

Електронне  
наукове видання

ISSN 2617-572X  
DOI: 10.25313/2617-572X-2020-3

«ПУБЛІЧНЕ  
АДМІНІСТРУВАННЯ  
ТА НАЦІОНАЛЬНА  
БЕЗПЕКА»



№ 3(11) / 2020



**Електронне наукове видання  
«ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ  
ТА НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА»**

**Электронное научное издание  
«ПУБЛИЧНОЕ АДМИНИСТРИРОВАНИЕ  
И НАЦИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ»**

**Electronic scientific publication  
«PUBLIC ADMINISTRATION  
AND NATIONAL SECURITY»**

**НАУКОВЕ ФАХОВЕ ВИДАННЯ**

№ 3 (11)

Київ 2020

ББК 66.061.43  
УДК 351  
П88

 **beta version**  
Polska Bibliografia Naukowa



 **BASE**  
Bielefeld Academic Search Engine



 **Crossref**  
Open Funder  
Registry

Електронне наукове видання «Публічне адміністрування та національна безпека» зареєстровано в міжнародних каталогах наукових видань та наукометричних базах даних: Polish Scholarly Bibliography; Google Scholar; ResearchBib; Electronic Journals Library; Bielefeld Academic Search Engine (BASE); CrossRef.

## НАУКОВЕ ФАХОВЕ ВИДАННЯ

Видання включено до Переліку наукових фахових видань  
МОН України (категорія Б) з державного управління (спеціальність 074),  
на підставі Наказу Міністерства освіти та науки України  
№ 358 від 15.03.2019.

У виданні опубліковані наукові статті з висвітленням теоретичних та практичних аспектів у сфері публічного управління та національної безпеки. Для наукових працівників, викладачів, студентів, фахівців у сфері національної безпеки, працівників державних установ, юридичних компаній, судів, правоохоронних органів й інших зацікавлених осіб.

Матеріали публікуються мовою оригіналу в авторській редакції.

Редакція не завжди поділяє думки і погляди автора. Відповідальність за достовірність фактів, імен, географічних назв, цитат, цифр та інших відомостей несуть автори публікацій.

У відповідності із Законом України «Про авторське право і суміжні права», при використанні наукових ідей і матеріалів цієї збірки, посилання на авторів та видання є обов'язковими.

© Автори статей, 2020  
© Електронне наукове видання  
«Публічне адміністрування  
та національна безпека», 2020

ISSN 2617-572X Elektronne naukove vidannâ "Publîčne administruvannâ ta nacional'na bezpeka"

*Редакція*  
*Головний редактор*

**Романенко Євген Олександрович** — доктор наук з державного управління, професор, Проректор Міжрегіональної Академії управління персоналом, академік Української Технологічної Академії, академік Міжнародної Кадрової Академії та Академії наук публічного управління, Заслужений юрист України (Київ, Україна)

*Заступники головного редактора*

**Непомнящий Олександр Михайлович** — доктор наук з державного управління, професор, академік Академії будівництва України, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом (Київ, Україна)

**Жукова Ірина Віталіївна** — кандидат наук із державного управління, доцент, завідувач кафедри професійної освіти та управління навчальним закладом Міжрегіональної Академії управління персоналом, виконавчий директор президії громадської організації «Всеукраїнська асамблея докторів наук з державного управління» (Київ, Україна)

**Коваленко Дмитро Іванович** — кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри фінансів та фінансово-економічної безпеки Київського національного університету технологій та дизайну (Київ, Україна)

*Редакційна колегія*

**Арошидзе Паата** — доктор економічних наук, професор, Асоційований професор Державного університету імені Шота Руставелі (Грузія)

**Ахметова Лайла Сейсембековна** — професор політології, доктор історичних наук, професор кафедри ЮНЕСКО, міжнародної журналістики і медіа в суспільстві факультету журналістики Казахського Національного університету (КазНУ) ім. аль-Фарабі (Казахстан)

**Бурик Зоряна Михайлівна** — доктор наук з державного управління, старший викладач кафедри регіонального управління та місцевого самоврядування Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України (Львів, Україна)

**Гечбаія Бадрі Нодаровіч** — доктор економічних наук, професор, Асоційований професор Батумського державного університету ім. Шота Руставелі (Грузія)

**Гурковський Володимир Ігорович** — доктор наук з державного управління, старший дослідник, професор кафедри інформаційної політики та цифрових технологій Національної академії державного управління при Президентові України, перший заступник директора ВГО «Центр дослідження проблем публічного управління» (Київ, Україна)

**Гвожджевiч Сильвія** — кандидат наук, кафедра адміністрації та національної безпеки Державної професійної вищої школи ім. Якуба з Парадижу в Гожуві-Великопольському (Польща)

**Дегтяр Андрій Олегович** — завідувач кафедри менеджменту та адміністрування Харківської державної академії культури Міністерства культури України, доктор наук з державного управління, професор, заслужений діяч науки і техніки України (Харків, Україна)

**Дегтяр Олег Андрійович** — доктор наук з державного управління, доцент, доцент кафедри менеджменту і адміністрування Харківського національного університету міського господарства ім. О. М. Бекетова (Харків, Україна)

**Драган Іван Олександрович** — доктор наук з державного управління, старший науковий співробітник, професор кафедри економічної безпеки, публічного управління та адміністрування Житомирського державного технологічного університету МОН України (Житомир, Україна)

**Іваницька Ольга Михайлівна** — доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри теорії та практики управління Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут ім. Ігоря Сікорського» (Київ, Україна)

**Кіслов Денис Васильович** — доктор наук з державного управління, доцент, академік Української академії наук, Академік Національної Академії наук вищої освіти України, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом (Київ, Україна)

**Козаков Володимир Миколайович** — доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри державної політики та суспільного розвитку Національної академії державного управління при Президентові України (Київ, Україна)

**Кринична Ірина Петрівна** — доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України (Дніпро, Україна)

**Мідельський Сергій Людвигович** — професор, Академік, Президент Регіональної Академії Менеджменту (Казахстан)

**Потренко Тимофій Валентинович** — доктор філософських наук, професор, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом, Академік Національної академії педагогічних наук України

**Новак-Каляєва Лариса Миколаївна** — доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри державного управління Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України (Львів, Україна)

**Пархоменко-Куцевіл Оксана Ігорівна** — доктор наук з державного управління, завідувач кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом (Київ, Україна)

**Радченко Олександр Віталійович** — доктор наук з державного управління, професор, професор Університету Яна Длугоша в Ченстохові (Польща)

**Ромат Євгеній Вікторович** — доктор наук з державного управління, завідувач кафедри маркетингу та реклами Київського національного торговельно-економічного університету (Київ, Україна)

**Ситник Григорій Петрович** — доктор наук з державного управління, кандидат технічних наук, професор, заслужений діяч науки і техніки України, професор кафедри державного управління Київського національного університету імені Тараса Шевченка (Київ, Україна)

**Сурай Інна Геннадіївна** — доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри публічного управління та публічної служби Національної академії державного управління при Президентові України (Київ, Україна)

**Кухарчук Петро Михайлович** — кандидат наук з державного управління, доцент, професор кафедри суспільно-гуманітарних дисциплін Комунального закладу «Житомирський обласний інститут післядипломної педагогічної освіти» Житомирської обласної ради (Житомир, Україна)

**Якимчук Аліна Юріївна** — доктор економічних наук, професор, професор кафедри державного управління, документознавства та інформаційної діяльності Національного університету водного господарства та природокористування (Рівне, Україна)

**Яровой Тихон Сергійович** — кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом (Київ, Україна)

**Агнешка Кістер** — доцент, доктор наук, Факультет економіки, Університет Марії Склодовської Кюрі (Польща)

## ЗМІСТ

## ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

|   |   |
|---|---|
| <b>Омельяненко Віталій Анатолійович, Линник Сергій Олександрович</b><br>ЦИФРОВИЙ КОМПОНЕНТ ІННОВАЦІЙНОЇ ОСНОВИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ..... | 7 |
|---|---|

## РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

|  |    |
|--|----|
| <b>Латишев Костянтин Олександрович, Андрієнко Марія Сергіївна</b><br>ОСОБЛИВОСТІ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ У ПУБЛІЧНОМУ АДМІНІСТРУВАННІ<br>НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ ..... | 13 |
|--|----|

|   |    |
|---|----|
| <b>Непомнящий Олександр Михайлович, Дегтяр Олег Андрійович</b><br>ПРОЕКТИ ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА ЯК ЕФЕКТИВНИЙ ІНСТРУМЕНТАРІЙ<br>ЗАЛУЧЕННЯ ІНВЕСТИЦІЙ ДЛЯ ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНУ ..... | 19 |
|---|----|

## СОЦІАЛЬНА І ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

|  |    |
|--|----|
| <b>Василенко Андрей Юрьевич</b><br>ИСПОЛЬЗОВАНИЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ЦИФРОВЫХ ПЛАТФОРМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ<br>ДОСТУПА К ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИМ ИНФРАСТРУКТУРАМ В КАЧЕСТВЕ ИНСТРУМЕНТА<br>РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛИТИКИ ОТКРЫТОЙ НАУКИ ..... | 25 |
|--|----|

## ФІЛОСОФІЯ, МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ОСНОВ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

|  |    |
|--|----|
| <b>Кальниш Юрій Григорович</b><br>АНАЛІЗ РИЗИКІВ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ ..... | 30 |
|--|----|

## ФУНКЦІОНУВАННЯ І РОЗВИТОК МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

|   |    |
|---|----|
| <b>Берлінець Ірина Анатоліївна</b><br>ПРОБЛЕМАТИКА НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАДАННЯ<br>МЕДИКО-РЕАБІЛІТАЦІЙНОЇ ДОПОМОГИ В УКРАЇНІ ..... | 37 |
|---|----|

|  |    |
|--|----|
| <b>Каюкін Василь Олексійович</b><br>МОДЕЛЬ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА НА ПРИКЛАДІ ВИСОКОШВИДКІСНИХ<br>ЗАЛІЗНИЧНИХ МАГІСТРАЛЕЙ ФРАНЦІЇ ..... | 43 |
|--|----|

|   |    |
|---|----|
| <b>Терещенко Діна Акрамівна</b><br>ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РОЗВИТКУ ЛЮДСЬКОГО КАПІТАЛУ .... | 49 |
|---|----|

|  |    |
|--|----|
| <b>Шойко Василь Анатолійович</b><br>МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РОБОТОЮ, ПОВ'ЯЗАНОЮ З ЛІКВІДАЦІЄЮ<br>НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ У США ..... | 58 |
|--|----|

|  |    |
|--|----|
| <b>Яремчук Оксана Василівна</b><br>МОДЕРНІЗАЦІЯ ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НАДАННЯ<br>МЕДИЧНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ ..... | 66 |
|--|----|

## CONTENTS

### PRACTICAL ASPECTS OF ECONOMIC SECURITY OF THE STATE

**Omelyanenko Vitaliy, Lynnyk Serhiy**  
DIGITAL COMPONENT OF NATIONAL SECURITY INNOVATION BASE..... 7

### REGIONAL MANAGEMENT AND LOCAL SELF-GOVERNMENT

**Latyshev Kostiantyn, Andriienko Mariia**  
STRATEGIC PLANNING FEATURES IN PUBLIC ADMINISTRATION ON REGIONAL..... 13

**Nepomniashchyi Oleksandr, Diegtyar Oleg**  
PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP PROJECTS AS AN EFFECTIVE TOOL FOR ATTRACTING INVESTMENT FOR INNOVATIVE DEVELOPMENT OF THE REGION ..... 19

### SOCIAL AND HUMANITARIAN POLICY

**Vasylenko Andrii**  
UTILIZATION OF INTERNATIONAL DIGITAL PLATFORMS FOR FACILITATING ACCESS TO RESEARCH INFRASTRUCTURES AS AN INSTRUMENT FOR THE IMPLEMENTATION OF OPEN SCIENCE POLICY ..... 25

### PHILOSOPHY, METHODOLOGY, THEORY AND HISTORY OF THE FOUNDATIONS OF NATIONAL SECURITY OF THE STATE

**Kalnysh Yuri**  
RISK ANALYSIS IN PUBLIC ADMINISTRATION ..... 30

### FUNCTIONING AND DEVELOPMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION MECHANISMS

**Berlinets Iryna**  
PROBLEMS OF THE LEGISLATIVE SUPPLY OF MEDICAL REHABILITATION ASSISTANCE IN UKRAINE..... 37

**Kayukin Vasil**  
A MODEL OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP ON THE EXAMPLE OF HIGH-SPEED RAILWAYS IN FRANCE ..... 43

**Tereshchenko Dina**  
FEATURES OF THE STATE POLICY IMPLEMENTATION OF THE HUMAN CAPITAL DEVELOPMENT..... 49

**Shoyko Vasyl**  
MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION CONNECTED WITH THE WORK OF EMERGENCY MANAGEMENT IN THE UNITED STATES ..... 58

**Yaremchuk Oksana**  
MODERNIZATION OF LEGAL MECHANISM OF PUBLIC ADMINISTRATION OF THE PROVISION OF MEDICAL SERVICES IN UKRAINE ..... 66

УДК 338.351

ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

**Омельяненко Віталій Анатолійович**

*кандидат економічних наук, доцент, докторант*

*Сумський державний педагогічний університет імені А.С.Макаренка;*

*Інститут економіки промисловості НАН України*

**Омельяненко Виталий Анатоліевич**

*кандидат экономических наук, доцент, докторант*

*Сумской государственной педагогической университет имени А.С.Макаренко;*

*Институт экономики промышленности НАН Украины*

**Omelyanenko Vitaliy**

*PhD (Econ), Associate Professor, Doctoral Student*

*Sumy State Makarenko Pedagogical University;*

*Industrial Economics Institute of NAS of Ukraine*

ORCID: 0000-0003-0713-1444

**Линник Сергій Олександрович**

*доктор наук з державного управління, доцент,*

*професор кафедри бізнес-економіки та адміністрування*

*Сумський державний педагогічний університет імені А.С.Макаренка*

**Линник Сергей Александрович**

*доктор наук государственного управления, доцент,*

*профессор кафедры бизнес-экономики и администрирования*

*Сумской государственной педагогической университет имени А.С.Макаренко*

**Lynnyk Serhiy**

*PhD (Public Governance), Associate Professor*

*Sumy State Makarenko Pedagogical University*

DOI: 10.25313/2617-572X-2020-3-5726

## ЦИФРОВИЙ КОМПОНЕНТ ІННОВАЦІЙНОЇ ОСНОВИ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ<sup>1</sup>

## ЦИФРОВОЙ КОМПОНЕНТ ИННОВАЦИОННОЙ ОСНОВЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

## DIGITAL COMPONENT OF NATIONAL SECURITY INNOVATION BASE

**Анотація.** Актуальність дослідження обумовлена необхідністю розробки системних стратегій цифровізації для реалізації завдань інноваційного розвитку на різних рівнях, що є фактором національної безпеки. Метою дослідження є аналіз інформаційно-комунікаційного аспекту інноваційних процесів в рамках безпекових стратегій. Інформаційно-аналітичне забезпечення розглянуто в контексті ресурсного забезпечення розвитку та визначено як сукупність внутрішніх та зовнішніх ресурсів, необхідних для стійкого функціонування інноваційної системи та її підсистем. В дослідженні визначено, що в результаті інформаційного розриву поглибленню дисбалансу міжнародного ринку технологій сприяє наявність конкурентних переваг у країн, що мають у своєму розпорядженні ресурси для підтримки процесів інформати-

<sup>1</sup> Робота виконувалася за рахунок бюджетних коштів МОН України, наданих на виконання науково-дослідного проекту № 0117U003855 «Інституційно-технологічне проектування інноваційних мереж для системного забезпечення національної безпеки України» та в рамках програми Academic Studies of Estonian Language and Culture Abroad (EKKAV), що реалізується Archimedes Foundation (Естонія).



зації та розвитку інформаційно-комунікаційної інфраструктури. Таким чином, запобігання небезпек і загроз національній безпеці неможливо без певних інформаційно-керуючих впливів. Визначено особливості інформаційних взаємодій в інноваційних системах. На основі аналізу світового досвіду визначено, що інформаційно-аналітичне забезпечення визначає раціональне використання всього комплексу національних ресурсів, що є фактором визначення місця країни в світовому економічному обороті. Обґрунтовано, що інформаційна інфраструктура інноваційних процесів переходить на якісно новий рівень, а саме створюється інтегрована інформаційна система про науково-технологічний потенціал країни. Визначено основні аспекти забезпечення безпеки інформаційних ресурсів інноваційного розвитку. В якості основи обліково-аналітичного забезпечення інноваційної політики запропоновано розглядати структуровані інформаційні ресурси та інформаційно-комунікаційні технології, які забезпечують ефективне використання учасниками інноваційних процесів інформації для ефективної організації співпраці. На основі досвіду Естонії проаналізовано перспективні безпекові аспекти стратегії цифровізації та перспективні напрями формування цифрового компоненту інноваційної системи.

**Ключові слова:** цифровізація, інноваційна система, національна безпека, стратегії системної цифровізації.

**Аннотация.** Актуальность исследования обусловлена необходимостью разработки системных стратегий цифровизации для реализации задач инновационного развития на разных уровнях, которые являются фактором национальной безопасности. Целью исследования является анализ информационно-коммуникационного аспекта инновационных процессов в рамках безопасных стратегий. Информационно-аналитическое обеспечение рассмотрено в контексте ресурсного обеспечения развития и определено как совокупность внутренних и внешних ресурсов, необходимых для стойкого функционирования инновационной системы и ее подсистем. В исследовании определено, что в результате информационного разрыва углублению дисбаланса международного рынка технологий содействует наличие конкурентных преимуществ у стран, которые имеют в своем распоряжении ресурсы для поддержки процессов информатизации и развития информационно-коммуникационной инфраструктуры. Таким образом, предотвращение опасностей и угроз национальной безопасности невозможно без определенных информационно-управляющих влияний. Определены особенности информационных взаимодействий в инновационных системах. На основе анализа мирового опыта определено, что информационно-аналитическое обеспечение определяет рациональное использование всего комплекса национальных ресурсов, что является фактором определения места страны в мировом экономическом обороте. Обосновано, что информационная инфраструктура инновационных процессов переходит на качественно новый уровень, а именно создается интегрированная информационная система знаний о научно-технологическом потенциале страны. Определены основные аспекты обеспечения безопасности информационных ресурсов инновационного развития. В качестве основы учетно-аналитического обеспечения инновационная политика предложена рассматривать структурированные информационные ресурсы и информационно-коммуникационные технологии, что обеспечивают эффективное использование участниками инновационных процессов информации для эффективной организации сотрудничества. На основе опыта Эстонии проанализированы перспективные аспекты безопасности стратегии цифровизации и перспективные направления формирования цифровой компоненты инновационной системы.

**Ключевые слова:** цифровизация, инновационная система, национальная безопасность, стратегии системной цифровизации.

**Summary.** The relevance of the study deals with the necessity to develop digitalization system strategies to implement the tasks of innovative development at different levels, which are a factor of national security. The aim of the study is to analyze the information and communication aspect of innovative processes as part of safe strategies. Information and analytical support is considered in the context of resource support for development and is defined as a combination of internal and external resources necessary for the stable functioning of the innovation system and its subsystems. The study determined that as a result of the information gap, the imbalance in the international technology market is facilitated by the competitive advantages of countries that have at their disposal the resources to support informatization processes and the development of information and communication infrastructure. Thus, the prevention of dangers and threats to national security is impossible without certain information and control influences. The features of information interactions in innovative systems are determined. Based on the analysis of world experience, it was determined that information and analytical support determines the rational use of the whole complex of national resources, which is a factor in determining the country's place in the world economic turnover. It is proved that the information infrastructure of innovative processes moves to a qualitatively new level as an integrated information system of knowledge about the country's scientific and technological potential is being created. The main aspects of ensuring the security of information resources of innovative development are identified. It is proposed to consider structured information resources and information and communication technologies as the basis of accounting and analytical support for innovation policy, which ensures the effective use of information processes by participants in innovative processes for the effective organization of cooperation. Based on the Estonian experience, the perspective aspects of security of digitalization strategy and the perspective directions of the formation of the digital components of the innovation system are analyzed.

**Key words:** digitalization, innovation system, national security, system digitalization strategies.

**П**остановка проблеми. Конкуренентоспроможність як фактор національної безпеки базується на інноваційній системі. З моменту набуття незалежності в Україні відбувається формування інституційного середовища інноваційної діяльності, що має бути адекватним глобальним викликам та забезпечувати зростання національної конкурентоздатності. Однак міжнародні рейтинги та вітчизняна статистика інновацій переконливо свідчать, що тенденції технологічного відставання економіки та ряд інших деструктивних процесів (відтік інноваційних інвестицій, інноваційний розрив між регіонами, відтік кадрів) продовжують поглиблюватися, створюючи серйозні загрози національній безпеці.

В рамках сучасних інноваційних систем проявляється парадокс Нейсбіта, сутність якого полягає у тому, що зі зростанням рівня глобалізації економіки сильнішими можуть стати її дрібні учасники. Інертність великих компаній при посиленні конкуренції та швидкості поширення інформації стимулює пошук нових форм співробітництва з динамічними та інноваційними суб'єктами малого бізнесу (техніка «абордажних гаків», економічні кластери тощо).

В цих умовах суттєві переваги для учасників інноваційних процесів формуються за допомогою можливостей цифрової трансформації та використання ІКТ-інновацій [1]. Таким чином, актуальність дослідження обумовлена необхідністю розробки стратегій цифровізації для реалізації завдань інноваційного розвитку на різних рівнях.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Науково-інформаційне забезпечення інноваційної діяльності можна розглянути як цілеспрямоване надання багатоаспектної та максимально повної інформації споживачам, що здійснюють пошук нових ідей, концепцій і методів, в тому числі з різних напрямків розвитку різних підприємств і виробництв, регіонів та країни в цілому, а також вивчення вітчизняного та зарубіжного досвіду в області розробки і застосування нової техніки і високоефективних технологій [2]. Вказаний підхід важливий з точки зору координації безпекової політики, зокрема з точки зору моніторингу загроз, аналітики та вироблення рішень. Важливо також, що мережева логіка системи або сукупності відносин, що використовують нові інформаційні технології, необхідна для структурування неструктурованого при одночасному збереженні гнучкості, адже неструктуроване є рушійною силою інновацій — мережа завдяки інформаційним технологіям може бути забезпечена в усіх видах процесів та на всіх організаційних рівнях [3].

