327.7::341.11

*Хряпинський Антон Петрович,*  
кандидат юридичних наук,  
директор ТОВ “ХРЯПИНСЬКИЙ І КО”,  
вул. Ахсарова, 4/6 А, м. Харків, 61022, Україна  
e-mail: [Khrypynskyy@meta.ua](mailto:Khrypynskyy@meta.ua) <https://orcid.org/0000-0002-2492-051X>

## СФЕРИ ВПЛИВУ ТА ІНСТРУМЕНТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ГІБРИДНИХ ЗАГРОЗ: МОДЕЛІ ТА МЕХАНІЗМИ

**Анотація.** У статті наведено розв’язання актуальної наукової проблеми обґрунтування та виокремлення сфер впливу та інструментів реалізації гібридних загроз в контексті визначення моделей та відповідних механізмів. Комплексно аргументовано, що гібридні загрози націлені на зміну станів і створення необхідних ситуацій у кількох сферах шляхом застосування комбінацій інструментів. Кожен інструмент націлений на одну або кілька сфер або взаємодію між ними, створюючи або використовуючи вразливість або використовуючи можливість. Ось чому важливо визначити сфери можливого впливу або критичні функції, яким держава повинна забезпечити стійкість проти гібридних загроз, оскільки вони сильно пов’язані з національною безпекою та здатністю держави приймати рішення.

За результатами аналізу літературних джерел з питань гібридних загроз виокремлено тринадцять сфер впливу: політична, економічна, інфраструктурна, правова, соціальна, культурна, військова, інформаційна, кібернетична, публічного управління, дипломатична, розвідувальна, комунікаційна. Доведено, що у кожній сфері існують специфічні моделі та механізми, якими актор гібридної загрози може викликати бажаний для нього ефект, більше того, цей ефект може охоплювати різні сфери, оскільки вони тісно пов’язані один з одним.

Встановлено, що до появи і поширення концепції гібридних загроз основний підхід завжди включав військове втручання та фізичну окупацію як передумову для захоплення незалежної країни. Але в сучасних умовах суттєвий контроль актора над певним об’єктом може бути досягнутий без обов’язкової участі у відкритих військових діях. Крім того, актори можуть використовувати стратегію гібридної загрози, щоб послабити цільовий стан без жодного наміру фізичного контролю. Це означає, що військово-орієнтований підхід може не дати точної картини всього спектру поточних загроз і викликів. Показано, що у будь-якій концептуальній роботі важливо знайти баланс між детальністю та аналітичною цінністю узагальнення. Можливо, варто зазначити, що все ще існує кілька субсфер, і деякі наведені нижче приклади демонструють комбінації різних сфер, тому можуть бути альтернативні підходи як до консолідації, так і до розширення списку доменів.

**Ключові слова:** управління, гібридні загрози, протидія та превенція, інноваційний розвиток, протидія загрозам, превенція загрозам, гібридні загрози в управлінні.

**Як цитувати:** Хряпинський А. П. Сфери впливу та інструменти реалізації гібридних загроз: моделі та механізми. *Державне будівництво*. 2022. № 2 (32). С. 60–67. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2022-2-06>

**In cites:** Khrypynskyy, A.P. (2022). Spheres of influence and tools for implementing hybrid threats: models and mechanisms. *State Formation*, 2 (32), 60–67. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2022-2-06> [in Ukrainian].

**Постановка проблеми.** Сьогодні світ стрімко змінюється під впливом сучасних технологій, які багато в чому зближують людей усієї земної кулі. Справді, за допомогою мережі Інтернет ми можемо спілкуватися з будь-якою людиною в будь-якій точці світла, обмінюючись миттєвими повідомленнями. З одного боку, це робить наше життя більш вільним та зручним. З іншого боку, розмиваються національні кордони і, що значно важливіше, традиції держав. Глобалізація дуже широко обговорюється в сучасній науковій літературі в різних аспектах. Однак у цій статті ми пропонуємо звернутися до дослідження наслідків глобалізації та масового поширення сучасних технологій для безпеки держав. Насамперед йдеться про формування єдиного світового інформаційного простору, який кардинально змінює духовне життя суспільства та виступає одним із ключових факторів формування нової національної самосвідомості. Сучасні ЗМІ та соціальні мережі дозволяють створювати та передавати на будь-які відстані інформаційних продуктів. У результаті відбувається інтенсивний процес міжкультурних комунікацій, та слід визнати, що наша держава не так пропонує світові свої культурні цінності, що споживає запропоновані ціннісні зразки, які вже досить міцно вкоренилися в національній свідомості. Ці інструменти включають різні способи іноземного впливу на громадянське суспільство, інформаційно-комунікаційні та соціальні системи держав. На вирішення військових, політичних, економічних конфліктів у міжнародних відносинах все активніше впливають інформаційні прийоми формування громадської думки, фінансово-економічні технології впровадження масових стандартів, просування культурно-історичних оцінок моделей національного розвитку, рейтингові оцінки фінансової та соціальної стабільності тощо.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретико-прикладні аспекти дослідження внутрішніх загроз знайшли своє відображення у наукових працях багатьох вчених, зокрема таких як: Л. Акімова, С. Лазаренко, В. Ліпкан, Н. Словацька. Водночас, питання пов'язані із комплексним науковим обґрунтуванням та дослідженням сфер впливу та інструментів реалізації гібридних загроз в контексті розкриття моделей та механізмів ще не отримали належного теоретико-прикладного обґрунтування та аналізу.

**Метою даної статті** є наукове обґрунтування та дослідження сфер впливу та інструментів реалізації гібридних загроз в контексті розкриття моделей та механізмів.

**Виклад основного матеріалу.** Як відомо, гібридні загрози націлені на зміну станів і створення необхідних ситуацій у кількох сферах шляхом застосування комбінацій інструментів. Кожен інструмент націлений на одну або кілька сфер або взаємодію між ними, створюючи або використовуючи вразливість або використовуючи можливість. Ось чому важливо визначити сфери можливого впливу або критичні функції, яким держава повинна забезпечити стійкість проти гібридних загроз, оскільки вони сильно пов'язані з національною безпекою та здатністю держави приймати рішення.

За результатами аналізу літературних джерел з питань гібридних загроз нами було визначено тринадцять таких сфер: політична, економічна, інфраструктурна, правова, соціальна, культурна, військова, інформаційна, кібернетична, публічного управління, дипломатична, розвідувальна, комунікаційна. Тут ми використовували підхід, запропонований у широко відомій праці «The landscape of hybrid threats: A conceptual model» [1, с. 18], а також при визначенні сфер впливу гібридних загроз враховувалися такі основні аспекти.

По-перше, у всіх аббревіатурах, які позначають інструменти національної безпеки, основною завжди була військова компонента. До появи і поширення концепції гібридних загроз основний підхід завжди включав військове втручання та фізичну окупацію як передумову для захоплення незалежної країни. Але в сучасних умовах суттєвий контроль актора над певним об'єктом може бути досягнутий без обов'язкової участі у відкритих військових діях. Крім того, актори можуть використовувати стратегію гібридної загрози, щоб послабити цільовий стан без жодного наміру фізичного контролю. Це означає, що військово-орієнтований підхід може не дати точної картини всього спектру поточних загроз і викликів. По-друге, у будь-якій концептуальній роботі важливо знайти баланс між детальністю та аналітичною цінністю узагальнення. Можливо, варто зазначити, що все ще існує кілька субсфер, і деякі наведені нижче приклади демонструють комбінації різних сфер, тому можуть бути альтернативні підходи як до консолідації, так і до розширення списку доменів. По-третє, наразі не існує загального чи універсального підходу до структурування гібридних інструментів. Тому немає вагомих причин вибирати будь-які існуючі концепції з безлічі підходів, які використовуються паралельно і які не повністю відповідають вимогам опису гібридних загроз. По-четверте, переліки сфер та інструментів залишаються відкритими і ні в якому разі не остаточними. Дослідники або практики можуть обмежити кількість сфер, об'єднавши деякі, або збільшити їхню кількість шляхом подальшого уточнення деталей. Точне розуміння кожної конкретної ситуації стане наріжним камнем адекватної реакції та подолання прогалів у стійкості.

Не кожен інструмент і діяльність, націлені на сфери впливу, можна класифікувати як гібридну загрозу. Подібним чином, не всі активи в межах сфери однаково важливі для ворожого суб'єкта. Вплив гібридної загрози, націлений на сфери та використання сфер як середовища, описане нижче, буде кваліфікована як така шляхом одночасного використання кількох інструментів у скоординованій кампанії, спрямованій на використання вразливостей або можливостей і, як наслідок, на підрив процесу прийняття рішень опонентом, зберігаючи певний ступінь правдоподібного заперечення.

Сфери не слід досліджувати ізольовано, оскільки вплив на одну сферу може викликати каскадні ефекти в інших. Це особливо важливо, коли розглядається вплив гібридної загрози на ту чи іншу сферу. В одній з праць зазначається, що «серія синхронізованих, слабо спостережуваних або

непостережуваних подій... зазвичай стає очевидною лише тоді, коли починають проявлятися їхні кумулятивні та нелінійні ефекти» [1, с. 53]. У цій же праці дії, спрямовані на одну сферу, додатково аналізуються, щоб відобразити впливи першого та другого порядку на інші сфери. Нижче коротко описана кожна сфера з наголосом на компоненти сфери, на які може націлитися гібридна загроза, а також на зв'язки між сферами.

1. *Політична сфера.* У контексті гібридних загроз політична сфера охоплює акторів, які здійснюють владу чи правлять на певній території шляхом застосування різних форм політичної влади та впливу. У сучасних демократичних державах посадовці або обираються народом чи його представниками, або призначаються обраними особами. При цьому очікується, що політична система буде репрезентувати культурні, історичні, демографічні та іноді релігійні фактори, які формують ідентичність суспільства. Права громадян, вибори та підзвітність посадовців зазвичай є характерними ознаками демократії [1, с. 103].

2. *Економічна сфера.* Економіка як сфера гібридних загроз визначається як виробництво, розподіл і споживання всіх товарів і послуг для країни, і включає її економічний розвиток і розподіл багатства. Державне регулювання економіки або досягнення цілей зовнішньої політики шляхом використання зовнішніх факторів безпеки економічних взаємодій завжди було традиційним джерелом державної влади та впливу. У цьому сенсі Блеквілл і Гарріс запропонували використовувати термін «геоекономіка» як адаптацію терміну «геополітика» [2, с. 89-90].

3. *Інфраструктурна сфера.* Хоча немає загальноприйнятого визначення критичної інфраструктури (КІ), усі визначення підкреслюють роль КІ, що сприяє життєзабезпеченню суспільства, або робить виснажливий ефект на нього у разі збою [3, с. 26]. Європейське визначення розглядає «критичну інфраструктуру» як: «Актив, система або її частина, розташована в державах-членах, яка є важливою для підтримки життєво важливих суспільних функцій, здоров'я, безпеки, безпеки, економічного чи соціального добробуту людей, і порушення або знищення якої матиме значний вплив на державу-член в результаті нездатності підтримувати ці функції» [4, с. 182].

4. *Правова сфера.* З точки зору нашого дослідження правова сфера відноситься до сукупності правових норм, дій, процесів та інститутів, включаючи як їх нормативний, так і фізичний прояв, які використовуються або можуть бути використані для досягнення правових або неправових наслідків у контексті гібридних загроз [5, с. 107]. По-перше, суб'єкти, які хочуть підірвати демократичні держави або держави, що демократизуються, використовують право з метою подолання конкретних вразливих місць у демократичних суспільствах. Наприклад, покладання на право на свободу слова створює простір для кампаній з дезінформації. По-друге, право використовується для досягнення руйнівних, підривних чи інших зловмисних ефектів у цільовій нації чи проти неї. По-третє, у багатьох випадках право використовується у спосіб,

який є образливим або іншим чином руйнує верховенство права. По-четверте, право часто використовується для досягнення ефекту в інших сферах, зокрема (але не тільки) в інформаційному просторі, тоді як діяльність в інших сферах може бути розроблена або використана для досягнення ефекту в правовій сфері.

5. *Соціальна сфера.* Соціальна сфера зазвичай використовується для створення, поглиблення або використання соціокультурних розколів, які породжують соціальні потрясіння, необхідні для продовження чи успіху впливу гібридної загрози. Спірні питання, такі як безробіття, бідність і освіта, завжди є предметом дебатів у західних суспільствах, і тому є легкою мішенню. Однак питання, які можуть створити або підтримувати кризу, є особливо привабливими. Як приклад можна зазначити недавній економічний спад, нелегальну імміграцію та терористичні атаки (інциденти з активною стріляниною, кібератаки, тощо). Кінцевою метою гібридних атак у цій сфері є вплив на те, як функціонує суспільство в цільовій державі, щоб створити сприятливі умови для реалізації гібридних загроз в різних сферах.

6. *Культурна сфера.* Ця сфера передбачає використання агресором культурної державної експансії для підтримки ворожих цілей за допомогою гібридної діяльності. Сфера державного управління культурою може бути внутрішньою або зовнішньою. Внутрішнє управління культурою передбачає використання культурних і цивілізаційних тем для визначення фундаментальних елементів національної ідентичності», тоді як стратегія зовнішньої культурної політики намагається просувати культуру як засіб створення привабливого іміджу за кордоном [6, с. 18–19].

7. *Військова сфера.* У військових операціях основним завданням є збереження незалежності, а також недоторканності та єдності території рідної країни, зокрема для підтримки та захисту суверенітету.

У мирний час військові приєднуються до цивільних органів влади для навчання і надання допомоги. Для того, щоб мати можливість швидко реагувати на терористичні атаки, на запити цивільної влади про допомогу (у разі пошкодження повенями, лавинами тощо), а також на зміни в безпосередній близькості від рідної країни, військові сили повинні підтримувати постійну присутність на певних територіях. Порушення військової та оборонної спроможності країни може бути дуже ефективним засобом посилення впливу, здійснення тиску та, у деяких випадках, підготовки ґрунту для майбутніх військових операцій. Порушення військової обороноздатності країни викликає реакцію постраждалої країни, що призводить до збільшення витрат на оборону та виснаження різноманітних ресурсів. Це також неявний спосіб здійснення економічного тиску. Вплив у військовій сфері також може підштовхнути ціль до ескалації, реагуючи на дії, які вважаються ворожими, і це може бути метою гібридної акції.

8. *Інформаційна сфера.* Використання інформації як зброї залишається характерною рисою гібридних загроз і нелінійних стратегій. Інформацію використовують, щоб підірвати уявлення про безпеку людей, протиставляючи



політичні, соціальні та культурні ідентичності одна одній. Мета інформаційного впливу часто полягає в тому, щоб використати у власних інтересах політику ідентичності та лояльності, розділивши впливові групи інтересів і політичні альянси [7, с. 4].

9. *Кібернетична сфера.* Кібернетичний вимір відіграє виняткову та дуже специфічну роль щодо гібридних загроз сьогодні, не в останню чергу тому, що будь-що важливе, що відбувається в реальному світі, включно з кожним політичним і військовим конфліктом, також відбувається у кіберпросторі. З точки зору національної безпеки це включає кіберзлочинність, пропаганду, шпигунство, тероризм і навіть саму війну. Природа загроз національній безпеці не змінилася, але кіберпростір надає новий механізм, канали та інструменти здійснення ворожих впливів, які можуть збільшити швидкість, розповсюдження та силу атаки, а також забезпечити анонімність і невиявленість. Низька ціна входу, анонімність та асиметрія вразливості означають, що дрібніші актори мають більше можливостей для здійснення впливів у кіберпросторі, ніж у багатьох більш традиційних сферах.

10. *Сфера публічного управління.* Публічне управління тлумачиться в його найширшому розумінні як «процес перетворення державної політики на результати» [8, с. 13]. Дихотомія політика-управління визначається як фундаментальна риса європейських суспільств [9, с. 44–45]. Іншими словами, публічне управління існує для виконання закону та правил. Проте хоча ця концепція зрозуміла в теорії, вона може бути важко застосовною на практиці. По-перше, під час тлумачення закону з метою втілення його в життя публічні службовці можуть ненавмисно робити оціночні судження, які можуть мати політичний характер. По-друге, публічне управління природно сприяє формуванню політики, оцінюючи існуючу політику та організовуючи формулювання нової. Тому основною метою гібридних атак у цій сфері є вплив на осіб, що приймають рішення у системі публічного управління.

11. *Дипломатична сфера.* Тут дипломатія тлумачиться в її міжнародному вимірі як ведення міжнародних відносин. Зовнішня політика традиційно зосереджена на безпеці, і при цьому нормативні теорії міжнародних відносин виправдовують війну як оборонний захід проти спровокованої агресії з урахуванням обмежень пропорційності та захисту некомбатантів [10, с. 87].

12. *Розвідувальна сфера.* Згідно з Ловенталем, розвідка – це процес, за допомогою якого запитуються, збираються, аналізуються та надаються політикам певні типи інформації, важливої для національної безпеки; продукти цього процесу; захист цих процесів і цієї інформації за допомогою контррозвідувальної діяльності; і проведення операцій за вимогою законних органів влади [11, с. 15]. Розвідка надає тим, хто приймає рішення, обізнаність щодо ситуації, необхідну для прийняття стратегічних рішень і рішень, пов'язаних із безпекою. Таким чином, розвідувальна діяльність повинна бути розроблена та реалізована для задоволення потреб, визначених особами, які приймають рішення, або передбачених їхніми політичними вказівками.

13. *Комунікаційна сфера*. Комунікаційні послуги включають навігацію, зв'язок, дистанційне зондування, а також науку та дослідження. Зростає занепокоєння щодо гібридних загроз у комунікаційній сфері через те, що кілька країн розробляють контркосмічні можливості за допомогою кількох державних суб'єктів, які можуть вплинути на комунікації, що здійснюються саме через супутниковий зв'язок [12, с. 8]. Вплив гібридних операцій у комунікаційній сфері впливає не лише на військову сферу, але також може мати значний вплив на цивільну комерційну діяльність, оскільки вона все більше покладається на комунікаційні можливості. Насправді, більшість інструментів, які можуть націлюватися на комунікаційну сферу, використовують зв'язок комунікаційних активів з іншими сферами, описаними в даному параграфі, і потенційні каскадні ефекти, якщо вони стають скомпрометованими, навіть тимчасово. Ця сфера тісно пов'язана із військовою, розвідувальною, економічною, інфраструктурною та інформаційною сферами.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** Таким чином, у кожній сфері існують специфічні моделі та механізми, якими актор гібридної загрози може викликати бажаний для нього ефект, більше того, цей ефект може охоплювати різні сфери, оскільки вони тісно пов'язані один з одним.

*Стаття надійшла до редакції 16.10.2022 р.*

*Стаття рекомендована до друку 20.11.2022 р.*

**Khrypynskyi A. P.,**

*Candidate of Law,*

*director TOV "KHRYAPINSKY AND CO",*

*St. Akhsarova, 4/6 A, Kharkiv, 61022, Ukraine*

*e-mail: [Khrypynskyu@meta.ua](mailto:Khrypynskyu@meta.ua) <https://orcid.org/0000-0002-2492-051X>*

## **SPHERES OF INFLUENCE AND TOOLS FOR IMPLEMENTING HYBRID THREATS: MODELS AND MECHANISMS**

**Annotation.** The article provides a solution to the current scientific problem of substantiating and distinguishing spheres of influence and tools for the implementation of hybrid threats in the context of defining models and relevant mechanisms. It is comprehensively argued that hybrid threats are aimed at changing states and creating necessary situations in several areas by applying combinations of tools. Each tool targets one or more areas or the interaction between them, creating or exploiting a vulnerability or exploiting an opportunity. This is why it is important to identify the areas of possible influence or critical functions that a state must ensure resilience against hybrid threats, as they are strongly related to national security and the state's decision-making capacity.

According to the results of the analysis of literary sources on hybrid threats, thirteen spheres of influence are distinguished: political, economic, infrastructural, legal, social, cultural, military, informational, cybernetic, public administration, diplomatic, intelligence, communication. It has been proven that in each sphere there are specific models and mechanisms by which a hybrid threat actor can cause the desired effect for him, moreover, this effect can cover different spheres, as they are closely related to each other.

It was established that before the emergence and spread of the concept of hybrid threats, the main approach always included military intervention and physical occupation as a prerequisite for capturing an independent country. But in modern conditions, significant control of an actor over a certain object can be achieved without mandatory participation in open military operations. In addition, actors can use a hybrid threat strategy to weaken the target state without any intention of physical control. This means that a military-oriented approach may not provide an accurate picture of the entire spectrum of current threats and challenges. It is shown that in any conceptual work it is important to find a balance between detail and analytical value of generalization. It may be worth noting that there are still multiple subfields, and some of the examples below show combinations of different fields, so there may be alternative approaches to both consolidation and expanding the domain list.

**Keywords:** *management, hybrid threats, counteraction and prevention, innovative development, countermeasures against threats, prevention of threats, hybrid threats in management.*

## REFERENCES

1. Nemeth, William, J. (2002). *Future War and Chechnya: A Case for Hybrid Warfare*. Monterey: Naval Postgraduate School.
2. Newton, K., J. W. van Deth (2010). *Foundations of Comparative Politics: Democracies of the Modern World*. 2nd ed. Cambridge: Cambridge University Press.
3. Norris, William J. (2016). *Chinese Economic Statecraft: Commercial Actors, Grand Strategy, and State Control*. Ithaca: Cornell University Press.
4. Nye, Joseph S. (2013). What China and Russia Don't Get About. *Soft Power. Foreign Policy*. DOI: <https://doi.org/10.2307/1148580>
5. Nye, Joseph (1990). *Soft Power. Foreign Policy*, 80, 153–171. DOI: <https://doi.org/10.2307/1148580>
6. O'Rourke, Ronald (2018). *A Shift in the International Security Environment: Potential Implications for Defense – Issues for Congress*.
7. Oyserman, Daphna, Spike W. S. Lee (2008). Does Culture Influence What and How We Think? Effects of Priming Individualism and Collectivism. *Psychological Bulletin*, 134 (2), 311–342. DOI: <https://doi.org/10.1037/0033-2909.134.2.311>
8. Pacheco, Fernando Celaya (2009). Narcoterrorism: How Has Narcoterrorism Settled in Mexico? *Studies in Conflict & Terrorism*, 32 (12), 1021–1048. DOI: <https://doi.org/10.1080/10576100903319797>
9. Pamment, James, Howard Nothhaft, Henrik Agardh-Twetman (2018). *Countering Information Influence Activities*. Swedish Civil Contingencies Agency.
10. Parton, Charles (2019). *China-UK Relations Where to Draw the Border Between Influence and Interference?* London.
11. Pindják, Peter (2014). *Deterring Hybrid Warfare: A Chance for NATO and the EU to Work Together?* NATO Review.
12. PSSI (2018). *Europe's Preparedness to Respond to Space Hybrid Operations*.

*The article was received by the editors 16.10.2022.*

*The article is recommended for printing 20.11.2022.*

# КАДРОВА ПОЛІТИКА У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2022-2-07>

УДК 351

*Скрипник Олександр Анатолійович,*

*кандидат наук з державного управління,*

*генеральний директор*

*КНП “Центральна міська лікарня” Гайворонської міської ради*

*вулиця Київська, 7, м. Гайворон, Кіровоградська область, 26300, Україна*

*e-mail: [skrypnykoa2111@gmail.com](mailto:skrypnykoa2111@gmail.com) <https://orcid.org/0009-0008-0792-9919>*

## ОСОБЛИВОСТІ УПРАВЛІННЯ МЕДИЧНИМ ПІДПРИЄМСТВОМ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

**Анотація.** У статті досліджується проблематика щодо виявлення характерних відмінностей реалізації управління медичними підприємствами в сучасних умовах. Термінологічний конструкт «сучасні умови» стосовно дослідження публічноуправлінських аспектів у сфері охорони здоров'я охоплює проміжок часу з 2015 року по 2022 рік. Підтверджено, що саме в цей період вітчизняна система управління медичними підприємствами зазнала радикальних змін. Встановлено, що найбільш характерними виявились відмінності в реалізації управління медичними підприємствами, порівняно з попереднім періодом сталого розвитку, у площині стратегічного планування розвитку медичної галузі; структурно-функціональної перебудови мережі медичних установ, а також нових підходів у застосуванні економічного механізму державного управління у сфері охорони здоров'я та цифровізації управлінської діяльності. Аргументовано, що стартом розбудови нової моделі управління національною системою охорони здоров'я є суспільне визнання пріоритетності та необхідності реалізації медичної реформи в Україні (2015 рік). Реалізація медичної реформи, яка визнана флагманом розбудови України в умовах євроінтеграційного курсу, передбачала етапізацію структурно-функціональних змін в системі управління. Доведено, що перебіг пандемії COVID-19 та повномасштабне вторгнення російського агресора на територію України стали викликами для медичної галузі, які значно уповільнили темпи її структурно-функціональної перебудови. Визначено, що ефективність управління медичними установами в сучасних умовах ґрунтується на засадах конкурентоспроможності та пацієнт-орієнтованості (якість, безпечність, доступність медичних послуг). Задля цього слід впроваджувати нові моделі управління медичними підприємствами на засадах стратегічного планування; удосконалювати інформаційно-аналітичне забезпечення управлінських процесів; підвищувати рівень професіоналізації медичних кадрів; впроваджувати міжнародні стандарти якості надання медичних послуг тощо.

**Ключові слова:** *публічне управління та адміністрування, медичні підприємства, стратегія, охорона здоров'я, війна, пандемія COVID-19.*

**Як цитувати:** Скрипник О. А. Особливості управління медичним підприємством в сучасних умовах. *Державне будівництво*. 2022. № 2 (32). С. 68–76. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2022-2-07>

**In cites:** Skrypnyk, O.A. (2022). Features of medical enterprise management in modern conditions. *State Formation*, 2 (32), 68–76. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2022-2-07> [in Ukrainian].

**Постановка проблеми.** В умовах трансформації системи охорони здоров'я та конкуренції серед медичних закладів (зокрема, комунальних некомерційних підприємств) перед надавачами медичних послуг постають все нові й нові виклики.

І насамперед, мова йде не тільки про виклик пандемії COVID-19, яка за 3 роки забрала життя понад 100 тис. українців. Новітнім викликом для національної системи охорони здоров'я стала повномасштабна війна, яку продовжує й до нині російський агресор [1]. В умовах дії правового режиму воєнного стану у сфері публічного управління медичною галуззю сформувався новий виклик - опанувати сучасні психологічні, економічні, бізнесові особливості щодо управління медичним закладом в умовах невизначеності та наслідків війни. Тож очевидним є те, що лікарні, які не займаються своїм розвитком, послаблюють свою конкурентну перевагу, на відміну від тих медичних закладів, які підвищують якість надання медичних послуг, удосконалюють публічноуправлінські процеси, посилюють та розвивають свій медичний заклад та свою команду професіоналів.

**Аналіз останніх публікацій за проблематикою.** Проблематика підвищення ефективності управлінських процесів на рівні медичного закладу як на рівні теоретичних розробок, так і на рівні практичного їх застосування завжди перебувала у центрі уваги не тільки зарубіжних, але й багатьох вітчизняних дослідників. Зокрема, значний вклад у розбудову нової моделі публічного управління медичними закладами внесли наукові праці вітчизняних дослідників Карамішева Д. В. [2], Мартинюка О. А. [3], Мельника Л. А. [4], Радиша Я. Ф. [5], Стефанишиної Л. С. [6], Хожило І. І. [7] та інших. Однак, беручи до уваги наукові праці попередників, слід зазначити, що проблематика удосконалення публічного управління у сфері охорони здоров'я ще має дуже великий простір для наукових розвідок. На наш погляд, потребують подальшого вивчення питання ефективного управління медичними закладами, що функціонують на локальному рівні, тобто на рівні територіальних громад. У цьому контексті першочергової дослідницької уваги потребує розгляд управлінських підходів у забезпеченні якісних та доступних медичних послуг крізь площину адміністративних, економічних, психологічних методів управління в умовах формування конкурентоспроможного ринку медичних послуг на рівні громади.

**Мета дослідження** полягає у вивченні теоретичних підходів в реалізації ефективного публічного управління медичним підприємством в сучасних умовах на основі обґрунтування критеріїв якості та доступності медичних послуг населенню України в сучасних умовах.

**Викладення основного матеріалу дослідження.** На відміну від попередньої багаторічної парадигми керівництва медичними закладами, що базувалось на основі адміністративної вертикалі та безумовного виконання вказівок "зверху", сьогодні на перший план виходить питання лідерства, як явища, що потребує чіткої позиції та готовності взяти відповідальність не

тільки за себе, а за кожного, хто поруч, та всі можливі наслідки. Отримавши від колективу медичного закладу (підприємства) кредит довіри, керівник в нових умовах організовує командну діяльність на основі менеджменту. Команда – це люди, які об'єднані в певну спільноту певною метою та цінностями, задля яких вони спільно взаємодіють. Звичайно, доволі складно побудувати міцну команду у великій організації зі складною структурою, але в цьому й полягає адаптивність та колективне усвідомлення, відповідальне виконання, яке базується на децентралізації повноважень.

Найвищим та найціннішим вмінням є побачити, проаналізувати та зробити так, щоб усім було цікаво, комфортно, пізнавально, щоб діяльність мотивувала, надихала та розвивала навички, прагнення й приносила ефективність усім сторонам.

**Результати дослідження.** В правовому полі забезпечення діяльності медичного підприємства, яке функціонує як комунальне некомерційне підприємство, регламентується його Статутом. Статутом визначено мету діяльності, функції та завдання підприємства у сфері охорони здоров'я. Важливо зазначити, що Статут медичного підприємства – це те, що об'єднує трудовий колектив в команду односторонців. Статут – це те, що мотивує та надихає команду на підвищення ефективності колективної праці та досягнення найкращого результату діяльності у напрямку надання доступних та якісних медичних послуг. Але Статут медичного підприємства повинен бути доповнений ще й Стратегією розвитку, адже в сучасних умовах процес управління необхідно розглядати з позицій управління організаційними та функціональними змінами, що реалізуються в рамках стратегічного планування діяльності. На рівні територіальної громади стратегічний план розвитку медичного підприємства (мережі медичних підприємств, медичного кластеру) виступає своєрідним галузевим дороговказом, контент якого вирізняється чітко окресленою комунікаційною (взаємодія із населенням, пацієнтами) і управлінською складовою (фінансово-економічний розвиток, залучення додаткових інвестицій, впровадження нових напрямів діяльності, оптимізація ресурсів).

Розробка та затвердження Стратегічного плану розвитку медичного підприємства потребує ґрунтовного та всебічного обговорення на рівні громади з метою залучення споживачів медичних послуг до процесу прийняття управлінських рішень у сфері охорони здоров'я. Задля цього попередньо слід провести інформаційну кампанію серед населення. Необхідно запланувати громадські зустрічі та обговорення, щоб почути думку та потребу зовнішніх стейкхолдерів (пацієнтів, відвідувачів, уразливих верств населення тощо). Гарні результати та залученість громадськості у процес стратегічного планування забезпечують публікації в соціальних мережах, через місцеві ЗМІ тощо. Чим ширше будуть залучені до співпраці зацікавлені сторони, тим менше непорозумінь виникатиме, а опонентів можна буде перетворити на інфлюенсерів медичного підприємства, сформувати партнерські стосунки.

Фіналізувавши стратегічні цілі, необхідно прописати очікувані результати та заходи з її реалізації, вказати відповідальних за виконання осіб та термін імплементації із детальною розбивкою – операційний план. Щоб оцінювати виконання стратегічного плану та відстежувати прогрес, необхідно подбати про вибір критеріїв ефективності, які будуть демонструвати чи вдаються вам зміни, які ви запланували.

Найчастіше при розробці стратегічного плану розвитку медичного підприємства застосовують SWOT-аналіз, аналіз портфелю продуктів (послуг) та портфелю компетенцій або ж аналіз моделі 5 сил Портера (чинники, які формують конкурентне середовище, та дає змогу врахувати місцеву бізнес-ситуацію):

- 1) вплив постачальників медичних послуг (медичний персонал);
- 2) вплив пацієнтів;
- 3) можливість появи конкурентів і їх впливу на ринок послуг в регіоні;
- 4) аналіз існування альтернатив вашим послугам;
- 5) рівень реальної конкуренції на регіональному (місцевому) ринку медичних послуг, наявність конкурентної стратегії у медичному закладі тощо.

Окреме місце в управлінні медичним закладом належить здійсненню економічного аналізу. Для його проведення застосовують різні методи, зокрема: метод горизонтального аналізу (динаміка змін за певний проміжок часу), метод вертикального аналізу (визначення структури (питомої ваги) окремих показників), метод порівняльного аналізу (порівняння в розрізі минулих звітних періодів або поточного стану з тим, що заплановано досягти, або з показниками аналогічного за функціями, розміром закладу), метод факторного аналізу (вивчення складових будь-якого поняття), метод коефіцієнтів (операційні, фінансові, комунікаційні та рівня пацієнт-орієнтованості) тощо.

У світлі реформування комунальні медичні заклади зацікавлені якнайшвидше підвищити свою пацієнт-орієнтованість та якість послуг і саме тому на даному етапі впровадження індикаторів якості є одним з важливих інструментів контролю якості не лише медичної допомоги, а й організаційної складової послуг. Вони є основою змін в кадрових, управлінських питаннях та якості медичних послуг. Найбільш відомою системою класифікації індикаторів є Тріада Донабедяна – розмежування індикаторів якості на структурні, процесні та індикатори результату.

На основі аналізу таких індикаторів необхідно запровадити і відповідну фінансову зацікавленість надавачів послуг (зокрема, медичних працівників відповідно до внеску в заключний результат діяльності). Аналогічний підхід можливо використати і до стимулювання працівників, які задіяні в системі реалізації платних послуг, без яких сучасному медичному закладу практично неможливо ефективно функціонувати. Актуальність вибору саме такого підходу пояснюється тим, що Програма державних медичних гарантій визначає конституційну норму гарантій безоплатності медичних послуг не у повному обсязі.

Необхідно акцентувати, що нині медичний заклад працює у сфері надання медичних послуг, які орієнтовані на потребу споживача. Тому вкрай важливо створити такі умови, які вигідно вирізнятимуть медичний заклад на тлі конкурентів, наприклад, приватних медичних закладів, та водночас, будуть максимально привабливими для споживача. Серед таких відмінностей, насамперед, слід розглядати такі, як комфортні умови перебування пацієнтів; якісні та безпечні послуги; налагоджений процес комунікації та взаємодії; мінімізація часу очікування пацієнта на прийом до лікаря; доступність медичних послуг; пацієнт-орієнтованість та інше.

Поза всякими сумнівами, особливе місце займає організація ефективної комунікації, відповідно до шести принципів, визначених Всесвітньою організацією охорони здоров'я: доступність, релевантність, вчасність, зрозумілість, дієвість, надійність. Ми переконані, що налагоджена, проста і зрозуміла система комунікації у закладі робить медичну допомогу якіснішою, ефективнішою та безпечнішою [8]. Звичайно, медичний заклад не може бути успішним без запровадження пацієнт-орієнтованої (пацієнт-центрованої) моделі надання медичної допомоги. Пацієнт-орієнтованість – це управлінський підхід (технологія), що забезпечує взаємодію між людьми, між тими, хто отримує медичні послуги, та тими, хто їх надає. Мова йде про новий формат ставлення кожного співробітника медичного закладу до пацієнта і його родини. Пацієнт-орієнтованість – це, насамперед, доброта, співчуття, емпатія, а більш того, бажання та готовність діяти в інтересах пацієнта на абсолютно безоплатній основі. Зокрема, дані міжнародних досліджень свідчать про те, що запровадження пацієнт-орієнтованої моделі публічного управління у сфері охорони здоров'я позитивно впливає на задоволеність пацієнтів, дає змогу оптимізувати витрати, покращити якість, підвищити безпеку та сприяти популярності медичного закладу для подальших відвідувань на основі формування довіри.

Продуктом системи охорони здоров'я є медична послуга. У цієї послуги є свій ринок, зі своїми гравцями. І цей ринок є дуже конкурентним у світі. В Україні ця зміна була запущена під час реформи системи охорони здоров'я в 2018 році, коли «гроші пішли за пацієнтом» [9]. Так у пацієнта з'явився вибір, і тепер для того, щоб привернути його увагу, а потім не втратити, медичним закладам треба запропонувати кращий рівень якості медичних послуг, ніж у конкурентів. Цим опікується нова бізнес-дисципліна – управління якістю продукції, основним фокусом і кінцевим результатом роботи всієї системи управління є цінність продукту та послуги, а трьома стовпами, на яких все тримається є індикатори, процес та інструменти.

Є два ключових компоненти цінності медичної послуги: клінічна якість (покращення здоров'я пацієнта) та якість обслуговування (задоволеність). Деталізація змісту цих компонентів дозволяє перетворити абстрактне поняття «якості» на 19 конкретних характеристик поведінки кожного лікаря та працівника медичної установи. Тоді загальна формула якості медичної послуги виглядає як сума таких показників: *ефективне лікування, зрозумілість пояснень,*



*турботливість, врахування історії пацієнта, уміння передбачати, відкритість до нового, уміння заспокоїти, людяність, доброзичливість, вихованість, позитивність, уважність, любов до роботи, доступність, відсутність черг на прийом до лікаря, швидкість реакції медперсоналу на потребу пацієнта у наданні медичної послуги, зручність запису на прийом, точність, економія часу.*

А формула задоволеності пацієнтів може виглядати як сума наступних показників: *гарне ставлення персоналу, швидкість обслуговування.* Для об'єктивізації підходів при оцінюванні якості наданих медичних послуг пацієнтам пропонується обрати одну оцінку від 1 до 10 балів, де 1 бал – характеристика якості медичної послуги «абсолютно не проявляється», а 10 балів – характеристика «проявляється завжди». Таким чином, кожен медичний заклад може мати максимум 190 балів з якості медичної послуги.

Крім того, система управління якістю на рівні медичного підприємства повинна базуватись на технологічних стандартах (клінічні протоколи медичної допомоги, клінічні маршрути пацієнтів тощо).

На даний час медична сфера країни використовує сучасну модель збалансованого трикутника дій «споживач – замовник – постачальник», однак в ній відсутній важливий елемент – елемент інноваційності. Існуюча нині модель таких відносин можна назвати недосконалою. Адже в ній не приймає участі національний виробник інновацій (виробник нових лікарських засобів, медичної техніки та виробів медичного призначення). Так, національний замовник медичних послуг, яким сьогодні є Національна служба здоров'я України, що активно співпрацює з МОЗ України, фактично інтегрований із постачальником медичних послуг. Адже медичні казенні підприємства або державні медичні заклади підпорядковуються тому ж МОЗ України. Таким чином, на практиці виявляється, що у ролі постачальника медичних послуг виступає сама держава, яка володіє закладами охорони здоров'я, забезпечує їх утримання та водночас, виступає і замовником медичних послуг в особі НСЗУ.

Зміна в “табелі про ранги” структури медичних закладів (перейменування опорних лікарень в лікарні інтенсивного лікування, а на етапі запровадження III етапу медичної реформи – визначення загальних, кластерних і надкластерних) дещо по-іншому структурує систему. Разом з тим важливо зазначити, що така реструктуризація не вирішує основних протиріч та не сприяє розв'язанню конфлікту інтересів усіх зацікавлених сторін. У подальшому це може сприяти дуже низьким результатам у наданні медичної допомоги та медичних послуг при значних національних витратах на систему охорони здоров'я. Також доцільно висловити певні сумніви щодо забезпечення доступності та якості медичних послуг в прикладному аспекті вищезазначеної реструктуризації. Так, аналіз змісту раніше прийнятих урядових постанов щодо формування мережі медичних підприємств у межах одного госпітального округу (кластеру) показує, що така мережа формується на основі виключно кількісного підходу до формування показників доступності медичної допомоги для населення округу [10]. На практиці, при вирішенні цього питання, окрім

кількісних показників реалізації публічного управління наданням медичних послуг, обов'язково необхідно враховувати ще й показники якості послуг та задоволеності цими послугами з боку отримувачів. Пропонується до показників якості включати більш позитивні для споживача медичних послуг позиції, як-то кількість пакетів медичних послуг, законтракованих в НСЗУ; обсяги та якість надання медичних послуг; оптимальна маршрутизація пацієнтів для отримання медичних послуг вищого рівня тощо.

**Висновки дослідження та пропозиції подальших наукових розвідок у цьому напрямі.** Вищезазначений матеріал не вичерпує повною мірою проблематику публічноуправлінських аспектів стратегічного розвитку медичних підприємств в Україні в сучасних умовах. Однак, ми переконані, що заклади охорони здоров'я територіальних громад з метою підтримки своєї конкурентоспроможності на ринку медичних послуг мають враховувати фактори впливу ендогенного та екзогенного характеру пов'язані з реформуванням галузі та процесами децентралізації, періодом воєнного стану та післявоєнної перебудови. Серед найбільш ефективних управлінських підходів з метою досягнення цілей управління у наданні якісних і доступних послуг, слід застосовувати такі як: зміна методів планування та організації діяльності медичних закладів; впровадження нових моделей управління, у т.ч. на основі цифрових платформ; використання мотиваційних інструментів при оплаті медичних послуг; інноватизація інформаційно-аналітичного забезпечення при наданні медичних послуг; зростання рівня професіоналізації медичних кадрів та дотримання міжнародних стандартів якості надання медичних послуг.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про мобілізацію : Указ Президента України від 24 лютого 2022 року № 65. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/65/2022#Text>
2. Карамішев Д. В., Удовиченко Н. М. Основні принципи функціонування системи охорони здоров'я в контексті загальнолюдських цінностей соціальної держави. Медичне право України: правовий статус пацієнтів в Україні та його законодавче забезпечення (генезис, розвиток, проблеми і перспективи вдосконалення) : матеріали II Всеукр. наук.-практ. конф. 17–18.04. 2008 р. Львів, 2008. С. 129–136.
3. Мартинюк О. А., Курдибанська Н. Ф. Впровадження системи управління якістю в медичних закладах. *Причорноморські економічні студії*. 2016. Вип. 6. С. 75–79.
4. Мельник Л. А. Сучасний керівник медичного закладу в умовах реформування здравооохоронної галузі. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2018. № 11. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1336>
5. Радиш Я. Ф., Долот В. Д., Васюк Н. О. Сучасний зарубіжний менеджмент: досвід для керівників лікувально-профілактичних закладів України. *Інвестиції: практика та досвід*. 2015. № 11. С. 58–61.
6. Стефанишин Л. С. Теоретико-методичні основи застосування партисипативного управління закладами охорони здоров'я. *Держава та регіони*. 2019. № 3 (108). С. 161–165.
7. Khozhylo I. et al. Local selfgovernment in the focus of the medical reform in Ukraine: analysis of powers. *Theoretical and Empirical Researches in Urban Management (TERUM)*. 2020. Vol. 15. Issue 2. URL: <http://um.ase.ro/no152/2.pdf>

8. Кращі практики управління медичним закладом : посібник. Проект USAID «Підтримка реформи охорони здоров'я». Київ, 2021. URL: <https://www.who.int/mediacentre/communication-framework.pdf>

9. Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення : Закон України від 19 жовтня 2017 р. № 2168-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2168-19#Text>

10. Порядок створення госпітальних округів : постанова Кабінету Міністрів України від 27 листопада 2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/589-2020-%D0%BF?find=1&text=%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D1%81%D1%82%D0%B5%D1%80%D0%BD#Text>

*Стаття надійшла до редакції 19.10.2022 р.*

*Стаття рекомендована до друку 21.11.2022 р.*

**Скряпник О.А.**

*Candidate of Sciences in Public Administration,*

*General Director of the communal non-profit enterprise "Central City Hospital" of the Hayvoron City Council*

*Kyivska Street, 7, Hayvoron, Kirovohrad Region, 26300, Ukraine*

*e-mail: [skrypnykoa2111@gmail.com](mailto:skrypnykoa2111@gmail.com) <https://orcid.org/0009-0008-0792-9919>*

## **FEATURES OF MEDICAL ENTERPRISE MANAGEMENT IN MODERN CONDITIONS**

**Annotation.** The article examines the problem of identifying characteristic differences in the implementation of management of medical enterprises in modern conditions. The terminological construct "modern conditions" in relation to the study of public management aspects in the field of health care covers the time period from 2015 to 2022. It has been confirmed that it was during this period that the domestic management system of medical enterprises underwent radical changes. It was established that the most characteristic differences in the implementation of the management of medical enterprises, compared to the previous period of sustainable development, were in the plane of strategic planning of the development of the medical industry; structural and functional restructuring of the network of medical institutions, as well as new approaches in the application of the economic mechanism of state management in the field of health care and digitization of management activities. It is argued that the start of the development of a new model of management of the national health care system is public recognition of the priority and necessity of implementing medical reform in Ukraine (2015). The implementation of the medical reform, which is recognized as the flagship of the development of Ukraine in the conditions of the European integration course, provided for the phasing of structural and functional changes in the management system. It has been proven that the course of the COVID-19 pandemic and the full-scale invasion of the Russian aggressor on the territory of Ukraine became challenges for the medical industry, which significantly slowed down the pace of its structural and functional restructuring. It was determined that the effectiveness of management of medical institutions in modern conditions is based on the principles of competitiveness and patient-orientation (quality, safety, availability of medical services). For this purpose, new management models of medical enterprises should be implemented on the basis of strategic planning; improve information and analytical support of management processes; increase the level of professionalization of medical personnel; implement international quality standards for the provision of medical services, etc.

**Keywords:** *public management and administration, medical enterprises, strategy, health care, war, COVID-19 pandemic.*

## REFERENCES

1. Pro mobilizatsiiu: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 24 liutoho 2022 r. No. 65. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/65/2022#Text>
2. Karamyshev, D.V., Udovychenko, N.M. (2008). Osnovni pryntsypy funktsionuvannia systemy okhorony zdorovia v konteksti zahalnoliudskykh tsinnosti sotsialnoi derzhavy. *Medychno pravo Ukrainy: pravovi status patsientiv v Ukraini ta yoho zakonodavche zabezpechennia (henezys, rozvytok, problemy i perspektyvy vdoskonalennia): materialy II Vseukr. nauk.-prakt. konf. 17–18.04. 2008 r. 129–136* [in Ukrainian].
3. Martyniuk, O.A., Kurdybanska, N.F. (2016). Vprovadzhennia systemy upravlinnia yakistiu v medychnykh zakladakh. *Prychornomorski ekonomichni studii, vyp. 6, 75–79* [in Ukrainian].
4. Melnyk, L.A. (2018). Suchasnyi kerivnyk medychnoho zakladu v umovakh reformuvannia zdorovookhoronnoi haluzi. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok, no. 11*. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1336> [in Ukrainian].
5. Radysh, Ya.F., Dolot, V.D., Vasiuk, N.O. (2015). Suchasnyi zarubizhnyi menedzhment: dosvid dlia kerivnykiv likuvalno-profilaktychnykh zakladiv Ukrainy. *Investytsii: praktyka ta dosvid, no. 11, 58–61* [in Ukrainian].
6. Stefanyshyn, L.S. (2019). Teoretyko-metodychni osnovy zastosuvannia partysypatyvnoho upravlinnia zakladamy okhorony zdorovia. *Derzhava ta rehiony, no. 3 (108), 161–165* [in Ukrainian].
7. Khozhylo, I. et al. (2020). Local selfgovernment in the focus of the medical reform in Ukraine: analysis of powers. *Theoretical and Empirical Researches in Urban Management (TERUM), vol. 15, is. 2*. URL: <http://um.ase.ro/no152/2.pdf>
8. Krashchi praktyky upravlinnia medychnym zakladom. Posibnyk/Proekt USAID «Pidtrymka reformy okhorony zdorovia». Kyiv, 2021. URL: <https://www.who.int/mediacentre/communication-framework.pdf> [in Ukrainian].
9. Pro derzhavni finansovi harantii medychnoho obsluhovuvannia naseleennia: Zakon Ukrainy vid 19 zhovtnia 2017 r. No. 2168-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2168-19#Text>
10. Poriadok stvorennia hospitalnykh okruhiv: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 27 lystopada 2019 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/589-2020-%D0%BF?find=1&text=%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D1%81%D1%82%D0%B5%D1%80%D0%BD#Text>

The article was received by the editors 19.10.2022.

The article is recommended for printing 21.11.2022.

# СВІТОВИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА

DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2022-2-08>

УДК 35.073.1

**Котуков Олександр Анатольович,**

кандидат соціологічних наук, доцент,

доцент кафедри публічної політики

навчально-наукового інституту “Інститут державного управління”

Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна,

майдан Свободи, 4, м. Харків, 61022, Україна

e-mail: [kotukov@gmail.com](mailto:kotukov@gmail.com) <https://orcid.org/0000-0001-8697-7039>

**Солових Віталій Павлович,**

доктор наук з державного управління, професор,

професор кафедри міжнародних відносин, міжнародної інформації та безпеки

Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна,

майдан Свободи, 4, м. Харків, 61022, Україна

<https://orcid.org/0000-0001-9324-831X>

## ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В РАКУРСІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ (ЗА ДОСВІДОМ КРАЇН, ЩО РОЗВИВАЮТЬСЯ)

**Анотація.** У статті детально розглядаються питання щодо формування антикорупційної політики та стратегії, які спрямовані на запобігання корупції, а також встановлення взаємозв'язків з державним сектором та реформами управління. При цьому боротьба з корупцією визначається як невід'ємна частина національної антикорупційної політики та як така, що є превентивним механізмом боротьби з корупцією. Дослідження ґрунтується на прикладах країн, що розвиваються: Грузії, Індонезії, Нікарагуа, Пакистану, Танзанії та Замбії тощо. Ці країни були відібрані за критеріями: існування явної національної антикорупційної політики або стратегії; підтримка зусиль боротьби з корупцією міжнародними партнерами з розвитку. Зазначається, що антикорупційні заходи повинні бути включені в координовану політику, а не проводитись ізольовано, а також підходи до боротьби з корупцією не можуть обмежуватися лише технократичними рішеннями, спрямованими на вирішення певних системних проблем. У статті робиться наголос на сфері державної політики і, таким чином, визнається політична природа антикорупційної роботи.