В умовах опори при виконанні НДДКР на принципово нові знання та управління ними віртуальні форми взаємодії можуть стати найпоширенішою формою виконання перспективних досліджень. При цьому природним є одержання найбільшого наукового, технічного та комерційного ефекту шляхом об'єд-

нання цих аспектів інформаційно-технологічним забезпеченням [4].

В попередніх дослідженнях ми показали, що однією з основних проблем розвитку інноваційної діяльності є відсутність необхідної інформаційної взаємодії між учасниками інноваційних процесів [5; 6]. Зазначений висновок та значення інформаційної складової інноваційного розвитку підтверджується положеннями міжнародного стандарту зі статистичного дослідження інноваційної діяльності [7], в якому до пріоритетних напрямків розвитку інноваційної діяльності включені інформаційний обмін (розвиток інформаційних мереж тощо), джерела інформації для інновацій та виявлення бар'єрів інноваційного процесу.

На основі проведеного аналізу можемо відзначити, що стратегії цифрової трансформації інноваційної системи потребують більш детальної концептуалізації як з теоретичної, так і з практичної точки зору, зокрема і через аналіз провідного світового досвіду.

**Постановка проблеми.** На основі аналізу світового досвіду та можливостей сучасних програмних комплексів вважаємо за доцільне розглянути інформаційно-аналітичне забезпечення як цілеспрямовану діяльність зі збору, обробки та аналізу інформації про різноманітні аспекти функціонування складних (таких, що самоорганізуються та саморозвиваються) інноваційних систем в рамках безпекового підходу.

**Виклад основного матеріалу.** Інформаційно-аналітичний компонент ми пропонуємо розглядати в рамках ресурсного забезпечення, що є сукупністю внутрішніх та зовнішніх ресурсів, необхідних для стійкого функціонування інноваційної системи та її підсистем. Інформаційно-аналітичне забезпечення визначає раціональне використання всього комплексу національних ресурсів, що є фактором визначення місця країни в світовому економічному обороті.

На основі моделей сучасних інноваційних процесів можемо відзначити, що інформаційний фактор важливий для формування інноваційних структур (кластерів, мереж тощо), а також для інтеграції в глобальні ланцюжки доданої вартості (global value chains) через моніторинг ступеня сприйнятливості та зацікавленості закордонних ринків у розробках та маркетингові дослідження світових ринків високих технологій. При цьому інформаційно-аналітичне забезпечення є важливим на всіх стадіях інноваційного циклу від появи ідеї про інновації стадії до прийняття рішення про їх впровадження, що особливо важливо для значних національних проектів.

На макрорівні для прийняття рішень щодо вибору національних інноваційних пріоритетів необхідним є аналіз конкурентів (інших країн), для чого важливим використання розробленої на основі єдиних міжнародних стандартів Статистики науки та інновацій, що була заснована в 1989 р. за ініціативою OECD [7].

Таким чином, інформаційна інфраструктура інноваційних процесів переходить на якісно новий рівень, а саме створюється інтегрована інформаційна система про науково-технологічний потенціал країни. Відтак бази даних вітчизняних інформаційних систем мають бути гармонізовані за форматами інформації та формам доступу зі аналогічними світовими інформаційними мережами, що дозволить приймати ефективні рішення, швидко знаходити потрібну інформацію та партнерів.

Відзначимо, що в результаті інформаційного розриву поглибленню дисбалансу міжнародного ринку технологій сприяє наявність конкурентних переваг у країн, що мають у своєму розпорядженні ресурси для підтримки процесів розвитку інформаційно-комунікаційної інфраструктури. Таким чином, запобігання небезпек і загроз національній безпеці неможливо без певних інформаційно-керуючих впливів. До основних аспектів забезпечення безпеки інформаційних ресурсів інноваційного розвитку можемо віднести наступні:

- 1) формування, обробка та передача інформації про стан інноваційних процесів та національної безпеки;
- 2) забезпечення технологічної незалежності в найважливіших областях інформатизації, телекомунікації і зв'язку, що визначають її безпеку, в т.ч. при інноваційному забезпеченні оборонного комплексу.

Цифровізація супроводжується ефектами розвитку інформаційно-аналітичного середовища, які передбачають, що учасники інноваційних відносин повинні здійснювати оцінку зовнішнього та внутрішнього середовища, проводити інформаційну розвідку, виявляти майбутні потреби в інноваціях, порівнювати витрати у конкуруючих фірм максимально використовуючи всі доступні ресурси на ринку інтелектуальної власності, обираючи найбільш ефективні з них.

Для розуміння необхідності використання системних стратегій для цифровізації інноваційних систем необхідно відзначити, що:

- інформація в системі транслюється циклічно, утворюючи, таким чином, цілісний контур. Будь-яке інформаційне повідомлення, відправлене від адресата одержувачу, деякою мірою впливає і на адресата та на одержувача. У циклі інформаційного обміну між встановлюються відносини зворотного зв'язку, що важливо для безпекових стратегій;
- інформаційний обмін підтримує або трансформує цикл. У збалансованих системах у ході інформаційного обміну відбувається підтримка та розвиток, у розбалансованих циклах з порушеним зворотним зв'язком — деградація;
- будь-яка система має певний ступінь закритості або відкритості, але не може мати повністю відкритий або закритий характер. Намагаючись

створити умови, у якій всі необхідні «знання» вже перебувають в межах системи, ми знецінюємо саме знання;

- в системах знання не може бути формалізовано одним єдиним чином. У процесах інформаційного обміну воно здобуває найрізноманітніші форми;
- в системі «знання» — це не формулювання, а компоненти зони актуального досвіду, який може вирішити актуальні проблеми.

Розглянемо іноземний досвід системної стратегії цифровізації на прикладі Естонії. За оцінками американського журналу з нових технологій «Wired» ця країна має репутацію одного з найбільш цифрових суспільств у світі. Серед країн ЄС Естонія посідає перше місце за рівнем цифровізації сфери державних послуг за Індексом цифрової економіки DESI [8; 9].

На основі проведеного аналізу можемо виділити наступні елементи системної стратегії цифровізації Естонії:

- знайомитися з цифровими технологіями естонці починають ще в початковій школі, а для літніх жителів країни цілий рік проводяться курси використання цифрових технологій;
- уряд активно просуває цифрові технології в бізнесі. Мова йде насамперед про державний проект e-residency, що дозволяє підприємцеві з будь-якої країни зареєструвати компанію та управляти в онлайн-режимі;
- складна система безпеки гарантує, що кожний житель країни повністю контролює свої дані та завжди бачить, коли їх використовує та або інша установа.

Однак навіть в Естонії, незважаючи на цілий ряд успішних компаній-єдинорогів, цифровізація не повністю охоплює бізнес-сектор, який використовує менше елементів Індустрії 4.0, елементів бек-офісу та орієнтованих на клієнтів послуг, ніж в інших країнах. Таким чином, оскільки межі технології постійно зміщуються, Естонії слід скористатися можливістю перейти інвестувати в цифрову інфраструктуру, вигоди від чого можуть бути досить значними. Нове дослідження ОЕСР показує, що потенціал підвищення продуктивності праці шляхом інтенсифікації цифровізації в приватному секторі є досить значним. Естонська фірма, що збільшує частку працівників, які використовують комп'ютери для робочих цілей, на 10 відсоткових пунктів, може забезпечити зростання на 1,5 процентного пункту продуктивності та створити позитивні зовнішні ефекти аналогічного рівня для інших фірм у цьому секторі [9].

Однак враховуючи те, що ряд факторів перешкоджають цифровізації на рівні підприємств, включаючи недостатню обізнаність, малий масштаб, відсутність необхідних навичок, які можуть доповнювати технології, відсутність доступу до якісної інфраструктури та фінансування, було виділено ряд пріоритетів урядової політики:

- покращення доступу до фінансування проєктів цифровізації через надання доступу до альтернативних його джерел та проведення цифрової діагностики з метою упорядкування дій уряду і допомоги фірмам визначити свої цифрові потреби;
- для вирішення проблеми цифровізації естонських фірм запропоновано програму підтримки урядом промислових асоціацій у наданні платформ та розумних цифрових рішень у таких сферах, як спільний маркетинг, взаємодія постачальників та підтримка клієнтів;
- для набуття необхідних навичок буде посилено формування цифрових навичок та співпрацю між державним сектором та роботодавцями для професійної освіти та безперервного навчання;
- на поширення практик та взаємного навчання через інновації спрямована програма з розширення використання високоефективних управлінських та організаційних практик з елементом побудови мережі;

- для розширення доступу до високоякісної цифрової інфраструктури планується розвивати покриття ультрашвидкої широкосмужової мережі за доступною вартістю, включаючи субсидування розгортання для малих підприємств.

#### **Висновки та перспективи подальших досліджень.**

Таким чином, в якості основи аналітичного забезпечення інноваційної політики варто розглядати структуровані інформаційні ресурси і технології, які забезпечують ефективне використання учасниками інноваційних процесів інформації в рамках системної стратегії цифровізації. Обґрунтовано, що інформаційне забезпечення інноваційної діяльності є важливим елементом інфраструктури, що забезпечує можливість доступу до банків даних для всіх зацікавлених підприємств та організацій, зокрема й в рамках вироблення безпекової політики.

Перспективами подальших досліджень є визначення пріоритетних сфер для цифровізації в умовах обмежених ресурсів.

#### **Література**

1. Prokopenko O., Kudrina O., Omelyanenko V. ICT Support of Higher Education Institutions Participation in Innovation Networks. Proceedings of the 15th International Conference «ICT in Education, Research and Industrial Applications. Integration, Harmonization and Knowledge Transfer». Kherson, 2019. PP. 482–487.
2. Боровик М. А., Шемберко Л. В. Научно-информационное обеспечение инновационного развития // Информационно-аналитический портал Клуба субъектов инновационного и технологического развития, 2012. URL: [innclub.info/wp-content/uploads/2012/05/Боровик\\_Шемберко.rtf](http://innclub.info/wp-content/uploads/2012/05/Боровик_Шемберко.rtf)
3. Мунтіян В. І. Основи теорії інформаційної моделі економіки. К.: Видавництво «КВІЦ». 2006. 368 с.
4. Shen W. Virtual Organization in Collaborative Design and Manufacturing System // Vo Net. 2000. v. 2. № 2.
5. Omelyanenko V. A. Innovation priorities optimization in the context of national technological security ensuring // Marketing and Management of Innovations. 2016. № 4. PP. 226–234.
6. Prokopenko O., Omelyanenko V. Priority Selection Within National Innovation Strategy in Global Context. Economics and Business. 2017. Vol. 31(1). PP. 5–18.
7. Методическое руководство по статистическому исследованию инновационной деятельности // ОЭСЭР, 2005.
8. Почему Эстония — цифровой лидер ЕС в сфере госуслуг. 2017. URL: <https://www.dw.com/ru/почему-эстония-цифровой-лидер-ес-в-сфере-госуслуг/a-41172371>
9. Economic Survey of Estonia. OECD Publishing, Paris. OECD, 2019.
10. Pareliussen J., Mosiashvili N. Digital technology adoption, productivity gains in adopting firms and sectoral spill-overs — Firm-level evidence from Estonia. OECD Economics Department Working Papers, OECD Publishing, Paris, 2020.

#### **References**

1. Prokopenko, O., Kudrina, O., Omelyanenko, V. (2019). ICT Support of Higher Education Institutions Participation in Innovation Networks. Proceedings of the 15th International Conference «ICT in Education, Research and Industrial Applications. Integration, Harmonization and Knowledge Transfer». Kherson. PP. 482–487.
2. Borovik, M. A., Shemberko, L. V. (2012). Nauchno-informatsionnoe obespechenie innovatsionnogo razvitiya [Scientific and informational support of innovative development] // Information and analytical portal of the Club of subjects of innovative and technological development — Informatcionno-analiticheskiiy portal Kluba subektov innovatsionnogo i tekhnologicheskogo razvitiia, 2012. URL: [innclub.info/wp-content/uploads/2012/05/Боровик\\_Шемберко.rtf](http://innclub.info/wp-content/uploads/2012/05/Боровик_Шемберко.rtf) [in Russian].
3. Muntiyan, V. I. (2006). Osnovy teoriiy informaciogennoyi modeli ekonomiky [Fundamentals of the theory of information-driven model of economy]. Kyiv: «КВІЦ». [in Ukrainian].
4. Shen, W. (2000). Virtual Organization in Collaborative Design and Manufacturing System // Vo Net, V. 2. № 2.
5. Omelyanenko, V. A. (2016). Innovation priorities optimization in the context of national technological security ensuring // Marketing and Management of Innovations, 4. PP. 226–234.

6. Prokopenko, O., Omelyanenko, V. (2017). Priority Selection Within National Innovation Strategy in Global Context // *Economics and Business*, 31 (1). PP. 5–18.
7. OECD (2005). *Metodicheskoe rukovodstvo po statisticheskomu issledovaniyu innovatsionnoy deyatelnosti* [Methodological guide to the statistical study of innovation]. [in Russian].
8. *Pochemu Estoniya — tsifrovoy lider YeS v sfere gosuslug* [Why Estonia is the EU's digital leader in public services]. 2017. URL: <https://www.dw.com/ru/почему-эстония-цифровой-лидер-ес-в-сфере-госуслуг/a-41172371> [in Russian].
9. OECD (2019). *Economic Survey of Estonia*. OECD Publishing, Paris.
10. Pareliussen, J., Mosiashvili, N. (2020). Digital technology adoption, productivity gains in adopting firms and sectoral spill-overs — Firm-level evidence from Estonia. *OECD Economics Department Working Papers*, OECD Publishing, Paris.

Стаття надійшла до редакції 29.03.2020

УДК 353.2

РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

**Латишев Костянтин Олександрович**  
кандидат економічних наук, доцент,  
доцент кафедри бізнес адміністрування, маркетингу і туризму  
Кременчуцький національний університет імені Михайла Остроградського

**Латышев Константин Александрович**  
кандидат экономических наук, доцент,  
доцент кафедры бизнес администрирования, маркетинга и туризма  
Кременчугский национальный университет имени Михаила Остроградского

**Latyshev Kostiantyn**  
Candidate of Sciences in Economics, Associate Professor,  
Associate Professor of the Department of  
Business Administration, Marketing and Tourism  
Kremenchuk Mykhailo Ostrogradskyi National University  
ORCID: 0000-0003-2645-1902

**Андрієнко Марія Сергіївна**  
студентка  
Кременчуцького національного університету імені Михайла Остроградського  
**Андрienko Maria Sergeevna**  
студентка  
Кременчугского национального университета имени Михаила Остроградского  
**Andriienko Mariia**  
Student of the  
Kremenchuk Mykhailo Ostrogradskyi National University

DOI: 10.25313/2617-572X-2020-3-5702

## ОСОБЛИВОСТІ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ У ПУБЛІЧНОМУ АДМІНІСТРУВАННІ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

## ОСОБЕННОСТИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В ПУБЛИЧНОМ УПРАВЛЕНИИ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

## STRATEGIC PLANNING FEATURES IN PUBLIC ADMINISTRATION ON REGIONAL

**Анотація.** На сьогодні місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування працюють у самостійному, чітко окресленому полі відповідальності, і розвиток території стає, насамперед, справою самої територіальної громади. Це зумовлює потребу та перспективність запровадження стратегічного планування на місцевому рівні в існуючих нині умовах. У процесі дослідження виявлено ряд недоліків у регіональних програмах розвитку, тому доцільним вважаємо перегляд існуючих видів стратегічного планування та способів їх реалізації. Розглянуто закордонні стандарти методів планування, які сприяють вдалій реалізації стратегій місцевих органів управління. Вивчено сучасні підходи до створення стратегій та проаналізовано їх особливості. Слід зазначити, що Україна активно співпрацює із іншими країнами, але задля підвищення ефективності, отримані результати мають використовуватись на практиці. Визначено, що продукти співпраці варто реалізовувати в Україні, оскільки такі методи дозволять подолати ряд існуючих проблем, а саме: поверхневий аналіз поточного стану розвитку регіону, необґрунтованість поставлених цілей, проблему реалізації стратегічних завдань через переоцінку можливостей, відсутність дієвих механізмів моніторингу. Запропоновано спиратися на досвід реалізації стратегічного планування, що побудований на баченні майбутнього результату з обов'язковим

урахуванням поточних пріоритетів, оскільки забезпечення успішного розвитку регіону має не тільки плануватись, а й урахувувати минулий досвід. Встановлено, що саме цей підхід дасть змогу більш раціонально розподілити ресурси для впровадження стратегічних проєктів. Визначено, що доцільним при розробці стратегічного планування в публічній сфері буде алгоритм вивчення аналізу поточної ситуації та існуючих проблем та імплементація дієвої план-стратегії. Наукова новизна полягає у конструюванні процесу стратегічного планування у публічному управлінні, що дозволить скоригувати та спрямувати оточуючу дійсність на створення умов для підвищення конкурентоспроможності регіонів, а також сприятиме координації стратегічних цілей регіонального розвитку.

**Ключові слова:** стратегічне планування, публічне адміністрування, місцеве самоврядування, стратегія розвитку.

**Аннотация.** На сегодняшний день местные органы исполнительной власти и органы местного самоуправления работают в самостоятельном, четко очерченном поле ответственности, и развитие территории становится, прежде всего, делом самой территориальной общины. Это обуславливает необходимость и перспективность внедрения стратегического планирования на местном уровне в существующих ныне условиях. В процессе исследования выявлен ряд недостатков в региональных программах развития, поэтому целесообразным будет пересмотр существующих видов стратегического планирования и способов их реализации. В статье рассмотрены зарубежные стандарты методов планирования, которые способствуют удачной реализации стратегий местных органов управления. Изучены современные подходы к созданию стратегий и проанализированы их особенности. Следует отметить, что Украина активно сотрудничает с другими странами, но для повышения эффективности, полученные результаты должны использоваться на практике. Определено, что продукты сотрудничества стоит реализовывать в Украине, поскольку такие методики позволят преодолеть ряд существующих проблем, а именно: поверхностный анализ текущего состояния развития региона, необоснованность поставленных целей, проблему реализации стратегических задач из-за переоценки возможностей, отсутствие действенных механизмов мониторинга. Предложено опираться на опыт реализации стратегического планирования, построенный на видении будущего результата с обязательным учетом текущих приоритетов, поскольку обеспечение успешного развития региона имеет не только планироваться, но и учитывать прошлый опыт. Установлено, что именно этот подход позволит более рационально распределить ресурсы для внедрения стратегических проєктов. Определено, что целесообразным при разработке стратегического планирования в публичной сфере будет алгоритм изучения анализа текущей ситуации и существующих проблем, а также имплементация действенного плана-стратегии. Научная новизна заключается в конструировании процесса стратегического планирования в публичном управлении, что позволит скорректировать и направить окружающую действительность на создание условий для повышения конкурентоспособности регионов, а также будет способствовать координации стратегических целей регионального развития.

**Ключевые слова:** стратегическое планирование, публичное администрирование, местное самоуправление, стратегия развития.

**Summary.** Today, local authorities and local governments operate in an independent, clearly defined area of responsibility and the development of the territory becomes, first and foremost, a matter for the territorial community. This makes it necessary and promising to implement strategic planning at the local level in the current circs. In the article was identified a number of shortcomings in regional development programs, so we consider to review existing types of strategic planning and ways to implement them. Was considered the foreign standards of planning methods, that promote successful implementation of local government strategies. Analyzed modern approaches to strategy creation and their peculiarities. It should be noted that Ukraine is actively cooperating with other countries, but for the sake of efficiency, the results should be put into practice. The products of cooperation should be implemented in Ukraine, because it will help to overcome a number of problems, for example: superficial analysis of the current state of development of the region, the groundlessness of the goals set, the problem of implementing strategic tasks due to the reassessment of opportunities and the absence of effective monitoring mechanisms. It is advisable to implement foreign methods in Ukraine, It is necessary to rely on the experience of implementing strategic planning, built on a vision of the future result with the mandatory consideration of current priorities, since ensuring the successful development of the region should not only be planned, but also take into past experience. Established, that this approach will allow more rational allocation of resources for the implementation of strategic projects. Was determined, that the algorithm for studying the analysis of the current situation and existing problems and the implementation of an effective plan-strategy would be expedient in the development of strategic planning in the public sphere. The scientific novelty – to create a strategic planning process in public administration, that will adjust and direct the surrounding reality to create the conditions for enhancing the competitiveness of regions, as well as help coordinate the strategic goals of regional development.

**Key words:** strategic planning, public administration, local government, development strategy.

**П**остановка проблеми в загальному вигляді. Сучасні реалії реформування соціально-економічних процесів у державі вимагають трансформації державно-управлінської системи. Процес

уповільнення ринкових перетворень створює передумови для соціального напруження в суспільстві, яке відбувається на тлі таких негативних детермінант, як криза політичної влади, відсутність лідера загаль-

нонаціонального масштабу, системність перманентних кризових явищ, збільшення межі між елітою та масами, значні міжрегіональні диспропорції, домінування приватних інтересів над публічними, вимушена міграція тощо. З посиленням ролі місцевого самоврядування, дієва модель задоволення суспільних потреб на регіональному рівні забезпечить економічне зростання територій. Одним з ключових напрямів усунення негативних явищ є конструювання процесу стратегічного планування, що дозволить скоригувати та спрямувати оточуючу дійсність на створення умов для підвищення конкурентоспроможності регіонів, а також сприятиме координації стратегічних цілей регіонального розвитку.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** На сьогодні питання стратегічного планування в діяльності органів державної влади є одним з найменш досліджених предметних сфер у науці державного управління. Незважаючи на це, дослідження проблеми знайшло широку підтримку зі сторони багатьох вітчизняних та зарубіжних авторитетних вчених, серед яких: В. Вакуленко [1] І. Лех [2], Я. Крижак, Я. Квятковські, В. Одзімек [5], Б. Боврон, А. Вігода, Г. Девідсон [7], М. Портер, З. Лободіна [9] та інші.

**Формулювання цілей статті.** Вивчення особливостей стратегічного планування на муніципальному рівні, аналіз світового досвіду використання інноваційних інструментів стратегічного планування, конструювання процесу стратегічного планування в публічній сфері.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Стратегічне планування у сучасних умовах є невід'ємним елементом муніципального менеджменту, про доцільність запровадження якого в Україні свідчить

вдала практика використання цього інструменту в розвинених країнах.

Потрібно зазначити, що сьогодні місцева влада стикається з великою кількістю складних, гострих проблем, від яких залежить життєзабезпечення територіальної громади. Але вирішення поточних питань потребує багато зусиль та ресурсів, не залишаючи часу і можливості подумати про майбутні перспективи, про доцільність владних дій у контексті підвищення конкурентоспроможності території та створення умов для її виживання і розвитку у майбутньому.