**Як цитувати:** Котуков О. А., Солових В. П. Теоретичні аспекти формування антикорупційної політики в ракурсі державного управління (за досвідом країн, що розвиваються). *Державне будівництво*. 2022. № 2 (32). С. 77–91. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2022-2-08>

**In cites:** Kotukov, O.A., Solovykh, V.P. (2022). Theoretical aspects of the formation of anti-corruption policy from the perspective of public administration (based on the experience of developing countries). *State Formation*, 2 (32), 77–91. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2022-2-08> [in Ukrainian].

Крім того, акцентується увага на стратегічному підході, який стає більш очевидним, а запобігання та боротьба з корупцією є не самоціллю, а сприяє доброчесності та підзвітності, а також належному управлінню державними справами, що є ключовими складовими ефективного управління та важливими передумови для сталого розвитку. Авторами доводиться, що розроблення антикорупційної політики не дотримується лінійної моделі, де реалізація виступає як просте впровадження урядових документів на практиці, а невдачі здебільшого пояснюються відсутністю політичної волі, ресурсів або розуміння природи проблеми. У статті розглядаються переваги та недоліки законодавчих напрямів формування антикорупційної політики країн, що розвиваються.

**Ключові слова:** *корупція, антикорупційна політика, країни, що розвиваються, політична воля, реформи, антикорупційні документи, державне управління.*

**Постановка проблеми.** У всіх країнах, у тому числі, й тих, що розвиваються, Грузії, Індонезії, Нікарагуа, Пакистану, Танзанії, Замбії тощо, за останні 15 років виникли нові політичні та економічні системи, хоча й зі значними відмінностями в обох цих сферах. Перехід до вільної ринкової економіки, як правило, був на передньому плані реформ із значним зміцненням макроекономічної стабільності. З іншого боку, політичні переходи до багатопартійної демократії почалися, але вони ще не завершені через структурні недоліки у сфері політичного управління. Концентрація влади у виконавчій владі (за винятком випадків Індонезії та Нікарагуа, де урядам меншості доводилося формувати складні коаліції), зазвичай, перешкоджає взаємному контролю між трьома державними владами. Природно, керівники докладають чимало зусиль, щоб уникнути змін, а старі політичні та економічні еліти продовжують кидати тінь на реформаторські зусилля. Тому, національні рамки антикорупційної політики стикаються з проблемою не лише побудови мостів між сферами запобігання корупції та правозастосування, але й належним чином пов'язати їх з іншими напрямками політики та реформами, спрямованими на створення основи для сталого розвитку [10]. Національна антикорупційна політика може приймати багато різних форм, наприклад, чітку антикорупційну політику (яка часто знаходить своє вираження в антикорупційних стратегіях або подібних політичних документах), наскрізну політику прозорості/публічної доброчесності або злиття державного сектора з реформами, які, як правило, розглядаються як неявні програми боротьби з корупцією. Ці ключові реформи, зазвичай, спрямовані на те, щоб зробити державну службу більш ефективною, результативною та підзвітною. Чітке розмежування між цими варіантами, які не є взаємовиключними, важко встановити, і на практиці часто зустрічається поєднання таких політик. Тому дослідження та ознайомлення з напрямками формування антикорупційної політики на прикладі країн, що розвиваються, є досить важливим для боротьби з корупцією в Україні.

**Огляд літератури** показує, що питання з'ясування сутності поняття корупції та дослідження підходів до формування антикорупційної політики висвітлюються у численних роботах вітчизняних і зарубіжних дослідників,

зокрема: В. Веклича [3], М. Кравчука [4], П. Курмаєва [5], І. Лавріва [4], Л. Ліпича [6], А. Новака [7], Т. Бірклєнда [12], Д. Кампоса [13], С. Прадхана [13] та багато інших. Проте, не зважаючи на суттєві наукові результати, проблема корупції, особливості та підходи до формування антикорупційних заходів, антикорупційної політики та стратегії в ракурсі реформування публічного управління потребує подальших наукових досліджень.

**Мета статті.** Цілями статті є теоретико-методологічне обґрунтування антикорупційних механізмів, а також формування національної антикорупційної політики крізь призму науки державного управління, враховуючи особливості формування антикорупційної політики в різних країнах, у тому числі й тих, що розвиваються.

**Методологія дослідження.** Теоретичною основою дослідження є методологічний та загально-науковий інструментарій проведення комплексних досліджень. Теоретичне обґрунтування базується на системному підході та спостереженнях під час визначення особливостей формування антикорупційної політики в країнах, що розвиваються та сприяє достовірності матеріалів статті.

**Основні результати дослідження.** Протягом останніх 15-20 років у всіх досліджуваних країнах, а саме: Грузії, Індонезії, Нікарагуа, Пакистану, Танзанії, Замбії тощо, проводились інтенсивні програми реструктуризації, модернізації та/або реформування державного сектору з особливою увагою до скорочення масової бідності. Більшість країн зосередили свої реформаторські зусилля на управлінні державними витратами та фінансовій підзвітності, реформі державної служби та скороченні штату, реформі сектору правосуддя та децентралізації. У країнах, які залежать від допомоги, таких як Нікарагуа, Танзанія та Замбія, національні реформи сприймають реформи як відповідь на вимоги міжнародних організацій, а не як місцеві, тоді як у Грузії та Індонезії вони, схоже, збігаються з національними планами реформ.

Варто зазначити, що ці основні реформи зосереджені на технократичних реформах, спрямованих на зміцнення державних інститутів. Однак вони суттєво не впливають на розстановку сил. Питання більш політичного характеру, такі як, виборча реформа та інституційна реформа, щоб гарантувати незалежність наглядових організацій, надійне фінансування партій, доступ до інформації та прозорість, або не є частиною політичного порядку денного, або систематично блокуються. Очевидним винятком є Нікарагуа, де формально надається велике значення прозорості та участі громадянського суспільства, але де на практиці уряд не має достатньої політичної волі, щоб реалізувати проголошені зобов'язання.

Усі досліджувані країни, про що свідчать національні та міжнародні опитування, кількісні дослідження та показники [8], страждають від широко поширеної корупції, яка значно зросла лише протягом 1980-х років і посилилася під час процесу економічної лібералізації, який досить складно повернути назад. Окремі країни протягом багатьох десятиліть стикаються з

нестримною корупцією, яка часто використовується як політичний інструмент для підкупу опонентів і зміцнення влади недемократичних режимів. На сьогодні в Україні розроблено Антикорупційну стратегію на 2021–2025 роки, в якій «корупція розглядається як ключова перешкода стабільному економічному зростанню і розбудові ефективних та інклюзивних демократичних інститутів» [2].

Як показують проведені дослідження, більшість досліджуваних країн, зокрема тих, що мають більш-менш демократичне минуле, мають тривалу історію антикорупційних заходів, які традиційно зосереджувалися на санкціях за хабарництво та зловживання владою в державному секторі. Спеціальні слідчі підрозділи на кшталт поліції були створені з 1970-х років, зокрема в країнах Співдружності – Пакистані, Танзанії та Замбії, але часто безрезультатно, оскільки вони самі швидко ставали жертвами корупції. Зі зростаючим міжнародним планом боротьби з корупцією та обуренням громадськості через пограбування держав, політичною відповіддю було створення або посилення численних слідчих та наглядових установ з антикорупційними мандатами. Однак, на практиці вони часто були затьмарені розмитими межами відповідальності та відсутністю стійкої політичної підтримки. Крім того, у всіх досліджуваних країнах законодавчі рамки були переглянуті в багатьох сферах, пов'язаних із основними реформами, згаданими вище. Але закони, які сприяють прозорості та підзвітності, часто не приймаються, спотворюються або не виконуються [9].

Спільною рисою досліджуваних країн є те, що в їх політичному житті домінує потужна виконавча влада, за винятком Індонезії та донедавна Нікарагуа, як зазначено вище. У парламенті правлячі партії мають комфортну більшість, що супроводжується в деяких країнах великими повноваженнями, які конституційно надаються президенту. Однак парламенти, як правило, не дуже володіють державною політикою, а також не беруть значної участі в її розробці. З іншого боку, державна служба в більшості країн є дуже політизованою та часто має загальний слабкий потенціал, що часто перешкоджає ефективній реалізації державної політики. У іншому випадку ландшафт політичних фігур різноманітний і відрізняється в залежності від країни, хоча ситуація в Танзанії та Нікарагуа виділяється негативно через фактично однопартійну державу, де однаковий розподіл політичної влади в усіх державних установах.

Можна було б очікувати, що країни з незалежними засобами масової інформації та відносно активним громадянським суспільством, такі як Замбія, Індонезія та Грузія, матимуть більш динамічні політичні процеси. Громадянське суспільство та засоби масової інформації здебільшого активні у громадській освіті та пропаганді корупції, у значно меншій мірі у моніторингу політики, якщо взагалі беруть участь і, майже, ніколи не беруть участь у фазі розробки антикорупційної політики. З іншого боку, в Грузії та Нікарагуа близькість організацій громадянського суспільства до правлячого



уряду зменшила їх очевидну здатність до конструктивної критики. Взагалі, громадські очікування від урядів щодо виконання антикорупційних обіцянок є досить завищеними.

Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції UNCAC (International Group for Anti-corruption Coordination) визнає, що корупція є багатогранним явищем, яке виникає через слабкі системи управління та неспроможні інституції з різноманітною взаємодією між собою. Стаття 5 UNCAC передбачає, що: «Кожна держава-учасниця відповідно до фундаментальних принципів своєї правової системи розробляє та впроваджує або підтримує ефективну, узгоджену антикорупційну політику, яка сприяє участі суспільства та відображає принципи верховенства права, належного управління державними справами. і суспільна власність, добросовісність, прозорість і підзвітність».

Незважаючи на те, що стаття 5 Конвенції проти корупції є частиною розділу II про превентивні заходи, ефективна та скоординована антикорупційна політика необхідна для впровадження як превентивних, так і карних антикорупційних заходів, а також для встановлення життєво важливих взаємозв'язків між цими взаємодоповнюючими сферами антикорупційної роботи [11]. Таким чином, стаття 5 є своєрідним «шлюзом» для імплементації загальних положень UNCAC.

Значення публічної політики залежить від контексту її використання [12]. Часто цитований і корисний підхід розглядає державну політику як процес, підкреслюючи історичний вимір політики та вказуючи на різні фази процесу, наприклад, формування політики, реалізація політики та оцінка політики (Turner and Hulme, 1997). Політика створюється різноманітними діячами з кількома політичними цілями, які досить часто суперечать одна одній і з часом коригуються та змінюються. Однією з найважливіших особливостей є те, що розробка державної політики не завжди є раціональним процесом зі статичними цілями, в якому технократи-експерти контролюють досягнення передбачуваних або заявлених результатів. Швидше, розробка політики часто є «нечіткими ставками, які намагаються вплинути на ймовірність майбутніх ситуацій» (Turner and Hulme, 1997).

Якщо говорити про антикорупційну політику, то вона стосується різних секторів системи управління країною та її численних інституцій і може доповнювати, посилювати або конкурувати одна з одною. Їхня динаміка та сильні сторони залежать від більш широкого контексту управління, змін політичних планів та спроможності, волі та сили залучених гравців [13]. Ми погоджуємось з думкою, що «Антикорупційна політика – це розробка та постійна реалізація різноманітних і послідовних заходів держави і суспільства в рамках прийнятого державою конституційного ладу щодо усунення причин і умов, що породжують і сприяють корупції в різних сферах життя» [1].

Важливо зазначити, що положення UNCAC часто здійснюються через ряд наскрізних політик під егідою різних міністерств, відомств та інших державних установ. Під час політичного циклу уряду ці політики змінюють свою важливість у політичному порядку денному залежно від пріоритетів на поточний момент, керівництва відповідальної установи та факторів політичного середовища. Щоб ця політика мала ефект, має бути забезпечена її безперервність на перспективу.

Слід зазначити, що в США та Європі битви та переговори між групами політичних інтересів зосереджені на стадіях розроблення та формування антикорупційної політики, тоді як реалізація відбувається через інституційні системи [14]. Однак, у країнах, що розвиваються, де процеси прийняття рішень часто більш закриті та «структури агрегування інтересів є слабкими», групи політичних інтересів, як правило, зосереджують свій вплив на етапі реалізації, де «найбільше можуть брати участь ті, хто має особливі інтереси» (Томас і Гріндл, 1990) [15]. Емпірична частина дослідження це підтверджує і вказує на необхідність приділяти більше уваги реалізації політики, де політика та правові чи адміністративні заходи часто спотворюються.

Усупереч поширеній думці, розробка антикорупційної політики не дотримується лінійної моделі, де реалізація виступає як просте впровадження урядових документів на практиці, а невдачі здебільшого пояснюються відсутністю політичної волі, ресурсів або розуміння природи проблеми. І навпаки, політичні процеси – це динамічна взаємодія з численними петлями зворотного зв'язку, пронизаними політикою та проблемами влади, які впливають або, навіть, домінують над технократичними підходами. Це особливо вірно для антикорупційної політики, яка впливає на розподіл або доступ до політичної влади та зменшує можливості для накопичення (незаконного) економічного багатства та, таким чином, обмежує владу [16]. Отже, взаємодія між реформаторами та опонентами створює непередбачувані наслідки для цілей політики і вимагають коригування та коригувальних заходів протягом усього процесу впровадження.

Як зазначено вище, на сьогодні було докладено значних зусиль для розробки практичних порад щодо того, з чого має складатися антикорупційний політичний документ чи стратегія та яким чином їх доцільно розробляти. Однак ці рекомендації були здебільшого директивними, а деякі з припущень, що лежали в основі, нещодавно були поставлені під сумнів [17]. Крім того, відсутність надійної діагностики, залежно від політичного, інституційного, культурного та економічного характеру кожної країни, було важливою перешкодою для розробки державної політики, яка поєднує найкраще з «політики» з найкращим із «технократичних підходів». Уряди та партнери з розвитку приділили відносно мало уваги важливому етапу впровадження антикорупційної політики, хоча це – етап, на якому політичні та економічні суб'єкти в

країнах зі слабкими інституціями «розігрують свої карти» для досягнення особистих чи групових інтересів.

Нарешті, невід’ємна напруга між деякими рекомендаціями щодо ефективного формування антикорупційної політики «тліє під поверхнею» без визнання. Таким чином, прагнення до цілісного і широкого підходу може створювати труднощі для встановлення пріоритетів і послідовності. Національна власність може бути «викрадена» національними елітами, які можуть спрямовувати антикорупційні підходи до сфер, які не є надто шкідливими або чутливими для влади. Національні ініціативи також можуть бути просто результатом міжнародного тиску за лаштунками, у той час як реальна причетність відсутня. Як буде показано в емпіричній частині дослідження, модель розроблення антикорупційної політики була значною мірою знехтувана, хоча розуміння політичного контексту та динаміки політики має вирішальне значення для якісної антикорупційної політики (Turner and Hulme, 1997).

Із середини 1990-х років на національному та міжнародному рівнях виникло безліч ініціатив у боротьбі з корупцією. Це значною мірою сталося завдяки тому факту, що міжнародне співтовариство визнало руйнівний вплив корупції на сталий розвиток, політичну стабільність і, починаючи з 2001 року, на глобальну безпеку. Але ці антикорупційні ініціативи також сприяли громадському протесту в багатьох країнах щодо впливу корупції на їх життя, а також зростанню кількості так званих «антикорупційних урядів» [18].

Досвід показує, що кожна країна світу стикається з проблемами та ризиками, пов’язаними з явищем корупції. Однак шляхи, якими корупція проникає в певне суспільство та відтворюється в ньому, дуже різноманітні й залежать від ряду історичних, політичних, економічних, соціальних і культурних факторів. З подібних причин шляхи, якими уряди обирають боротися з корупцією, також досить відрізняються. Тим не менш, з точки зору макрорівня можна виділити серію різних підходів зі спільними рисами.

Нами зроблено спробу визначити основні типи антикорупційної політики, які зустрічаються на практиці [19]. Замість надання вичерпної класифікації різних ініціатив, на нашу думку, доцільно проілюструвати різні шляхи, якими імплементація статті 5 може використовуватися як напрям до положень UNCAC. Слід зазначити, що чіткі межі між різними підходами часто досить важко встановити.

Низка країн, що розвиваються, і країн з перехідною економікою – включно з тими, що охоплюються наведеними в дослідженні прикладами – розробили обширні антикорупційні політичні документи (які часто називають антикорупційними стратегіями) [20].

Вони містять велику кількість правових та адміністративних заходів, іноді навіть кілька сотень. Розробці цих документів інколи передують діагностична

робота в конкретній країні, наприклад: базові дослідження корупції чи доброчесності, аналіз системи доброчесності країни або дослідження національних інституційних механізмів боротьби з корупцією, серед іншого. Але це також може бути результатом навмисного зібрання широкого кола інтересів та ініціатив, де часом домінують партнери з розвитку, які потім закріплюються на національному плані.

Відповідальність за впровадження цього широкого кола документів розподіляється по-різному, але завжди залучає декілька відомств. Часто від усіх міністерств вимагають розроблення та реалізації власних планів-дій. Координація та моніторинг мають вирішальне значення, і в багатьох країнах спеціальні антикорупційні агентства покладаються на обидва завдання, як у випадку Пакистану та Замбії. Однак, політична вага та ієрархічний ранг такого відомства часто є низькими, а іноді, у кращому випадку, є подібними до інших міністерств, що перешкоджає наданню їм повноважень над потужними державними агенціями, які, зазвичай, мають реалізовувати левову частку антикорупційних стратегій у своїй повсякденній роботі.

У інших випадках виконання та моніторинг планів покладається на міжвідомчий координаційний механізм, який може мати форму національної ради чи комітету з питань доброчесності, прозорості або боротьби з корупцією. Членство в цих комітетах і радах може бути високого рівня, але безперервна, довгострокова координація та моніторинг, як правило, є суттєвою проблемою (ПРООН, 2005) [21]. Отже є варіант – покласти загальну відповідальність за такі стратегії на міністерство, відповідальне за координацію реформ, як у Грузії.

Чіткі та, зазвичай, обширні антикорупційні політичні документи часто зустрічаються в країнах, де корупція вважається широко поширеною. Офіційне обґрунтування такого підходу, здається, полягає в тому, що для виходу з порочного кола взаємних підсилювальних форм корупції потрібні всеохоплюючі рішення (Tisné та Смілов, 2004). Неофіційне обґрунтування може полягати в тому, що уряди та партнери з розвитку повинні показати різним групам, що боротьба з корупцією проводиться. Однак, це не здається доцільним або можливим підходом для країн зі слабким державним потенціалом.

Іншу форму основи антикорупційної політики можна знайти під егідою законодавчих програм щодо прозорості, чесності, доброчесності чи боротьби з корупцією. У цьому випадку країни зміцнюють правову основу своїх інституцій для запобігання корупції, а також покращують або розширюють свої кримінальні кодекси, щоб мати можливість переслідувати різні види корупції. Однак, очевидні причини та політична динаміка таких законодавчих підходів можуть дуже відрізнитися. Нами згруповано та проілюстровано три різні підходи до формування антикорупційної політики (рис. 1):

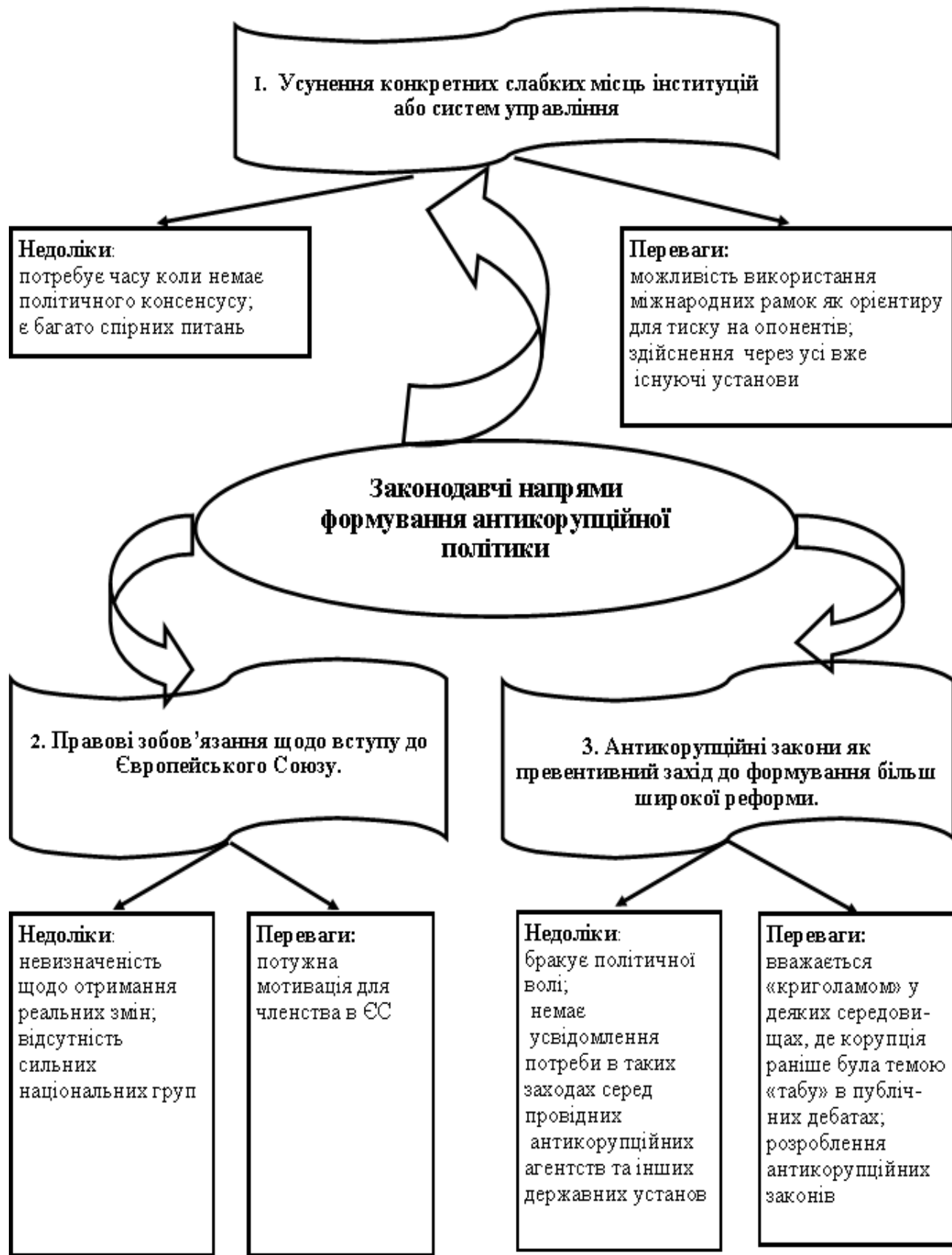


Рис.1. Переваги та недоліки законодавчих напрямів формування антикорупційної політики

1. *Усунення конкретних слабких місць інституцій або систем управління.* Специфічна вразливість до корупції часто проявляється через скандали, політичну конкуренцію чи зусилля недержавних суб'єктів з адвокатури [22]. У відповідь на виявлення системних інституційних недоліків в діючі закони або вносяться зміни, або розробляється нове законодавство. Часто такі процеси потребують часу, особливо коли немає політичного консенсусу щодо того, що і як потрібно робити. Особливі труднощі виникають у зв'язку зі спірними питаннями, такими як фінансування політичних партій і кампаній або регулювання лобіювання.

Цю форму антикорупційного підходу можна знайти саме в країнах із відносно добре функціонуючими установами та справедливим рівнем управління. Ініціативи щодо реформування здебільшого походять від національних фігур, як урядових, так і неурядових, які цілком можуть використовувати міжнародні рамки як орієнтир для тиску на опонентів. Ці ініціативи, зазвичай, здійснюються через уже існуючі установи. Хорошим прикладом є Програма чесності та прозорості Чилі 2006 року, яку запустив президент у відповідь на низку скандалів. Він розглядає коло давно відомих основних причин корупції та був включений у структуру UNCAC.

2. *Правові зобов'язання щодо вступу до Європейського Союзу.* Вступ до Європейського Союзу (ЄС) став залежним не лише від законодавчих змін у сфері верховенства права, поваги до прав людини та більш широкого демократичного врядування, але значною мірою також від дотримання антикорупційних заходів. Стимули для членства в ЄС є потужними, і країни-кандидати відносно швидко вжили низку законодавчих антикорупційних заходів. Наприклад, на кінець 2002 року вісім із десяти країн-кандидатів ратифікували Кримінальну конвенцію Ради Європи (РЄ) проти корупції порівняно з лише трьома з п'ятнадцяти країн-членів (OSI, 2002). Країни-кандидати на вступ до ЄС, такі як Естонія, Словенія та Польща, також мали найбільшу ймовірність серед двадцяти чотирьох країн з перехідною економікою переглянути та внести зміни до ключового законодавства щодо запобігання корупції, наприклад, законів про державну службу, фінансову декларацію, державні закупівлі, свободу інформації, фінансування партій і відмивання грошей (Steves and Rousso, 2003) [23].

Такий підхід значною мірою зумовлений зовнішніми факторами, зокрема політичним тиском Комісії ЄС. З іншого боку, країни-кандидати мають великі очікування щодо вигід, які вони отримають від членства в ЄС. Отже, існує також важливий ендогенний імпульс. Однак, за відсутності сильних національних груп і, враховуючи, що уряди країн-кандидатів на вступ до ЄС можуть нести відповідальність перед Комісією, а не перед їхнім власним населенням, залишається очікувати, наскільки цей підхід приведе до реальних змін.