Аналіз програмного розвитку територій показує, що існують певні недоліки в існуючому процесі розробки програм розвитку територіальної громади, серед яких основними є:

- недостатньо глибокий аналіз соціально-економічної регіональної ситуації;
- слабка розробка блоку основних цілей. Часто цілі розвитку нечітко визначені, відсутня наукова обґрунтованість таких цілей;
- у місцевих програмах складно знайти чітке формулювання і наукове обґрунтування стратегічного вибору;
- слабка підтримка програмних заходів дієвим механізмом їх реалізації;
- недостатня ув'язка комплексних та галузевих програм, які діють на відповідній території між собою, відсутня єдина методологічна база для їх підготовки;
- програмні заходи не завжди ув'язані з відповідним фінансуванням.

Задля забезпечення ефективного стратегічного планування, процес слід розділити на етапи та детально вивчити кожний. Так, британські експерти

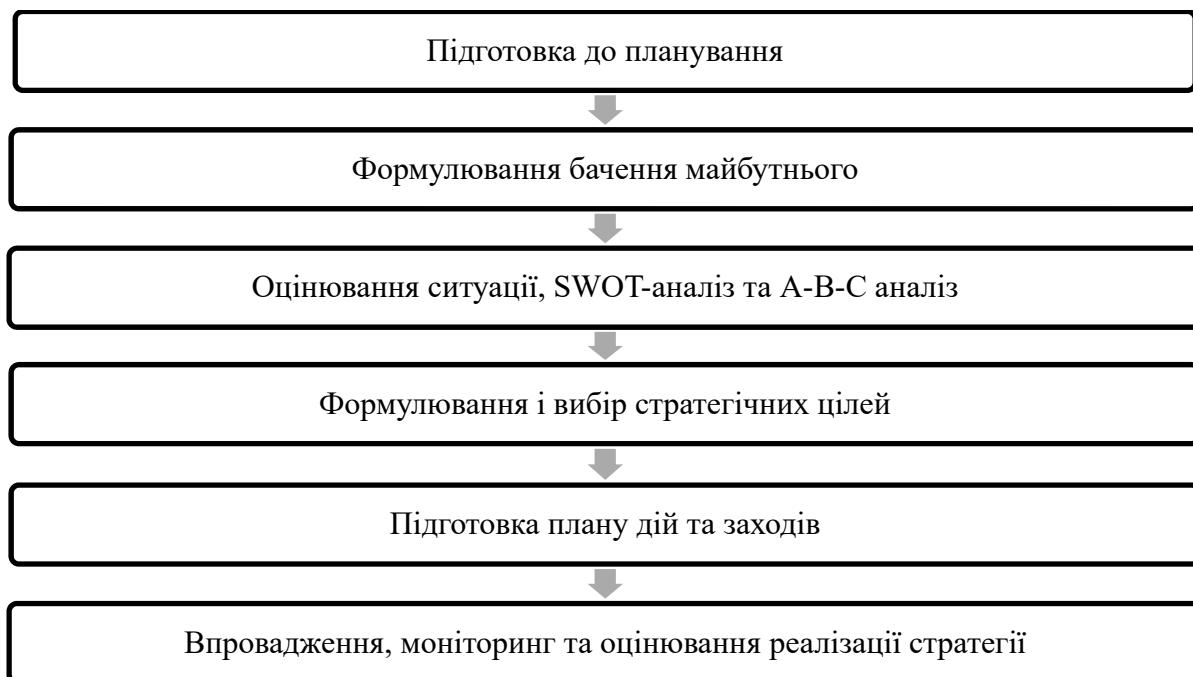


Рис. 1. Основні етапи стратегічного планування, що застосовуються в Україні



розглядають такі етапи стратегічного планування в регіоні: загальний огляд, аналіз сучасного стану соціально-економічного розвитку регіону, SWOT-аналіз, стратегічне бачення майбутнього розвитку регіону, стратегічний план, моніторинг та оцінювання реалізації регіональної стратегії розвитку, аналіз ефективності й результативності, корегування цілей і методів їхнього досягнення [1, с. 45].

Найбільш поширеною у світовій практиці методикою стратегічного планування, яка знайшла своє застосування в Україні, є методика, за якої передбачено проходження наступних етапів (рис. 1) [2, с. 11–12].

На практиці процес стратегічного планування представлений дещо спрощено та складається з таких етапів:

1. Підготовчий етап — передбачає стратегічний аналіз та прогнозування внутрішнього та зовнішнього середовища соціально-економічної системи мезорівня.

2. Основний етап — формування бачення майбутнього розвитку соціально-економічної системи, стратегічних пріоритетів, опрацювання варіантів розвитку, розробки стратегічних цілей та завдань в межах пріоритетних напрямків.

3. Заключний етап — опрацювання механізмів реалізації запланованих заходів, моніторингу та оцінки ефективності реалізації стратегії соціально-економічного розвитку мезосистеми, контроль та регулювання ефективності її виконання.

Кожен із зазначених етапів стратегічного планування соціально-економічного розвитку переслідує виконання певних функцій та має кінцевий результат з огляду на специфіку процесно-функціонального підходу до стратегічного планування.

Вітчизняні нормативно-законодавчі акти зі стратегічного планування передбачають такі складові стратегічних планів регіонального розвитку: описово-аналітична частина, бачення майбутнього, характеристика конкурентних переваг та обмежень перспективного розвитку регіону, стратегічні цілі та поетапний пан дій, механізми реалізації стратегічного плану.

Відповідно до обов’язкових елементів можна запропонувати такі етапи розробки стратегічного плану (табл. 1) [1, с. 66].

Використовуються й альтернативні етапи розробки стратегії розвитку, що наведені далі.

I етап: Попереднє планування — створення робочої групи по розробці стратегії, розробка і затвердження уповноваженим органом місцевого самоврядування або місцевим органом державної влади, розробка та узгодження структури стратегії та плану подальших дій.

II етап: Оцінка соціально-економічного і екологічного стану території — збір і аналіз статистичної інформації, проведення додаткових досліджень, SWOT-аналіз.

III етап: Розробка документу — визначення стратегічного бачення майбутнього, визначення причинно-наслідкових зв’язків та побудова відповідних діаграм, дерев цілей, визначення стратегічних і операційних цілей та завдань, визначення показників ефективності виконання завдань і досягнення цілей.

IV етап: Легалізація стратегії — оприлюднення проекту стратегії, проведення громадських слухань, затвердження стратегії уповноваженим органом місцевого самоврядування [3, с. 29–33].

Важливим для реалізації стратегічного плану є створення дієвої системи моніторингу. Для здійснення моніторингу створюється спеціальний робочий орган. Він може формуватись на основі робочої групи, яка займалась розробкою стратегічного плану. Основними завданнями моніторингу є: контроль за дотриманням графіка виконання окремих проектів; аналіз руху до запланованих результатів; аналіз причин невиконання окремих проектів, формування рекомендацій з метою усунення недоліків; аналіз змін зовнішнього оточення — законодавства, конкуренції в регіоні, економічного стану; аналіз внутрішніх змін у громаді; аналіз змін у громаді в результаті виконання стратегічного плану, оцінювання ефективності та реалістичності окремих його складових; визначення критично важливих елементів плану [1, с. 65–78].

Таблиця 1

Етапи розробки стратегічного планування

| Етапи    | Характеристика   |
|----------|--|
| I етап   | Ініціація.   |
| II етап  | Створення організаційних структур (громадська участь, проведення обговорень, організація робіт щодо процесу планування). |
| III етап | Аналіз (профіль громади, виявлення проблем, анкетування, оцінки конкурентоспроможності, SWOT-аналіз).                    |
| IV етап  | Визначення цілей, сценарії розвитку (стратегічне бачення, пріоритети, узгодження цілей).                                 |
| V етап   | Планування (формування планів дій, програм і проектів).  |
| VI етап  | Реалізація плану (виконання заходів, реклама, PR).   |
| VII етап | Моніторинг, оцінювання, контроль.  |

Підхід до формування системи оцінки стратегій включає такі принципи:

1. **Послідовність:** стратегія розвитку підприємства не повинна містити суперечливих цілей і програм;
2. **Узгодженість:** стратегія повинна передбачати адаптивну реакцію на зовнішнє середовище і відбуваються в ній зміни;
3. **Перевага:** стратегія повинна забезпечувати можливості для творчості і підтримки конкурентної переваги в обраній сфері діяльності;
4. **Стратегія не повинна передбачати надмірних витрат наявних ресурсів і не повинна вести до виникнення нерозв'язних проблем** [4].

Будь-який процес розробки і впровадження стратегії розвитку несе з собою певні результати. Вони різні в залежності від типу стратегічного плану і типу організації. Однак для кожного типу стратегії і виду організації можна виділити декілька однакових, позитивних ефектів, серед яких: визначення позиції організації на ринку; удосконалення управління організацією; підйом рівня ідентифікації працівників з організацією; популяризація організації (внутрішня і зовнішня); визначення профілю діяльності організації; додання гнучкості діям організації у відповідь на зміни зовнішнього оточення; усупільнення процесу створення, впровадження та оцінки стратегії [5, с. 20–25].

Не можна не зауважити, що зарубіжний досвід розробки стратегій розвитку є корисним для України з огляду на необхідність врахування методичних аспектів їх розробки: розробки комунікативної стратегії на засадах регіонального партнерства; залучення громадськості до процесу стратегічного планування та визначення стратегічних цілей; вибір стратегічних цілей з врахуванням наявних проблем та ресурсів регіону; передбачення та налагодження організаційно-економічного механізму моніторингу реалізації регіональних стратегій.

Сучасний світовий досвід засвідчує активну позицію урядів країн щодо проведення регіональної політики та здійснення стратегічного планування розвитку територіальних систем різного ієрархічного рівня.

Якщо спиратися на методологічні напрацювання закордонних науковців, то можна зазначити, що найбільш глобально питання торкаються британські експерти, які описали технологію процесу на трьох рівнях управління: національному, регіональному та місцевому. Канадські ж експерти — лише до регіонального рівня, а американські — до регіональних територій, які задають темпи економічного зростання на регіональному рівні, що втілено у категоріях «агломерація» чи «субрегіон» [6, с. 30].

Найбільш відомими проектами партнерства із закордонними країнами, що були реалізовані в Україні, є такі:

1. **Проект партнерства Канада — Україна «Регіональне врядування та розвиток»**, що впроваджувався

Канадським інститутом урбаністики у співпраці з Фондацією міжнародного навчання (Канада) та Асоціацією агенцій регіонального розвитку України за фінансової підтримки Канадського агентства з міжнародного розвитку [6, с. 37];

2. **Проект «Запровадження європейських стандартів державного управління в Україні»**, що фінансувався Міністерством закордонних справ Великої Британії через «Global Opportunity Fund» [7];

3. **Проект «Локальні інвестиції та національна конкурентоспроможність» (USAID ЛІНК)**, за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку [8].

З огляду на вищевказане, пропонуємо не лише комунікувати із закордонними представництвами посередництвом конференцій та нарад, а й впроваджувати отримані результати. Так, дієвим буде перегляд і застосування на практиці перелічених проектів, що дасть змогу встановити пріоритети для регіону, розподілити ресурси та оцінити, наскільки ефективно вони були використані для здійснення стратегії тощо. Варто чітко дотримуватись усіх етапів стратегічного планування, оскільки дотримання послідовності є першим кроком до успішного розвитку регіону.

Проблемам стратегічного планування як важливого інструменту механізму державного та регіонального управління, невід'ємного компонента програмно-цільового бюджетування приділяється надзвичайно велика увага, що є актуальними у вітчизняній практиці [9]. Проте навіть позитивні аспекти практики здійснення стратегічного планування у розвинених країнах очікуваних результатів для забезпечення економічного зростання держави та регіонів, покращення добробуту населення не принесуть без реалізації виваженої державної й регіональної політики у напрямку стимулювання економічної активності суб'єктів господарювання, зменшення тіньового сектору економіки, підвищення інвестиційної привабливості, посилення взаємозв'язку бюджетного планування з результатами оцінки реалізації цільових програм, стабілізації фінансової системи, боротьби з корупцією тощо.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Отже, визначено, що пріоритетним у регіональному розвитку є саме стратегічне планування, оскільки воно полягає у створенні потенціалу для розвитку в умовах динамічної зміни зовнішнього середовища, що породжує невизначеність перспективи. В результаті такого планування орган місцевої влади ставить перспективні цілі і виробляє шляхи їх досягнення. Основними завданнями при розробці стратегії є аналіз зовнішнього та внутрішнього середовища, визначення тенденцій розвитку та головних проблем, виявлення потенційних можливостей та загроз тощо. Закордонний досвід планування стратегії базується на довгостроковому баченні території, сфокусоване на майбутніх результатах, містить план дій, що визначає поточні пріоритети, це діяльність, яка

забезпечує досягнення довгострокових результатів. При виконанні стратегічного плану слід звернути увагу на розподіл повноважень із впровадження плану дій, упорядкування моніторингу реалізації плану дій для періодичного перегляду стратегії і звіту перед громадою. Більшість організацій нехтують

порядком розробки та виконання стратегічних планів, тому результати можуть стати незадовільними. Слід приділити увагу результатам співпраці із закордонними представництвами, оскільки це дасть змогу поліпшити систему планування стратегій в органах місцевої влади.

#### Література

1. Берданова О., Вакулєнко В., Тертичка В. Стратегічне планування: навч. посіб. Львів: ЗУКЦ, 2008. 138 с.
2. Лєх І. І., Могильний С. А., Назаренко В. В. Досвід стратегічного планування розвитку Запорізької області із залученням громади. Київ: «К.І.С.», 2008. 96 с.
3. Як організувати процес стратегічного планування. Практичні рекомендації для українських міст та районів. навч. посіб. Проект ЄС/ПРООН. 2013.
4. Зарубіжний досвід стратегічного планування. веб-сайт. URL: [https://stud.com.ua/22691/ekonomika/zarubizhniy\\_dosvid\\_strategichnogo\\_planuvannya](https://stud.com.ua/22691/ekonomika/zarubizhniy_dosvid_strategichnogo_planuvannya) (дата звернення: 16.02.2020)
5. Квятковські Я., Одзімек В., Крижак Я. Стратегія розвитку — принципи побудови і впровадження опис методу. Краків: MISTiA, 2004. 143 с.
6. Запровадження стратегічного планування в Україні: Збірка документів і матеріалів. укл. В. Тертичка. Київ: Центр досліджень адміністративної реформи НАДУ, 2004. 437 с.
7. Боврон Б. Розроблення та впровадження стратегічного плану розвитку регіону: практичний посібник. Б. Боврон, А. Вігода, Г. Девідсон, В. Мамонова, І. Федів, І. Санжаровський. Київ: Вид-во К.І.С., 2008. 214 с.
8. Територіальний розвиток в Україні: розвиток агломерацій та субрегіонів: Проект USAID: Локальні інвестиції та національна конкурентоспроможність. Київ, 2012. 183 с.
9. Лободіна З. Бюджетна система України: проблеми функціонування та перспективи вдосконалення // Вісник Тернопільського національного економічного університету. 2015. Вип. 3. С. 29–42.

#### References

1. Berdanova O. Strategichne planuvannya: navchalnyj posibnyk [Strategic Planning: teach manual]. Berdanova O., Vakulenko V., Tertychka V. L.: ZUKC, 2008. 138 s.
2. Ljekh I. Dosvid strategichnogo planuvannya rozvytku Zaporizhkoji oblasti iz zaluchennjam ghromady [Experience of strategic planning of development of Zaporizhzhya region with community involvement]. I. I. Ljekh, S. A. Moghyljnyj, V. V. Nazarenko, za red. I. M. Sanzharovskjogho. K.: «K.I.S.», 2008. 96 s.
3. Jak orghanizuvaty proces strategichnogo planuvannya praktychni rekomendaciji dlja ukrajinsjkykh mist ta rajoniv. navch. Posibn [How to organize the strategic planning process practical recommendations for Ukrainian cities and regions. Teach manual]. Proekt JeS/PROON. 2013.
4. Zarubizhnyj dosvid strategichnogo planuvannya [Foreign experience of strategic planning]. veb-sajt. URL: [https://stud.com.ua/22691/ekonomika/zarubizhniy\\_dosvid\\_strategichnogo\\_planuvannya](https://stud.com.ua/22691/ekonomika/zarubizhniy_dosvid_strategichnogo_planuvannya) (data zvernennja: 16.02.2020)
5. Kvjatkovsjki Ja. Strateghija rozvytku — pryncypy pobudovy i vprovadzhennja opys metodu [Development strategy — principles of construction and implementation of the method description]. Kvjatkovsjki Ja., Odzimek V., Kryzhak Ja. MISTiA. 2004. 143 s.
6. Zprovadzhennja strategichnogo planuvannya v Ukrajinі: Zbirka dokumentiv i materialiv [Introduction of strategic planning in Ukraine: Assemblage of documents and materials]. ukl. V. Tertychka. K.: Centr doslidzhenj administrativnoji reformy NADU, 2004. 437 s.
7. Bovron B. Rozroblennja ta vprovadzhennja strategichnogo planu rozvytku reghionu: praktychnyj posibnyk [Development and implementation of a strategic plan for the development of the region: a practical guide]. B. Bovron, A. Vighoda, Gh. Devidson, V. Mamonova, I. Fediv, I. Sanzharovsjkyj. K.: Vyd-vo K.I.S., 2008. 214 s.
8. Terytorialnyj rozvytok v Ukrajinі: rozvytok aghlomeracij ta subreghioniv: Proekt USAID: Lokaljni investyciji ta nacionaljna konkurentospromozhnistj. K., 2012. 183 s.
9. Lobodina Z. Bjudzhetna systema Ukrajinі: problemy funkcionuvannya ta perspektyvy vdoskonalennja [Budget system of Ukraine: problems of functioning and prospects for improvement] // Visnyk Ternopiljskjogho nacionaljnogho ekonomichnogo universytetu. 2015. Vyp. 3. S. 29–42.

УДК 339.138; 351.127

**Непомнящий Александр Михайлович**

*доктор наук з державного управління, професор,  
професор кафедри публічного адміністрування  
Міжрегіональна академія управління персоналом*

**Непомнящий Александр Михайлович**

*доктор наук по государственному управлению, профессор,  
профессор кафедры публичного администрирования  
Межрегиональная академия управления персоналом*

**Непомниашчыі Oleksandr**

*Doctor of Science in Public Administration, Professor,  
Professor of the Department of Public Administration  
Interregional Academy of Personnel Management*

**Дегтяр Олег Андрійович**

*доктор наук з державного управління, доцент,  
доцент кафедри менеджменту і адміністрування  
Харківський національний університет  
міського господарства імені О. М. Бекетова*

**Дегтярь Олег Андреевич**

*доктор наук по государственному управлению, доцент,  
доцент кафедры менеджмента и администрирования  
Харьковский национальный университет  
городского хозяйства имени А. Н. Бекетова*

**Diegtyar Oleg**

*Doctor of Science in Public Administration, Associate Professor,  
Associate Professor of the Department of Management and Administration  
O.M. Beketov National University of Urban Economy in Kharkiv*

DOI: 10.25313/2617-572X-2020-3-5719

**ПРОЕКТИ ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА  
ЯК ЕФЕКТИВНИЙ ІНСТРУМЕНТАРІЙ ЗАЛУЧЕННЯ ІНВЕСТИЦІЙ  
ДЛЯ ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНУ**

**ПРОЕКТЫ ПУБЛИЧНО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА  
КАК ЭФФЕКТИВНЫЙ ИНСТРУМЕНТАРИЙ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ИНВЕСТИЦИЙ  
ДЛЯ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНА**

**PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP PROJECTS AS AN EFFECTIVE TOOL  
FOR ATTRACTING INVESTMENT FOR INNOVATIVE DEVELOPMENT  
OF THE REGION**

**Анотація.** У статті розглядаються питання впровадження проектів публічно-приватного партнерства як ефективного механізму реалізації масштабних проектів соціального значення на рівні держави, регіону, місцевої влади. Проекти публічно-приватного партнерства покликані об'єднувати зусилля влади та бізнесу у справі розвитку соціальної інфраструктури та, наприклад, матеріально-технічної бази об'єктів житлово-комунального господарства, надання житлово-комунальних та соціальних послуг. Такі проекти реалізуються не на умовах соціальної корпоративної відповідальності,

а є реальними бізнес-проектами, спрямованими на отримання як економічних, так і соціальних вигоди від спільного управління природними монополіями, об'єктами соціального призначення тощо. Проаналізовано міжнародний досвід реалізації проектів публічно-приватного партнерства, який свідчить про світові тенденції щодо нарощування обсягів використання інвестицій приватного сектору для забезпечення сталого розвитку. Такий досвід визначає, що публічний сектор створює такі умови для інвесторів від приватної сторони, які були б вигідними та цікавими, при цьому, першочергово реалізується соціальна роль управління чи використання того чи іншого об'єкта. У статті також надано рекомендації для удосконалення нормативно-правової бази щодо регламентації організаційно-економічного механізму впровадження проектів публічно-приватного партнерства для реалізації вітчизняних проектів регіонального розвитку. Сучасна вітчизняна законодавча система недостатньо розкриває прав та обов'язки суб'єктів партнерських відносин. В такому вигляді, недосконалість законодавчої бази може призвести до порушення соціального балансу, спекуляції ціни на надання послуг природних монополій, недотримання державою умов партнерських угод із приватним бізнесом, що суттєво гальмує розвиток проектів публічно-приватного партнерства в Україні.

**Ключові слова:** нормативно-правова база, державне управління, регіональний розвиток, проект, проекти публічно-приватного партнерства.

**Аннотация.** В статье рассматриваются вопросы реализации проектов государственно-частного партнерства как эффективного механизма реализации масштабных проектов социального значения на уровне государства, региона, местной власти. Проекты государственно-частного партнерства призваны объединять усилия власти и бизнеса в деле развития социальной инфраструктуры и, например, материально-технической базы объектов жилищно-коммунального хозяйства, предоставления жилищно-коммунальных и социальных услуг. Такие проекты реализуются не на условиях социальной корпоративной ответственности, а являются реальными бизнес-проектами, направленными на получение как экономических, так и социальных выгод от совместного управления естественными монополиями, объектами социального назначения и тому подобное. Проанализированы международный опыт реализации проектов государственно-частного партнерства, свидетельствующий о мировых тенденциях по наращиванию объемов использования инвестиций частного сектора для обеспечения устойчивого развития. Опыт определяет, что публичный сектор создает такие условия для инвесторов от частной стороны, которые были бы выгодными и интересными, при этом, в первую очередь реализуется социальная роль управления или использования того или иного объекта. В статье также даны рекомендации по совершенствованию нормативно-правовой базы по регламентации организационно-экономического механизма реализации проектов государственно-частного партнерства для реализации национальных проектов регионального развития. Современная отечественная законодательная система недостаточно определяет права и обязанности субъектов партнерских отношений. В таком виде, несовершенство законодательной базы может привести к нарушению социального баланса, спекуляциям на предоставлении услуг естественных монополий, несоблюдение государством условий партнерских соглашений с частным бизнесом, существенно тормозит развитие проектов государственно-частного партнерства в Украине.

**Ключевые слова:** нормативно-правовая база, государственное управление, региональное развитие, проект, проекты публично-частного партнерства.

**Summary.** The article deals with the implementation of public-private partnership projects as an effective mechanism for the implementation of large-scale projects of social importance at the level of the state, region, and local authorities. Public-private partnership projects are intended to combine the efforts of government and business to develop social infrastructure and, for example, the material and technical facilities of housing and communal services, the provision of housing and communal services and social services. Such projects are not implemented under the conditions of social corporate responsibility, but are real business projects aimed at obtaining both economic and social benefits from the joint management of natural monopolies, objects of social purpose, etc. The international experience in the implementation of public-private partnership projects is analyzed, which shows the global trends in increasing the use of private sector investments for sustainable development. Such experience determines that the public sector creates such conditions for investors from the private side that would be profitable and interesting, while the social role of managing or using an object is foremost. The article also provides recommendations for improving the legal framework on the regulation of organizational and economic mechanism of implementation of public-private partnership projects for the implementation of domestic regional development projects. The current domestic legal system does not sufficiently disclose the rights and obligations of the partners. In this form, the imperfection of the legal framework can lead to a breach of the social balance, speculation of the price for the provision of services of natural monopolies, non-compliance by the state with the terms of partnership agreements with private business, which significantly impedes the development of public-private partnership projects in Ukraine.

**Key words:** normative-legal base, state administration, regional development, project, public-private partnership projects.

**Постановка проблеми.** В умовах нестабільної фінансово-економічної ситуації ефективним механізмом виведення економічної системи України із кризи є формування сприятливих умов для

залучення інвестицій на реалізацію проектів розвитку інфраструктури, як локомотива розвитку інших галузей народного господарства. Формування сприятливого інвестиційного клімату, що забез-

печувало б сталий розвиток територій, можливе шляхом створення ефективної нормативно-правової бази та інституційних основ залучення фінансових інвестицій від приватного сектору для реалізації масштабних проєктів. Система державного управління, перебуваючи в умовах трансформаційних процесів та переходу на євроінтеграційні напрями, має передумови формування нормативно-правових засад залучення інвестицій від приватних структур як внутрішніх, так і зовнішніх для держави, з метою реалізації державно важливих, масштабних проєктів інноваційного розвитку. Ефективним механізмом залучення інвестицій для реалізації інноваційних проєктів на рівні держави та регіону є публічно-приватне партнерство — форма співпраці державних установ, регіональної влади та представників бізнесу.

**Аналіз останніх публікацій.** Питання реалізації проєктів публічно-приватного партнерства є актуальним, отже викликає увагу науковців. Ряд авторів присвятили свої дослідження питанням розвитку інституцій публічно-приватного партнерства в Україні. Зокрема, К. В. Павлюк та С. М. Павлюк дослідили сутність проєктів публічно-приватного партнерства у галузях соціально-економічного розвитку на державному рівні [1]. Ю. С. Залознова, Н. В. Бутенко, І. П. Петрова досліджували механізми реалізації проєктів публічно-приватного партнерства з урахуванням національних особливостей господарювання [2]. А. І. Куліковим акумульовано теоретико-методичні підходи щодо впровадження проєктів публічно-приватного партнерства у різних країнах, на основі аналізу світового досвіду надано рекомендації щодо формування механізмів реалізації таких проєктів в Україні [3]. О. В. Берданова, В. М. Вакуленко, М. Д. Василенко, Ю. П. Лебединський проаналізували перспективи запровадження проєктів публічно-приватного партнерства у сфері надання громадських послуг [4]. Б. М. Данилишиним було проаналізовано окремі засади Закону України «Про загальні засади розвитку державно-приватного партнерства в Україні» [5]. Проте, залишаються невирішеними різні аспекти формування ефективного організаційно-економічного механізму запровадження та реалізації проєктів публічно-приватного партнерства.

**Мета статті.** Метою статті є формування пропозицій щодо підвищення ефективності реалізації механізму публічно-приватного партнерства для фінансування проєктів інноваційного регіонального розвитку.

Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити наступні завдання:

- надати теоретичне визначення поняттю публічно-приватного партнерства;
- систематизувати та проаналізувати міжнародний досвід реалізації проєктів публічно-приватного партнерства;
- на основі аналізу, провести класифікацію проєктів публічно-приватного партнерства;

- надати пропозиції щодо підвищення ефективності реалізації механізмів публічно-приватного партнерства на рівні регіону.

**Виклад основного матеріалу.** Одним із ефективних механізмів розвитку соціально важливих секторів економіки є застосування універсального механізму співпраці бізнесу та влади — проєктів публічно-приватного партнерства. Світовий досвід реалізації таких проєктів свідчить про ефективність застосування приватних інвестицій у соціально важливі галузі за умови контролю з боку держави ходу та виконання регулюючих функцій держави. Перевага проєктів публічно-приватного партнерства перед приватизацією полягає у тому, що форма власності на об'єкти державного майна може залишатися незмінною, проте необхідне застосування інституційних змін, які б дозволяли приватним структурам здійснювати управління об'єктом або проєктом, залишаючи за державою функцію контролю. Такий підхід суттєво розширює можливості та підвищує інтерес бізнесу до співвиконання економічних, організаційних, соціальних та інших функцій державних та регіональних органів влади.

Отже, під проєктами публічно-приватного партнерства відповідно до українського законодавства розуміють — співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних державних органів та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами, крім державних та комунальних підприємств, або фізичними особами — підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому цим Законом та іншими законодавчими актами, та відповідає ознакам державно-приватного партнерства, визначеним цим Законом [6].

Міжнародна практика свідчить, що органи державної влади по всьому світу активно використовують механізми публічно-приватного партнерства для розвитку об'єктів соціальної та виробничої інфраструктури, публічно-приватні проєкти суттєво впливають на забезпечення розвитку міст та процеси урбанізації, виконують соціальні, економічні, інвестиційні та інші функції щодо розвитку територій. Особливо ефективною є практика використання проєктів публічно-приватного партнерства, що діє в умовах обмеження фінансових ресурсів державних та регіональних бюджетів, що, за умов морального та фізичного зносу існуючої інфраструктури, призводить до зниження рівня конкурентоздатності національної економіки та зниження позицій держави на міжнародній арені.

Практика розвинених країн у сфері застосування проєктів публічно-приватного партнерства свідчить про ефективність таких проєктів для розвитку інфраструктури. Зокрема, найвищі показники реалізації проєктів публічно-приватного партнерства спостерігаються у розвинених країнах. В Великобританії,

Німеччині, Італії, США, Франції, Нідерландах, Швеції відсоток проектів публічно-приватного партнерства порівняно із проектами, що держава реалізує окремо складає в середньому 15 відсотків. Найбільший відсоток проектів публічно-приватного партнерства у порівнянні із інфраструктурними проектами реалізованими державою окремо, у галузях освіти та охорони здоров'я — понад 25%. Найнижчим є відсоток проектів публічно-приватного партнерства у організації дозвілля та комунальному господарстві. Це свідчить про те, що основні фінансові інвестиції від проектів публічно-приватного партнерства спрямовані на соціальні проекти держави. Через необхідність застосування інноваційних технологій та високий рівень технологізації виробництва у системі житлово-комунального господарства, а також через іншу форму власності — комунальну, проекти публічно-приватного партнерства можуть мати більший потенціал для розвитку даних галузей народного господарства.

У країнах з перехідною економікою доля проектів публічно-приватного партнерства є значно нижчою. Її можна представити у вигляді наступної діаграми — рис. 1.

Статистика показує, що у країнах, що розвиваються, більшість проектів публічно-приватного партнерства реалізуються саме на місцевому рівні. Це свідчить про недосконалість системи державного управління та нормативно-правового забезпечення реалізації подібних проектів на рівні держави. Отже, муніципальні утворення є більш мобільними та активніше запроваджують спільні проекти із залученням приватних інвестицій для реалізації проектів, що потребують значних фінансових вкладень, які не може територіальна громада понести самотійно.

Отже, проекти публічно-приватного партнерства — це система складних взаємозв'язків дер-

жавних та муніципальних органів влади із приватними суб'єктами господарювання, що передбачає нормативно-правове, організаційне, фінансово-економічне забезпечення, створення умов для реалізації спільних платіжних механізмів, розподілення ризиків, функцій регулювання та контролю між державою (громадою) та приватним інвестором.

Міжнародний досвід реалізації проектів публічно-приватного партнерства можна акумулювати у наступних особливостях:

- функцією держави є розробка уніфікованих для кожної окремої галузі економіки угод соціального партнерства, формування юридичних механізмів реалізації проектів публічно-приватного партнерства через формування ефективного нормативно-правового забезпечення;
- формування умов для реалізації державних, регіональних і муніципальних проектів на підставах співфінансування або повного залучення приватних інвестицій суттєво знижує навантаження на державний, регіональний та муніципальний бюджети, отже дозволяє більш ефективно використовувати гроші від оподаткування та спрямовувати їх на нові проекти соціального значення;
- проекти публічно-приватного партнерства реалізуються для досягнення стратегічних завдань, виконуються у довгостроковій перспективі, отже мають стратегічний характер;
- форми проектів публічно-приватного партнерства можуть бути різні, проте приналежність проекту до публічно-приватних відносин можна визначити через аналіз форми власності та механізмів фінансування реалізації проекту;
- проекти завжди мають елемент інноваційності.

В Україні проекти публічно-приватного партнерства не є широко розповсюдженими через відсутність чітко прописаних механізмів та

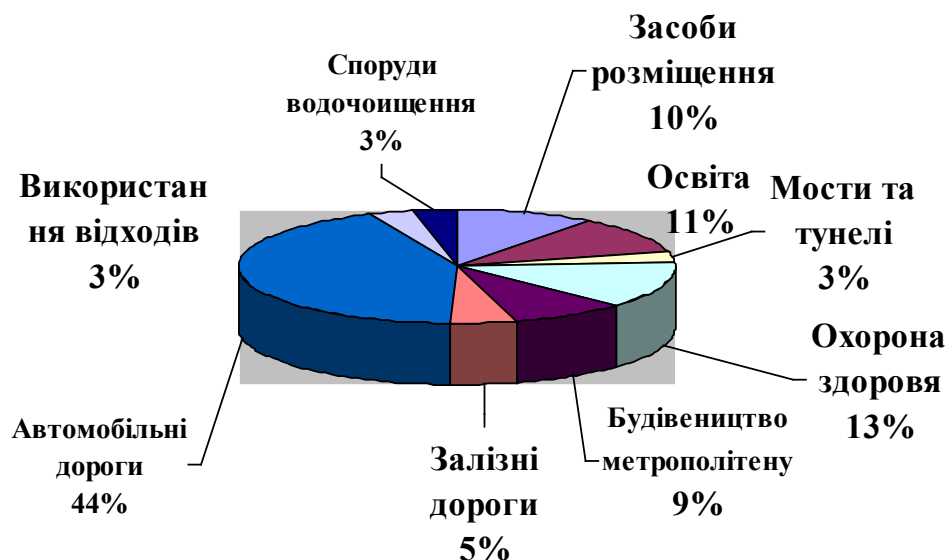


Рис. 1. Структура проектів публічно-приватного партнерства у країнах, що розвиваються

нормативно-правового забезпечення реалізації таких проектів. В Харківській області прикладами проектів публічно-приватного партнерства можуть бути проекти, реалізовані до чемпіонату «Євро-2012» (реконструкції Міжнародного аеропорту «Харків», стадіону «Металіст», будівництво готельних комплексів для прийому гостей чемпіонату), будівництво та реконструкція будівлі Харківської філармонії, інноваційні проекти розвитку водопровідно-каналізаційного господарства, будівництво станцій метрополітену «Одеська», «Перемога» та «Державінська», реконструкція Харківського зоопарку та інші.

Активний розвиток інноваційних проектів на рівні міста та області свідчить про ефективне запровадження механізмів публічно-приватного партнерства у різних галузях економіки з метою розвитку інфраструктури та вирішення нагальних соціальних цілей через реалізацію масштабних інноваційних проектів. Проаналізувавши міжнародний та вітчизняний досвід реалізації проектів публічно-приватного партнерства, можна провести наступну їх класифікацію — таблиця 1.

Таким чином, класифікація видів угод публічно-приватного партнерства свідчить про різноманітність форм реалізації даних проектів, обрання яких залежить від специфіки проекту, його масштабів, галузі реалізації та організаційних і економічних передумов ініціації проекту.

Підсумувавши результати дослідження світового та вітчизняного досвіду реалізації проектів публічно-приватного партнерства, можна надати наступні рекомендації щодо підвищення ефектив-

ності реалізації інноваційних проектів соціального значення в умовах недостатнього фінансування через реалізацію механізмів публічно-приватного партнерства на регіональному рівні.

Однією із передумов ефективного управління проектами регіонального розвитку із залученням фінансування від приватного сектору та участі у реалізації проектів органів влади, є формування відповідної нормативно-правової бази, яка б регламентувала організаційні механізми реалізації подібних проектів на практиці. Система фінансового та фіскального законодавства не має чіткої системи реалізації проектів за умов співфінансування приватного та публічного секторів економіки, що негативно впливає на потенційні можливості до залучення інвестицій від приватних партнерів. В умовах євроінтеграційних процесів доцільно адаптувати українське законодавство щодо реалізації проектів публічно-приватного партнерства до світового досвіду для реалізації можливості залучення інвестицій від закордонних партнерів та міжнародних фінансових установ.

**Висновки.** Отже, у результаті проведеного аналізу було сформульоване теоретичне визначення поняття публічно-приватного партнерства, яке свідчить про його комплексність та системний характер. У результаті систематизації та аналізу міжнародного досвіду реалізації проектів публічно-приватного партнерства визначено, що такі проекти мають широку практику впровадження та мають особливу актуальність в умовах недостатнього фінансування для реалізації масштабних проектів соціального

Таблиця 1

**Класифікація проектів публічно-приватного партнерства**

| Група проектів публічно-приватного партнерства   | Визначення   |
|--|--|
| Контракт з управління                            | Управління проектом належить приватному партнеру, органи влади сплачують за реалізацію функції управління приватному партнеру, тобто найм організації для здійснення менеджменту проекту. Право власності належить публічному партнеру.                  |
| Контракт лізингу                                 | Передбачає передачу проекту приватному партнеру на основі умов лізингу. Управління проектом здійснює приватна сторона, за публічним партнером залишається право власності.   |
| Договори концесії на реконструкцію та управління | Приватний партнер здійснює процеси реконструкції та подальшого управління об'єктом проекту публічно-приватного партнерства. Публічний партнер передає права володіння та управління, залишаючи за собою право моніторингу та контролю.                   |
| Договір передачі у концесію                      | Об'єкт передається у концесію. Публічний партнер залишає право володіння, моніторингу та контролю. Приватний партнер має право управління та розширення і розвитку об'єкту концесії.   |
| Реалізація нових проектів                        | Приватний партнер здійснює будівництво об'єкту приватно-публічного партнерства та передає право власності публічному партнерові. Управління може здійснювати як публічний партнер, так і можлива ситуація паралельного співуправління із органами влади. |
| Часткова приватизація                            | Купівля приватним партнером частини акцій державної або муніципальної компанії, на основі чого управління компанією частково або повністю переходить до відома приватного партнера.  |



значення. На основі аналізу було проведено класифікацію проектів публічно-приватного партнерства, що підтверджує широкий спектр форм впровадження подібних проектів та високий потенціал для їх реалізації на вітчизняних ринках. Надано пропозиції

щодо підвищення ефективності реалізації механізму публічно-приватного партнерства на рівні регіону, які полягають у формуванні ефективної нормативно-правової бази та організаційно-економічного механізму реалізації подібних проектів.

#### Література

1. Павлюк К. В. Сутність і роль державно-приватного партнерства в соціально-економічному розвитку держави / К. В. Павлюк, С. М. Павлюк // Наукові праці КНТУ. Економічні науки. 2010. № 17. С. 10–19. URL: [www.nbu.gov.ua](http://www.nbu.gov.ua)
2. Залознова Ю. С. Публічно-приватне партнерство в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку / Ю. С. Залознова, Н. В. Бутенко, І. П. Петрова // Економічний вісник Донбасу. 2016. № 2 (44). С. 21–28.
3. Куліков А. І. Аналіз зарубіжного досвіду механізмів реалізації державно-приватного партнерства / А. І. Куліков // Держава та регіон. Сер.: Право та держ. упр. 2012. № 2.
4. Розвиток партнерства між місцевою владою та недержавним сектором у сфері надання громадських послуг: монографія / О. В. Берданова, В. М. Вакуленко, М. Д. Василенко та ін.; за ред. Ю. П. Лебединського. Ужгород: Патент, 2013. 192 с.
5. Данилишин Б. М. Аналіз регуляторного впливу при впровадженні Закону України «Про загальні засади розвитку державно-приватного партнерства в Україні» // Департамент інвестиційної та інноваційної діяльності. URL: <http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article/system>
6. Закон України «Про державно-приватне партнерство (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 40, ст. 524). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>

#### References

1. Pavlyuk K. V. Sutnist' i rol' derzhavno-pryvatnogo partnerstva v social'no-ekonomichnomu rozvytku derzhavy / K. V. Pavlyuk, S. M. Pavlyuk // Naukovi praci KNTU. Ekonomichni nauky. 2010. # 17. S. 10–19. URL: [www.nbu.gov.ua](http://www.nbu.gov.ua)
2. Zaloznova Yu. S. Publichno-pryvatne partnerstvo v Ukraini: stan, problemy ta perspektyvy' rozvytku / Yu. S. Zaloznova, N. V. Butenko, I. P. Petrova // Ekonomichnyj visnyk Donbasu. 2016. # 2 (44). S. 21–28.
3. Kulikov A. I. Analiz zarubizhnogo dosvidu mexanizmv realizaciyi derzhavno-pryvatnogo partnerstva / A. I. Kulikov // Derzhava ta region. Ser.: Pravo ta derzh. upr. 2012. #2.
4. Rozvytok partnerstva mizh miscevoyu vladoyu ta nederzhavnym sektorom u sferi nadannya gromads'kyh poslug: monografiya / O. V. Berdanova, V. M. Vakulenko, M. D. Vasylenko ta in.; za red. Yu. P. Lebedyns'kogo. Uzhgorod: Patent, 2013. 192 s.
5. Danylyshyn B. M. Analiz regul'yatornogo vplyvu pry vprovadzhenni Zakonu Ukrainy «Pro zagal'ni zasady rozvytku derzhavno-pryvatnogo partnerstva v Ukraini» // Departament investycijnoyi ta innovacijnoyi diyal'nosti. URL: <http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article/system>
6. Zakon Ukrainy «Pro derzhavno-pryvatne partnerstvo (Vidomosti Verhovnoyi Rady Ukrainy (VVR), 2010, # 40, st. 524). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>

Стаття надійшла до редакції 21.03.2020

**Василенко Андрей Юрьевич**  
кандидат геологических наук,  
государственный эксперт  
Министерство образования и науки Украины  
**Vasylenko Andrii**  
Candidate of Sciences in Geology, State expert  
Ministry of Education and Science of Ukraine  
ORCID: 0000-0001-9283-5117

DOI: 10.25313/2617-572X-2020-3-5725

## ИСПОЛЬЗОВАНИЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ЦИФРОВЫХ ПЛАТФОРМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДОСТУПА К ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИМ ИНФРАСТРУКТУРАМ В КАЧЕСТВЕ ИНСТРУМЕНТА РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛИТИКИ ОТКРЫТОЙ НАУКИ

### UTILIZATION OF INTERNATIONAL DIGITAL PLATFORMS FOR FACILITATING ACCESS TO RESEARCH INFRASTRUCTURES AS AN INSTRUMENT FOR THE IMPLEMENTATION OF OPEN SCIENCE POLICY

**Аннотация.** В статье рассмотрен опыт создания такой разновидности инструментов реализации политики открытой науки как международных цифровых платформ обеспечения доступа к исследовательским инфраструктурам в пределах Европейского исследовательского пространства. Процесс создания подобных инструментов происходит в связи с формированием и необходимостью реализации политики открытой науки. Одной из целей этой политики есть улучшение научного сотрудничества между странами в пределах Европейского исследовательского пространства.

На примерах MERIL, Infect-ERA, MERIL-2 и CatRIS показано возможные направления развития международных цифровых платформ обеспечения доступа к исследовательским инфраструктурам. Отмечено, что наблюдается развитие платформ двух типов: профильных (предназначенных для исследовательских инфраструктур определенного научного направления) или универсальных (не имеющих привязки к научному направлению инфраструктур, которые представлены на платформе).

Отдельно акцентировано внимание на проекте CatRIS, как на таком, который занимается созданием наиболее перспективной цифровой платформы. Важность проекта CatRIS отмечается не только в его современном подходе к созданию цифровой платформы, а и в том, что создаваемая платформа будет интероперабельной с аналогичными элементами Европейского облака открытой науки EOSC – виртуального пространства, создаваемого в пределах Европейского исследовательского пространства для научных целей.

В выводах к статье отмечается, что создание единой международной цифровой платформы обеспечения доступа к исследовательским инфраструктурам является одной из важнейших текущих задач для Европейского исследовательского пространства, поскольку именно этот инструмент способен обеспечить фактическую видимость исследовательских инфраструктур для научного сообщества в целом. Вместе с тем, отмечается, что процесс усложнен дублированием усилий, поскольку на данный момент существуют (или находятся в процессе создания) ряд национальных цифровых платформ подобного рода.

В дальнейших научных поисках рекомендуется рассмотреть практику создания национальных цифровых платформ обеспечения доступа к исследовательским инфраструктурам с целью рассмотрения возможности обеспечения их интероперабельности с международными платформами и поиска возможностей избежания очевидного дублирования усилий.

**Ключевые слова:** открытая наука, Европейское исследовательское пространство, политика открытой науки, исследовательские инфраструктуры, цифровая платформа.