3. *Антикорупційні закони як превентивний захід до формування більш широкої реформи.* Деякі країни, що розвиваються, на першому етапі зосередили свої антикорупційні зусилля на розробці комплексного антикорупційного закону. Такі закони, як правило, охоплюють визначення різних видів корупції, регулювання деяких превентивних заходів і розслідування корупційних дій, а також, іноді, створення спеціального державного органу, відповідального за виконання закону. У деяких випадках ці зусилля супроводжуються розробкою планів імплементації законів, включаючи плани інституційного розвитку самих антикорупційних органів та/або інших інституцій доброчесності. Приклади такого підходу можна знайти в деяких країнах Азії, таких як Камбоджа, Лаос, Монголія тощо.

Хоча цей підхід можна вважати «криголамом» у деяких середовищах, де корупція раніше була темою «табу» в публічних дебатах, як це було в Лаосі, залишаються значні проблеми, які пов'язані з тим, що бракує політичної волі та немає усвідомлення потреби в таких заходах серед провідних антикорупційних агентств та інших державних установ, досить обмежений потенціал стратегічного управління. Ці виклики включають необхідність пов'язати антикорупційні зусилля з більш широкими реформами управління, зокрема у сфері управління державним сектором, регулювання економічної діяльності, а також підзвітності державних службовців і регулювання груп інтересів (ПРООН, 2006) [23].

Таким чином, країни, що розвиваються, зосередили антикорупційну політику на конкретних сферах діяльності. Спільним елементом цієї цілеспрямованої політики є віра в те, що узгоджені та рішучі дії в певній мірі можуть сприяти позитивним змінам, але вважаємо, що корупцію можливо подолати, якщо є симбіоз між сильною політичною волею та сильною організаційною культурою, суспільною етикою та доброчесністю державних службовців, що робить їх несприйнятливими до можливостей неправомірних дій.

**Висновки дослідження та пропозиції подальших наукових розвідок у цьому напрямі.** На прикладі країн, що розвиваються, таких як Нікарагуа, Замбія, Індонезія та Танзанія тощо можна побачити наскільки непростим та всеохоплюючим завданням є подолання корупції. Оскільки корупція пронизує усі верстви життя, то боротьба з нею також виявляється досить складним завданням, адже потребує комплексності, безперервності, побудов різноманітних організацій та структур, розробку нормативно-правових актів, міжнародної комунікації та багатьох інших факторів. Завдання, що постає перед державою, яка збільшує обсяги боротьби з корупцією, є вкрай нелегким, адже, навіть, визначити її важко. Існує багато різноманітних методів, що надають урядам можливість протистояти корупційним схемам та рухатися вперед у своєму розвитку, проте, їх непросто класифікувати та систематизувати, оскільки всі вони є складовими елементами одного ланцюга.

Спираючись на досвід міжнародних організацій, їх підходів та методологій країн, що розвиваються, можемо подолати згубний вплив корупції на життя своїх громадян. Сьогодні українська держава та суспільство мають виробити підхід до розроблення та реалізації своєї антикорупційної політики в ракурсі державного управління з урахуванням конкретних проблем та суспільства, вимог та динаміки розвитку суспільних відносин у світлі євроінтеграційних процесів. Саме тому, вивчення, аналіз та втілення у життя різноманітних антикорупційних тактик є дуже важливим завданням у складній та настільки ж необхідній діяльності, як боротьба з корупцією в Україні, що потребує подальших всебічних досліджень.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Антикорупційна політика в Україні. URL: [https://arm.naiiu.kiev.ua/books/atikorupcion/lectures/lecture\\_7.html](https://arm.naiiu.kiev.ua/books/atikorupcion/lectures/lecture_7.html) (дата звернення: 10.07.2022).
2. Антикорупційна стратегія на 2021–2025 роки. Національне агентство з запобігання корупції. 54 с. URL: <http://www.radakmu.org.ua/file/Antykorupciyna%2520strategia.doc> (дата звернення: 10.07.2022).
3. Веклич В. О. Іноземний і міжнародний досвід антикорупційної діяльності в контексті публічної політики щодо боротьби з корупцією й запобігання їй в Україні. *Альманах міжнародного права*. 2017. № 17. С. 3–10.
4. Кравчук М., Лаврів І. Сутність корупції та основні шляхи її подолання. *Актуальні проблеми правознавства*. 2021. № 3. С. 31–36.
5. Курмаєв П. Ю. Теоретичні аспекти формування антикорупційної політики. *Вісник Кам'янець-Подільського національного університету імені Івана Огієнка. Економічні науки*. 2014. Вип. 9. С. 53–57. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vkpnue\\_n\\_2014\\_9\\_15](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vkpnue_n_2014_9_15)
6. Ліпич Л. Г., Рубльов В. В., Хілуха О. А., Кушнір М. А. Шляхи розвитку антикорупційної політики в Україні крізь призму науки публічного менеджменту. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Серія економічна. Серія юридична*. 2022. Випуск 34. С. 53–60.
7. Новак А. М. Формування та реалізація національної антикорупційної політики в умовах глобалізації: сучасні виклики. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2018. № 2. С. 35–41. URL: <https://www.transparency.org/ru/news/cpi-2020-global-highlights> (дата звернення: 10.07.2022).
8. Anti-corruption Network for Transition Economies. 6th General Meeting – Meeting Report. Istanbul, 2005. Turkey.
9. Asamoah Y. B. National strategies for combating corruption – the Ghana experience. African Development Bank, 2003.
10. Basu R. Public administration concepts and theories. New Delhi : Sterling Publishers, 1990. India.
11. Bhargava V., Bolongaita E. Challenging corruption in Asia – Case studies and a framework for action.
12. Birkland Th. An introduction to the policy process. New York, 2001. USA.
13. Campos J. E., Pradhan S. The many faces of corruption – Tracking vulnerabilities at the sector level. Washington : World Bank, 2006. USA.
14. Cherry, K. Corruption and development strategy: Beyond structural adjustment. *Undercurrent*. 2006. Vol. III. No. 1.



15. Commission of the European Communities. European governance – a white paper. Brussels, Belgium. 2001.
16. Doig A., Watt D., Williams R. Measuring success in five African anti-corruption commissions – the cases of Ghana, Malawi, Tanzania, Uganda and Zambia”, U4 Anti-Corruption Research Centre, Norway. 2005.
17. Dwivedi O. P., Jabbar J. Where corruption lives. G. Caiden (Ed.). Connecticut, Bloomfield, Kumarian Press, 2001. USA.
18. Hamm B. Bestandsaufnahme und Empfehlungen zur Strategie eines geplanten ‘Kompetenzkerns Korruptionsbekämpfung’. GTZ. Eschborn. 2006. Germany.
19. Haarhuis C. M., Leeuw F. L. Fighting corruption: the new World Bank programme evaluated. *Journal of International Development*. 2006. 16. P. 547–561.
20. Heilbrunn J. R. Anti-corruption commissions: Placebo or real medicine to cure corruption? Draft (v.5), The Colorado School of Mines, 2002. USA.
21. Hogwood B., Gunn L. Policy analysis for the real world. Oxford University Press, 1984. UK.
22. Hope K. R., Chikulo, B. C. Corruption and development in Africa. Palgrave Macmillan, 1999. England.
23. IGAC – International Group for Anti-corruption Coordination. Report of eight meeting, 2006.

*Стаття надійшла до редакції 15.10.2022 р.*

*Стаття рекомендована до друку 18.11.2022 р.*

**Kotukov O. A.**

*PhD in Sociology, Associate Professor,  
Associate Professor of the Department of Public Policy,  
Education and Research Institute of Public Administration  
of V. N. Karazin Kharkiv National University,  
4 Svobody Sq., Kharkiv, 61022, Ukraine  
e-mail: kotukov@gmail.com <https://orcid.org/0000-0001-8697-7039>*

**Solovykh V. P.**

*Doctor in Public Administration, Professor,  
Professor of the Department of International Relations, International Information and Security,  
V. N. Karazin Kharkiv National University  
4 Svobody Sq., Kharkiv, 61022, Ukraine  
<https://orcid.org/0000-0001-9324-831X>*

## **THEORETICAL ASPECTS OF THE FORMATION OF ANTI-CORRUPTION POLICY FROM THE PERSPECTIVE OF PUBLIC ADMINISTRATION (BASED ON THE EXPERIENCE OF DEVELOPING COUNTRIES)**

**Annotation.** The article examines in detail issues related to the formation of anti-corruption policies and strategies aimed at preventing corruption, as well as establishing relationships with the public sector and management reforms. At the same time, the fight against corruption is defined as an integral part of the national anti-corruption policy and as such, which is a preventive mechanism for fighting corruption. The study is based on the examples of developing countries: Georgia, Indonesia, Nicaragua, Pakistan, Tanzania and Zambia, etc. These countries were selected based on the following criteria: the existence of a clear national anti-corruption policy or strategy; supporting efforts to fight corruption by international development partners. It is noted that anti-corruption measures should be included in a coordinated policy, and not carried out in isolation, and approaches to the fight against corruption cannot be limited only to technocratic solutions aimed at solving certain systemic

problems. The article emphasizes the sphere of public policy and thus recognizes the political nature of anti-corruption work. In addition, the emphasis is on a strategic approach, which is becoming more evident, and the prevention and fight against corruption is not an end in itself, but promotes integrity and accountability, as well as the proper management of public affairs, which are key components of effective governance and important prerequisites for sustainable development. The authors prove that the development of anti-corruption policy does not follow a linear model, where implementation is a simple implementation of government documents in practice, and failures are mostly explained by the lack of political will, resources or understanding of the nature of the problem. The article examines the advantages and disadvantages of legislative directions for the formation of anti-corruption policy in developing countries.

**Keywords:** *corruption, anti-corruption policy, developing countries, political will, reforms, anti-corruption documents, public administration.*

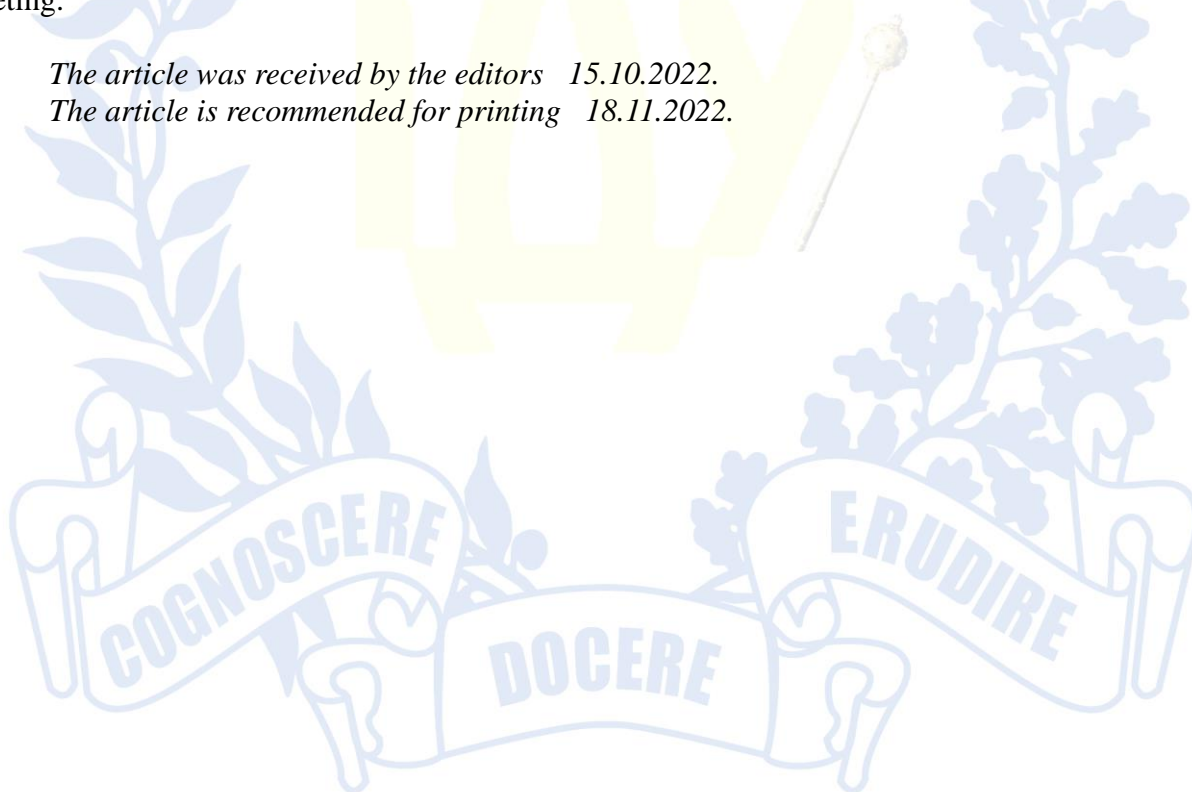
## REFERENCES

1. Anti-corruption policy in Ukraine. URL: [https://arm.naiu.kiev.ua/books/atikorruption/lectures/lecture\\_7.html](https://arm.naiu.kiev.ua/books/atikorruption/lectures/lecture_7.html) (accessed 10 July 2022) [in Ukrainian].
2. NAZK. (2021). Anti-corruption strategy for 2021–2025. URL: <http://www.radakmu.org.ua/file/Antykorupciyna%2520strategia.doc>. (accessed 10 July 2022) [in Ukrainian].
3. Veklych, V.O. (2017). Foreign and international experience of anti-corruption activities in the context of public policy on fighting corruption and preventing it in Ukraine. *Almanac of international law, no. 17, 3–10* [in Ukrainian].
4. Kravchuk, M., Lavriv, I. (2021). The essence of corruption and the main ways to overcome it. *Actual problems of jurisprudence, vol. 3, 31–36* [in Ukrainian].
5. Kurmaev, P.Yu. (2014). Theoretical aspects of formation of anti-corruption policy. *Bulletin of the Kamianets-Podilskyi National University named after Ivan Ohienko. Economic sciences, vol. 9, 53–57*. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vkpnuen\\_2014\\_9\\_15](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vkpnuen_2014_9_15) (accessed 10 July 2022) [in Ukrainian].
6. Lypych, L.G., Rublev, V.V., Khilukha, O.A., Kushnir, M.A. (2022). Ways of development of anti-corruption policy in Ukraine through the prism of the science of public management. *Scientific notes of the Lviv University of Business and Law. The series is economical. Legal series, vol. 34, 53–60* [in Ukrainian].
7. Novak, A.M. (2018). Formation and implementation of national anti-corruption policy in the conditions of globalization: modern challenges. *State administration and local self-government, vol. 2, 35–41*. URL: <https://www.transparency.org/ru/news/cpi-2020-global-highlights>. (accessed 10 July 2022) [in Ukrainian].
8. Anti-corruption Network for Transition Economies. (2005). 6th General Meeting – Meeting Report. Istanbul. Turkey.
9. Asamoah, Y.B. (2003). National strategies for combating corruption – the Ghana experience. African Development Bank.
10. Basu, R. (1990). Public administration concepts and theories. Sterling Publishers. New Delhi. India.
11. Bhargava, V., Bolongaita, E. (2003). Challenging corruption in Asia – Case studies and a framework for action. World Bank. Washington D.C. USA.
12. Birkland, Th. (2001). An introduction to the policy process. New York. USA.
13. Campos, J.E., Pradhan, S. (2006). The many faces of corruption – Tracking vulnerabilities at the sector level. World Bank. Washington D.C. USA.
14. Cherry, K. (2006). Corruption and development strategy: Beyond structural adjustment. *Undercurrent, vol. III, no. 1*.

15. Commission of the European Communities (2001). European governance – a white paper. Brussels. Belgium.
16. Doig, A., Watt, D., Williams, R. (2005). Measuring success in five African anti-corruption commissions – the cases of Ghana, Malawi, Tanzania, Uganda and Zambia. U4 Anti-Corruption Research Centre. Norway.
17. Dwivedi, O.P., Jabbar, J. (2001). Where corruption lives, edited by G. Caiden. Kumarian Press. Connecticut. Bloomfield. USA.
18. Hamm, B. (2006). Bestandsaufnahme und Empfehlungen zur Strategie eines geplanten 'Kompetenzkerns Korruptionsbekämpfung. GTZ. Eschborn. Germany.
19. Haarhuis, C.M., Leeuw, F.L. (2004). Fighting corruption: the new World Bank programme evaluated. *Journal of International Development*, 16, 547–561.
20. Heilbrunn, J.R. (2002). Anti-corruption commissions: Placebo or real medicine to cure corruption? Draft (v. 5). The Colorado School of Mines. USA.
21. Hogwood, B., Gunn, L. (1984). Policy analysis for the real world. Oxford University Press. UK.
22. Hope, K.R., Chikulo, B.C. (1999). Corruption and development in Africa. Palgrave Macmillan. England.
23. IGAC – International Group for Anti-corruption Coordination (2006). Report of eight meeting.

*The article was received by the editors 15.10.2022.*

*The article is recommended for printing 18.11.2022.*



DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2022-2-09>

УДК 351

**Покатаєв Петро Сергійович,***доктор наук з державного управління, професор,  
перший проректор Класичного приватного університету,  
вулиця Жуковського, 70-б, м. Запоріжжя, 69002, Україна***Целуйко Олексій Іванович,***кандидат наук з державного управління  
Класичний приватний університет  
вулиця Жуковського, 70-б, м. Запоріжжя, 69002, Україна  
<https://orcid.org/0000-0002-9782-5011>*

## ПРИНЦИПИ СТВОРЕННЯ ЦІННИХ ПАПЕРІВ ТА ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЇХ ОБІГУ В РОЗВИНЕНИХ КРАЇНАХ

**Анотація.** Зазначено, що спочатку слід визначити два пріоритетні напрями розвитку фондового ринку при створенні нового цінного паперу. По-перше, це може бути поява нового власне інструменту, такого, як перша облігація з нульовим купоном. Це справді своєрідний вид творчості, що передбачає появу якісно нової технології. По-друге, це може бути конструювання інструменту, пристосованого для вирішення якогось конкретного завдання за допомогою об'єднання вже існуючих технологій. Розвиток процесу створення цінних паперів у різних країнах обумовлено впливом різних чинників, кожен із яких (чи його комбінація) створив передумови появи нових видів цінних паперів і нових фінансових схем. Визначено, що у разі зобов'язань із фіксованою ставкою купонна ставка боргового інструменту фіксується у момент емісії. Розмір купона (купонного доходу) визначається низкою факторів. Інструмент ми називаємо конвертованим, якщо він може бути обмінений на розсуд інвестора на будь-який інший актив емітента. Що стосується корпоративного емітента таким активом, зазвичай, бувають прості акції. Умова дострокового погашення є непривабливою для можливих інвесторів, і тому, щоб продати інструмент, потрібно підвищити купонний дохід.

Конвертованість, навпаки, може залучити потенційних інвесторів, і це знижує необхідний продажу інструменту розмір купона. І відкриття та конвертованість є варіантами опціонів. Запропоновано два основні варіанти фонду погашення. При першому варіанті фонду, що є в даний час найбільш поширеним, емітент повинен періодично викуповувати певну частину обсягу емісії, що знаходиться в обігу. Цей викуп може здійснюватись або відповідно до умов дострокового погашення, або за допомогою прямого виходу на відкритий ринок – залежно від умов письмової угоди про емісію. При другому варіанті емітент робить періодичні внески спеціальний рахунок, контрольований нейтральною третьою стороною. Доходи з цього рахунку використовуються для погашення емісії у строк. Облігації із погашенням через такі фонди називаються на фінансовому жаргоні синкерами.

**Як цитувати:** Покатаєв П. С., Целуйко О. І. Принципи створення цінних паперів та особливості державного регулювання їх обігу в розвинених країнах. *Державне будівництво*. 2022. № 2 (32). С. 92–105. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2022-2-09>

**In cites:** Pokataev, P.S., Tseluiko, O.I. (2022). Principles of creation of securities and features of state regulation of circulation in developed countries. *State Formation*, 2 (32), 92–105. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2022-2-09> [in Ukrainian].

© Покатаєв П. С., Целуйко О. І., 2022

У цілому нині фонди погашення знижують рівень невизначеності для власників боргових інструментів і тому знижують і необхідний розмір купона. Однак ступінь зниження невизначеності значною мірою залежить від типу фонду погашення, що використовується.

**Ключові слова:** фондовий ринок, цінні папери, корпоративний емітент, державне регулювання, борговий інструмент.

**Постановка проблеми.** Необхідно розпочати з визначення поняття створення цінних паперів. Узагальнивши та проаналізувавши різні існуючі визначення цього процесу, можна охарактеризувати створення цінних паперів як конструювання, розробку та реалізацію нових фінансових інструментів, які (дії) можуть здійснюватися з урахуванням нових підходів до вирішення проблем у галузі фінансів.

Спочатку слід визначити два пріоритетні напрями розвитку фондового ринку при створенні нового цінного паперу. По-перше, це може бути поява нового власне інструменту, такого, як перша облігація з нульовим купоном. Це справді своєрідний вид творчості, що передбачає появу якісно нової технології. По-друге, це може бути конструювання інструменту, пристосованого для вирішення якогось конкретного завдання за допомогою об'єднання вже існуючих технологій.

Розвиток процесу створення цінних паперів у різних країнах обумовлено впливом різних чинників, кожен із яких (чи його комбінація) створив передумови появи нових видів цінних паперів і нових фінансових схем.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретичні основи та практичні аспекти функціонування державного регулювання цінних паперів досліджені у працях зарубіжних дослідників, серед яких: Р. Брейлі, Л. Гітман, Р. Кінг, К. Кларк, Р. Левін, Ф. Модільяні, Р. Мертон, Ф. Мишкін, М. Міркін, Р. Робінсон, Б. Рубцов, Дж. Тьюлз, Ф. Фабоцці, У. Шарп, М. Шоулз. Значний доробок у вивчення ринку цінних паперів, внесли й українські вчені, а саме: Г. Азаренкова, В. Базилевич, О. Барановський, М. Бурмака, А. Даниленко, Н. Дєєва, В. Корнеєв, О. Костюк, М. Крупка, Д. Леонов, І. Лютий, Т. Майорова, О. Метлушко, О. Мозговий, С. Мошенський, С. Науменкова, В. Опарін, В. Оскольський, Т. Пасентко, А. Пересада, О. Підхомний, В. Плиса, Б. Пшик, Р. Слав'юк, О. Сохацька, Д. Тевелєв, В. Швець, І. Школьник та ін.

**Мета статті** полягає в дослідженні особливостей принципів створення цінних паперів та особливості державного регулювання їх обігу в розвинених країнах.

**Виклад основного матеріалу.** Якщо говорити про ситуацію, що склалася на світових ринках за останні п'ятдесят років, то можна стверджувати, що, починаючи з 70-х років ХХ століття для світових ринків стає характерним таке явище, як зростання швидкості, частота та амплітуда зміни ціни, що в цілому можна назвати збільшенням мінливості цін.

За оцінками західних аналітиків, на процес створення нових цінних паперів великий вплив має мінливість цін на валютному ринку (мінливість

обмінного курсу), на ринку капіталу (мінливість відсоткових ставок, що спричинила сильні коливання прибутковості для довгострокових боргових зобов'язань), на ринку товарів і послуг (мінливість товарних цін, що відбилася у зміні значення індексу промислових товарів та індексу споживчих цін) [2, с. 106].

Причини цих змін були такі. По-перше, вплив інфляції, яка була одним з основних параметрів, що впливають на розвиток світових фінансових та промислових ринків у 70-ті роки. По-друге, значний вплив збільшення мінливості надав процес глобалізації ринків з урахуванням швидких темпів розвитку багатьох країн, що розвиваються. По-третє, значно збільшилася швидкість отримання, обробки та використання інформації, на яку ринки стали швидше реагувати.

Мінливість цін означає збільшення ризику, що, як побачимо надалі під час розгляду практики створення державних цінних паперів у різних країнах, знайшло свій відбиток під час створення відповідних фінансових інструментів.

У цьому разі йдеться у тому, що глобалізація фінансових ринків призводить до посилення конкуренції за залучення капіталу. Причому ця конкуренція характерна не лише для державних позик різних країн між собою, а й для державних та корпоративних позик [4, с. 345].

Внаслідок процесу глобалізації у потенційних інвесторів з'явився ширший вибір інструментів для вкладення грошей.

Фактично це призвело до того, що при конструюванні державних цінних паперів у них почали закладати додаткові пільги та можливості. З'явилися державні цінні папери, які були чітко орієнтовані на конкретну групу інвесторів, які мають на меті.

Також держави стали виходити на міжнародні ринки капіталів, що призвело до створення такого ринку та встановлення певних правил гри на ньому.

До факторів, що вплинули на процес створення нових цінних паперів, слід віднести також досягнення в галузі технологій.

Досягнення в комп'ютерній галузі, а також в галузі телекомунікацій зробили ринок цінних паперів більш доступним для більшої кількості інвесторів і уможливили велику швидкість реагування ринку на зміни.

Основною метою (і бажаним результатом) створення нового цінного паперу є забезпечення оптимального вирішення будь-якої проблеми з урахуванням усіх можливих факторів та з максимальним використанням усіх існуючих можливостей [1, с. 6].