**Summary.** The article discusses the experience of creating such a kind of tools for implementing an open science policy as international digital platforms for providing access to research infrastructures within the European research area. The process of creating of such tools takes place in connection with the formation and necessity of open science policy implementing. One of the goals of this policy is to improve scientific cooperation between countries within the European research area.

Examples of MERIL, Infect-ERA, MERIL-2, and CatRIS show possible directions for the development of international digital platforms for providing access to research infrastructures. It was noted that the development of platforms of two types is observed: specialized (intended for research infrastructures of a certain scientific direction) or universal (not associated with the scientific direction of infrastructures that are presented on the platform).

Separately, attention is focused on the CatRIS project, as one that is engaged in the creation of the most promising digital platform. The importance of the CatRIS project is noted not only in its modern approach to creating a digital platform but also in the fact that the created platform will be interoperable with similar elements of the European open-source cloud EOSC – a virtual space created for scientific purposes.

The conclusions of the article note that the creation of a single international digital platform for access to research infrastructures is one of the most important current tasks for the European research area since it is this tool that can provide the actual visibility of research infrastructures for the scientific community as a whole. At the same time, it is noted that the process is complicated by duplication of efforts, since at the moment there are (or are in the process of creating) several national digital platforms of this kind.

In further scientific research, it is recommended to consider the practice of creating national digital platforms for providing access to research infrastructures to consider the possibility of ensuring their interoperability with international platforms and finding ways to avoid obvious duplication of efforts.

**Key words:** open science, European research area, open science policy, research infrastructures, digital platform.

**Постановка проблемы в общем виде и ее связь с важными научными и практическими задачами.** Для улучшения научного сотрудничества в рамках Европейского исследовательского пространства (далее — ЕИП) проводится реализация политики открытой науки. Реализация той или иной политики требует применения определенных средств и инструментов. Одним из инструментов реализации политики открытой науки являются цифровые платформы доступа к исследовательским инфраструктурам. На данный момент существует проблема отсутствия единой общепризнанной платформы, что тормозит процесс унификации, которая является важной в контексте обеспечения эффективности международного сотрудничества в рамках ЕИП.

**Анализ последних исследований и публикаций, в которых начато решение данной проблемы и на которые опирается автор, выделение нерешенных ранее частей общей проблемы, которым посвящается данная статья.** Исследования в сфере открытой науки на данный момент достаточно популярны. Примерами современных работ, относящихся к проблематике открытой науки, могут служить публикации А. Березко и Л. Ковалик [1], П. Дэвида [7], Дж. Теннанта [13] и других исследователей. Учеными, которые изучали вопрос о роли цифровых инструментов в государственном управлении и реализации политик являются А. Карпенко [3], С. Камолов [10] и Дж. Берто [4]. Отдельно стоит отметить исследования, проведенные Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), которые целенаправленно изучали вопрос цифровых платформ и доступа к исследовательским инфраструктурам [8].

Нерешенной частью общей проблемы является отсутствие полноценного анализа примеров цифровых платформ обеспечения доступа к исследовательским инфраструктурам.

**Формулировка целей статьи (постановка задачи).** Задачей статьи является рассмотрение и анализ примеров цифровых платформ обеспечения доступа к исследовательским инфраструктурам, которые существуют (или существовали) в пределах ЕИП с целью определения современных тенденций их развития.

**Изложение основного материала исследования с полным обоснованием полученных научных результатов.** Рассматривая проблематику открытой науки, в частности открытых исследовательских данных, были сформулированы Принципы FAIR — Findable (возможность найти, видимость), Accessible (возможность получить доступ), Interoperable (интероперабельность), Reusable (возможность повторного использования) [9]. Вышеуказанные принципы можно применять не только к исследовательским данным, но и к другим составляющим открытой науки. Отсутствие видимости исследовательских инфраструктур нивелирует все усилия, приложенные к их открытости. Такую видимость можно обеспечить путем создания реестра исследовательских инфраструктур и платформы, которая будет предоставлять открытый доступ к нему.

Создание открытого реестра исследовательских инфраструктур позволяет [2]:

- повысить видимость исследовательских инфраструктур для всех заинтересованных сторон;
- систематизировать информацию о существующих в стране или мире исследовательских инфраструктурах и услугах, которые они предоставляют;

- облегчить проведение учета, мониторинга и оценки исследовательских инфраструктур;
- облегчить обоснование направлений финансирования основных фондов научных учреждений (приборов, оборудования и других средств получения научного результата);
- избежать дублирования расходов бюджетных средств на аналогичное оборудование для двух различных научных учреждений.

Среди проектов, которые реализовывались с целью создания для ЕИП цифровых платформ обеспечения доступа к исследовательским инфраструктурам, стоит выделить следующие:

- *Mapping the European Research Infrastructure (MERIL)*. Проект реализовывался с 01.10.2010 по 31.12.2012 за счет грантового финансирования (Grant agreement ID: 262159) в пределах 7-й рамочной программы (подпрограмма FP7-INFRASTRUCTURES). Общий бюджет проекта составлял €885282,80 из которых вклад ЕС €799506,33. Координатором проекту был Fondation Europeenne De La Science (Франция) [11].
- *Infect-ERA*. Проект реализовывался с 01.01.2013 по 31.12.2016 за счет грантового финансирования (Grant agreement ID: 321529) в пределах 7-й рамочной программы (подпрограмма FP7-HEALTH). Общий бюджет проекта составлял €2281955,91 из которых вклад ЕС €1999994. Координатором проекта было Agence Nationale De La Recherche (Франция) [6].
- *Mapping the European Research Infrastructure (MERIL-2)*. Проект реализовывался с 01.03.2016 по 31.08.2019 за счет грантового финансирования (Grant agreement ID: 654296) в пределах рамочной программы Horizon 2020 (подпрограмма H2020-EU.1.4.3.1. — Reinforcing European policy for research infrastructures). Общий бюджет проекта составлял €1951092 из которых вклад ЕС €1951092. Координатором проекта был Fondation Europeenne De La Science (Франция) [12].
- *Catalogue of Research Infrastructure Services (CatRIS)*. Проект планируется реализовать за период с 01.01.2019 по 30.06.2021 за счет грантового финансирования (Grant agreement ID: 824173) в пределах рамочной программы Horizon 2020 (подпрограмма H2020-EU.1.4.3.1. — Reinforcing European policy for research infrastructures, H2020 — EU.1.4.3.2. — Facilitate strategic international cooperation, H2020-EU.1.4.1.3. — Development, deployment and operation of ICT-based e-infrastructures). Общий бюджет проекта составляет €1500000 из которых вклад ЕС €1500000. Координатор проекта — Fondation Europeenne De La Science ESF (Франция) [5].

Среди приведенных примеров принципиально отличается проект *Infect-ERA*, поскольку, в отличие от проектов *MERIL*, *MERIL-2* и *CatRIS*, этот проект был направлен на создание цифровой плат-

формы только для профильных исследовательских инфраструктур, а именно тех, которые проводят фундаментальные, прикладные, технологические и клинические исследования инфекционных заболеваний человека. На практике проект большого успеха не имел и на конец своей работы имел лишь 14 партнеров из 11 стран. Остальные проекты не имели привязки к направлению исследований или научной сферы.

Проекты *MERIL* и *MERIL-2* (как его продолжение) оставили после себя гораздо больше наследие. Целью проекта *MERIL* было обеспечение инвентаризации европейских исследовательских инфраструктур открытого доступа независимо от научной отрасли. Проект был реализован путем создания базы данных и общедоступного портала, где информация о исследовательских инфраструктурах предоставляется в стандартизированном формате.

Реализация проекта стартовала с широких консультаций по понятийно-категориальному аппарату и установлению объема данных, подлежащих сбору, а также по разработке модели метаданных, которая была взята в работу некоторыми национальными инициативами. Предполагалось, что отдельные исследовательские инфраструктуры на добровольной основе будут предоставлять данные о себе в базу данных проекта *MERIL*, однако проблемой было отсутствие механизма стимулирования предоставления данных. Сбор данных осуществляли как централизованно, так и с помощью национальных координаторов.

Постоянной задачей для *MERIL* было обеспечение качества и полноты данных. Эти показатели находились в зависимости от сферы деятельности исследовательской инфраструктуры.

Под конец проекта *MERIL* смог получить и разместить информацию о 1042 инфраструктурах, 3015 услугах, 2964 единицах оборудования, 755 организациях и 2609 единицах персонала, ученых и т.п.

В рамках проекта *CatRIS* создается портал для согласованного и обобщенного каталога услуг и ресурсов, предоставляемых исследовательскими инфраструктурами по всей Европе. Это инициатива «снизу», предназначенная для предоставления поставщиками услуг европейского, национального, регионального и институционального уровней соответствующих данных. Важной особенностью является то, что *CatRIS* будет дополнять и взаимодействовать с каталогом Европейского облака открытой науки EOSC — виртуального пространства, создаваемого в пределах ЕИП для научных целей.

Решающее значение для успеха *CatRIS* имеет активное участие всего сообщества исследовательских инфраструктур на всех уровнях (европейском, национальном, региональном и местном/институциональном).

Каталог *CatRIS* призван быть максимально удобным для пользователя и полностью отвечать его

требованиям. Для этого заинтересованные стороны были вовлечены в процесс разработки и проектирования путем проведения интервью, семинаром и опросов фокус-групп, в которых участвовали менеджеры поставщиков услуг, ученые, а также представители промышленности и органов власти. Цель состояла в том, чтобы проконсультироваться с ними и получить отзывы как о дизайне контента каталога, так и о структуре портала.

Состоянием на сегодня портал готов, и команда *CatRIS* набирает первых поставщиков услуг, предлагая им предоставить информацию о своих услугах и инфраструктуре, протестировать систему и дать обратную связь с помощью интервью и анкет.

**Выводы из данного исследования и перспективы дальнейших исследований в данном направлении.** Создание международной цифровой платформы обе-

спечения доступа к исследовательским инфраструктурам является одной из важнейших текущих задач для Европейского исследовательского пространства, поскольку именно этот инструмент способен обеспечить фактическую видимость исследовательских инфраструктур для научного сообщества в целом. Вместе с тем следует отметить, что процесс усложнен дублированием усилий, поскольку на данный момент существуют (или находятся в процессе создания) ряд национальных цифровых платформ подобного рода.

В дальнейших научных поисках рекомендуется рассмотреть практику создания национальных цифровых платформ обеспечения доступа к исследовательским инфраструктурам с целью понимания возможности обеспечения их интероперабельности с международными платформами и поиска возможностей избегания очевидного дублирования усилий.

### Литература

1. Березко О. Аналіз алгоритму двостороннього сліпого рецензування в контексті впровадження принципів відкритої науки / Олександр Березко, Лілія Ковалик // Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: Інформатизація вищого навчального закладу. Львів: Видавництво Львівської політехніки, 2018. № 903. С. 58–66.
2. Василенко А. Ю. Реєстр дослідницьких інфраструктур як засіб реалізації державної політики відкритої науки в країнах ЄС та в Україні. Вісн. НАДУ. Серія «Державне управління». 2020. № 1 (96). С. 80–85. URL: <http://visnyk.academy.gov.ua/pages/dop/89/files/e4248bde-534b-442f-9cfb-8538c2d353ca.pdf> (дата обращения: 01.03.2020).
3. Карпенко О. Цифрове врядування: імперативи реалізації в Україні / Олександр Карпенко // Актуальні проблеми державного управління: збірник наукових праць ОРІДУ. 2017. Вип. 3 (71). С. 57–61.
4. Bertot J. Universal and contextualized public services: Digital public service innovation framework // *Government Information Quarterly*, 2016. Vol. 33/2. PP. 211–222. URL: <http://dx.doi.org/10.1016/j.giq.2016.05.004> (дата обращения: 01.03.2020).
5. Catalogue of Research Infrastructure Services. URL: <https://cordis.europa.eu/project/id/824173> (дата обращения: 01.03.2020).
6. Coordination of European funding for infectious diseases research. URL: <https://cordis.europa.eu/project/id/321529/reporting> (дата обращения: 01.03.2020).
7. David P.A., *The American Economic Review*, Vol. 88, No. 2, Papers and Proceedings of the Hundred and Tenth Annual Meeting of the American Economic Association (May, 1998). PP. 15–21.
8. Digital platforms for facilitating access to research infrastructures. OECD science, technology and innovation policy papers. December 2017. № 49. P. 27. URL: [https://one.oecd.org/document/DSTI/STP/GSF\(2017\)4/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DSTI/STP/GSF(2017)4/FINAL/en/pdf) (дата обращения: 01.03.2020).
9. Hodson S. FAIR Data Action Plan/ S. Hodson, S. Collins, F. Genova, N. Harrower, S. Jones, L. Laaksonen, D. Mietchen, R. Petrauskaitė, P. Wittenburg. OCV, 2017. P. 21.
10. Kamolov S. Digital public governance: Trends and risks. *Giornale Di Storia Costituzionale*. 2017. 33(1). PP. 185–194.
11. Mapping of European Research Infrastructure Landscape <https://cordis.europa.eu/project/id/262159> (дата обращения: 01.03.2020).
12. MERIL-2 Mapping of the European Research Infrastructure Landscape. URL: <https://cordis.europa.eu/project/id/654296> (дата обращения: 01.03.2020).
13. Tennant J. «A Value Proposition for Open Science.» SocArXiv, 9 Mar. 2020. Web. URL: <https://doi.org/10.31235/osf.io/k9qhv> (дата обращения: 01.03.2020).

### References

1. Berezko O., Kovalyk L. (2018) Analiz alhorytmu dvostoronnoho slipoho retsenzuvannia v konteksti vprovadzhenia pryntsyviv vidkrytoi nauky // *Visnyk Natsionalnoho universytetu «Lvivska politehnika»*. Serii: Informatyzatsiia vyshchoho navchalnoho zakladu, № 903. PP. 58–66 [in Ukrainian].
2. Vasylenko, A. Yu. (2019). Reiestr doslidnytskykh infrastruktur yak zasib realizatsii derzhavnoi polityky vidkrytoi nauky v krainakh YeS ta v Ukraini [Registry of research infrastructures as an instrument of the implementation of public

open science policy in EU countries and Ukraine] // Bulletin of the NAPA. Series «Public Administration». Is. 1 (96). PP. 80–85 [in Ukrainian].

3. Karpenko O. (2017) Tsyfrove vriaduvannia: imperatyvy realizatsii v Ukraini. Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia: zbirnyk naukovykh prats ORIDU, 3 (71). PP. 57–61.

4. Bertot J. (2016) Universal and contextualized public services: Digital public service innovation framework. Government Information Quarterly, Vol. 33/2. PP. 211–222. URL: <http://dx.doi.org/10.1016/j.giq.2016.05.004> (Accessed: 01.08.2018).

5. Catalogue of Research Infrastructure Services. URL: <https://cordis.europa.eu/project/id/824173> (Accessed: 01.08.2018).

6. Coordination of European funding for infectious diseases research. URL: <https://cordis.europa.eu/project/id/321529/reporting> (Accessed: 01.08.2018).

7. David P. A. (1998) The American Economic Review. Papers and Proceedings of the Hundred and Tenth Annual Meeting of the American Economic Association, Vol. 88. No. 2. PP. 15–21.

8. Digital platforms for facilitating access to research infrastructures. OECD science, technology and innovation policy papers (2017). December. no. 49. P. 27. URL: [https://one.oecd.org/document/DSTI/STP/GSF\(2017\)4/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DSTI/STP/GSF(2017)4/FINAL/en/pdf) (Accessed: 01.03.2020).

9. Hodson S., Collins S., Genova F., Harrower N., Jones S., Laaksonen L., Mietchen D., Petrauskaitė R., Wittenburg P. (2017) FAIR Data Action Plan. OCV. P. 21.

10. Kamolov S. (2017). Digital public governance: Trends and risks. Giornale Di Storia Costituzionale, 33(1). PP. 185–194.

11. Mapping of European Research Infrastructure Landscape. URL: <https://cordis.europa.eu/project/id/262159> (Accessed: 01.08.2018).

12. MERIL-2 Mapping of the European Research Infrastructure Landscape. URL: <https://cordis.europa.eu/project/id/654296> (Accessed: 01.08.2018).

13. Tennant J. (2020, March 9). A value proposition for Open Science. URL: <https://doi.org/10.31235/osf.io/k9qhv> (Accessed: 01.03.2020).

Стаття надійшла до редакції 26.03.2020

**Кальниш Юрій Григорович**

*доктор наук з державного управління, професор,  
професор кафедри соціології*

*Дніпровський національний університет імені Олеся Гончара*

**Кальныш Юрий Григорьевич**

*доктор наук по государственному управлению, профессор,  
профессор кафедры социологии*

*Днепропетровский национальный университет имени Олеся Гончара*

**Kalnysh Yuri**

*Doctor of Sciences in Public Administration, Professor,  
Professor of the Department of Sociology*

*Dniprovsky National University Olesya Honchar*

ORCID: 0000-0001-9185-1094

DOI: 10.25313/2617-572X-2020-3-5724

## АНАЛІЗ РИЗИКІВ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ АНАЛИЗ РИСКОВ В ПУБЛИЧНОМ УПРАВЛЕНИИ RISK ANALYSIS IN PUBLIC ADMINISTRATION

**Анотація.** Україна розпочала новий етап свого історичного розвитку в умовах коли в світі зростають загрози прямого військового протистояння та з'явилася ціла низка нових несилкових загроз, джерела яких знаходяться як всередині, так і зовні країни. Очевидно, що нині наше суспільство знаходиться в точці біфуркації, коли державі необхідно приймати відповідальні політичні та управлінські рішення, що можуть суттєво вплинути на якість життя, економічний розвиток, соціально-політичний клімат в країні. Потрібна системна публічна політика в сфері управління ризиками. Мета дослідження, результати якого висвітлено в цій статті – визначити поняття ризику в публічному управлінні, його особливості та методики аналізу. В статті: сформульовано загальне визначення ризику в публічному управлінні та окреслено його характерні особливості, а також запропоновано сучасні методики аналізу ризиків, прийнятні для використання в системі публічного управління. За результатами дослідження автор констатує, що:

Утворення та використання різних дефініцій категорії «ризик» та його показників на етапі реформування вітчизняної системи публічного управління в демократичному суспільстві є закономірним і виправданим. Проте, з усвідомленням суспільством потреби в науково обґрунтованій стратегії прогнозування та протистояння різного роду соціальним загрозам постає необхідність в розробці загального підходу до формування категоріально-понятійного та методичного апарату щодо аналізу ризику в публічному управлінні. Головною проблемою наукового визначення поняття «ризик в публічному управлінні» є його комплексний характер, що вимагає залучення широкого кола вчених – представників багатьох дисциплін, як суспільствознавчих, так і точних наук. Саме тут вимагається застосування методів системного аналізу, врахування всіх факторів, що сприяють виникненню критичних ситуацій, і аналізу всіх наслідків прийняття та реалізації публічно-управлінських рішень, до яких вони можуть призвести. Важливо, що саме означення проблеми як «аналіз ризику публічного управління» підкреслює спробу системного підходу з точки зору організації цього процесу разом з логічним завершенням у вигляді створення державного механізму управління суспільними ризиками, включаючи також елементи популяризації такого підходу.

**Ключові слова:** публічне управління, ризик, управлінське рішення, аналіз державної політики.

**Аннотация.** Украина начала новый этап своего исторического развития в условиях, когда в мире растут угрозы прямого военного противостояния и появился целый ряд новых несилковых угроз, источники которых находятся как внутри, так и вне страны. Очевидно, что сейчас наше общество находится в точке бифуркации, когда государству необходимо принимать ответственные политические и управленческие решения, которые могут существенно повлиять на качество жизни, экономическое развитие, социально-политический климат в стране. Нужна системная публичная политика в сфере управления рисками. Цель исследования, результаты которого отражены в этой статье – определить понятие риска в публичном управлении, его особенности и методики анализа. В статье: сформулировано общее определение

риска в публичном управлении и обозначены его характерные особенности, а также предложены современные методики анализа рисков, приемлемые для использования в системе публичного управления. По результатам исследования автор констатирует, что:

Образование и использование различных дефиниций категории «риск» и его показателей на этапе реформирования отечественной системы публичного управления в демократическом обществе является закономерным и оправданным. Однако, с осознанием обществом потребности в научно обоснованной стратегии прогнозирования и противостояние различного рода социальным угрозам возникает необходимость в разработке общего подхода к формированию категориально-понятийного и методического аппарата по анализу риска в публичном управлении. Главной проблемой научного определения понятия «риск в публичном управлении» является его комплексный характер, что требует привлечения широкого круга ученых – представителей многих дисциплин, как обществоведческих, так и точных наук. Именно здесь требуется применение методов системного анализа, учета всех факторов, способствующих возникновению критических ситуаций и анализа всех последствий принятия и реализации публично-управленческих решений, к которым они могут привести. Важно, что именно определение проблемы как «анализ риска публичного управления» подчеркивает попытку системного подхода с точки зрения организации этого процесса вместе с логическим завершением в виде создания государственного механизма управления общественными рисками, включая также элементы популяризации такого подхода.

**Ключевые слова:** публичное управление, риск, управленческое решение, анализ государственной политики.

**Summary.** Ukraine has embarked on a new phase of its historical development in a world where threats of direct military confrontation are increasing and a number of new non-power threats have emerged, with sources both internally and externally. Obviously, our society is now at a point of bifurcation, when the state needs to make responsible political and administrative decisions that can significantly affect the quality of life, economic development, and socio-political climate in the country. A systematic public policy on risk management is required. The purpose of the study, the results of which are highlighted in this article, is to determine the concept of risk in public administration, its features and methods of analysis. In the article: the general definition of risk in public management is formulated and its characteristic features are outlined, as well as modern methods of risk analysis, acceptable for use in the system of public management, are proposed. According to the results of the study, the author states that:

The creation and use of various definitions of the risk category and its indicators at the stage of reforming the domestic public administration system in a democratic society is natural and justified. However, with the public's awareness of the need for a scientifically sound strategy for forecasting and confronting various kinds of social threats, there is a need to develop a common approach to forming a categorical, conceptual and methodological apparatus for risk analysis in public administration. The main problem of the scientific definition of the concept of «risk in public management» is its complex nature, which requires the involvement of a wide range of scientists – representatives of many disciplines, both social sciences and the exact sciences. It is here that the application of methods of systematic analysis, consideration of all factors contributing to the emergence of critical situations, and analysis of all consequences of making and implementing public-management decisions that can lead to them are required. It is important that the very definition of the problem as a «risk management analysis of public administration» underlines the attempt of a systematic approach from the point of view of organizing this process, together with the logical conclusion in the form of a state mechanism of public risk management, including also elements of popularization of this approach.

**Key words:** public administration, risk, management decision, public policy analysis.

**П**остановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями. Швидкість змін у політиці, соціальній сфері, економіці підвищує ймовірність настання непередбачених подій й альтернативність ухвалених управлінських рішень, тобто, підсилює ризик в процесі прийняття публічно-управлінських рішень. Оцінка й управління ризиком дозволяють передбачати події. Заздалегідь вжити відповідних заходів й уникнути соціальних катаклізмів.

Сучасний політичний та соціально-економічний стан України визначає крайню актуальність постійної уваги з боку держави щодо її діяльності по забезпеченню суспільної стабільності. Посилення значення цілеспрямованої діяльності у цій сфері визначається всіма корінними політичними та економічними перетвореннями, що мали місце в останні роки в Україні та у всьому світі. Внаслідок цих змін Україна розпочала новий етап свого історичного

розвитку в умовах коли в світі зростають загрози прямого військового протистояння та з'явилася ціла низка нових несилкових загроз, джерела яких знаходяться як всередині, так і зовні країни. Очевидно, що нині наше суспільство знаходиться в точці біфуркації, коли державі необхідно приймати відповідальні політичні та управлінські рішення, що можуть суттєво вплинути на якість життя, економічний розвиток, соціально-політичний клімат в країні. Потрібна системна публічна політика в сфері управління ризиками.

**Аналіз публікацій за проблематикою та виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Інтерес до проблеми соціальних ризиків виник ще в 50-х рр. XX ст., однак, до початку 80-х рр. через відсутність необхідного матеріалу й недостатньої розробленості методів аналізу й прогнозу ризиків в науковій літературі приділялася переважна увага загальній оцінці державного ризику [1–15]. Різкий



ріст інтересу до проблеми ризику був відзначений після Іранської революції 1979 р., що, з одного боку, викликала безліч суперечок про можливість вірних оцінок і прогнозів соціальних ризиків, а з іншої, надала величезний фактичний матеріал для досліджень у цій області. Зараз дослідженнями соціальних ризиків займаються як приватні компанії, так і провідні наукові установи, які щорічно публікують дані по різних країнах світу [пр. 2]. На жаль у вітчизняній науковій літературі це питання висвітлено вкрай недостатньо. Разом з тим, на наше переконання, одна з головних задач управлінської науки в області ризику полягає в тому, щоб позбутися необхідності діяти наважання, методом проб і помилок. Це ще важливо тому, що ризиками, на відміну від невизначеностей, можна раціонально керувати.

**Формулювання цілей (мети) статті.** Мета дослідження, результати якого висвітлено в цій статті — визначити поняття ризику в публічному управлінні, його особливості та методики аналізу. Завдання роботи:

- сформулювати загальне визначення ризику в публічному управлінні;
- окреслити його характерні особливості;
- запропонувати найбільш розповсюджені прийняті для публічного управління методики аналізу ризиків.

**Виклад основних результатів дослідження та їх обґрунтування.** У залежності від того хто і як проводить дослідження, даються різні визначення ризику. У даній роботі під *ризиком* мається на увазі *ймовірність настання несприятливих наслідків управлінських рішень, прийнятих в умовах невизначеності*.

Таким чином, з визначення, випливає, що ризик — це непереборний елемент будь-якого публічно-управлінського процесу. Він породжується невизначеністю політичного, соціального, економічного середовища й характеризується особливим типом взаємозв'язку об'єктивної ситуації й діяльності суб'єкта управління в ній. Під невизначеністю в цьому випадку слід розуміти *відсутність або нестачу інформації необхідної для прийняття управлінського рішення*.

Ризик в публічному управлінні обумовлюється безліччю факторів невизначеності, викликаних у першу чергу недостатньою раціональністю політики, складністю й поширеністю цієї сфери суспільних відносин. Ці фактори можна підрозділити на:

- *інформаційні*, до яких відносяться відсутність чіткої й повної інформації про всі поточні суспільні (політичні, економічні, соціальні тощо) процеси, недостатність аналізу наявної ситуації, неадекватність реагування влади на неї, відсутність чіткого підрахунку здобутків і втрат, нерозуміння й ігнорування інтересів інших учасників суспільного процесу тощо;
- *соціальні*, викликані нестабільністю управлінського впливу, діяльністю альтернативних су-

спільних інститутів, низькою довірою населення до державної влади, політичними, етнічними й іншими конфліктами, безробіттям, важким економічним становищем, наявністю невирішених соціальних проблем тощо;

- *персональні*, пов'язані з особистістю керівника, нестійкістю його поведінки, схильністю до автономних (без урахування колективного характеру) управлінських дій, підвищеною схильністю до ризику. З приводу останнього треба відзначити, що деякі політики та управлінці більш ефективні саме в надзвичайних і небезпечних ситуаціях. Відчуваючи задоволення від екстремальних подій вони іноді їх самі ж і створюють;
- *правові*. Найчастіше ризики в публічному управлінні виникають внаслідок недостатньої правової урегульованості умов та процедур прийняття управлінських рішень, а також: правового нігілізму, невиконання прийнятих умов взаємодій і комунікацій, порушення вимог закону й норм угод, що мають суспільно-політичний характер;
- *моральні*. Одним з найвагоміших критеріальних обмежень в публічному управлінні є *соціальна парадигма* (суспільно визнана сукупність цінностей, досвіду, інформації та очікувань, що формує бачення бажаної і досяжної реальності, мобілізує соціум на вирішення суспільних проблем, узгодження очікувань з результатами і методами їхнього досягнення, пошук ресурсів, і самоорганізацію для досягнення очікуваних результатів). Вагомі ризики в процесі прийняття публічно-управлінських рішень полягають саме в необережності вийти за межі соціальної парадигми заради підвищення ефективності публічної політики;
- *економічні*. Причиною ризику в процесі прийняття публічно-управлінських рішень можуть також стати: нестача необхідних для проведення тих або інших реформ ресурсів, відсутність розвинутої і стабільної економічної інфраструктури, неліквідність державних цінних паперів, відсутність чіткої економічної програми, відсутність прямих інвестицій, непродумана валютно-кредитна політика тощо.
- *випадкові*. Поряд з названими вище факторами, одним із джерел управлінського ризику виступає безпосередня випадковість суспільних процесів, що веде до появи непередбачених і небажаних подій, що народжують усілякі загрози й небезпеки. З точки зору демократії парадоксально, але ризик в публічному управлінні природно збільшується в умовах плюралізму, політичної конкуренції, змагальності й боротьби. Можна вивести наступні *властивості* публічно-управлінського ризику:
  1. Універсальність цього виду ризиків проявляється, насамперед у тім, що він присутній в управлінських рішеннях будь-якого рівня, починаючи з революційних перетворень усього суспільства й

закінчуючи діями окремої посадової особи на місцевому рівні.

2. Публічно-управлінський ризик є колективним, тому що обумовлюється не стільки індивідуальними якостями посадових осіб і технологіями управління, скільки груповими інтересами великої кількості людей.

3. Ієрархічність публічно-управлінського ризику проявляється на рівні наслідків, викликаних, прийняттям тих або інших управлінських рішень. У зв'язку із цим виділяють наступну ієрархію ризиків: мегаризики або ризики на глобальному рівні, регіональні ризики, галузеві й нарешті місцеві ризики.

4. Публічно-управлінський ризик украй суб'єктивний оскільки, напевно, як ніякий інший залежить не тільки від об'єктивних обставин середовища, у якому він формується, але й від сприйняття й інтерпретації інформації наявної у суб'єкта прийняття публічно-управлінського рішення.

5. Даний вид ризику може виступати як самостійний фактор публічної політики або бути елементом інших видів ризику — соціального, політичного, економічного, екологічного тощо. У цьому проявляється багатоплановість ризику в публічному управлінні.

Окрім того, при аналізі ризику в публічному управлінні необхідно враховувати, що в соціально-політичному середовищі він проявляється не явно і не одразу. *Об'єктивними симптомами* публічно-управлінського ризику можна назвати: рівень суспільно-політичної напруги (протестів, страйків, демонстрації тощо); стабільність уряду (імовірність його збереження при владі) та інших державно-управлінських структур; політичний плюралізм; ступінь етнічних і релігійних протиріч; стиль управління осіб, які приймають публічні рішення; роль примусу і переконання при впровадженні управлінського рішення; організованість; вплив ззовні; наступність публічної політики; соціальні конфлікти тощо.

Для отримання оцінок ризику, що використовуються для розв'язання прикладних задач у науці й техніці, використовують два показники: ймовірність (частота) виникнення події, що призводить до небажаних наслідків та масштаб наслідків для заданої події.

Таким чином, узагальнюючи дефініції категорії *ризик*, що наводиться в більшості наукових публікацій, присвячених даній тематичі [3–7 та ін.], можна визначити *ризик* як прогнозовану векторну величину збитку, що може виникнути внаслідок ухвалення рішень в умовах невизначеності та реалізації загроз. Він є кількісною мірою безпеки, що дорівнює добутку ймовірності реалізації даної загрози на ймовірність величини (величину) можливого збитку від неї. Така форма визначення оцінки ризику є досить зручною, оскільки дозволяє: поєднати в одному показникові різноманітні дані про

об'єкт і суб'єкт загрози та отримувати інтегральні оцінки ризику від необмеженого числа негативних процесів будь-якого походження;

Принциповими особливостями категорії *публічно-управлінського ризику*, що відрізняють його від звичайного, є:

- *імовірнісний характер загроз*, комбінація яких всякий раз є випадковою величиною. При цьому самі загрози обумовлені не тільки існуючими й потенційними джерелами і факторами небезпеки, але і недостатньо ефективною системою захисту держави від деструктивних впливів політичного процесу;
- *вимірність і кількісна інтерпретація загроз*, що оцінюються і порівнюються між собою на основі використання кваліметричних і експертно-аналітичних методів;
- виокремлення з усієї низки ризиків таких, що складають загрозу сталому розвитку держави в цілому, окремої галузі, регіону або місцевості на середньо- й довготривалі перспективу.

Таким чином, метою публічного управління в сфері зміцнення стабільності держави є відвертання або зниження до прийняттого рівня ризиків в процесі прийняття публічно-управлінських рішень, спрямованих на сталий розвиток і безпеку суспільства. При цьому механізмами досягнення мети є політичні, адміністративні, правові, економічні й технічні рішення (методи й засоби), а оберненим зв'язком в системі публічного управління — моніторинг загроз з передачею відповідної інформації в органи управління (органи державної влади). Важливою і складною проблемою управління є визначення складу публічно-управлінських ризиків.

Беручи до уваги запропоновану концепцію публічно-управлінських ризиків, розв'язання даної проблеми передбачає, з одного боку, визначення життєво важливих інтересів людини, суспільства, держави, які відчувають і можуть відчувати в середньо- і довготривалій перспективі загрози. З іншого боку, структурування цих загроз відповідно областям і сферам життєдіяльності країни. Для цього використовують експертно-аналітичні методи, на основі яких фахівці з області аналізу ризику і конкретних сфер життєдіяльності (політики, економіки, охорони здоров'я тощо) визначають кількісну оцінку значимості загроз для безпеки держави й сталого розвитку суспільства. На її основі встановлюються пріоритети таких загроз (ранжують стратегічні ризики). Окрім цього, необхідно також з'ясувати суспільну думку щодо значимості ризиків, і співставити ці результати. В такому разі характеристики загроз трансформуються в інтегральні стратегічні ризики, які кількісно характеризують можливість реалізації декількох джерел і чинників небезпеки й імовірний збиток для життєво важливих інтересів людини, суспільства, держави. Тому процес публічного управління передбачає й управління ризиками,

яке доцільно розглядати як специфічну технологію ухвалення публічно-управлінських рішень. Цей процес включає два елементи, які одночасно є етапами публічного управління. По-перше, оцінку й характеристику вказаних ризиків як пріоритетів мети управління, по-друге, розробку характеристики механізму досягнення цієї мети, тобто зниження величини (рівня) ризиків.

Нині визнано, що основу стратегії управління має становити *концепція прийнятного (ненульового) ризику*. Вона визнає факт недосяжності абсолютної безпеки [8]. Популярна донедавна концепція *нульового ризику* [9] завдала значних збитків в усьому світі. Разом з тим, численний досвід управління надзвичайними ситуаціями показав, що врахування величини ризику при організації попереджувальних заходів дозволяє уникнути багатьох трагічних наслідків.

Стратегія публічного управління може ґрунтуватися на виборі рівня ризику в межах від мінімального (який вважається досить малим) до максимально допустимого. Існує можливість застосовувати принаймні кілька стратегій публічного управління, основу яких становить концепція прийнятного ризику:

- запобігання причинам виникнення надзвичайних ситуацій аж до відмови від певного виду діяльності;
- запобігання виникненню надзвичайних ситуацій у випадку, коли неможливо відвернути причини катаклізму;
- пом'якшення наслідків надзвичайних ситуацій, впровадження стабілізаційних і компенсаційних заходів.

На нашу думку, найбільш придатною, з точки зору головної мети публічного управління, є *мінімізація ризику*, тобто реалізація першої та другої стратегій. Однак на практиці це не завжди можливо. Тому цілком ймовірним є поєднання всіх трьох видів стратегій.

Аналіз проблем в цій сфері можна розділити на чотири стадії: *концепції — моделі — принципи — рішення*.

Спочатку фахівцям з проблем математичного моделювання має бути запропонована концепція, яка буде підтримана керівництвом країни й фахівцями з питань управління ризиком. Повинні бути задані базові точки й визначена система пріоритетів, а також надані ресурси, які країна може спрямувати в цю сферу.

На основі опрацьованої концепції мають бути розроблені дослідницькі програми. Зокрема, важливе значення набувають програми, що пов'язані з кібернетичним моделюванням. Враховуючи, що відповідні публічно-управлінські органи держави володіють значними масивами інформації, то математичне моделювання повинно, в першу чергу, допомогти впорядкувати інформаційні потоки й знайти «слабкі місця» — необхідну інформацію,

якої поки що в нас немає. На даному етапі на всіх рівнях організації особливо важливо виокремити ключові змінні, параметри порядку.

Основним результатом попереднього етапу має стати картина, панорама, система ризиків публічної політики, можливостей країни в цій сфері діяльності, причинно-наслідкових зв'язків. Співставлення цілей і можливостей, прив'язка до конкретного соціально-економічного й організаційно-технічного середовища дозволяє сформулювати основні принципи, що можуть стати базою для опрацювання публічної політики.

На основі результатів отриманих на попередніх етапах математичного моделювання можуть прийматися конкретні технічні, управлінські й інші рішення. Це змінює ситуацію, пріоритети, збагачує дослідників й практиків досвідом і примушує їх повернутися до самого початку опрацювання концепції, конкретизувати її, уточнити. А в разі потреби й змінити її.

*Аналіз ризиків* у публічному управлінні має включати наступні етапи:

*Перший* — це вивчення ефектів впливу різних факторів на політичну, економічну, соціальну та інші системи країни. Він полягає в аналізі реакцій вагомих соціальних гравців на численні взаємодії у різних середовищах (економічних, соціальних, міжнародних тощо) і наслідків від цієї взаємодії.

*Другий* — кількісна оцінка ризиків (етап математичного моделювання), яка є ймовірною характеристикою тих загроз, що виникають для країни при можливих зрушеннях в різних суспільних сферах. Математичне моделювання соціальних процесів і систем з метою аналізу ризику — це насамперед виявлення циклів взаємодії суб'єктів соціальних систем. Один із найчастіше використовуваних тут класів математичних моделей — лінійні стаціонарні балансові моделі [10].

*Третій етап* — визначення механізмів управління ризиками в публічної політики. На цьому етапі визначаються політико-економічні та соціальні позиції допустимих навантажень на суспільство з урахуванням соціокультурних аспектів та співвідношень «витрати — вигода». Особливість цього етапу — його велика різноманітність. Він має важливе значення для публічного управління, регулювання його якості.

Можуть бути також розглянуті й *інші підходи до управлінського аналізу ризиків*, які у першій половині 80-х рр. американські аналітики запропонували для визначення політичного ризику з боку уряду [11–13]. Це система оцінки, в основі якої лежить процес з'ясування напрямів політики по тому або іншому питанню на базі аналізу позицій дійових осіб політичного процесу. Свою модель вони назвали «*prince model*». Вона спирається на чотири критерії: – орієнтація або позиція керівників та їх опонентів у тій або іншій області державного управління;

- твердість дотримання ними своєї позиції;
- влада й вплив дійових осіб процесу управління;
- важливість відповідного питання для конкретної особи.

Кожен учасник може займати по тому або іншому питанню позитивну (+), негативну (–) або нейтральну (0) позиції, даючи оцінки (за п'ятибальною шкалою) по трьох інших критеріях. Ці оцінки перемножуються, підсумуються по всіх учасниках. При цьому максимальне число балів становить +/- 25 балів. Імовірність здійснення тієї або іншої події визначається часткою (%) позитивних балів у їхній загальній кількості. Prince model є одним із прикладів кількісного методу аналізу й оцінки політичного ризику в процесі прийняття публічно-управлінських рішень.

Інший якісний підхід реалізується у формі традиційної доповіді, звичайно щодо кожного окремого управлінського питання або загалом щодо урядової політики. Цей найбільш розповсюджений в США підхід реалізується у двох формах: «*Old hands*», тобто збір інформації про суб'єкта, що цікавить, і «*Grand Tour*», поїздка на місце з метою ознайомлення з реальним станом справ. Результати викладаються у вигляді декількох сценаріїв від самого несприятливого розвитку політичної ситуації (негативний сценарій) до самого вдалого (позитивний сценарій) [14].

Однак найбільш перспективним шляхом оптимізації публічно-управлінського ризику американські дослідники вважають синтез й інтеграцію двох підходів на основі *статистичного й експертного* аналізу [15].

Використання цих методів не усуває ризик, але знижує його гостроту й запобігає багатьом небез-

печним наслідкам, тому сьогодні дуже важливо приділяти їм відповідну увагу. До того ж застосування вищеприписаних методів є дешевшим за методи математичного моделювання, які більш притаманні державному управлінню на стратегічному рівні.

### Висновки

1. Очевидно, що утворення та використання різних дефініцій категорії «ризик» та його показників на етапі реформування вітчизняної системи публічного управління в демократичному суспільстві є закономірним і виправданим. Проте, з усвідомленням суспільством потреби в науково обґрунтованій стратегії прогнозування та протистояння різного роду соціальним загрозам постає необхідність в розробці загального підходу до формування категоріально-понятійного та методичного апарату щодо аналізу ризику в публічному управлінні.

2. Головною проблемою наукового визначення поняття «ризик в публічному управлінні» є його комплексний характер, що вимагає залучення широкого кола вчених — представників багатьох дисциплін, як суспільствознавчих, так і точних наук. Саме тут вимагається застосування методів системного аналізу, врахування всіх факторів, що сприяють виникненню критичних ситуацій, і аналізу всіх наслідків прийняття та реалізації публічно-управлінських рішень, до яких вони можуть призвести.

Важливо, що саме означення проблеми як «аналіз ризиків публічного управління» підкреслює спробу системного підходу з точки зору організації цього процесу разом з логічним завершенням у вигляді створення державного механізму управління суспільними ризиками, включаючи також елементи популяризації такого підходу.

### Література/References

1. Beck, Ulrich. *World at Risk*. Cambridge. Polity Press. (December, 2008). 240 p.
2. *Environmental and Social Risk Assessment*. URL: <https://av.sc.com/corp-en/content/docs/environmental-social-risk-assessment.pdf>.
3. Blacker, Keith; McConnell, Patrick. *People Risk Management*. Kogan Page (April, 2015). 317 p.
4. Herrmann, Jeffrey W. *Engineering Decision Making and Risk Management*. Wiley (March, 2015). 255 p.
5. Durst, Susanne (ed.); Henschel, Thomas (ed.). *Knowledge Risk Management. Management for Professionals*. Springer International Publishing (February, 2020). 517 p.
6. Corelli, Angelo. *Understanding Financial Risk Management*. Edition: 2. Emerald Publishing Limited (October, 2019). 138 p.
7. Lewis, Michael. *The Fifth Risk. Undoing Democracy*. Penguin. 2019. 256 p.
8. Sharpe, Sybil. *National Security, Personal Privacy and the Law*. Taylor and Francis. (October, 2019). 352 p.
9. Baron, J. Value analysis of political behavior — self-interested: moralistic: altruistic: moral. *University of Pennsylvania Law Review*, (2003). 151. PP. 1135–1167.
10. Zerrik, Hassan; Melliani, Said; Castillo, Oscar. *Recent Advances in Modeling, Analysis and Systems Control*. Springer Nature. 2004. 274 p.
11. Robinson, Mark. *From Old Public Administration to the New Public Service Implications for Public Sector Reform in Developing Countries*. UNDP Global Centre for Public Service Excellence. 2015. 20 p.
12. Colin, Duncan (ed.). *The Evolution of Public Management*. Palgrave Macmillan. (April, 1992). 378 p.

13. Singh, Purnima, Dr. Encyclopaedia Of Modern Political Administration. Centrum Press. (June, 2013). 518 p.

14. Pfiffner, James P. Traditional Public Administration versus The New Public Management: Accountability versus Efficiency. Published in Institutionenbildung in Regierung und Verwaltung: Festschrift fur Klaus Konig. (Berlin, Germany: Duncker & Humbolt, 2004). PP. 443–454.

15. Berner, Maureen M. Statistics for Public Administration: Practical Uses for Better Decision Making. Intl City County Management Assn; 2 edition (May 1, 2013). 176 p.

Стаття надійшла до редакції 26.03.2020

УДК 364.62-057:616-036

**Берлінець Ірина Анатоліївна**

*викладач кафедри педіатричних дисциплін*

*ВНКЗ ЛОР «Львівська медична академія» імені А. Крупинського*

**Берлинец Ирина Анатольевна**

*преподаватель кафедры педиатрических дисциплин*

*ВНКЗ ЛОР «Львовская медицинская академия» имени А. Крупинского*

**Berlinets Iryna**

*Lecturer of the Department of Pediatric Disciplines*

*Higher Medical University ENT «Lviv Medical Academy» them A. Krupinsky*

DOI: 10.25313/2617-572X-2020-3-5729

ФУНКЦІОНУВАННЯ І РОЗВИТОК МЕХАНІЗМІВ  
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

## ПРОБЛЕМАТИКА НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАДАННЯ МЕДИКО-РЕАБІЛІТАЦІЙНОЇ ДОПОМОГИ В УКРАЇНІ

## ПРОБЛЕМАТИКА НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОКАЗАНИЯ МЕДИКО-РЕАБИЛИТАЦИОННОЙ ПОМОЩИ В УКРАИНЕ

## PROBLEMS OF THE LEGISLATIVE SUPPLY OF MEDICAL REHABILITATION ASSISTANCE IN UKRAINE

**Анотація.** Нормативно-правова база являється чи не найважливішим фундаментом для ефективного розвитку кожної сфери та важливим правовим регулятором їхнього функціонування. Однак, важливим є те, щоб законодавство було досконале та норми його виконувалися усіма громадянами. Особливе значення нормативно-правова база має для медичної сфери, оскільки на сьогодні вітчизняна медицина перебуває в стані реформування. Тому, для ефективної реформи потрібно досконале законодавство, якого, на жаль, в Україні не має. Зокрема, варто зробити акцент на вдосконалення нормативно-правового забезпечення медико-реабілітаційної допомоги.