Враховуючи вищевикладене, можна виділити такі принципи:

1. Принцип попереднього аналізу ринку.
2. Принцип адекватних інвестиційних показників.
3. Принцип цільового характеру емісії (принцип окупності).
4. Принцип забезпечення інтересів вкладників.
5. Принцип доступності та прозорості інформації. Розглянемо докладніше та обґрунтуємо ці принципи.

Принцип попереднього аналізу ринку щодо перспективи даного цінного папера фактично означає необхідність визначення ніші на ринку для даного цінного паперу та можливих наслідків емісії.

Визначення ніші для даного цінного паперу передбачає попередню оцінку ринку за такими напрямками.

По-перше, оцінка цінних паперів-конкурентів (тобто тих цінних паперів, які вже існують на ринку) з погляду їх інвестиційних характеристик (дохід, ризик, спосіб виплати доходу) фінансового інструменту багато в чому залежить від того, наскільки враховані інтереси потенційних інвесторів як щодо інвестиційних характеристик інструменту, і щодо умов його обігу, які мають гарантувати вкладнику як вигідну, а й зручну систему вкладення і вилучення грошей [5]. Найважливішими інвестиційними характеристиками є купонний дохід/зростання курсу, термін дії, інвестиційні ризики та спосіб виплати доходу та погашення цінного паперу. Фактично купонний прибуток - це той прибуток, який отримує інвестор, який вклав гроші в облігацію. Фіксована процентна ставка, яка дається в річному обчисленні, називається купонною ставкою (coupon rate), а самі платежі називаються купонними виплатами або просто купоном (coupon). Однак деякі боргові інструменти вимагають періодичного перегляду відсоткових ставок відповідно до ринкових умов, що змінюються. Такі інструменти називаються борговими інструментами з плаваючою (floating) або коригуваною (adjustable) ставкою. За одними борговими інструментами проводяться періодичні платежі, що включають і відсотки, і основну суму.

По другому потрібні лише періодичні виплати відсотка. Для третіх інструментів не передбачається жодних виплат відсотків та основної суми до закінчення терміну дії інструменту [3, с. 152]. Коли кожен платіж по інструменту містить у собі поряд із відсотком також і частина основної суми (у цьому випадку основна сума поступово виплачується протягом терміну дії інструменту), кажуть, що інструмент, що амортизується (amortizing). Прикладом боргового інструменту, що амортизується, служать житлові іпотечні боргові зобов'язання (житлові заставні). Коли інструмент забезпечує повну виплату основної суми одночасно у термін погашення боргу, а проміжні виплати обмежені лише процентними платежами, такий інструмент називається неамортизованим (nonamortizing). Прикладом інструменту, що не амортизується, служить звичайна облігація. Якщо інструмент не передбачає жодних платежів до закінчення терміну дії інструменту, то інструмент називається облігацією з нульовим купоном (zero coupon bond) або «зеро» (zero) [7].

У разі зобов'язань із фіксованою ставкою купонна ставка боргового інструменту фіксується у момент емісії. Розмір купона (купонного доходу) визначається низкою факторів. Це: 1) загальні ринкові умови для боргових зобов'язань цього терміну; 2) кредитоспроможність емітента; 3) податковий статус емісії; 4) вартість будь-якого забезпечення, що пропонується для підтримки емісії, та 5) будь-які особливості випуску, які можна було б включити до письмової угоди про емісію.

Так як цінні папери, емітовані Казначейством США, за термінами дії становлять майже безперервну безліч аж до 30 років, мають високу якість і надзвичайно ліквідні, ставки, що призначаються Казначейством, є відправним пунктом для встановлення відсоткових ставок на інші інструменти. Для кожної нової емісії із заданим терміном до казначейської ставки, що діє на даний момент, для того ж терміну додається премія, що відображає відносну ризиковість запропонованої емісії [9, с. 41]. Потім ця ставка коригується у той чи інший бік залежно від податкового статусу емісії. За інших рівних умов, чим вищим податком обкладатимуться доходи, що надаються цим інструментом, тим вищими повинні бути залучення інвесторів його купонні доходи. Таким чином, корпоративні папери з повним оподаткуванням доходів за ними будуть давати більш високий купонний дохід, ніж муніципальні облігації, що звільняються від оподаткування, аналогічного терміну і ризику. Наявність додаткової умови забезпечення емісії знижує можливі фінансові втрати власників інструменту у разі невиконання зобов'язань емітентом. Чим більша вартість забезпечення і чим воно ліквідніше, тим надійніше положення власників інструменту і тим менше може бути купон для реалізації емісії.

З особливостей випуску, які впливають розмір купона, можна назвати можливість дострокового погашення («відкликання» (callability), конвертованість (conversion) та наявність фонду погашення (sinking fund). Умова дострокового погашення (call provision) надає емітенту право погасити облігації у встановлений день відкликання (call date) або після нього. У разі дострокового погашення власник отримує ціну відкликання (call price). Вона дорівнює номінальній вартості інструменту плюс премія, визначена у письмовій угоді про емісію. Інструмент ми називаємо конвертованим (convertible), якщо він може бути обмінений на розсуд інвестора на будь-який інший актив емітента [6, с. 87]. Що стосується корпоративного емітента таким активом, зазвичай, бувають прості акції. Умова дострокового погашення є непривабливою для можливих інвесторів, і тому, щоб продати інструмент, потрібно підвищити купонний дохід. Конвертованість, навпаки, може залучити потенційних інвесторів, і це знижує необхідний продажу інструменту розмір купона. І відкликання та конвертованість є варіантами опціонів.

Використання фонду погашення є механізмом, що забезпечує поступове погашення боргових зобов'язань. Зустрічаються два основні варіанти фонду погашення. При першому варіанті фонду, що є в даний час найбільш поширеним, емітент повинен періодично викуповувати певну частину обсягу емісії, що знаходиться в обігу. Цей викуп може здійснюватись або відповідно до умов дострокового погашення, або за допомогою прямого виходу на відкритий ринок – залежно від умов письмової угоди про емісію. При другому варіанті емітент робить періодичні внески спеціальний рахунок,



контрольований нейтральною третьою стороною. Доходи з цього рахунку використовуються для погашення емісії у строк. Облігації із погашенням через такі фонди називаються на фінансовому жаргоні синкерами (sinker). У цілому нині фонди погашення знижують рівень невизначеності для власників боргових інструментів і тому знижують і необхідний розмір купона. Однак ступінь зниження невизначеності значною мірою залежить від типу фонду погашення, що використовується [8].

Термін дії – період часу, протягом якого діє цінний папір (term to maturity).

У світовій практиці прийнято, що короткостроковими називаються фінансові інструменти з терміном дії менше 1 року, тоді як до середньострокових відносяться інструменти терміном від 1 до 10 років, а термін дії від 10 років і більш характерний для довгострокових фінансових інструментів.

Кредитний ризик (ризик невиконання зобов'язань) полягає у можливості, що позичальник за своїми борговими зобов'язаннями зможе своєчасно здійснити виплати відсотків чи основний суми. Надійність більшості емітентів боргових цінних паперів визначається спеціальними рейтинговими агентствами. Як правило, андеррайтери не мають справи з емітентами, які не входять до рейтингових списків. Двома головними рейтинговими агентствами є Moody's та Standard & Poor's. Рейтингові системи цих двох агентств схожі між собою, але не тотожні. Найвищий рейтинг мають папери вищого інвестиційного рівня (Aaa чи AAA відповідно), а нижчий рейтинг – ті облігації, котрим умови емісії вже виявилися порушеними. Чим вищий рейтинг інструменту, тим нижча його прибутковість. Десятиліття тому дуже мало емітентів могли продати боргові інструменти з рейтингом нижче, ніж папери інвестиційного рівня. Однак протягом останнього десятиліття ситуація різко змінилася, коли інструменти спекулятивного рівня (називаються також високоприбутковими (high yield) або "сміттєвими" Gunk) перетворилися на головне джерело фінансування для тих, хто був залучений до операцій з поглинання та викупу фірм.

Кредитний ризик є нехеджованим ризиком, проте інвестори все ж таки можуть керувати ним декількома способами. Один метод полягає в тому, що інвестор наполягає на забезпеченні емісії, що підвищує кредитоспроможність позичальника. Інший спосіб зводиться до обмеження розміру позиції щодо боргових зобов'язань довільного окремо взятого емітента.

Кредитний ризик є характером несистематичним, і тому може бути істотно знижений з допомогою диверсифікації. У добре диверсифікованому високоприбутковому портфелі протягом більшої частини 1980-х років ризикова премія для високоприбуткових боргових зобов'язань переважно перевищувала норму кредитного ризику (default rate). Слід мати на увазі, що різниця є надпремією (доповненням до премії), необхідною для компенсації ризику.

Реінвестиційний ризик, ризик "відкликання" та ризик дострокових платежів – тісно взаємопов'язані між собою форми ризику. Коли інвестор купує борговий інструмент, прибутковість якого відома, він бере на себе ризик, пов'язаний з тим, що вартість інструменту змінюватиметься у відповідь на зміну його прибутковості. Однак якщо інвестор купує інструмент, термін дії якого збігається з його інвестиційним горизонтом, то ці зміни вартості інструмента фактично не мають для нього особливого значення. Незалежно від проміжних змін вартості, інструмент зрештою погашатиметься за його повною номінальною вартістю, і тому для інвестора проміжні флуктуації не дуже важливі. Однак якщо інструмент надає періодичний дохід, такий як купонні платежі, то залишається ризик того, що остаточний результат (його "багатство") відрізнятиметься від очікуваного спочатку. При використанні поняття прибутковості очевидно мається на увазі, що дохід, породжений інвестицією, може бути реінвестований і принести ту саму прибутковість. Але якщо прибутковість змінюється, то ймовірно, що ставка реінвестиції буде відрізнятися від ставки, що мала місце на момент купівлі інструменту. Ці ставки реінвестиції можуть бути вищими або нижчими за прибутковість на момент покупки, і саме тому остаточний результат буде відрізнятися від очікувань, що існували на момент покупки інструменту. Відхилення від очікуваного результату внаслідок зміни ставки реінвестиції називається реінвестиційним ризиком (reinvestment risk).

Ризик дострокового погашення або ризик "відкликання" (call risk) та ризик дострокової оплати (prepayment risk) є формами ризику, пов'язаними з можливістю емітента виплатити основну суму позики до кінцевого терміну погашення. У разі "відкликаних" облігацій (callable bonds) емітент може на власний розсуд погасити ("відкликати") облігацію в заздалегідь обумовлений момент часу – у день "відкликання" (call date) або після нього. При "відкликанні" облігації власник отримує ціну "відкликання" (call price), визначену ще в письмовій угоді про емісію. У разі іпотечних боргових зобов'язань позичальник має право на дострокову оплату іпотечного балансу в будь-який час. Іпотечний баланс – це неамортизована частина основної суми разом із нарахованими відсотками. В обох випадках – "відкликання" і дострокової оплати – власник боргового інструменту отримує доходи раніше очікуваного і, можливо, бажаного терміну. Дострокове отримання коштів зобов'язує інвестора придивлятися до майбутніх можливостей реінвестиції.

Найімовірніше, що борговий інструмент буде "відкликано" або достроково сплачено, якщо відсоткові ставки знижуються. Нижчі ставки спонукають емітента емітувати нові боргові зобов'язання за нижчими відсотковими ставками та використовувати виручені кошти на погашення існуючого боргу. Те, що "відгуки" та дострокові оплати мають звичай відбуватися при зниженні відсоткових ставок, узгоджується з тим, що інвестор,

який стикається з "відкликанням" або достроковою оплатою, зазвичай виявляє, що наявні у нього нові інвестиційні альтернативи гірші за ті, які в нього були на момент вихідного інвестування. Саме з цієї причини ризик дострокового погашення та ризик дострокової оплати тісно пов'язані з реінвестиційним ризиком.

Один із способів уникнути реінвестиційного ризику полягає в тому, що потрібно інвестувати виключно в ті цінні папери, які не можна ні достроково погасити, ні достроково сплатити і не мають купона. "Безвідкличні" облигації з нульовим купоном є саме таким інструментом.

Ризик купівельної спроможності (purchasing power risk) у тому, що остаточний повний прибуток від інвестиції може мати меншу купівельну спроможність, ніж, яку інвестор розраховував спочатку, в останній момент купівлі інструмента. Ця форма ризику властива будь-якій інвестиції, що не індексується за темпами інфляції. Хоча деякі боргові інструменти мають купони, які індексуються за різними інфляційними показниками, вони незначно поширені у Сполучених Штатах (на відміну від Європи). У відсоткових ставках зазвичай відбито інфляційні очікування. Таким чином, зміни в інфляційних очікуваннях повинні супроводжуватись змінами у відсоткових ставках. У такому разі у боргових зобов'язань з плаваючою ставкою коригують ставки: пропонуються вищі номінальні ставки відсотка, коли інфляційні очікування великі, і нижчі номінальні ставки відсотка, коли інфляційні очікування низькі.

Залежно від способу виплати доходу облигації поділяються на облигації з фіксованою процентною ставкою, облигації зі зростанням номінальної вартості, облигації з нульовим купоном та облигації з плаваючою відсотковою ставкою.

Облигації з фіксованим доходом – це облигації, які забезпечують періодичний дохід за певною ставкою протягом усього терміну дії облигації та погашення номінальної вартості наприкінці терміну дії.

Купонні платежі за цими облигаціями фіксуються на дату емісії у вигляді певного відсотка від номінальної вартості. Як правило, ці облигації випускаються та гасяться за номінальною вартістю, хоча відомі випадки погашення як із премією, так і з дисконтом.

Короткострокові випуски часто не «відкликаються», а довгострокові зазвичай є. Тут і середньо-, і довгострокові облигації ми далі називатимемо одним загальним терміном – облигації.

Емітенти, як правило, мають "відкликати" (достроково погашати) випуск після падіння ставок відсотків. У цих випадках фінансування, необхідне для дострокового погашення випуску, може бути отримане шляхом випуску нових боргових зобов'язань з більшою на ринку нижчою ставкою відсотка. Щоб захистити інвесторів від цього ризику, можливого через надходження від нового випуску боргових зобов'язань, угода про емісію облигацій, укладена між емітентом і власником папери, часто містить обмеження на

рефінансування (refunding restrictions), які забороняють емітенту «відкликати» облігацію за допомогою коштів із цього джерела. Для інвесторів (власників корпоративних облігацій) дуже важливо розрізнити захист від дострокового погашення та захист від рефінансування. Перший – це абсолютний захист від «відкликання», тоді як другий – захист від «відкликання», здійсненого за рахунок фінансування, отриманого в результаті випуску нових боргових зобов'язань.

Облігації також різняться за типом забезпечення, що надається емітентом як заставу. Цією запорукою може бути реальна власність, у тому числі й особиста, або гарантія іншої юридичної особи. Облігації, забезпечені реальною власністю (майном), називаються іпотечними облігаціями, або заставними (mortgage bonds). Емітент іпотечної облігації надає її власнику гарантію першої іпотеки на частину чи все своє майно. Такі облігації зазвичай випускаються серіями, причому власники кожної серії мають однакові права на закладену власність у разі невиконання зобов'язань. Іноді угоди між емітентом та власником облігації враховують можливість випуску нових серій та додавання їх до першої іпотеки, а іноді не враховують. Необов'язково всі серії повинні мати однакові терміни дії, іноді багато серій, кожна зі своїм терміном дії, випускаються одночасно. Облігації, забезпечені особистою власністю, наприклад цінними паперами та товарно-матеріальними запасами, називаються забезпеченими облігаціями (collateral trust bonds). Особиста власність становить забезпечення кредиту.

Деякі облігації гарантуються іншою юридичною особою. Наприклад, емітент із низьким кредитним рейтингом може умовити фірму із високим рейтингом гарантувати його боргові зобов'язання. Випуск потім отримує рейтинг гаранта, що зменшує купонний дохід, необхідний продажу випуску за номіналом. Такий вид гарантії широко поширений у відносинах материнської та дочірньої компаній. Не дивно, що такі облігації називають гарантованими (guaranteed bonds). Якщо жодної застави чи гарантії немає, то такі облігації називаються незабезпеченими (debenture). У разі невиконання зобов'язань власники незабезпечених облігацій стають загальними кредиторами емітента. Іноді корпорації-емітенти продають субординовані (підлеглі) незабезпечені облігації (subordinated debetures). Що стосується невиконання зобов'язань вимоги власників таких інструментів задовольняються у другу чергу, т. е. лише після задоволення вимог загальних кредиторів. Щоб зменшити купон, необхідний для продажу незабезпечених та субординованих незабезпечених облігацій, емітенти часто роблять ці інструменти конвертованими в інші активи – зазвичай, у кілька акцій емітента. Ці облігації називаються незабезпеченими облігаціями, що конвертуються (convertible debetures).

Облігації можуть бути облігаціями на пред'явника (bearer bonds) та іменними (zareєстрованими) облігаціями (registered bonds). Право власності на облігації на пред'явника встановлюється фізично існуючим цінним папером.

Власник облігації отримує відсоткову ставку, відрізаючи у облігації відповідний купон та відсилаючи його певному агенту, який займається виплатою відсотків. Саме тому облігації на пред'явника іноді називають купонними облігаціями (coupon bonds). Ані емітент, ані його агент не реєструють власника облігації на пред'явника. Щодо іменних облігацій, вони можуть бути повністю зареєстрованими (fully registered) або зареєстрованими лише щодо основної суми (registered as to principal only). Емітент (або його агент) має у своєму розпорядженні постійний список, що засвідчує права власності на повністю зареєстровані облігації, тому він розсилає купонні виплати та основну суму, що погашається, без будь-яких дій з боку власника облігації. Коли ж облігація зареєстрована лише на основну суму, її власник повинен ще надсилати відповідний купон, щоб отримати належні йому відсотки.

Хоча за більшістю облігацій передбачаються періодичні виплати за фіксованою ставкою відсотка (купону) і будь-яка нездатність виплатити купон повністю або вчасно означає невиконання зобов'язань, існує один виняток. Це виняток – прибуткові облігації. Дохідні облігації (income bonds) забезпечують виплату фіксованого купона, але емітент, відповідно до умов, передбачених в угоді з власником облігації, може і не сплачувати купонний дохід, і це не вважатиметься невиконанням зобов'язань у разі настання певних подій. У цьому сенсі дохідні облігації дуже схожі на привілейовані акції. Невиплачений купонний дохід то, можливо накопичуваним чи ні. Прибуткова облігація вважається кумулятивною (cumulative; що накопичується), якщо невиплачений купонний дохід повинен бути виплачений у пізніший термін. У іншому випадку облігація називається некумулятивною (noncumulative).

Власники облігацій зазвичай очікують, що з настанням дати погашення їм буде повернено основну суму. Більшість довгострокових облігацій, однак, можуть погашатись достроково. Це означає, що емітент залишає за собою право відкликати облігацію в обмін на ціну відкликання, обумовлену в угоді про емісію. «Ціна-відкликання» – це зазвичай номінал плюс премія «відкликання» (call premium). У свій час премія «відкликання», як правило, встановлювалася у розмірі єдиної річної ставки відсотка, але в даний час премія «відкликання» зазвичай встановлюється за «повзучою» шкалою і зростає тим повільніше, чим ближче термін погашення облігації. На «відкликані» облігації припиняють нараховувати відсотки, тим самим власники облігацій, що «відкликаються», зацікавлені в негайному їх поверненні. Властивості «відкликання» часто пов'язують із фондами погашення (sinking funds). Коли фонди погашення вперше з'явилися, найчастіше мали на увазі, що емітент періодично накопичуватиме гроші на спеціальному рахунку, щоб забезпечити себе достатніми засобами для погашення випуску після закінчення терміну облігацій. Коли ми сьогодні говоримо про фонди погашення, слід розуміти, що тут типова ситуація, коли необхідно регулярно

погашати випуск протягом усього його терміну. Це зазвичай означає погашення певної невеликої частини випуску щороку. Таке погашення можна здійснити двома способами.

Емітент може надати достатні кошти піклувальнику (trustee), який випадково буде відбирати облигації для «відкликання», або емітент може купувати облигації на вільному ринку та пропонувати їх піклувальнику. Другий варіант кращий для емітента, якщо облигації йдуть за ціною, меншою за ціну «відкликання».

Існує різницю між серійними облигаціями (serial bonds) і облигаціями, які періодично «відкликаються». Коли облигація є «відкликаною», жоден власник не знає, чи буде «відкликана» його облигація і якщо буде, то коли саме. Що стосується серійних облигацій, вони поділяються на кілька серій, причому кожна серія має свою дату погашення та свій купон. Тому покупець серійної облигації може визначити, яка саме серія йому потрібна і, отже, абсолютно точно знати, коли облигація буде погашена (у припущенні, що вона також не «відкликається»).

**Висновки дослідження та пропозиції подальших наукових розвідок у цьому напрямі.** Первинний ринок для публічного випуску боргових зобов'язань корпорацій «робиться» інвестиційними банками, які у ролі андеррайтерів (underwriters (гарантів розміщення облигацій)). Андеррайтер купує випуск фірми-емітента з дисконтом до ціни пропозиції (offering price). Потім він продає випуск інвесторам за ціною пропозиції або безпосередньо або через синдикат (syndicate), утворений спеціально для цієї мети. З погляду емітента, різниця між вартістю номіналу емісії та фактичною виручкою від продажу становить вартість емісії (floatation cost) нових облигацій. Звісно, це всі витрати, відповідні випуску нових боргових зобов'язань. Фірма-емітент змушена нести також деякі інші витрати, які обов'язково повинні бути враховані, коли визначається загальна вартість випуску нового боргового зобов'язання.

По-друге, визначення (з урахуванням привабливості того чи іншого інструменту) кола потенційних інвесторів.

По-третє, відповідність нового цінного паперу існуючим законодавчим нормам (внутрішньокраїнним, міжнародним), які регулюють як якісні, і кількісні характеристики емісії.

По-четверте, визначення тієї реальної суми грошей, яку можна залучити за допомогою розміщення цінних паперів із певними характеристиками серед певного кола інвесторів.

Тут виникає і вирішується питання про те, якою саме має бути за характером новий цінний папір для того, щоб зацікавити певне коло потенційних інвесторів: принципово новий або приблизно такий самий, як інші популярні папери, але з більш привабливими для інвестора характеристиками.

Якщо ми говоримо про створення державних цінних паперів, слід враховувати, що так звані операції на відкритому ринку (операції з державними цінними паперами) є одним з найбільш важливих методів кредитно-грошової політики і служать для регулювання та контролю грошової пропозиції в країні. Тому під час підготовки емісії державних цінних паперів необхідно попередньо оцінювати ті наслідки, які може мати створення цього інструменту як економіки загалом, так окремих сегментів ринку цінних паперів.

Слід наголосити, що аналіз ринку є необхідним попереднім етапом для створення перспективного та життєздатного фінансового інструменту.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Азаренкова Г., Шкодін І. Основні тенденції розвитку фондового ринку в посткризовий період. *Вісник НБУ*. 2012. № 2 (192). С. 3–7.
2. Барилук І. В., Рубаха М. В. Діагностика впливу факторів економічного середовища на формування фінансового капіталу компаній. *Фінанси України*. 2013. № 9. С. 104–117.
3. Карпінський Б. А., Дубик В. Я., Буряк О. П. Фінансова глобалізація в контексті зрушень у національних фінансових системах: еволюційний підхід. *Науковий вісник НЛТУ України*. 2013. Вип. 23.10. С. 150–158.
4. Колодзів О. М., Заплатинський М. І., Тарасюк Д. С. Особливості проведення аналізу цінних паперів в умовах фінансової кризи. *Формування ринкової економіки в Україні*. 2011. № 23. Ч. 1. С. 342–349.
5. Мошенський С. З. Фінансова глобалізація: загрози і переваги для інвестиційної безпеки України. URL: [http://www.mdct.ru/e-journals/PSPE/2007-4/Moshenskiy\\_407.htm](http://www.mdct.ru/e-journals/PSPE/2007-4/Moshenskiy_407.htm)
6. Підхонний О. Вплив чинників культури на економічну поведінку в умовах ризику. *Формування ринкової економіки в Україні*. 2013. Вип. 29. Част. 2. С. 85–89.
7. AllianzGlobalWealthReport 2013. URL: [https://www.allianz.com/v\\_1380187782000/media/economic\\_research\\_publications/specials/en/AGWR2013e.pdf](https://www.allianz.com/v_1380187782000/media/economic_research_publications/specials/en/AGWR2013e.pdf)
8. GlobalTop 100 Companies by market capitalisation, PricewaterhouseCoopers LLP, 2014 URL: [http://www.pwc.com/gx/en/audit-services/capital-market/publications/asset\\_s/document/pwc-global-top-100-march-update.pdf](http://www.pwc.com/gx/en/audit-services/capital-market/publications/asset_s/document/pwc-global-top-100-march-update.pdf)
9. Jacobs Bruce I. Tumbling tower of Babel: subprime securitization and the credit crisis. *Financial Analyst Journal*. 2009. Vol. 65. № 2. P. 34–46.

*Стаття надійшла до редакції 11.10.2022 р.*

*Стаття рекомендована до друку 13.11.2022 р.*

**Pokataev P. S.,**

*Doctor of Public Administration, Professor,  
First vice-rector Classical private University,  
70-b Zhukovsky Street, Zaporizhzhia, 69002, Ukraine*

**Tseluiko O. I.,**

*PhD of Public Administration, Classical private University,  
70-b Zhukovsky Street, Zaporizhzhia, 69002, Ukraine*

<https://orcid.org/0000-0002-9782-5011>

## PRINCIPLES OF CREATION OF SECURITIES AND FEATURES OF STATE REGULATION OF CIRCULATION IN DEVELOPED COUNTRIES

**Annotation.** It is noted that two priority directions for the development of the stock market should be determined first when creating a new security. First, it may be the appearance of a new instrument itself, such as the first zero-coupon bond. This is truly a unique type of creativity, which involves the emergence of a qualitatively new technology. Secondly, it can be the design of a tool adapted to solve a specific task by combining already existing technologies. The development of the process of creating securities in different countries is due to the influence of various factors, each of which (or its combination) created the prerequisites for the emergence of new types of securities and new financial schemes. It was determined that in the case of obligations with a fixed rate, the coupon rate of the debt instrument is fixed at the time of issue. The size of the coupon (coupon income) is determined by a number of factors. We call the instrument convertible if it can be exchanged at the discretion of the investor for any other asset of the issuer. As for the corporate issuer, such an asset is usually ordinary shares. The prepayment condition is unattractive to potential investors, so the coupon yield must be raised to sell the instrument. Convertibility, on the other hand, can attract potential investors, and this reduces the coupon size required to sell the instrument. Both recall and convertibility are options. Two main variants of the repayment fund are offered. In the first version of the fund, which is currently the most common, the issuer must periodically buy back a certain part of the volume of the issue in circulation. This redemption can be carried out either in accordance with the terms of early repayment, or by direct access to the open market - depending on the terms of the written issue agreement. In the second option, the issuer makes periodic contributions to a special account controlled by a neutral third party. Income from this account is used to repay the issue when due. Bonds redeemable through such funds are called sinkers in financial jargon. In general, today's settlement funds reduce the level of uncertainty for owners of debt instruments and therefore reduce the required coupon size. However, the degree to which uncertainty is reduced depends largely on the type of settlement fund used.

**Keywords:** *stock market, securities, corporate issuer, state regulation, debt instrument.*

### REFERENCES

1. Azarenkova, H., Shkodina, I. (2012). Osnovni tendentsii rozvytku fondovoho rynku v postkryzovyi period. *Visnyk NBU, no. 2 (192), 3–7* [in Ukrainian].
2. Baryliuk, I.V., Rubakha, M.V. (2013). Diahnostyka vplyvu faktoriv ekonomichnoho seredovyscha na formuvannia finansovoho kapitalu kompanii. *Finansy Ukrainy, no. 9, 104–117* [in Ukrainian].
3. Karpinskyi, B.A., Dubyk, V.Ya., Buriak, O.P. (2013). Finansova hlobalizatsiia v konteksti zrushen u natsionalnykh finansovykh systemakh: evoliutsiinyi pidkhid. *Naukovyi visnyk NLTU Ukrainy, vyp. 23.10, 150–158* [in Ukrainian].
4. Kolodziiev, O.M., Zaplatynskyi, M.I., Tarasiuk, D.S. (2011). Osoblyvosti provedennia analizu tsinnykh paperiv v umovakh finansovoi kryzy. *Formuvannia rynkovoï ekonomiky v Ukraini, no. 23, ch. 1, 342–349* [in Ukrainian].



5. Moshenskyi, S.Z. Finansova hlobalizatsiia: zahrozy i perevahy dlia investytsiinoi bezpeky Ukrainy. URL: [http://www.mdct.ru/e-journals/PSPE/2007-4/Moshenskiy\\_407.htm](http://www.mdct.ru/e-journals/PSPE/2007-4/Moshenskiy_407.htm) [in Ukrainian].

6. Pidkhomnyi, O. (2013). Vplyv chynnykiv kultury na ekonomichnu povedinku v umovakh ryzyku. *Formuvannia rynkovoï ekonomiky v Ukraini*, vyp. 29, ch. 2, 85–89 [in Ukrainian].

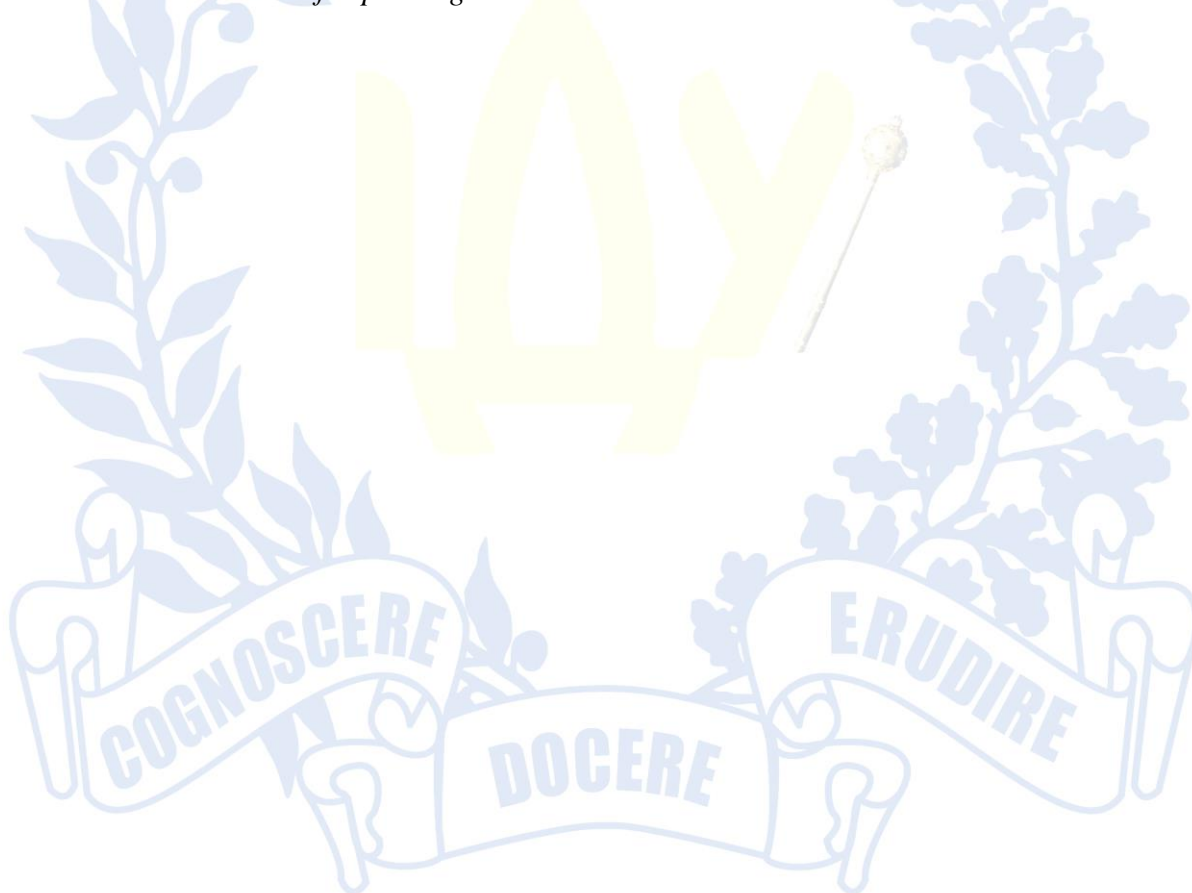
7. AllianzGlobalWealthReport. (2013). URL: [https://www.allianz.com/v\\_1380187782000/media/economic\\_research\\_publications/specials/en/AGWR2013e.pdf](https://www.allianz.com/v_1380187782000/media/economic_research_publications/specials/en/AGWR2013e.pdf)

8. GlobalTop 100 Companies by market capitalisation, PricewaterhouseCoopers LLP. (2014). URL: <http://www.pwc.com/gx/en/audit-services/capital-market/publications/assets/document/pwc-global-top-100-march-update.pdf>

9. Jacobs Bruce I. (2009). Tumbling tower of Babel: subprime securitization and the credit crisis. *Financial Analyst Journal*, vol. 65, no. 2, 34–46.

*The article was received by the editors 11.10.2022.*

*The article is recommended for printing 13.11.2022.*



# СОЦІАЛЬНІ ТА ГУМАНІТАРНІ СКЛАДОВІ СУСПІЛЬНОГО РОЗВИТКУ

DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2022-2-10>

УДК 351:37.07

*Макуріна Олександра Андріївна,*

*асистент кафедри програмного забезпечення комп'ютерних систем  
Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»,  
пр. Дмитра Яворницького, 19 м. Дніпро, 49005, Україна*

*e-mail: [Serpukhovytova.O.A@nmu.one](mailto:Serpukhovytova.O.A@nmu.one) <https://orcid.org/0009-0000-9928-3773>*

*Хожило Ірина Іванівна,*

*доктор наук з державного управління, професор,  
професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування  
Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»  
пр. Дмитра Яворницького, 19 м. Дніпро, 49005, Україна*

*e-mail: [i.khozhylo@gmail.com](mailto:i.khozhylo@gmail.com) <https://orcid.org/0000-0001-8532-4108>*

## СИСТЕМА ВИЩОЇ ОСВІТИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ВІЙНИ: АСПЕКТИ СТІЙКОСТІ

**Анотація.** Стаття присвячена розгляду основних викликів та проблем, які ідентифікувались в системі вищої освіти України в умовах повномасштабної війни. Доведено, що до початку війни основні виклики та проблеми в системі вищої освіти фокусувались, переважно, у площині галузевої сфери. Встановлено, що у допандемічний період проблеми та виклики в системі вищої освіти, переважно, були обумовлені необхідністю реалізації завдань євроінтеграційного курсу української держави та входження до єдиного європейського освітнього простору. З початком дії карантинних обмежень та правового режиму воєнного стану, проблеми та виклики, що постали перед системою вищої освіти України, змінили локацію внутрішнього походження на зовнішньо обумовлений простір. Обґрунтовано, що з 2020 року домінуючими для системи вищої освіти в Україні стали виклики та проблеми, які формувались як системні і такі, що мали позагалузево походження. Заклади вищої освіти України в таких умовах вибудовували траєкторію свого функціонування та розвитку з урахуванням, насамперед, вимог безпеки, доступності та якості освітнього процесу, розвитку людського капіталу в системі вищої освіти. Визначено, що трансформація системи вищої освіти в умовах війни має змістові та часові характеристики. Сформовано перелік пріоритетних напрямків розвитку системи вищої освіти в Україні на найближчий період. Зроблено висновок, про необхідність консолідації української освітянської спільноти і міжнародних партнерів для впровадження інноваційних підходів у розвитку системи вищої освіти в Україні у повоєнний період.

**Ключові слова:** публічне управління та адміністрування, система вищої освіти, війна, освітній процес, заклади вищої освіти.

**Як цитувати:** Макуріна О. А., Хожило І. І. Система вищої освіти України в умовах війни: аспекти стійкості. *Державне будівництво*. 2022. № 2 (32). С. 106–117. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2022-2-10>

**In cites:** Makurina, O.A., Khozhylo, I.I. (2022). The higher education system of Ukraine in the conditions of war: aspects of sustainability. *State Formation*, 2 (32), 106–117. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2022-2-10> [in Ukrainian].

**Постановка проблеми.** Календарна дата 24 лютого 2022 р. ще довго буде жити в пам'яті кожного українця, адже саме цей день став днем повномасштабного вторгнення росії на територію нашої незалежної держави [1]. Вибухи майже одночасно пролунали у більшості регіонів України. Велика війна в один день змінила не тільки долю мільйонів і мільйонів людей, війна стала негативним тригером змін у суспільних відносинах за всіма сферами життєдіяльності суспільства. З початком війни значних змін зазнала економіка держави і приватний сектор, сфери освіти, медицини, культури, соціального захисту та багато інших. Життя окремого українця та цілої держави знову трансформувалось у турборежимі, як це було не так давно у період пандемії COVID-19. І тут доречно зробити акцент на термінологічному конструкті «знову трансформувались», адже кількома роками раніше, наприклад, система вищої освіти України вимушена була здійснити швидку структурно-функціональну перебудову та перенести фактично всі складові забезпечення навчального процесу із режиму офлайн в режим онлайн через пандемію COVID-19 [2]. Але на відміну від попередньої трансформації, наслідки причинного фактору якої могли позначатись негативно тільки на здоров'ї учасників освітнього процесу, трансформація системи освіти в умовах війни мала вже більш високу цінність – забезпечити збереження не тільки здоров'я, але й збереження життя всіх учасників освітнього процесу. Зазначимо, що попередня ковідна трансформація системи вищої освіти, майже не вплинула на продовження розпочатої реформи та курсу євроінтеграційної перебудови відповідно до вимог Угоди про Асоціацію з Європейським Союзом [3]. З приходом на українські землі повномасштабної війни вектор євроінтеграційного руху у сфері вищої освіти практично не змінився попри те, що в таких умовах ЗВО повинні були забезпечити не тільки безпечні умови для всіх учасників освітнього процесу, але й гарантувати належну якість та доступність освітніх послуг. Будь-яка криза, чи то пандемія, чи то війна, чи природні катастрофи завжди мають значний руйнівний вплив на життєдіяльність будь-якої держави. А більше за все у часи кризових подій страждає соціальна сфера та такі її складові як система освіти, охорони здоров'я та соціального захисту [4]. Вплив російської війни проти України та її наслідки найбільш негативно вплинули на систему освіти, адже війна прийшла посеред навчального року, і до такого розвитку подій система освіти загалом, а також система вищої освіти, зокрема, зовсім не була готовою. Перед системою вищої освіти постала ціла низка проблем – від проблем управлінського змісту до проблем демографічного змісту, які виникли внаслідок значної еміграції дітей, підлітків та молоді до зарубіжних країн у перші місяці війни. Тому постає необхідність розгляду основних викликів та проблем, що постали в умовах війни перед вітчизняною системою вищої освіти та дозволили забезпечити стійкість її функціонування у період найскладнішого першого року війни.

**Аналіз останніх публікацій за проблематикою.** Різні аспекти проблеми підвищення якості та доступності вищої освіти в Україні досліджувались багатьма знаними вітчизняними науковцями. Серед них, в першу чергу слід назвати таких як В. Кремень, В. Луговий, Ж. Таланова, О. Слюсаренко. Їх праці присвячені дослідженню системи вищої освіти в сучасному світі. Разом з тим, дослідження проблем та викликів системи вищої освіти в умовах повномасштабної війни до цього часу в Україні не проводилось. На даний час можна зустріти лише окремі наукові праці у цього напрямку. Однак вони не можуть охопити весь спектр проблем вищої освіти, і зокрема проблем публічного управління у сфері вищої освіти через велику кількість зовнішніх та внутрішніх чинників, що їх породжують. Тому постає необхідність у здійсненні такого дослідження з висвітленням аспектів публічноуправлінської діяльності у подоланні проблем та викликів, які постають в системі вищої освіти через війну.

**Мета дослідження** полягає у дослідженні основних проблем та викликів, які постали перед вітчизняною системою вищої освіти з початком повномасштабної війни проти України, а їх розв'язання знаходиться у площині публічноуправлінської діяльності.

**Викладення основного матеріалу дослідження.** Перший рік війни позначився значними збитками для інфраструктури соціальної сфери. Так, згідно із розрахунками Київської школи економіки (KSE Institute) від початку військової агресії РФ упродовж року в Україні пошкоджено, зруйновано або захоплено щонайменше 533 заклади освіти, 300 дитячих садочків, 196 медичних закладів, 129 заводів та підприємств [4]. Система вищої освіти займає особливу нішу в освітньо-науковому просторі України. Відповідно до даних статистики, напередодні війни система вищої освіти України налічувала близько 1 млн осіб, які навчались на бакалаврських та магістерських освітніх програмах у закладах державної, комунальної та приватної форми власності.

На момент початку війни, за оперативними даними МОН України, система вищої освіти налічувала 275 закладів (рис. 1). Серед них найбільша кількість ЗВО на момент початку війни територіально знаходилась у тих областях, які зазнали масованої та довготривалої ворожої атаки: Харківська область (28 ЗВО), Донецька область (10 ЗВО), Запорізька область (13 ЗВО), Дніпропетровська область (22 ЗВО), Одеська область (17 ЗВО).

У відповідь на Указ Президента України про оголошення воєнного стану в Україні, а також з метою забезпечення умов для збереження життя всіх учасників освітнього процесу МОН України 25 лютого 2022 р. надіслало керівникам закладів освіти інструктивний лист № 1/3276-22 з рекомендацією про призупинення освітнього процесу та введення додаткових канікул [5]. Зазначений канікулярний термін було використано профільним міністерством для підготовки необхідного нормативно-правового поля подальшого функціонування закладів освіти в умовах війни, з одного боку.

Таблиця 1

Регіональний зріз ризиків війни для інфраструктури ЗВО в Україні  
(станом на початок війни 24.02.2022 р.)

Table 1

Regional section of war risks for the infrastructure of military defense in Ukraine  
(as of the beginning of the war on February 24, 2022)

Назва регіону	Кількість ЗВО в регіоні	Питома вага регіональних ЗВО в національному вимірі	Питома вага ймовірних втрат регіональних ЗВО прифронтових регіонів
місто Київ	74	27%	40% національної мережі ЗВО
Харківська область	28	10%	
Дніпропетровська область	22	1%	
Одеська область	17	1%	
Запорізька область	13	0,5%	
Донецька область	10	0,5%	
<b>Вся Україна</b>	<b>275</b>	<b>100%</b>	100%

Складено автором за матеріалами [12].

А з іншого боку, канікулярний період доволі ефективно використовували й ЗВО з метою адаптування до ситуації, що складалася в регіоні в залежності його відстані від лінії фронту. На той час освітня галузь мала два регіональних зрізи: регіони віддалені від лінії активних бойових дій (Вінницька, Волинська, Івано-Франківська, Закарпатська, Львівська, Рівненська, Тернопільська, Хмельницька, Чернівецька області) та прифронтові регіони (Запорізька, Дніпропетровська, Київська, Харківська та інші) або тимчасово окуповані території (ТоТ).

На початку березня 2022 р. Міністерством освіти і науки України надіслано інструктивний лист до керівників закладів вищої освіти з рекомендаціями щоденного інформування про поточну ситуацію в їх закладах, які інструменти будуть залучені для організації освітнього процесу після завершення позачергових канікул [5]. В контексті публічноуправлінської діяльності Міністерство освіти і науки України першочергово активізувало таку функцію управління як моніторинг. Задля цього було видано наказ «Про деякі питання організації роботи закладів фахової передвищої, вищої освіти на час воєнного стану», яким в оперативному режимі запроваджувався моніторинг діяльності ЗВО за напрямком «безпека функціонування ЗВО в умовах війни» [6]. Основними напрямками моніторингу щодо функціонування ЗВО в умовах війни визначались такі напрямки: захист учасників освітнього процесу; евакуація ЗВО із зони бойових дій; можливості релокації ЗВО до безпечних регіонів; запровадження особливих умов навчання для волонтерів, військовослужбовців та представників територіальної оборони; оперативне редагування графіку навчального процесу.

В умовах воєнного стану українська держава змогла забезпечити гарантоване право на здобуття вищої освіти [7]. Так, були внесені необхідні зміни до чинного законодавства. Насамперед, були унормовані вимоги до безпечних форм організації освітнього процесу, гарантувалась можливість збереження робочого місця в закладах освіти, збереження довоєнних розмірів заробітної платні та стипендій. Для тих учасників освітнього процесу, які стали вимушеними переселенцями, українська держава на законодавчому рівні гарантувала забезпечення житлом та харчуванням у разі потреби. В умовах війни першочерговими рішеннями уряду стосовно управління у сфері освіти слід назвати рішення стосовно розширення функціоналу профільного міністерства. Так, відповідним законом України було внесено зміни до деяких законів України щодо державних гарантій в умовах воєнного стану, надзвичайної ситуації або надзвичайного стану визначено коло суб'єктів, на яких покладалась функція забезпечення державних гарантій у сфері освіти [Там само]. Такими суб'єктами визначено три категорії суб'єктів: органи виконавчої влади, органи військового командування, військові, військово-цивільні адміністрації та органи місцевого самоврядування, їх представники, посадові особи (керівники, голови, начальники), органи управління (структурні підрозділи) у сфері освіти; заклади освіти, установи освіти, наукові установи, їх засновники; громадські об'єднання, благодійні організації та фізичні особи, які здійснюють благодійну (волонтерську) діяльність. На законодавчому рівні за цими органами управління закріплювалось право прийняття управлінських рішень у межах своєї компетенції з питань виконання державних гарантій у сфері освіти, формування безпечного освітнього середовища для всіх учасників освітнього процесу, організацію здобуття освіти та реалізацію освітнього процесу в умовах воєнного стану. Особливої уваги в законі було приділено питанням розширення функцій центрального органу управління у сфері освіти на період дії правового режиму військового стану. Так, на МОН України покладалась обов'язки щодо формування нормативно-правової бази для ефективного функціонування системи освіти і науки. На період воєнного стану центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки, відповідно до цього закону, мав право видавати накази, що не потребують додаткової правової реєстрації в Мін'юсті, з таких питань:

- безпека освітнього середовища;
- організація здобуття освіти;
- організація освітнього процесу та інші питання галузевого змісту, які не врегульовані законом в умовах воєнного стану, надзвичайної ситуації або надзвичайного стану (особливого періоду).

Удосконалення правового механізму державного управління у сфері освіти і науки забезпечило можливість оперативного реагування на коло нових проблем у зазначеній сфері та прийняття управлінських рішень в умовах кризових ситуацій та системних викликів. Російський напад у лютому 2022 р. став потужним випробуванням для системи вищої освіти України, негативні

наслідки якого найбільше проявились у напрямках руйнації та пошкодження інфраструктури ЗВО, проблемах у сфері людського капіталу вищої школи та спричинили термінову трансформацію освітнього процесу. Варто зауважити, що функціонування і напрацювання системи вищої освіти в умовах пандемії, навички дистанційного формату допомогли налагодити механізм роботи ЗВО навіть в умовах складної безпекової ситуації воєнного періоду.

**Результати дослідження.** Здійснене дослідження дозволяє сконцентрувати увагу на виявленні принаймні декількох проблем, які пов'язані із організацією освітнього процесу в українських ЗВО в умовах дії правового режиму військового стану. По-перше, розглянемо організаційні аспекти стосовно умов, в яких відбувалось завершення 2021/2022 навчального року. Головним здобутком системи вищої освіти є те, що вдалося забезпечити організацію освітнього процесу в безперервному режимі навіть в надзвичайно складних умовах, через які в окремих ЗВО іноді застосовувались режими навчальної паузи. Але режим навчальної паузи кожний заклад вищої освіти мав право встановлювати самостійно залежно від конкретної ситуації. У критичній паузі опинились ЗВО, які перебували у безпосередній близькості до зони бойових дій. Викладачі та студенти таких ЗВО були вимушені виїхати за межі регіону або навіть цілий заклад змінював свою локацію шляхом переміщення до інших, більш безпечних регіонів.

По-друге, на увагу заслуговує питання розвитку людського капіталу ЗВО. В умовах повномасштабної війни руйнується не тільки інфраструктура ЗВО, але й значних втрат зазнає й людський капітал системи вищої освіти. Але необхідно зазначити, що відповідних досліджень у цьому напрямку поки існує не дуже багато [6]. Тому особливий дослідницький інтерес викликає наукова праця вітчизняних дослідників, присвячена проблемам психічного здоров'я учасників освітнього процесу в умовах війни в Україні. Так, на підставі проведеного соціологічного онлайн-опитування респондентів, життєдіяльність яких пов'язана із системою вищої освіти України, було визначено основні категорії, які зазнали найбільш негативного впливу від війни: студенти, викладачі та персонал ЗВО. В опитуванні, яке проводилось з 5 по 17 травня 2022 р. прийняли участь респонденти таких українських вишів: Київський національний університет імені Тараса Шевченка, в якому у початковий період війни відбувалися сильні артилерійські обстріли; Харківський національний університет ім. В. Н. Каразіна, в якому внаслідок сильного бомбардування було зруйновано будівлі; ТН Національний університет ім. Шевченка «Чернігівський колегіум», який упродовж кількох тижнів перебував у блокаді з відключенням води, електрики та тепла; Рівненський державний гуманітарний університет, який знаходився у місті, що зазнало бомбардування у перші місяці війни. Але навчання у всіх цих університетах тривало онлайн, навіть, за самих несприятливих умов. Усіх респондентів було розподілено на три групи, залежно від умов перебування та життєвої ситуації, в якій опинилися: перша група – ті, хто залишився в Україні; друга група – ті, хто виїхав за кордон;

третя група – ті, хто перебував на тимчасово окупованих територіях (ТоТ). Найбільшу вибірку серед опитаних представляла перша група респондентів. Згідно з онлайн-опитуванням студентів, викладачів та персоналу українських ЗВО, які залишилися в Україні, практично всі в анкетах зазначали про погіршення свого психоемоційного стану (97,8 %), скаржились на депресію (84,3 %), виснаження (86,7 %), нервозність (84,4 %), гнів (76,9 %) самотність (51,8 %) та самотність (51,8 %). На слабкий психоемоційний стан, моральне пригнічення та гнів найчастіше в своїх анкетах також вказували і студенти. У розрізі гендеру негативний вплив війни найчастіше відчували жінки, ніж чоловіки, вказуючи при цьому частіше на такі стани як депресія, виснаження, самотність та нервозність [6]. Тому можемо говорити, що окрім правових, організаційних та економічних механізмів управління системою вищої освіти в умовах війни надзвичайно велике значення мають механізми соціальної підтримки та психологічної допомоги як найбільш ефективний інструмент управління людськими ресурсами в кризових ситуаціях. У червні-липні 2022 р. було проведено також онлайн-опитування серед студентів українських ЗВО з метою визначення чинників адаптаційного періоду до умов повномасштабної війни. Одним із таких чинників, на думку студентів, є те, що вони не втратили інтересу до навчання [9]. А інші учасники освітнього процесу (викладачі та персонал ЗВО) назвали головним мотиваційним чинником власне самих студентів (40 %). Крім того, серед інших мотиваційних чинників викладачі та персонал ЗВО зазначили такі, як почуття обов'язку та відповідальності (24 %), віра в перемогу України (18 %) [9]. Загальновідомо, що проблеми психологічного характеру, створюють перепони у налагодженні комунікативного зв'язку між учасниками освітнього процесу. Тому ми переконані, що всі учасники освітнього процесу в умовах воєнного стану потребують актуальної психологічної підтримки. Для реалізації психологічної підтримки міністерство розробило певний алгоритм дій, шляхом розміщення на офіційному сайті рекомендаційних порад. Для контролю емоційного стану та психологічного здоров'я було створено команду волонтерів-психологів при МОН України з метою розробки та реалізації проєктів з психологічної підтримки учасників освітнього процесу, вебінарів тощо [10].