У статті досліджено і проаналізовано вітчизняну нормативно-правову базу з питань медичної реабілітації, вивчено особливості правового забезпечення даної частини медицини, досліджено законодавчу базу, яка регулює медико реабілітаційну допомогу учасникам АТО та в процесі дослідження виявлено основні проблеми нормативно-правової бази з надання медико-реабілітаційної допомоги.

Інформаційною базою дослідження виступають офіційні статистичні та оперативні дані Державної служби статистики України, Міністерства охорони здоров'я, нормативно-правова база, інформація із глобальної мережі Internet, розробки наукових та медичних організацій, учених і фахівців України та інших країн а також результати власних досліджень і розрахунків.

Методологічною та теоретичною основою статті є фундаментальні праці і розробки провідних вітчизняних і зарубіжних учених з проблем нормативно-правового забезпечення медико-реабілітаційної допомоги, законодавчі та нормативно-правові акти країни. У процесі дослідження застосовувались наступні методи: діалектичний та абстрактно-логічний (при узагальненні теоретичних та методичних засад нормативно-правового забезпечення медико-реабілітаційної допомоги), аналітичний (при дослідженні проблем і розробленні перспективних шляхів вирішення проблемних питань з проблем нормативно-правового забезпечення медико-реабілітаційної допомоги).

**Ключові слова:** медико-реабілітаційна допомога, нормативно-правове забезпечення, закони, медицина, реформа, законодавчі акти, державне управління, проблеми, вдосконалення.

**Анотация.** Нормативно-правовая база является важнейшим фундаментом для эффективного развития каждой сферы и важным правовым регулятором их функционирования. Однако, важно, чтобы законодательство было совершенно

и нормы его выполнялись всеми гражданами. Особое значение нормативно-правовая база имеет для медицинской сферы, поскольку на сегодня отечественная медицина находится в состоянии реформирования. Поэтому, для эффективной реформы нужно совершенное законодательство, которого, к сожалению, в Украине нет. В частности, стоит сделать акцент на совершенствование нормативно-правового обеспечения медико-реабилитационной помощи.

В статье исследованы и проанализированы отечественную нормативно-правовую базу по вопросам медицинской реабилитации, изучены особенности правового обеспечения данной части медицины, исследованы законодательную базу, регулиующую медико-реабилитационную помощь участникам АТО и в процессе исследования выявлены основные проблемы нормативно-правовой базы по предоставлению медико-реабилитационной помощи.

Информационной базой исследования выступают официальные статистические и оперативные данные Государственной службы статистики Украины, Министерства охраны здоровья, нормативно-правовая база, информация из глобальной сети Internet, разработки научных и медицинских организаций, ученых и специалистов Украины и других стран, а также результаты собственных исследований и расчетов.

Методологической и теоретической основой статьи являются фундаментальные труды и разработки ведущих отечественных и зарубежных ученых по проблемам нормативно-правового обеспечения медико-реабилитационной помощи, законодательные и нормативно-правовые акты страны. В процессе исследования применялись следующие методы: диалектический и абстрактно-логический (при обобщенные теоретических и методических основ нормативно-правового обеспечения медико-реабилитационной помощи), аналитический (при исследовании проблем и разработка перспективных путей решения проблемных вопросов по проблемам нормативно-правового обеспечения медико-реабилитационной помощи).

**Ключевые слова:** медико-реабилитационная помощь, нормативно-правовое обеспечение, законы, медицина, реформа, законодательные акты, государственное управление, проблемы, совершенствование.

**Summary.** The legal framework is perhaps the most important foundation for the effective development of each sector and an important legal regulator of their functioning. However, it is important that the legislation is perfect and that its rules are enforced by all citizens. Of particular importance is the regulatory framework for the medical field, as domestic medicine is in the state of reform. Therefore, effective reform requires perfect legislation, which unfortunately does not exist in Ukraine. In particular, emphasis should be placed on improving the legal support for medical rehabilitation assistance.

The article investigates and analyzes the national legal framework on medical rehabilitation, examines the features of legal support for this part of medicine, investigates the legislative framework that regulates medical rehabilitation assistance to ATO participants, and identifies the main problems of the legal and legal framework for providing medical rehabilitation in the process of research. help.

The official base of the research is the official statistical and operational data of the State Statistics Service of Ukraine, the Ministry of Health, the regulatory framework, information from the global Internet, the development of scientific and medical organizations, scientists and specialists of Ukraine and other countries, as well as the results of their own research and calculations.

The methodological and theoretical basis of the article are the fundamental works and developments of leading domestic and foreign scientists on the problems of regulatory and legal support of medical and rehabilitation assistance, legislative and regulatory acts of the country. In the course of the study the following methods were used: dialectical and abstract-logical (in generalization of theoretical and methodological foundations of normative-legal provision of medical rehabilitation assistance), analytical (in the study of problems and development of perspective ways of solving problematic issues on problems of normative-legal provision of medical-rehabilitation help).

**Key words:** medical rehabilitation assistance, regulatory support, laws, medicine, reform, legislative acts, public administration, problems, improvements.

**Постановка проблеми.** Медична сфера України чи не найпроблемніша з усіх сфер та одна з тих, яка найбільше потребує досконалого реформування. Особливо потрібно приділити увагу медико-реабілітаційній допомозі. Дана проблема набула актуальності з 2014 року, з початку російської агресії, коли в Україні почало появлятися все більше людей, які потребують реабілітації.

Важливим є те, що запорукою ефективного реформування будь якої сфери є досконала нормативно-правова база. В даному сегменті Україні потрібно багато змін та напрацювань. Адже, вітчизняне законодавство характеризується недосконалістю, неефективністю, не дотриманістю, незрозумілістю та частою зміною

окремих статей. Тому, проблема нормативно-правового забезпечення надання медико-реабілітаційної допомоги в Україні є актуальною на сьогодні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання нормативно-правової бази в медицині вивчали в своїх працях багато науковців. Особливої уваги заслуговують праці з проблем нормативно-правового забезпечення медико-реабілітаційної допомоги таких учених: Лазоришинець В. В., Слабкий Г. О., Ярош Н. П., Чепелевська Л. А., Шевченко М. В., Кутуза А. С., Ціборовський О. М., Істомин С. В., Кондратюк Н. Ю., Кучеренко Н. Т., Тяпкін Г. М., Зарецька Н. В., Гридковецька Л. М., Лавренюк В., Скакун О. Ф. [1–3; 8] та інші.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Основною метою статті є дослідження проблем нормативно-правового забезпечення надання медико-реабілітаційної допомоги в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Основними правовими актами, що регулюють права і свободи людини і громадянина, зокрема і учасників АТО, у правовій державі є закони. Саме вони, як вища форма прояву державної волі народу, є правовою основою для всіх інших правових актів. «Закон — це нормативно-правовий акт, ухвалений 59 в особливому порядку вищим представницьким органом держави, який регулює найважливіші суспільні відносини, виражає волю (інтереси) більшості населення та володіє вищою юридичною силою» [8, с. 372].

Питання медико-реабілітаційної допомоги завжди було в центрі уваги, однак, починаючи з 2014 року і до сьогодні воно являється чи не найактуальнішим. З кожним роком в Україні все більше зростає кількість людей, які потребують реабілітації, однак не всі її отримують. Чому така ситуація в Україні? Це можна обґрунтувати тим, що не всі українці знають про можливість отримання реабілітаційної допомоги, не знають куди звертатись за нею і як її отримати. Крім того, існує ряд інших чинників, які пояснюють дану ситуацію в країні, однак найвагомим чинником є недосконале нормативно-правове законодавство.

Враховуючи, що система реабілітації для ширшого кола осіб українська необхідна за умов збройного конфлікту, було прийнято Указ Президента від 18 березня 2015 р. № 150. Він стосувався лише однієї цільової групи — військовослужбовців, проте результат його дії поширювався й на інші групи — родини військовослужбовців, органи влади, місцеві громади, які безпосередньо взаємодіяли з військовими після їх демобілізації. Зазначеним Указом, зокрема, передбачалось: «Кабінету Міністрів України:

- 1) вжити заходів до запровадження обов'язкового медичного обстеження стану здоров'я демобілізованих учасників Антитерористичної операції;
- 2) забезпечити залучення фахівців з фізичної реабілітації до реабілітаційного процесу учасників Антитерористичної операції у госпіталях для ветеранів війни та закладах охорони здоров'я, в яких здійснюється реабілітація учасників Антитерористичної операції;
- 3) забезпечити розроблення із залученням обласних, Київської міської державних адміністрацій та затвердити державну цільову програму медичної, соціально-трудової реабілітації та адаптації учасників Антитерористичної операції, передбачивши організацію співпраці з міжнародними організаціями стосовно започаткування нових і продовження реалізації наявних відповідних міжнародних проектів» [9].

Згідно цього Указу Кабінет Міністрів України повинен піклуватися про те, щоб всі учасники АТО отримали медичну реабілітацію у військових госпі-

талях. Крім того, передбачалося надання медичної реабілітації міжнародними організаціями.

З грудня 2016 року за указом Президента почав діяти інститут Уповноваженого України з питань реабілітації учасників Антитерористичної операції, які одержали поранення, контузію, каліцтво або інше захворювання під час участі в Антитерористичній операції. Основне завдання інституту полягає в створенні відповідних умов для реалізації права на реабілітацію зазначеної категорії. Ця організація стала платформою для створення і лобювання законів стосовно змін діючої системи реабілітації [1, с. 34].

В Україні існує широка нормативно-правова база в сфері надання медико-реабілітаційної допомоги. Ось перелік основних:

- постанова Кабінету Міністрів України від 05.04.2012 № 321 «Про затвердження Порядку забезпечення технічними та іншими засобами реабілітації осіб з інвалідністю, дітей з інвалідністю та інших окремих категорій населення і виплати грошової компенсації вартості за самостійно придбані технічні засоби реабілітації, переліків таких засобів» (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 14.03.2018 № 238);
  - постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 № 518 «Деякі питання протезування та ортезування виробами підвищеної функціональності за новітніми технологіями та технологіями виготовлення, які відсутні в Україні, окремих категорій громадян, які брали участь в антитерористичній операції та/або забезпеченні її проведення і втратили функціональні можливості кінцівки або кінцівок»;
  - наказ Мінсоцполітики від 12.04.2018 № 506 «Про затвердження типових форм договорів про забезпечення особи з інвалідністю, дитини з інвалідністю, іншої особи технічними та іншими засобами реабілітації, надання послуг з їх ремонту»;
  - Закон України «Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні»;
  - Закон України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні»;
  - Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку надання окремим категоріям осіб послуг із комплексної реабілітації (абілітації)» [3].
- Як бачимо, вітчизняне законодавство з питань реабілітації й справді багате, однак з початком військової агресії Росії та початком оголошення антитерористичної операції, в Україні появився новий статус осіб, які найбільше потребують медико-реабілітаційної допомоги, а саме учасники АТО. Процес надання реабілітаційної допомоги таким особам також регулюється законодавчими актами:
- Закони України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» (2017 р.);
  - «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» (1991/(нова редакція 2017 р.);



- Укази Президента України «Про додаткові заходи щодо соціального захисту учасників АТО» (2015 р.);
- «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про Стратегічний оборонний бюлетень України» (2016 р.);
- Розпорядження Кабміну «Про затвердження плану заходів щодо медичної, психологічної, професійної реабілітації та соціальної адаптації учасників АТО» (2015 р.);
- Постанова Кабміну Міністрів 416 «Деякі питання Державної служби України у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції» (2014 р.);
- Наказ Міністерства оборони України «Про затвердження Положення про психологічну реабілітацію військовослужбовців Збройних Сил України, які брали участь в антитерористичній операції, під час відновлення боєздатності військових частин (підрозділів)» (2015 р.);
- «Про затвердження Інструкції про організацію санаторно-курортного лікування, медичної та медикопсихологічної реабілітації у Збройних Силах України» (2016 р.);
- Наказ Міністерства юстиції України «Про затвердження Інструкції про організацію медичної реабілітації в Службі безпеки України» (2012 р.).

Однак, попри такий багаж нормативно-правового забезпечення, все ж воно потребує змін та вдосконалення. За період війни Росії з Україною, все ж не було здійснено жодних змін в законодавче поле, які б визначили досконалий алгоритм надання військовослужбовцям реабілітаційної допомоги. Так, аналізуючи Закон України «Про реабілітацію інвалідів в Україні» № 2961-IV від 06.10.2005 р., можемо впевнено сказати, що реабілітація в Україні надається лише тим, хто вже має статус інваліда. Хоча, згідно європейських норм, реабілітація повинна спрямовуватися на те, щоб запобігти інвалідності та покращити стан здоров'я. Негативним є також те, що чинний документ не передбачає спеціальних норм щодо реабілітації учасників АТО.

Варто наголосити, що першим нормативно-правовим документом з реабілітації є Указ Президента України «Про додаткові заходи щодо соціального захисту учасників антитерористичної операції», який передбачає збільшення фінансування реабілітаційних закладів та зростання чисельності психологів та фізичних реабілітологів в даних закладах. Крім того, даний указ передбачає розроблення Державної цільової програми медичної, соціально-трудова реабілітації та адаптації учасників АТО, яка повинна включати співпрацю з міжнародними організаціями для реалізації нових проектів, спрямованих на соціальну адаптацію цієї категорії населення. Однак, норми даного Указу на сьогодні так і не виконані.

Особливої уваги заслуговує розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану

заходів щодо медичної, психологічної, професійної реабілітації та соціальної адаптації учасників АТО», яким передбачено:

- проведення обов'язкового медичного огляду демобілізованих військовослужбовців;
- створення транспортної служби, яка б вирішувала питання транспортування пораненого до медзакладу;
- надання психологічної реабілітації військовослужбовцю не пізніше ніж за тиждень до його звільнення з військової служби [7].

Оскільки учасники АТО потребують реабілітацію з елементами психологічної допомоги, в 2015 році було прийнято Наказ Міністерства оборони України № 702 «Про затвердження Положення про психологічну реабілітацію військовослужбовців Збройних Сил України, які брали участь в антитерористичній операції, під час відновлення боєздатності військових частин (підрозділів)». Що стосується порядку медичної реабілітації, такий алгоритм дій регулюється Наказ Міністерства юстиції України № 2035/22347 «Про затвердження Інструкції про організацію медичної реабілітації в Службі безпеки України». Згідно даного документу, військовослужбовці можуть отримати реабілітацію лише в санаторно-курортних закладах Збройних Сил України. Однак, така реабілітація не є ефективною, оскільки реабілітаційна допомога повинна надаватись не лише радянським санаторним методом, а й спеціальними реабілітаційними закладами [4].

Зауважимо, що для вдосконалення процедури реабілітації, важливим є прийняття Закону України «Про попередження інвалідності та систему реабілітації в Україні», адже важливо розробити систему превентивних заходів, ніж пізніше лікувати інвалідність. Норми даного Закону визначають основні засади створення правових, соціально-економічних, організаційних умов для проведення заходів з попередження інвалідності, а також функціонування системи реабілітації в Україні, усунення або компенсації наслідків, спричинених порушенням здоров'я, функціонування системи підтримання особами з обмеженням життєдіяльності фізичного, психічного, соціального благополуччя, сприяння їм у досягненні соціальної та матеріальної незалежності. У ході підготовки законопроекту проведено 15 засідань робочої групи, оброблено понад 100 пропозицій центральних органів виконавчої влади, наукових установ, громадських об'єднань фахівців медичної, психологічної та фізичної реабілітації, протезування і ортезування, об'єднань осіб з інвалідністю, Фонду соціального захисту інвалідів. Враховано рекомендації ВООЗ, попередні висновки Оціночної місії ВООЗ з вивчення системи реабілітації в Україні Конвенції ООН про права інвалідів [6].

Ухвалення Верховною Радою України проекту Закону України «Про попередження інвалідності та систему реабілітації в Україні» дозволить запровадити правову основу для впровадження дієвих

заходів з попередження інвалідності та функціонування загальнодержавної системи реабілітації, закріпити коло осіб, яким надається така реабілітація, визначити повноваження органів державної влади з попередження інвалідності та у системі реабілітації, встановити рівні та механізм проведення реабілітації, що підвищить якість реабілітаційних заходів. Як наслідок — це дозволить знизити рівень інвалідизації та смертності населення України, а також підвищити якість життя осіб з тимчасовим обмеженням життєдіяльності та осіб з інвалідністю.

Однак, на сьогодні даний закон так і не ухвалений. Як бачимо, українська нормативно-правова база справді доволі багата в сфері медично-реабілітаційної допомоги, однак загальний результат визначає не кількісний показник, а якісний, з чим в нашій державі є проблеми. Серед основних проблем нормативно-правової бази з питань реабілітаційної допомоги є:

- недосконалість законодавчої бази,
- недотримання та невиконання законодавчої бази,
- незрозумілість та неточності окремої медичної термінології,
- непостійність та часті зміни законодавства,
- лобювання власних інтересів при написанні законопроектів,
- корупційна складова законотворчої гілки влади

Отже, проведений комплексний аналіз законодавства України свідчить про те, що нормативно-правова

база України вважається доволі проблемним. Тому для вирішення найвагомішої проблем, варто:

- надати статут «втратив чинності» всім недієвим законам і залишити лише ті нормативно-правові акти, які справді функціонують,
- встановити жорсткий контроль за виконанням та дотриманням норм чинного законодавства,
- відповідність законодавства таким принципам: єдиності, зрозумілості, доступності,
- карання за корупцію в законотворчій гілці влади,
- написання закону під конкретну проблему з ціллю її вирішення,
- відповідність вітчизняного законодавства європейським вимогам і нормам.

**Висновки.** З вищесказаного можемо зробити висновок, що при такій достатній нормативно-правовій базі в сфері надання медико-реабілітаційної допомоги, все ж існують безліч проблемних питань, які потребують негайного вирішення. Адже, законодавство являється фундаментом ефективного функціонування та розвитку медицини. Без досконалого законодавства не можливо надати медико-реабілітаційну допомогу на належному рівні. Однак, не має єдиного алгоритму у вирішенні даних проблем. Лише комплексне дотримання вище рекомендованих шляхів, зможе вдосконалити вітчизняну нормативно-правову базу з питань реабілітації.

#### Література

1. Державне управління охороною здоров'я України: [монографія] / [Лазоришинець В.В., Слабкий Г.О., Ярош Н.П., Чепелевська Л.А., Шевченко М.В., Кутуза А.С., Ціборовський О.М., Істомин С.В., Кондратюк Н.Ю., Кучеренко Н.Т., Тяпкін Г.М.]. К., 2014. 312 с.
2. Зарецька Н.В. Організаційні засади надання психологічної реабілітації учасникам АТО та членам їх сімей / Н.В. Зарецька, Л.М. Гридковецька // Вісник. 2016. Випуск № 3 (31). С. 26–33.
3. Лавренюк В. Психологічна і медична реабілітація військовослужбовців: що нового в законодавстві? Міжнародний громадсько-політичний тижневик «Дзеркало тижня». URL: <https://dt.ua/gazeta/issue/1118>
4. Наказ Міністерства оборони України № 702 від 09.12.2015 «Про затвердження Положення про психологічну реабілітацію військовослужбовців Збройних Сил України, які брали участь в антитерористичній операції, під час відновлення боєздатності військових частин (підрозділів)». URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0237-16>
5. Наказ Міністерства юстиції України № 2035/22347 від 6 грудня 2012 р. «Про затвердження Інструкції про організацію медичної реабілітації в Службі безпеки України». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z2035-12>
6. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про попередження інвалідності та систему реабілітації в Україні». URL: [http://search.ligazakon.ua/1\\_doc2.nsf/link1/GH3FU00A.html](http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/GH3FU00A.html)
7. Розпорядження Кабінету Міністрів України № 359-р від 31 березня 2015 р. «Про затвердження плану заходів щодо медичної, психологічної, професійної реабілітації та соціальної адаптації учасників 471 антитерористичної операції». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/359-2015-%D1%80>
8. Скаун О.Ф. Теорія права і держави: підручник. 3-тє видання. К.: Алерта, 2012. 524 с.
9. Указ Президента України від 18 березня 2015 № 150 «Про додаткові заходи щодо соціального захисту учасників антитерористичної операції» // Відомості Верховної Ради України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/150/2015>

#### References

1. Lazoryshynets, V.V. and others (2014), Derzhavne upravlinnia okhoronoiu zdorovia Ukrainy [Public administration of health care of Ukraine], Kyiv, Ukraine. P. 312.

2. Zaretska N.V. and Hrydkovetska L.M. (2016), *Orhanizatsiini zasady nadання psykhologichnoi reabilitatsii uchasnykam ATO ta chlenam yikh simei* [Organizational basis for providing psychological rehabilitation to ATO participants and their families], No. 3 (31), Kyiv, Ukraine. PP. 26–33.
3. Lavreniuk V. *Psykhologichna i medychna reabilitatsiia viiskovosluzhbovtziv: shcho novoho v zakonodavstvi?* Mizhnarodnyi hromadsko-politychnyi tyzhnevnyk «Dzerkalo tyzhnia» (2020), available at: <https://dt.ua/gazeta/issue/1118> (Accessed 18 February 2020).
4. *Nakaz Ministerstva oborony Ukrainy No 702 vid 09.12.2015 «Pro zatverdzhennia Polozhennia pro psykhologichnu reabilitatsiiu viiskovosluzhbovtziv Zbroinykh Syl Ukrainy, yaki braly uchast v antyterorystychnii operatsii, pid chas vidnovlennia boiezdatnosti viiskovykh chastyn (pidrozdiliv)»* (2016), available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0237-16> (Accessed 19 February 2020).
5. *Nakaz Ministerstva yustytzii Ukrainy No 2035/22347 vid 6 hrudnia 2012 «Pro zatverdzhennia Instruktzii pro orhanizatsiiu medychnoi reabilitatsii v Sluzhbi bezpeky Ukrainy»* (2018), available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z2035-12> (Accessed 1 March 2020).
6. *Poiasniuvalna zapyska do proektu Zakonu Ukrainy «Pro poperedzhennia invalidnosti ta systemu reabilitatsii v Ukraini»* (2016), available at: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/GH3FU00A.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GH3FU00A.html) (Accessed 5 March 2020).
7. *Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy No 359-r vid 31 bereznia 2015 «Pro zatverdzhennia planu zakhodiv shchodo medychnoi, psykhologichnoi, profesiinoi reabilitatsii ta sotsialnoi adaptatsii uchasnykiv 471 antyterorystychnoi operatsii»* (2019), available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/359-2015-%D1%80> (Accessed 7 March 2020).
8. Skakun O.F. (2012), *Teoriia prava i derzhavy: pidruchnyk* [Theory of Law and State: A Textbook] No. 3, Kyiv, Ukraine. P. 524.
9. *Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 18 bereznia 2015 № 150 «Pro dodatkovy zakhody shchodo sotsialnoho zakhystu uchasnykiv antyterorystychnoi operatsii»* // Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (2015), available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/150/2015> (Accessed 10 February 2020).