По-третє, на порядку денному повинно стояти питання забезпечення якості освіти. Не всі ЗВО змогли якісно підготувати платформу дистанційного доступу до навчання. Зазначимо, що запровадження дистанційної форми в освітній процес вітчизняними закладами вищої освіти було обумовлено вимогами протиепідемічного законодавства з метою запобігання поширенню коронавірусної інфекції. І цей формат тривав понад два роки і став неабияким викликом для системи освіти. З іншого боку, дистанційна форма навчання спонукала всіх учасників освітнього процесу до засвоєння необхідних технологій та сучасних інструментів дистанційної освіти. Пандемія як мотиватор широкого застосування онлайн-технологій спонукала спільноту вищої освіти підвищити рівень своєї цифрової та англійської компетентності, здобути навички



розроблення інструментарію та технологій дистанційного формату. Такі організаційні заходи підвищують не тільки доступність, але й забезпечують належну якість вищої освіти в умовах війни. Адаптація викладацьких курсів, системи оцінювання та методів викладання в сучасний алгоритм дистанційних технологій, запис відео-лекцій, вибір креативних безпечних локацій, впровадження синхронного та асинхронного режиму дистанційного навчання та потужний потенціал науково-педагогічних працівників ЗВО – це переможний освітній десант, який допомагає тримати освітній фронт України.

На наш погляд, трансформація і відновлення системи вищої освіти в умовах викликів воєнного стану, повинні концентруватись у декількох напрямках. Основний перелік актуальних проблем у сфері освіти і науки, що виникли у зв'язку із запровадженням воєнного стану в Україні, було сформульовано профільним комітетом Верховної Ради України на підставі подання профільного міністерства [11]. Основними серед них є такі:

- 1) проведення аудиту інфраструктури втрат; розробка плану відновлення освітньої інфраструктури;
- 2) організація та проведення вступної кампанії;
- 3) формування державного замовлення на підготовку кадрів в умовах війни;
- 4) здійснення аудиту переміщених закладів вищої освіти;
- 5) запровадження змін та програми лояльності в оплаті за контрактну форму навчання;
- 6) внесення необхідних змін до ЗУ «Про вищу освіту» в частині пролонгації термінів діяльності тимчасового складу НАЗЯВО та політики створення корпоративних ВНЗ;
- 7) запуск пілотних проєктів щодо створення корпоративних ЗВО на засадах державно-приватного партнерства у повоєнний час;
- 8) регулювання програм академічної мобільності в умовах війни;
- 9) розробка заходів щодо залучення іноземців до вступу до вітчизняних ЗВО упродовж року;
- 10) розробка мотиваційних програм для повернення в Україну здобувачів вищої освіти, які виїхали за кордон у зв'язку з війною;
- 11) унормування ліцензійних умов для вступу на регульовані спеціальності.

Запропоновані міністерством освіти і науки України заходи, радше за все, можна назвати як заходи першої лінії, адже вони не стосуються багатьох інших функціоналів системи вищої освіти в Україні. Тож у доповнення зазначених міністерством основних напрямів публічноуправлінської діяльності, які відповідають вимогам змісту і часу можемо додати ще кілька, на наш погляд, також, першочергових, які формують стійкість вітчизняної системи вищої школи. Перший напрям – це збереження науково-педагогічного потенціалу ЗВО. Це важливий напрям розвитку якості вищої освіти у складних умовах сьогодення. Певні кроки вже зроблено і урядом, і міністерством. Однак доцільно звернути

ще додаткової уваги на матеріальні стимули для науково-педагогічних працівників (підвищення заробітної плати, надання додаткової відпустки та інше), так і на соціальні умови забезпечення їх професійної діяльності. Другий напрям – це підвищення рівня якості вищої освіти, шляхом модернізації мережі закладів вищої освіти, а саме розвитку та державної підтримки спроможної мережі ЗВО. Інституційні лідери мають впливати на організаційну, наукову, освітню культуру, мотивувати розвиток дистанційної освіти; запровадження освітніх інновацій; створення індустрії сучасних засобів навчання тощо. Третій напрям – це використання сучасних освітніх програм, технологій, інформаційних ресурсів, партнерство ЗВО з промисловістю, наукою, іншими закладами освіти як вітчизняними, так і зарубіжними, формування інноваційного середовища тощо. Освітні програми вітчизняних ЗВО повинні адаптуватись під потреби сучасного ринку праці, створення тісного комунікативного взаємозв'язку між роботодавцями та закладами вищої освіти, як у період воєнного стану, так і в період повоєнної відбудови.

Українська держава робить впевнені кроки у формуванні бачення відбудови і трансформації системи вищої освіти в умовах війни та в повоєнний період. Одним з головних пріоритетних напрямів розвитку системи вищої освіти є консолідація з міжнародними партнерами, для вдосконалення та впровадження новітніх технологій та сучасних підходів на шляху реформ. Для вирішення нагальних проблем, які виникли внаслідок повномасштабного воєнного вторгнення російської федерації, команда МОН України постійно проводить міжнародні перемовини із закордонними партнерами. ЮНІСЕФ, ЮНЕСКО, Світовий банк, державні та приватні організації, приватні особи радо відгукнулись на потреби вітчизняної галузі освіти та беруть активну участь у наданні допомоги [12]. Глобальна ініціатива з підтримки України в умовах війни (United24) дала змогу відкрити Національним банком України рахунок для МОН України на збір коштів, які будуть направлені на відновлення пошкоджених і зруйнованих ЗВО, та покриття інших освітніх потреб які виникають за час війни. Все це демонструє нові підходи в удосконаленні економічного механізму публічного управління системою вищої освіти в Україні.

**Висновки дослідження та пропозиції подальших наукових розвідок у цьому напрямі.** Проведений аналіз основних викликів, що повстали у період повномасштабної війни перед системою вищої освіти, показав, що заклади вищої освіти вперше в історії незалежності зазнали руйнівних наслідків впливу зовнішнього чинника як у вимірі інфраструктурному (40 % ЗВО були розташовані на території активних бойових дій та мали ризик руйнувань і пошкоджень та вперше були змушені до переміщення), так і у вимірі людського капіталу (виїзд студентів та науково-педагогічних працівників за межі регіонів чи за межі країни). Такий подвійний тиск на систему вищої освіти, до якого вона була практично не готова, загрожував майже крахом вітчизняній системі освіти. Однак українські ЗВО витримали це випробування війною і надалі успішно функціонують, забезпечуючи надання гарантованих державою освітніх

послуг в умовах воєнної кризи. Війна, як і попередня пандемічна криза, тільки прискорила реформаційний рух в системі освіти, який було розпочато в рамках євроінтеграційного курсу української держави. Результатом проведеної трансформації вітчизняної системи вищої освіти має стати нова модель управління на основі упровадження таких принципів європейських стандартів вищої освіти як висока якість, доступність, інклюзивність та екологічність освітніх послуг на основі розвитку спроможної мережі університетів. Через високу актуальність представленої тематики вважаємо за необхідне у майбутньому продовжувати здійснення наукової розвідки за цим напрямком.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про мобілізацію : Указ Президента України від 24 лютого 2022 року № 65. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/65/2022#Text>
2. Тенденції організації дистанційного навчання у закладах фахової передвищої та вищої освіти в умовах карантину у 2020/2021 навчальному році. Аналітична довідка. URL: <https://nus.org.ua/wp-content/uploads/2021/02/37776.pdf>
3. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011#n2591](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#n2591)
4. Загальний огляд гуманітарної ситуації в Україні. Аналітична записка. Пищуліна О. URL: [https://razumkov.org.ua/images/2022/07/05/2022\\_ANALIT\\_ZAPIS.pdf](https://razumkov.org.ua/images/2022/07/05/2022_ANALIT_ZAPIS.pdf)
5. Про функціонування галузі освіти в умовах воєнного стану : лист МОН від 02.03.2022 № 1/3319-22. URL: [https://uon.cg.gov.ua/web\\_docs/2143/2022/04/docs/1\\_3319-22.pdf](https://uon.cg.gov.ua/web_docs/2143/2022/04/docs/1_3319-22.pdf)
6. Про деякі питання організації роботи закладів фахової передвищої, вищої освіти на час воєнного стану : наказ МОН від 07.03.2022 № 235. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0235729-22#Text>
7. Про внесення змін до деяких законів України щодо державних гарантій в умовах воєнного стану, надзвичайної ситуації або надзвичайного стану : Закон України від 15.03.2022 № 2126-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2126-20#Text>
8. Anton Kurapov, Valentyna Pavlenko, Alexander Drozdov, Valentyna Bezliudna, Alexander Reznik & Richard Isralowitz. Toward an Understanding of the Russian-Ukrainian War Impact on University Students and Personnel. 2022. DOI: <https://doi.org/10.1080/15325024.2022.2084838>
9. Як контролювати емоційний стан під час воєнного стану? Поради психологів. М-во освіти і науки України. URL: <https://mon.gov.ua/ua/news/yak-kontrolyuvati-emocijnij-stan-pid-chas-voynenogo-stanu-poradi-psihologiv>
10. Вища освіта в умовах війни очима студентів. Презентація. URL: [https://spa.ukma.edu.ua/wp-content/uploads/2022/09/pres\\_090922.pdf?fbclid=IwAR1yXj20Vbqdq1mSG4WMr34MAdb56xr2uB2qluKwRfbHT9QUtgR051VNziA](https://spa.ukma.edu.ua/wp-content/uploads/2022/09/pres_090922.pdf?fbclid=IwAR1yXj20Vbqdq1mSG4WMr34MAdb56xr2uB2qluKwRfbHT9QUtgR051VNziA)
11. Пропозиції МОН України до розгляду на засіданні Комітету ВПУ з питань освіти, науки та інновацій від 20.04.22. URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/rizne/2022/05/13/Inform.MON.shchodo.pyt.vynesen.na.zasid.Kom.VRU.z.pytan.osvity.pdf>
12. Освіта України в умовах воєнного стану: інформаційно-аналітичний збірник. 2022 р. URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/zagalna%20serednya/serpneva-konferencia/2022/Mizhn.serpn.ped.nauk-prakt.konferentsiya/Inform-analityc.zbirn-Osvita.Ukrayiny.v.umovakh.voyennoho.stanu.22.08.2022.pdf>

*Стаття надійшла до редакції 13.10.2022 р.*

*Стаття рекомендована до друку 15.11.2022 р.*

**Makurina O. A.,**

*assistant of the Computer Systems Software Department*

*Dnipro University of Technology,*

*19, Dmytro Yavornytskyi Ave., Dnipro, 49005, Ukraine*

*e-mail: [Serpukhovytova.O.A@nmu.one](mailto:Serpukhovytova.O.A@nmu.one) <https://orcid.org/0009-0000-9928-3773>*

**Khozhylo I. I.,**

*D.Sc. in Public Administration, Full Professor,*

*Professor of Public Administration and Local Self-Government Department*

*Dnipro University of Technology,*

*19, Dmytro Yavornytskyi Ave., Dnipro, 49005, Ukraine*

*e-mail: [i.khozhylo@gmail.com](mailto:i.khozhylo@gmail.com) <https://orcid.org/0000-0001-8532-4108>*

## **THE HIGHER EDUCATION SYSTEM OF UKRAINE IN THE CONDITIONS OF WAR: ASPECTS OF SUSTAINABILITY**

**Annotation.** The article is devoted to the consideration of the main challenges and problems that were identified in the higher education system of Ukraine in the conditions of a full-scale war. It has been proven that before the war, the main challenges and problems in the higher education system were mainly focused in the field of industry. It was established that in the pre-pandemic period, problems and challenges in the higher education system were mainly caused by the need to implement the tasks of the European integration course of the Ukrainian state and enter the single European educational space. With the beginning of quarantine restrictions and the legal regime of martial law, the problems and challenges facing the higher education system of Ukraine changed the location of internal origin to an externally determined space. It is substantiated that since 2020, the challenges and problems that were formed as systemic and those that had an extra-branch origin became dominant for the system of higher education in Ukraine. Institutions of higher education of Ukraine in such conditions built the trajectory of their functioning and development taking into account, first of all, the requirements of safety, accessibility and quality of the educational process, development of human capital in the system of higher education. It was determined that the transformation of the higher education system in the conditions of war has content and time characteristics. A list of priority directions for the development of the higher education system in Ukraine for the near future has been created. A conclusion was made about the need for the consolidation of the Ukrainian educational community and international partners for the implementation of innovative approaches in the development of the higher education system in Ukraine in the post-war period.

**Keywords:** *public management and administration, higher education system, war, educational process, higher education institutions.*

### **REFERENCES**

1. Pro mobilizatsiiu: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 24 liutoho 2022 roku № 65. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/65/2022#Text>
2. Tendentsii orhanizatsii dystantsiinoho navchannia u zakladakh fakhovoi peredvyshchoi ta vyshchoi osvity v umovakh karantynu u 2020/2021 navchalnomu rotsi. *Analitchna dovidka*. URL: <https://nus.org.ua/wp-content/uploads/2021/02/37776.pdf> [in Ukrainian].
3. Uhoda pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu, z odniiei storony, ta Yevropeiskym Soiuzom, Yevropeiskym spivtovarystvom z atomnoi enerhii i yikhnyimy derzhavamy-chlenamy, z inshoi storony. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011#n2591](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#n2591)
4. Zahalnyi ohliad humanitarnoi sytuatsii v Ukraini. *Analitchna zapyska*. Pyschulina O. URL: [https://razumkov.org.ua/images/2022/07/05/2022\\_ANALIT\\_ZAPIS.pdf](https://razumkov.org.ua/images/2022/07/05/2022_ANALIT_ZAPIS.pdf)
5. Pro funktsionuvannia haluzi osvity v umovakh voiennoho stanu: lyst MON vid 02.03.2022 № 1/3319-22. URL: [https://uon.cg.gov.ua/web\\_docs/2143/2022/04/docs/1\\_3319-22.pdf](https://uon.cg.gov.ua/web_docs/2143/2022/04/docs/1_3319-22.pdf)

6. Pro deiaki pytannia orhanizatsii roboty zakladiv fakhovoi peredvyshchoi, vyshchoi osvity na chas voiennoho stanu: nakaz MON vid 07.03.2022 No. 235. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0235729-22#Text>

7. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy shchodo derzhavnykh harantii v umovakh voiennoho stanu, nadzvychnoi situatsii abo nadzvychnoho stanu: Zakon Ukrainy vid 15.03.2022 № 2126-ІKh. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2126-20#Text>

8. Anton Kurapov, Valentyna Pavlenko, Alexander Drozdov, Valentyna Bezliudna, Alexander Reznik & Richard Isralowitz (2022). Toward an Understanding of the Russian-Ukrainian War Impact on University Students and Personnel. DOI: <https://doi.org/10.1080/15325024.2022.2084838> [in Ukrainian].

9. Іак kontroliuvaty emotsiinyi stan pid chas voiennoho stanu? Porady psykholohiv / M-vo osvity i nauky Ukrainy. URL: <https://mon.gov.ua/ua/news/yak-kontrolyuvati-emociynij-stan-pid-chas-voyennogo-stanu-poradi-psiologiv>

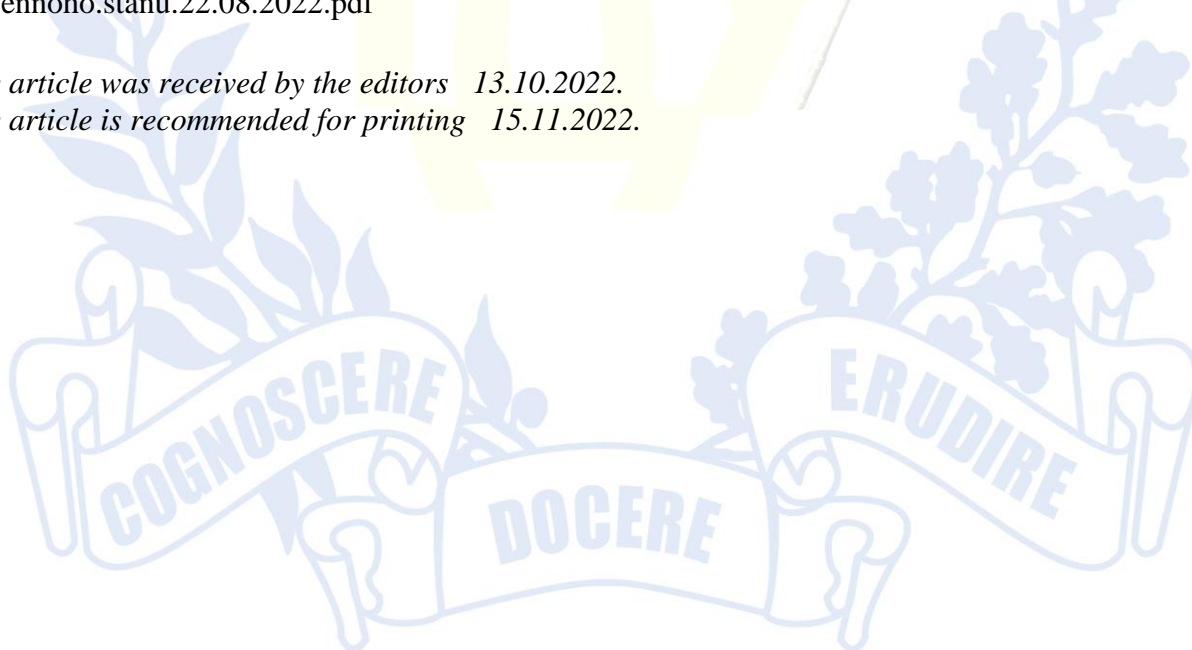
10. Vyshcha osvita v umovakh viiny ochyma studentiv. Prezentatsiia. URL: [https://spa.ukma.edu.ua/wp-content/uploads/2022/09/pres\\_090922.pdf?fbclid=IwAR1yXj20Vbqdg1mSG4WMr34MAdb56xr2uB2qluKwRfbHT9QUtgR051VNziA](https://spa.ukma.edu.ua/wp-content/uploads/2022/09/pres_090922.pdf?fbclid=IwAR1yXj20Vbqdg1mSG4WMr34MAdb56xr2uB2qluKwRfbHT9QUtgR051VNziA) [in Ukrainian].

11. Propozytsii MON Ukrainy do rozghliadu na zasidanni Komitetu VRU z pytan osvity, nauky ta innovatsii vid 20.04.22. URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/rizne/2022/05/13/Inform.MON.shchodo.pyt.vynesen.na.zasid.Kom.VRU.z.pytan.osvity.pdf> [in Ukrainian].

12. Osvita Ukrainy v umovakh voiennoho stanu: informatsiino-analitychnyi zbirnyk. 2022 r. URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/zagalna%20serednya/serpneva-konferencia/2022/Mizhn.serp.n.ped.nauk-prakt.konferentsiya/Inform-analyt.c.zbirn-Osvita.Ukrayiny.v.umovakh.voyennoho.stanu.22.08.2022.pdf>

*The article was received by the editors 13.10.2022.*

*The article is recommended for printing 15.11.2022.*



DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2022-2-11>

УДК 351

*Кондратьєва Інна Миколаївна,**Генеральний директор**КНП «Козелецький ЦПМСД» Козелецької селищної ради**вулиця Соборності, 24, с.м.т. Козелець, Чернігівський район, Чернігівська область, 17000, Україна**e-mail: [kondrateva.inna44@gmail.com](mailto:kondrateva.inna44@gmail.com) <https://orcid.org/0009-0000-2896-2277>*

## РОЗВИТОК СІЛЬСЬКОЇ МЕДИЦИНИ В УКРАЇНІ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

**Анотація.** У статті представлено аналіз проблем розвитку сільської медицини в Україні в сучасних умовах. Заявлена тема дослідження охоплює часові рамки реалізації медичної реформи з 2018 року по теперішній час, включно з періодом пандемії COVID-19 та повномасштабної війни російської федерації проти України. Визначено, що у цей період розвиток медичних закладів сільській місцевості позначився великими організаційно-функціональними змінами. Підтверджено, що знаковою подією у розбудові нової моделі управління медичною сферою сільських територій стала зміна законодавчого забезпечення. Визначено, що прийнятий у 2017 році Закон України «Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування населення у сільській місцевості» має статус законодавчого акту спеціальної дії. Закон регламентує основні принципи реалізації публічноуправлінської діяльності щодо розвитку сільської медицини шляхом визначення кола суб'єктів суспільних відносин у зазначеній сфері; окреслення основних напрямків галузевого розвитку; реалізації ефективної кадрової політики; запровадження телемедичних послуг та місцевих програм розвитку медичної галузі на селі. Доведено, що розвиток сільської медицини в Україні повинен мати ознаки галузевої інтеграції в нормативно-правових документах стратегічного змісту, які приймаються на національному та місцевому рівні. Підтверджено, що публічноуправлінська увага щодо розвитку сільської медицини в Україні в сучасних умовах, а саме в умовах війни, повинна бути зосередженою на розбудові спроможної мережі медичних закладів як державного пріоритету у наданні якісних та доступних послуг. Окреслено проблемне поле діяльності у цьому напрямку для органів місцевого самоврядування та розроблено пропозиції для удосконалення управління розвитком сільської медицини у період дії воєнного стану та повоєнної відбудови.

**Ключові слова:** публічне управління та адміністрування, сільська медицина, охорона здоров'я, стратегія розвитку, війна, пандемія COVID-19.

**Постановка проблеми.** Обраний нашою державою євроінтеграційний курс дозволяє позиціонувати Україну на міжнародній арені де-факто не тільки як незалежну правову демократичну та соціальну державу, а навіть більше [1]. Із поглибленням курсу євроінтеграційних змін українська держава стає дедалі більш впізнаваною для найближчих країн-партнерів Європейського регіону як країна, яка має дуже розвинену галузь ІТ, промисловий комплекс та будівельну галузь, а також дуже потужний аграрний сектор.

**Як цитувати:** Кондратьєва І. М. Розвиток сільської медицини в Україні в сучасних умовах. *Державне будівництво*. 2022. № 2 (32). С. 118–127. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2022-2-11>

**In cites:** Kondratyeva, I.M. (2022). Development of rural medicine in Ukraine in modern conditions. *State Formation*, 2 (32), 118–127. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2022-2-11> [in Ukrainian].

© Кондратьєва І. М., 2022

Навіть в умовах повномасштабної війни, яку було розпочато країною-агресором, українська держава продовжувала виконувати раніше взяті на себе державні зобов'язання щодо експорту зерна, олії, меду та багато іншої сільськогосподарської продукції. В умовах повномасштабної війни на міжнародній арені Україна позиціонує себе не тільки як країна, яка захищає свої кордони від зовнішньої збройної агресії, але й як конкурентоспроможна аграрна країна та найбільший експортер зернових культур серед країн Євразії. Тож стратегічний розвиток цього напрямку зовнішньоекономічної діяльності потребує, безумовно, й належного розвитку трудових ресурсів на селі. А відтак в сучасних умовах постає необхідним актуалізувати напрям розвитку соціальної сфери села, а саме доступність та якість медичної допомоги з метою забезпечення належного рівня розвитку людського капіталу української держави.

**Аналіз останніх публікацій за проблематикою.** Дослідження проблематики публічного управління у сфері охорони здоров'я завжди було у центрі уваги вітчизняних науковців. Зокрема, питанням інноваційного розвитку управління медичною галуззю присвячені роботи Д. Карамішева [2]. Механізми управління медичною сферою в умовах реалізації медичної реформи крізь призму нової ролі органів місцевого самоврядування досліджувала І. Хожило [3]. Але говорячи про державну політику соціального розвитку села ми повинні усвідомлювати, що це є комплексним поняттям, адже в його основу покладено принцип соціальної справедливості. Жителям сільської місцевості так само, як і містянам, українська держава гарантує за Основним Законом реалізацію всіх соціальних прав без жодних обмежень, у тому числі й право на доступну та якісну медичну допомогу та медичні послуги [3]. Про актуальність державної уваги до соціального розвитку села раніше зазначали у своїх працях вітчизняні дослідники Ю. Гаруст, А. Заздравнов, Г. Микула, З. Тітенко, А. Чирков, Г. Шауренко [4–9] та інші. Однак, вивчення наукової періодики стосовно заявленої теми дослідження за період пандемії COVID-19 та повномасштабної війни (2020-2023 рр.) показало, що наукова розробка цього напрямку трохи загальмувалась. Проте актуальність проблеми розвитку сільських територій на деокупованих та прифронтових зонах, які приймають і переселенців, і надають медичну допомогу місцевим жителям чи пораненим військовослужбовцям, є надзвичайно високою. Тому все вищезначене спонукає до здійснення даного наукового дослідження.

**Мета дослідження** полягає у вивченні теоретичних та практичних підходів в реалізації публічного управління розвитком сільської медицини в сучасних умовах на основі аналізу комплексу актуальних проблем.

**Викладення основного матеріалу дослідження.** Ще до отриманням статусу незалежної держави, а саме у 1990 р. було прийнято важливий Закон Української РСР «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» [10]. Цей закон і донині є чинним, адже на кілька десятиліть вперед він окреслив основні

напрямки політики української держави щодо розвитку агропромислового комплексу України у поєднанні із пріоритетним розвитком соціальної сфери села. Закон визначає засади державного інвестування розвитку соціальної сфери села та агропромислового комплексу, тобто держава на законодавчому рівні закріплює за собою обов'язковість інвестицій у будівництво об'єктів медичної сфери (стаття 6 Закону). Розпорядниками державних коштів цільового призначення у соціальній сфері визначено органи місцевого та регіонального самоврядування, місцеві державні адміністрації. Держава також створює позитивний інвестиційний клімат для підприємств приватної сфери, які окрім основної діяльності, забезпечують додатково розвиток сільських медичних закладів, а саме звільнення від податків (стаття 7 Закону). Принцип соціальної захищеності селян та сільськогосподарського виробництва змістовно спрямований на утвердження пріоритету села у порівнянні з містом при спорудженні закладів охорони здоров'я чи наданні медичних послуг за науково обґрунтованими нормативами (стаття 7 Закону).

У подальшому принцип пріоритетності соціального розвитку села був додатково закріплений і в інших нормативно-правових документах. Так, Державна цільова програма розвитку українського села на період до 2015 року вже мала окремий розділ «Розвиток медичного обслуговування» [11]. Цією програмою українська держава вперше на національному рівні закріплювала в правовому полі пріоритетність розвитку у сільській місцевості закладів первинної медичної (медико-санітарної) допомоги на засадах сімейної медицини. Тож можемо констатувати, що цим документом українська держава закріплювала розвиток аграрного сектору у тісному зв'язку з розвитком соціального сектору, і особливий акцент у постанові було зроблено на необхідності розвитку сільської медицини. І тут доречно зазначити, що мова про медичну складову соціального розвитку села йдеться не у документах профільного Міністерства охорони здоров'я України, а розвиток медичної сфери села регламентується у правовому полі й донині чинного аграрного законодавства України [11].

Імплементация Верховною Радою України Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, яка відбулася у 2014 р., сформувала міцне підґрунтя для подальшого розвитку державної політики підтримки та розвитку сільської медицини [1]. Підписана Угода стала основою для подальшого удосконалення правових механізмів державного управління розвитком сільської медицини.

У рамках проведеного дослідження ми опрацювали сучасну нормативно-правову базу з питань реалізації державної політики розвитку сільських територій та встановили, що за період з 2015 по 2023 рр. Верховною Радою України було прийнято близько 26-ти законодавчих актів. Окремо зупинимось на деяких із них. Так, у 2015 р. була затверджена Концепція Державної цільової програми розвитку аграрного сектору економіки на період до 2022 р. [12].



Цей стратегічний документ націлений на досягнення соціально спрямованого розвитку аграрного сектору економіки, який виробляє близько 20 % валового національного продукту. Розвиток аграрного сектору економіки, відповідно до змісту Концепції, відбувався на основі подальшого розвитку соціальної інфраструктури, у тому числі інфраструктури медичної галузі. Тобто, концептуальні підходи в розробці нової моделі управління розвитком сільської медицини ґрунтувались на необхідності розвитку мережі медичних закладів. Такий підхід у функціональному відношенні забезпечував багатопрофільність надання медичних послуг населенню сільських територій.

У 2017 р. вперше в історії незалежної України було прийнято Закон України спеціальної дії «Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості» [13]. Державне регулювання розвитку сільської медицини в період незалежності, переважно, здійснювалось на засадах загальноприйнятих законів, а з 2017 р. – здійснюється в рамках закону спеціальної дії (табл. 1).

Таблиця 1

Державне регулювання розвитку сільської медицини в Україні:  
законодавчі аспекти (складено автором)

Table 1

State regulation of the development of rural medicine in Ukraine:  
legislative aspects (compiled by the author)

Рік прийняття	Закони України	
	загальної дії	спеціальної дії
1990	«Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві»	не приймалися
1993	Основи законодавства України про охорону здоров'я	
1996	Конституція України	
1997	"Про місцеве самоврядування в Україні"	
1999	"Про місцеві державні адміністрації"	
2004	"Про державні цільові програми"	
2015	"Про засади державної регіональної політики"	
2017	Закон України "Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення"	Закон України «Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості»

Прийнятий закон (табл. 1) визначав для органів влади всіх рівнів коло зобов'язань, спрямованих на підвищення доступності, ефективності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості. У межах дії цього закону у статті 1 Закон визнає сільськими територіями ті території, що знаходяться за адміністративними межами міст Києва, Севастополя та міст обласного значення. Тобто, законодавець зараховував до закладів сільської медицини також профільні установи, що функціонують у невеликих містах України. І тут ми маємо певну правову дилему – яким чином ця законодавча норма узгоджується

з принципами адміністративно-територіальної реформи України. Адже за таких умов, більшість суб'єктів, які законтрактовані Національною службою здоров'я України як надавачі медичних послуг, фактично можна вважати такими, що належать до мережі сільських закладів охорони здоров'я та мають певні пріоритети в отриманні державної фінансової підтримки для свого розвитку. Хоча з іншого боку, у статті 7 цього ж закону вітчизняний законодавець відносить до закладів сільської місцевості такі як: центральні районні лікарні, центри первинної медичної (медико-санітарної) допомоги, фельдшерсько-акушерські/фельдшерські пункти, амбулаторії, медичні пункти, медичні кабінети, мобільні медичні кабінети, аптечні пункти. Крім того, медичне обслуговування сільського населення можуть здійснювати лікарі загальної практики - сімейні лікарі та лікарі інших спеціальностей, які надають первинну медичну допомогу, наприклад, стоматологи чи педіатри у разі їх реєстрації як фізичні особи – підприємці та мають відповідну ліцензію МОЗ України на здійснення медичної практики. Закон також визначає, що медичне обслуговування населення сільських територій вищеназваними суб'єктами фінансується на договірній основі відповідним розпорядником бюджетних коштів. Таким розпорядником коштів державного бюджету з 2018 р. виступає Національна служба здоров'я України.

Необхідно зазначити, що з прийняттям Закону України Закон України "Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення" [14] для закладів системи охорони здоров'я дещо покращилась ситуація із фінансуванням наданих населенню послуг. Але цей закон знівелював пріоритетність розвитку сільської медицини як окремої складової національної моделі охорони здоров'я. На органи місцевого самоврядування окладались обов'язки утримання мережі закладів охорони здоров'я, але в умовах обмежених ресурсів села це завдання надзвичайно складно виконується. Законом не передбачено застосування окремих коефіцієнтів та надбавок за складність роботи у сільській місцевості. Такий підхід демотивує, з одного боку, молодих медичних працівників розпочинати професійну діяльність у сільській місцевості та підсилює дефіцит медичних кадрів на селі, а з іншого боку – змушує населення через відсутність медичних кадрів звертатись за допомогою до міських закладів охорони здоров'я. Так, на практиці більшість сільського населення, що проживає у радіусі 20-30 км від найближчого міста чи обласного центру, частіше за все звертається за медичними послугами до консультативної поліклініки обласної лікарні або до приватних медичних центрів, сплачуючи при цьому за медичні послуги із власної кишені.

Наступною дилемою публічноуправлінського змісту слід назвати проблему організації роботи фельдшерсько-акушерських пунктів (ФАП). Управлінська проблема полягає у тому, що з одного боку, Закон України «Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості» [13] визначає серед закладів, що надають медичну допомогу жителям сільських територій такі суб'єкти як ФАП, але вони не існують в

адміністративних межах міст обласного підпорядкування, хоча закон відносить саме такі міста до сільських територій. Ми підтримуємо думку дослідників Гаруста Ю. В., Кравченко Л. Л., Павленко Б. О. про те, що опорними пунктами надання медичних послуг у сільській місцевості є саме фельдшерсько-акушерські та медичні пункти [4]. Це, так би мовити, перша лінія допомоги, яку надають кваліфіковані медичні працівники. У той же час, правове забезпечення управління цими суб'єктами системи сільської медицини, залишається й надалі практично не розвиненим. До нормативних актів прямої дії, що визначають порядок функціонування ФАПів в Україні можна віднести Положення «Про фельдшерсько акушерський/фельдшерський пункт» [15]. Побічно ця ланка сільської медицини згадується також і в Законі України «Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості» [13]. Дослідники зазначають, що такий підхід з відсутністю нормативно-правового забезпечення роботи ФАПів є абсолютно хибним, зважаючи на те, що майже третина населення України проживає у сільській місцевості, а правове регулювання суспільних відносин у цьому питанні залишається й досі нерегульованим. Умови правового вакууму врегулювання зазначеної проблеми, дефіцит медичних кадрів на селі призводять до закриття ФАПів як первинної ланки сільської медицини та опосередковано впливає, а більше – навіть значно поглиблює демографічну кризу та відтік молоді із сільських територій до інших населених пунктів, таких як об'єднані територіальні громади, де ФАПівська медична допомога відповідає щонайменше критерію доступності. Крім того, й до сих пір залишається невирішеним питання щодо фінансування ФАПів. На законодавчому рівні ця проблема залишається відкритою, а на рівні територіальних органів влади (сільська, селищна рада), особливо в депресивних регіонах з населенням менше 500 осіб ця проблема взагалі є невирішальною не тільки через брак фінансування, а навіть через брак житла для медичних працівників, відсутність інтернету та іншої соціальної інфраструктури. Все вищезначене підтверджує необхідність удосконалення нормативно-правового забезпечення розвитку сільської медицини на сучасному етапі. Необхідно прийняти відповідний регуляторний акт, яким будуть унормовані організаційні питання діяльності ФАПів, їх завдання та функції. На наше переконання питання фінансового забезпечення ФАПів слід залишити повністю за державою. Тільки за таких умов ми можемо говорити, що на селі втримаються люди, а держава забезпечить гідні умови праці для медичних працівників засади та розвиток і збереження трудового капіталу Української держави, просуваючи її бренд на міжнародній арені як держави з потужним аграрним сектором.

**Результати дослідження.** В сучасних умовах поглиблюються процеси децентралізації, адже з початком повномасштабної війни та значним потоком внутрішньо переміщених осіб у сільській місцевості зростає попит на житло, а відповідно зростає попит на якісні соціальні послуги, насамперед на послуги охорони здоров'я. Тому головним викликом для органів місцевого

самоврядування постає питання власної спроможності, достатності власних фінансів для вирішення питань місцевого значення. Задля цього територіальні громади повинні застосовувати інноваційні управлінські підходи, розробляти стратегії розвитку територіальної мережі закладів охорони здоров'я, розробляти та реалізовувати місцеві цільові програми у сфері охорони здоров'я, застосовувати грантрайтинг у пошуку нових джерел для фінансування розвитку галузі охорони здоров'я.

Зазначимо, що децентралізація влади та децентралізація управління системою охорони здоров'я, які відбуваються в Україні майже паралельно, є значним викликом та, водночас, доволі широко відкривають для органів місцевого самоврядування «вікно можливостей». За таких умов територіальні громади отримують змогу самостійно формувати свої бюджети за рахунок сплати місцевих податків та зборів, а також одержувати від держави фінансову підтримку на розвиток територіальної галузі охорони здоров'я. Держава спрямовує кошти до місцевих бюджетів за механізмом субвенції, а вже органи місцевого самоврядування скеровують отримані кошти на розвиток соціальної сфери села – на освіту, медицину, культуру тощо. Крім того, до територіальних громад надходять кошти із різних державних фондів та міжнародних донорів [3].

У той же час слід акцентувати, що в умовах війни на території України виникла велика кількість неплатоспроможних громад. І це є складним завданням для органів влади всіх рівнів, яке полягає у необхідності забезпечення населення якісними та доступними послугами в умовах воєнного стану та обмеженого бюджетного фінансування і фінансової неспроможності громад. Все це спонукає до пошуку нової моделі державного управління розвитком сільської медицини, насамперед, у період повоєнної відбудови.

**Висновки дослідження та пропозиції подальших наукових розвідок у цьому напрямі.** Розгляд основних аспектів публічного управління розвитком сільської медицини в Україні в сучасних умовах можемо зробити кілька узагальнень та висновків. По-перше, в історичному контексті модель публічного управління розвитком сільської медицини в Україні була міцно інтегрована в систему розвитку аграрної сфери. По-друге, правовий механізм управління розвитком сільської медицини у період з 1991 по 2017 роки ґрунтувався на законах загальної дії, імплементуючи окремі аспекти медичного забезпечення сільських територій до нормативних актів загальної дії без урахування територіальних особливостей сфери охорони здоров'я у сільській місцевості. По-третє, прийняття закону спеціальної дії «Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості» не вирішило головних питань щодо фінансування первинної ланки сільської медицини, якими є фельдшерсько-акушерські пункти та не визначило остаточно суб'єкт, який повинен здійснювати їх фінансове забезпечення. Також, зазначимо, що в сучасних умовах, через втрату фінансових коефіцієнтів пріоритетності закладам сільської місцевості надзвичайно складно конкурувати з потужними міськими лікарнями в процедурах контракування медичних

послуг та їх оплати за рахунок коштів державного бюджету. Все вищезначене підтверджує актуальність подальших наукових розвідок за цим напрямком з метою удосконалення правового, організаційного та економічного механізмів управління розвитком сільської медицини в Україні.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами від 21.03.2014. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text)
2. Карамішев Д. В. Концепція інноваційних перетворень: міжгалузевий підхід до реформування системи охорони здоров'я (державно-управлінські аспекти) : монографія. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2004. 304 с.
3. Khozhylo I. et al. Local selfgovernment in the focus of the medical reform in Ukraine: analysis of powers. Theoretical and Empirical Researches in Urban Management (TERUM). 2020. Vol. 15. Issue 2. URL: <http://um.ase.ro/no152/2.pdf>
4. Гаруст Ю. В., Павленко Б. О., Кравченко Л. Л. Фельдшерсько-акушерські пункти в рамках медичної реформи. URL: [https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream-download/123456789/78474/1/Pavlenko\\_feldshersko\\_akusherski\\_punkti.pdf](https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream-download/123456789/78474/1/Pavlenko_feldshersko_akusherski_punkti.pdf)
5. Заздравнов А. А. Сільська медицина в соціально-економічному аспекті. URL: <https://repo.knmu.edu.ua/handle/123456789/26865>
6. Микула Г. Сталий розвиток та сімейна медицина Прикарпаття. Сімейна Медицина. Європейські практики. 2022. 3. 54–55. DOI: <https://doi.org/10.30841/2786-720X.3.2022.273915>
7. Тітенко З. М. Бюджетна децентралізація як фактор розвитку сільських територій України. *Агросвіт*. 2020. № 7. С. 87–91. DOI: <https://doi.org/10.32702/2306-6792.2020.7.87>
8. Чирков А. Сучасні проблеми публічного управління забезпечення територіальних громад медичними послугами стоматології. Публічне управління та адміністрування: актуальні проблеми теорії та практики: тези доповідей I Всеукраїнської науково-практичної інтернет-конференції студентів, аспірантів та молодих вчених. Київ : ДУТ, 2022. С. 54–57. URL: [https://dut.edu.ua/uploads/p\\_2628\\_62773067.pdf#page=54](https://dut.edu.ua/uploads/p_2628_62773067.pdf#page=54)
9. Шауренко А. В. Проблеми та перспективи розвитку сільської медицини 1991–2005 рр. (на прикладі Вінницької, Кіровоградської, Черкаської областей). *Наукові праці історичного факультету Запорізького національного університету*. 2015. Вип. 42. С. 215–218. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npifznu\\_2015\\_42\\_43](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npifznu_2015_42_43)
10. Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві : Закон УРСР від 17 жовтня 1990 року № 400. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/400-12#Text>
11. Про затвердження Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року : Постанова КМУ від 19 вересня 2007 р. № 1158. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1158-2007-%D0%BF?find=1&text=%D0%B7%D0%B4%D0%BE%D1%80%D0%BE#Text>
12. Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку аграрного сектору економіки на період до 2022 року : Розпорядження КМУ від 30 грудня 2015 р. № 1437-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1437-2015-%D1%80#Text>
13. Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості : Закон України № 2206-VIII від 14 листопада 2017 року. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2206-19>

14. Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення : Закон України від 19 жовтня 2017 року № 2168. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2168-19#Text>

15. Положення про фельдшерсько-акушерський/фельдшерський пункт : Наказ МОЗ України від 27.07.2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1169-16#Text>

*Стаття надійшла до редакції 10.10.2022 р.*

*Стаття рекомендована до друку 12.11.2022 р.*

**Kondratyeva I. M.,**

*Chief Director communal non-profit enterprise "Kozeletsky CPMSD"  
of the Kozeletsk settlement council*

*24 Sobornosti Street, s.m.t. Kozelets, Chernihiv district, Chernihiv region, 17000, Ukraine*

*e-mail: [kondrateva.inna44@gmail.com](mailto:kondrateva.inna44@gmail.com) <https://orcid.org/0009-0000-2896-2277>*

## **DEVELOPMENT OF RURAL MEDICINE IN UKRAINE IN MODERN CONDITIONS**

**Annotation.** The article presents an analysis of the problems of the development of rural medicine in Ukraine in modern conditions. The declared research topic covers the time frame of the implementation of the medical reform from 2018 to the present, including the period of the COVID-19 pandemic and the full-scale war of the Russian Federation against Ukraine. It was determined that during this period the development of medical institutions in rural areas was affected by major organizational and functional changes. It has been confirmed that a significant event in the development of a new model of management of the medical sphere of rural areas was the change in legislative provisions. It was determined that the Law of Ukraine "On improving the availability and quality of medical care for the population in rural areas" adopted in 2017 has the status of a legislative act of special effect. The law regulates the main principles of implementing public management activities regarding the development of rural medicine by defining the range of subjects of public relations in the specified spheres; outline of the main directions of industry development; implementation of an effective personnel policy; introduction of telemedicine services and local programs for the development of the medical industry in the countryside. It has been proven that the development of rural medicine in Ukraine should have signs of branch integration in regulatory and legal documents of a strategic content, which are adopted at the national and local levels. It has been confirmed that public administrative attention to the development of rural medicine in Ukraine in modern conditions, namely in war conditions, is focused on building a capable network of medical institutions as a state priority in providing quality and affordable services. The problematic field of activity in this direction for local self-government bodies has been outlined and proposals have been developed for improving the management of the development of rural medicine during the period of martial law and post-war reconstruction.

**Keywords:** *public management and administration, rural medicine, health care, development strategy, war, COVID-19 pandemic.*

## **REFERENCES**

1. Uhoda pro asotsiatsiiu mizh ukrainoiu, z odniiei storony, ta Yevropeiskym Soiuzom, Yevropeiskym spivtovarystvom z atomnoi enerhii i yikhnimy derzhavamy-chlenamy vid 21.03.2014. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text) [in Ukrainian].

2. Karamyshev, D.V. (2004). Kontseptsiiia innovatsiinykh peretvoren: mizhhaluzevyi pidkhid do reformuvannia systemy okhorony zdorovia (derzhavno-upravliniski aspekty). Kharkiv : Vyd-vo KharRI NADU «Mahistr». [in Ukrainian].

3. Khozhylo, I. et al. (2020). Local selfgovernment in the focus of the medical reform in Ukraine: analysis of powers. *Theoretical and Empirical Researches in Urban Management (TERUM)*, vol. 15, is. 2. URL: <http://um.ase.ro/no152/2.pdf>
4. Harust, Yu.V., Pavlenko, B.O., Kravchenko, L.L. (2019). Feldshersko-akusherski punkty v ramkakh medychnoi reformy. URL: [https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream-download/123456789/78474/1/Pavlenko\\_feldshersko\\_akusherski\\_punkti.pdf](https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream-download/123456789/78474/1/Pavlenko_feldshersko_akusherski_punkti.pdf) [in Ukrainian].
5. Zazdravnov, A.A. Silska medytsyna v sotsialno-ekonomichnomu aspekti. URL: <https://repo.knmu.edu.ua/handle/123456789/26865> [in Ukrainian].
6. Mykula, H. (2022). Stalyi rozvytok ta simeina medytsyna Prykarpattia. Simeina Medytsyna. *Yevropeiski praktyky*, (3), 54–55. DOI: <https://doi.org/10.30841/2786-720X.3.2022.273915> [in Ukrainian].
7. Titenko, Z.M. (2020). Biudzhetna detsentralizatsiia yak faktor rozvytku silskykh terytorii Ukrainy. *Ahrosvit*, No. 7, 87–91. DOI: <https://doi.org/10.32702/2306-6792.2020.7.87> [in Ukrainian].
8. Chyrkov, A. (2022). Suchasni problemy publichnoho upravlinnia zabezpechennia terytorialnykh hromad medychnymy posluhamy stomatolohii. Publichne upravlinnia ta administruvannia: aktualni problemy teorii ta praktyky: tezy dopovidei I Vseukrainskoi naukovo-praktychnoi internetkonferentsii studentiv, aspirantiv ta molodykh vchenykh. Kyiv: DUT, P. 54–57. URL: [https://dut.edu.ua/uploads/p\\_2628\\_62773067.pdf#page=54](https://dut.edu.ua/uploads/p_2628_62773067.pdf#page=54) [in Ukrainian].
9. Shaurenko, A.V. (2015). Problemy ta perspektyvy rozvytku silskoi medytsyny 1991–2005 rr. (na prykladi Vinnytskoi, Kirovohradskoi, Cherkaskoi oblasti) / A. V. Shaurenko. *Naukovi pratsi istorychnoho fakultetu Zaporizkoho natsionalnoho universytetu*, 42, 215–218. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npifznu\\_2015\\_42\\_43](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npifznu_2015_42_43) [in Ukrainian].
10. Pro priorytetnist sotsialnoho rozvytku sela ta ahropromyslovoho kompleksu v narodnomu hospodarstvi: Zakon URSS vid 17 zhovtnia 1990 roku No.400. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/400-12#Text> [in Ukrainian].
11. Pro zatverdzhennia Derzhavnoi tsilovoi prohramy rozvytku ukrainskoho sela na period do 2015 roku: Postanova KМУ vid 19 veresnia 2007 r. No.1158. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1158-2007-%D0%BF?find=1&text=%D0%B7%D0%B4%D0%BE%D1%80%D0%BE#Text> [in Ukrainian].
12. Pro skhvalennia Kontseptsii Derzhavnoi tsilovoi prohramy rozvytku ahrarynoho sektoru ekonomiky na period do 2022 roku: Rozporiadzhennia KМУ vid 30 hrudnia 2015 r. No. 1437-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1437-2015-%D1%80#Text> [in Ukrainian].
13. Pro pidvyshchennia dostupnosti ta yakosti medychnoho obsluhovuvannia u silskii mistsevosti: Zakon Ukrainy No. 2206-VIII vid 14 lystopada 2017 roku. Zakonodavstvo Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2206-19>
14. Pro derzhavni finansovi harantii medychnoho obsluhovuvannia naselennia: Zakon Ukrainy vid 19 zhovtnia 2017 roku No. 2168. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2168-19#Text>
15. Polozhennia pro feldshersko-akusherskyi/feldsherskyi punkt: Nakaz MOZ Ukrainy vid 27.07.2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1169-16#Text>

*The article was received by the editors 10.10.2022.*

*The article is recommended for printing 12.11.2022.*

*Наукове видання*

## **ДЕРЖАВНЕ БУДІВНИЦТВО**

**№ 2(32)/2022**

*збірник наукових праць*

*Електронний ресурс*

**Відповідальні за випуск:  
Д. В. Карамишев, В. В. Богатова**

Комп'ютерна верстка *В. В. Богатова*

Автори опублікованих матеріалів несуть повну відповідальність  
за достовірність наведених фактів, власних імен тощо.

Підписано до друку 30.12.2022.

Обл.-вид. арк. 15,6. Ум. друк. арк. 14,88

ХНУ імені В. Н. Каразіна  
61022, Харків, майдан Свободи, 4. Тел. 705-24-32  
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи  
ДК № 3367 від 13.01.09