Стаття надійшла до редакції 30.03.2020

УДК 658.114.45

**Каюкін Василь Олексійович**

*аспірант кафедри публічного управління та адміністрування  
Київського національного торговельно-економічного університету*

**Каюкин Василий Алексеевич**

*аспірант кафедры публичного управления и администрирования  
Киевского национального торгового-экономического университета*

**Kayukin Vasil**

*Graduate Student of the*

*Departments of Public Control and Administration of the*

*Kyiv National University of Trade and Economics*

DOI: 10.25313/2617-572X-2020-3-5727

## **МОДЕЛЬ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА НА ПРИКЛАДІ ВИСОКОШВИДКІСНИХ ЗАЛІЗНИЧНИХ МАГІСТРАЛЕЙ ФРАНЦІЇ**

## **МОДЕЛЬ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА НА ПРИМЕРЕ ВЫСОКОСКОРОСТНЫХ ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНЫХ МАГИСТРАЛЕЙ ФРАНЦИИ**

## **A MODEL OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP ON THE EXAMPLE OF HIGH-SPEED RAILWAYS IN FRANCE**

**Анотація.** У науковій статті розглядається поступове становлення та створення національної залізничної мережі Франції беручи початок з вертикально-інтегрованого залізничного комплексу, під управління якого входили колійна інфраструктурою і робота рухомого складу, та закінчуючи сучасною модернізацією та подальшого розвитку державно-приватного партнерства. Приклад державно-приватного партнерства на ринку залізничних перевезень Франції дає змогу проаналізувати можливий подальший напрямок розвитку української мережі залізниць. В статті окреслені особливості основних моделей державно-приватного партнерства: партнерство і концесія. Обидві моделі переслідують однакову мету: фінансування, проектування, будівництво і експлуатація залізничної інфраструктури. Також зазначено, що основною відмінністю між двома моделями є розподіл ризиків залізничного сполучення між державою і приватними компаніями, що змінило схему відшкодування витрат партнерської приватної компанії на будівництво нових об'єктів. На прикладі залізничної мережі Франції функцією державного управління є зміна структури державно-приватного партнерства функціонування на ринку залізничних перевезень України. З огляду на виклад основного матеріалу статті окреслюється оптимізація ефективної роботи національних залізниць, що потребують додаткові та сторонні інвестиції. А сторонні інвестиції можуть бути надходженні тільки від приватних інвесторів. З огляду на матеріали статті та враховувати досвід помилок, допущених при формуванні залізничної мережі Франції, передбачується визначення моделі державно-приватного партнерства на ринку залізничних перевезень України. Висновком наведеної статті є актуалізація ефективності механізмів державно-приватного партнерства в контексті посилення ролі конкуренції на ринку залізничних перевезень Франції.

**Ключові слова:** ринок залізничних перевезень України; національна мережа залізниць Франції, моделі державно-приватного партнерства, концесія.

**Аннотация.** В научной статье рассматривается постепенное становление и создание национальной железнодорожной сети Франции беря начало с вертикально-интегрированного железнодорожного комплекса, под управление которого входили путевая инфраструктура и работа подвижного состава, и заканчивая современной модернизацией и дальнейшим развитием государственно-частного партнерства. Пример государственно-частного партнерства на рынке железнодорожных перевозок Франции позволяет проанализировать возможное дальнейшее направление развития украинской

сети железных дорог. В статье обозначены особенности основных моделей государственно-частного партнерства: партнерство и концессия. Обе модели преследуют одинаковую цель: финансирование, проектирование, строительство и эксплуатация железнодорожной инфраструктуры. Также отмечено, что основным отличием между двумя моделями является распределение рисков железнодорожного сообщения между государством и частными компаниями, изменило схему возмещения расходов партнерской частной компании на строительство новых объектов. На примере железнодорожной сети Франции функцией государственного управления является изменение структуры государственно-частного партнерства функционирования на рынке железнодорожных перевозок Украины. Учитывая изложение основного материала статьи определяется оптимизация эффективной работы национальных железных дорог, требующих дополнительные и сторонние инвестиции. А сторонние инвестиции могут быть поступлены только от частных инвесторов. Учитывая материалы статьи и учитывая опыт ошибок, допущенных при формировании железнодорожной сети Франции, предусматривается определение модели государственно-частного партнерства на рынке железнодорожных перевозок Украины. Заключение приведенной статьи является актуализация эффективности механизмов государственно-частного партнерства в контексте усиления роли конкуренции на рынке железнодорожных перевозок Франции.

**Ключевые слова:** рынок железнодорожных перевозок Украины; национальная сеть железных дорог Франции, модели государственно-частного партнерства, концессия.

**Summary.** The scientific article discusses the gradual formation and creation of the national railway network in France, starting with a vertically integrated railway complex, under the control of which included track infrastructure and rolling stock, and ending with modernization and the further development of public-private partnerships. An example of a public-private partnership in the French railway market allows us to analyze a possible future direction for the development of the Ukrainian railway network. The article identifies the features of the main models of public-private partnership: partnership and concession. Both models have the same goal: financing, design, construction and operation of railway infrastructure. It was also noted that the main difference between the two models is the distribution of the risks of railway communication between the state and private companies, has changed the reimbursement scheme of a partner private company for the construction of new facilities. Using the French railway network as an example, the function of public administration is to change the structure of a public-private partnership operating in the Ukrainian railway market. Given the presentation of the main material of the article, the optimization of the effective operation of national railways, requiring additional and third-party investments, is determined. And third-party investments can be received only from private investors. Taking into account the materials of the article and taking into account the experience of mistakes made in the formation of the railway network in France, it is envisaged to determine the model of public-private partnership in the railway market of Ukraine. The conclusion of this article is the actualization of the effectiveness of public-private partnership mechanisms in the context of enhancing the role of competition in the French railway market.

**Key words:** railway market of Ukraine; French national railway network, public-private partnership models, concession.

**Постановка проблеми в загальному вигляді.** Пріоритетним питанням державної політики вважається європейська інтеграція. Проте залізнична транспортна система країни все ще не відповідає стандартам і вимогам ЄС і відзначається суттєвим відставанням щодо інфраструктури, обладнання і норм. На сучасному етапі розвитку та європейської інтеграції національний ринок залізничних перевезень передбачає дієву актуалізацію суттєвих методів державного управління на засадах співпраці між державним та приватним сектором. Актуальним методом державно-приватного партнерства є концесія. Дослідження моделі державно-приватного партнерства залізничної мережі Франції може виступати наочним прикладом для формування конкурентної стратегії розвитку ринку залізничних перевезень в Україні.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** У процесі дослідження використані наукові праці наступних вчених, зокрема Crozet Y. [1], Dehornoy J. [2], Ялового Г. К. [3], Павлюка К. В. [4], Цюгли О. О. [5] та інших.

**Формулювання цілей статі.** Визначення формування конкурентної стратегії розвитку ринку залізничних перевезень в Україні на прикладі мо-

делі державно-приватного партнерства залізничної мережі Франції.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Ст. 1 Закону України «Про державно-приватне партнерство» визначено, що державно-приватне партнерство — співробітництво між державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами в особі відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами, крім державних і комунальних підприємств, або фізичними особами — підприємцями (приватними партнерами), що здійснюється на основі договору в порядку, встановленому Законом та іншими законодавчими актами [6].

У господарській практиці багатьох країнах світу набув поширення термін «публічно-приватне партнерство» («Public-Private Partnership», PPP), який часто застосовується для будь-яких форм співробітництва державної влади і бізнесу і являє собою альтернативу приватизації стратегічно важливих для держави об'єктів.

За даними Світового банку, найбільш поширеною за кордоном формою державно-приватного партнер-

ства при здійсненні великих, капіталомістких проєктів є концесія. Концесія — це система відносин між державою (концедентом) і приватною юридичною або фізичною особою (концесіонером), що виникає внаслідок надання концедентом концесіонеру прав користування державною власністю за договором, за плату і на поворотній основі, а також прав на здійснення видів діяльності, які становлять виняткову монополію держави.

У зарубіжній практиці виділяють наступні види концесійних схем [7]:

**ВОТ (Build-Operate-Transfer)** — «Будівництво-управління-передача». Концесіонер здійснює будівництво та експлуатацію протягом встановленого строку, після чого об'єкт передається державі.

**ВТО (Build-Transfer-Operate)** — «Будівництво-передача-управління». Концесіонер будує об'єкт, який передається державі у власність одразу після завершення будівництва, після чого він надається в експлуатацію концесіонеру.

**ВОО (Build-Own-Operate)** — «Будівництво-володіння-управління». Концесіонер будує об'єкт та здійснює наступну експлуатацію, володіючи ним на праві власності, строк дії якого не обмежується.

**ВООТ (Build-Own-Operate-Transfer)** — «Будівництво-володіння-управління-передача» передбачає, що концесіонер будує об'єкт, здійснює експлуатацію, володіє об'єктом протягом певного строку, після закінчення якого об'єкт переходить у власність держави.

**РОТ (Rehabilitate-Operate-Transfer)** — «Реконструкція-управління-передача». Ця схема аналогічна ВОТ, але замість будівництва нового об'єкта передбачена реконструкція існуючого.

**ДВФО (Design-Build-Finance-Operate)** — «Проектування-будівництво-фінансування-експлуатація». При такому підході вся відповідальність за проектування, будівництво, фінансування та експлуатацію пов'язана воедино та передана приватному партнеру.

Вищезазначені схеми не є стабільними та дуже часто переплітаються між собою, створюючи нові види концесій.

Франція стала першою європейською країною, яка застосувала модель приватно-державного партнерства (ПДП) для фінансування інвестицій в високошвидкісні залізничні магістралі (ВЗМ). Франція реалізує найбільшу в Європі програму ПДП, на яку припадає близько 57% від усіх інвестицій в ВЗМ в рамках ПДП у всіх європейських країнах.

За допомогою ПДП французька компанія Réseau Ferré de France (RFF, тепер перейменована в SNCF Réseau), керуюча залізничною інфраструктурою, змогла істотно прискорити розвиток мережі ВЗМ у Франції, розширивши її значно більше, ніж дозволяло традиційне чисто державне фінансування і власні ресурси компанії. До впровадження ПДП на реалізацію перших чотирьох проєктів ВЗМ пішло майже 20 років. За допомогою ПДП компанія RFF

змогла побудувати і ввести в експлуатацію чотири нових проєкти ВЗМ всього за сім років [8].

До 1997 року компанія French National Railway Company (SNCF) представляла собою вертикально інтегровану залізницю, яка керувала як шляховою інфраструктурою, так і роботою рухомого складу. У 1997 р компанія SNCF була реструктуризована з метою дотримання вимог законодавства Європейського Союзу щодо залізниць. Це законодавство вимагає вертикального поділу юридичних осіб, відповідальних за шляховий інфраструктуру і експлуатацію рухомого складу. Право володіння залізничною мережею було передано окремій компанії Réseau Ferré de France (RFF). Компанія RFF зайнялася модернізацією і розвитком колійного господарства, а також вибором варіантів інвестицій і фінансування залізниці. Компанія RFF уклала договір з SNCF на технічне обслуговування і експлуатацію залізничної інфраструктури. Компанія RFF отримала всю залізничну інфраструктуру країни і дотичні до цієї інфраструктури борги (20,5 млрд. євро) 338. Компанія SNCF продовжила надавати послуги залізничних перевезень, а також займатися технічним обслуговуванням і експлуатацією залізничної інфраструктури за договором з RFF, при цьому сплачуючи RFF збір за використання залізничних шляхів.

1 січня 2015 р RFF і SNCF були ще раз реструктуризовані і об'єднані в групу компаній SNCF Group. При цьому всі інфраструктурні активи відійшли компанії SNCF Réseau, яка стала відповідати за розвиток, експлуатацію та обслуговування об'єктів інфраструктури. Підрозділи компанії SNCF, які займалися обслуговуванням і експлуатацією інфраструктури в рамках договору, були переведені в компанію SNCF Réseau, завдяки чому SNCF Réseau стала виконувати ці види робіт самостійно. Компанії SNCF Mobilités було доручено надання транспортних послуг, включаючи вантажні та пасажирські перевезення, а також експлуатація і розвиток станцій і вокзалів (рис. 1).

Крім групи компаній SNCF, у французькому залізничному секторі працюють і інші ліцензовані оператори, які надають послуги перевезень з використанням інфраструктури, що належить SNCF Réseau.

У 2004р. нове законодавство створило нормативно-правову базу приватно-державного партнерства. Для реалізації ПДП була заснована компанія MAPPP (Mission d'appui aux PPP). Роком пізніше MAPPP розпочала свою діяльність.

У 2006р. зміни в законодавстві дозволили компанії RFF брати участь в ПДП. Завдяки цьому компанія RFF змогла скористатися технічними і фінансовими можливостями приватного сектора для фінансування та реалізації великих інфраструктурних проєктів.

З тих пір на французьких ВЗМ були прийняті дві основні моделі ПДП: партнерство і концесія. Обидві моделі переслідують однакову мету: фінансування,

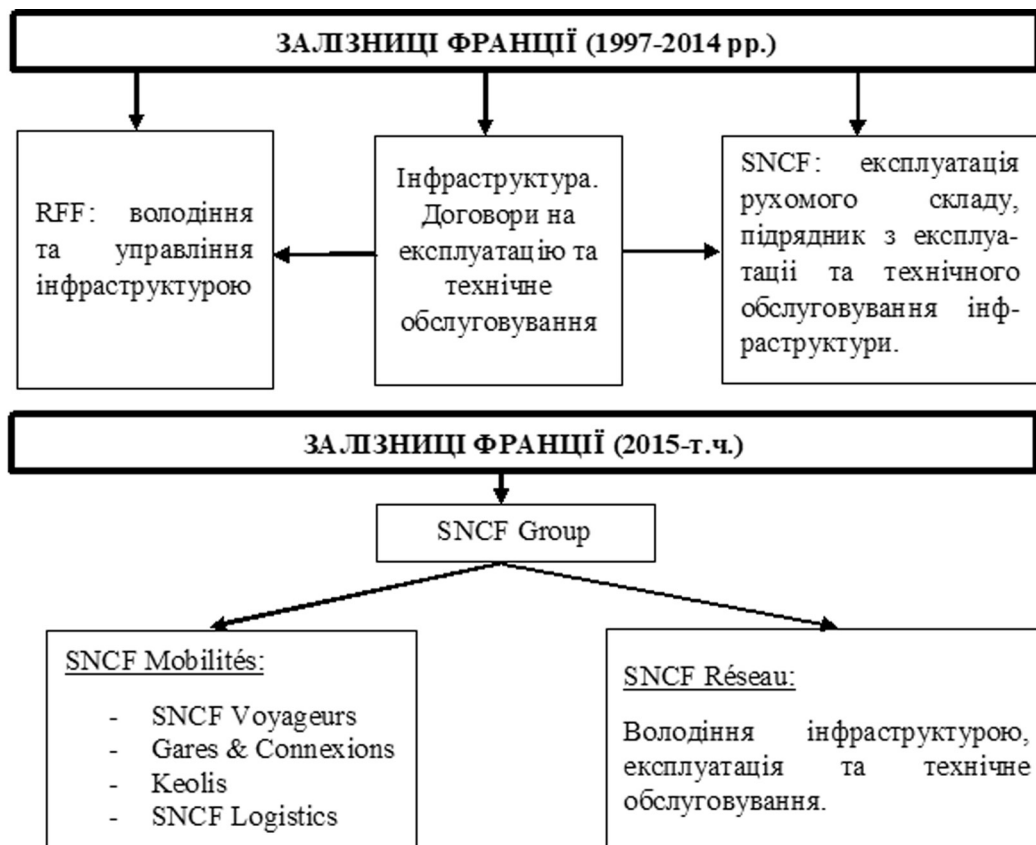


Рис. 1. Залізниця Франції в період 1997–т.ч.

Джерело: складено автором за даними [2]

проекування, будівництво і експлуатація залізничної інфраструктури. Основна відмінність між двома моделями полягає в розподілі ризиків залізничного сполучення між державою і приватними компаніями, що змінило схему відшкодування витрат партнерської приватної компанії на будівництво нових об'єктів. Механізм реалізації кожної моделі представлений на рис. 2.

**Модель партнерства:** По моделі партнерства SNCF Réseau сплачує орендну плату або плату за експлуатаційну готовність активу протягом усього терміну дії угоди. Розмір плати залежить від ступеня виконання приватним партнером своїх договірних зобов'язань в плані якості та експлуатаційної готовності побудованої інфраструктури. Сплачувана партнеру сума не залежить від інтенсивності залізничних перевезень на об'єкті інфраструктури.

SNCF Réseau збирає оплату за доступ до залізничної інфраструктури у операторів рухомого складу, приймаючи на себе всі ризики залізничного сполучення. Модель партнерства застосовується при відносно низькій прогнозованій інтенсивності перевезень, коли приватний партнер не бажає брати на себе ризики, пов'язані із залізничним сполученням і одержуваної від нього прибутком.

Прикладом такої моделі партнерства служить високошвидкісна залізнична гілка Bretagne Pays de la Loire (BPL). Завдяки підвищенню швидкості

руху час поїздки з Парижа в Ренн скоротилося на 37 хв — до 86 хв. Після введення в комерційну експлуатацію в 2017 р дана лінія принесе істотні економічні переваги західної Франції, поліпшивши зв'язок регіональних центрів з великими європейськими містами. Крім того, перекидання пасажирського руху на нову лінію дозволить посилити вантажний рух по існуючим шляхам.

Підрядником, який відповідає за будівництво і обслуговування лінії BPL, стала компанія Eiffage Rail Express (ERE). З нею був укладений договір ПДП терміном на 25 років. Також слід зазначити, що весь проект повністю фінансується державою.

**Модель концесії:** У моделі концесії приватний інвестор отримує з операторів залізниць оплату за доступ до інфраструктури. Збори за доступ до інфраструктури компенсують експлуатаційні витрати лінії, а також забезпечують окупність приватних інвестицій. Оскільки такі збори найчастіше не компенсують повний обсяг інвестицій, компанія RFF (тепер SNCF Réseau), місцеві органи влади і уряд країни повинні частково фінансувати такі інвестиції. Концесіонер приймає на себе ризики, пов'язані з фінансуванням, будівництвом і експлуатацією проекту.

Прикладом моделі концесії є високошвидкісна лінія LGV Sud Europe Atlantique (SEA) довжиною 303 км, що з'єднала міста Тур і Бордо. Лінія SEA — найбільший європейський проект з будівництва



Рис. 2. Моделі партнерства та на умовах концесії

Джерело: складено автором за даними [2]

ВЗМ «з нуля». Після введення лінії SEA, час проїзду з Парижа в Бордо скоротився з трьох годин до двох годин десяти хвилин. Після відкриття в 2017 р нова лінія обслуговує близько 18 млн. пасажирів на рік.

Проект SEA виконується за моделлю концесії строком на 50 років. Підрядником в 2011 р був обраний консорціум Vinci-LISEA. Концесіонер приймає на себе всі ризики, пов'язані з проектуванням, будівництвом і експлуатацією лінії, включаючи ризики залізничного сполучення. Натомість концесіонер отримує право збору платежів за пропуск рухомого складу по лінії. Збір сплачують поїзда як компанії SNCF Mobilités, так і інших операторів.

**Висновки з даного дослідження.** Виконані дослідження дозволяють зробити такі висновки. Головними факторами розвитку ринку залізничних

перевезень ЄС вважаються умови актуалізації суттєвих методів державного управління на засадах співпраці між державним та приватним сектором підприємств різної форми власності, ліцензування залізничних підприємств, управління інфраструктурою, лібералізації вантажних та пасажирських перевезень, пошук інвесторів для фінансування розвитку інфраструктури залізниць.

Приклад державно-приватного партнерства на ринку залізничних перевезень Франції дає змогу проаналізувати можливий подальший напрямок розвитку національної мережі залізниць.

Забезпечення актуального державно-приватного партнерства потребує максимального сприяння та залучення методів державного управління і регулювання з боку держави та профільного міністерства.

#### Література

1. Crozet, Y. (2014). Extension of the High-Speed Rail Network in France: Facing the Curse That Affects PPPs in the Rail Sector. *Research in Transportation Economics* 48 (2014).
2. Dehornoy, J. (2011). The Evolution of Public Funding to the Rail Sector in 5 European Counties-A Comparison.
3. Яловий Г. К. Впровадження концесійного механізму для стимулювання інноваційно-інвестиційної діяльності підприємств / Г. К. Яловий, А. С. Цеслів // *Економічний вісник НТУУ «КПІ»: збірник наукових праць*. 2012. № 9.
4. Павлюк К. В. Сутність і роль державно-приватного партнерства в соціально-економічному розвитку держави / К. В. Павлюк, С. М. Павлюк // *Наукові праці КНТУ. Економічні науки*. 2010. № 17.
5. Цогла О. О. Теоретичні засади трактування поняття «концесія» / О. О. Цогла // *Актуальні проблеми економіки: Наук.-економ. журн.* 2013. № 7.



6. Закон України «Про державно-приватне партнерство» від 01 липня 2010 р. № 2404-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua>.

7. Яловий Г. К. Впровадження концесійного механізму для стимулювання інноваційноінвестиційної діяльності підприємств / Г. К. Яловий, А. С. Цеслів // Економічний вісник НТУУ «КПІ»: збірник наукових праць. 2012. № 9. С. 432–438.

8. Lawrence, Martha; Ollivier, Gerald. 2015. Attracting Capital for Railway Development in China. Всемирный банк, г. Вашингтон, округ Колумбия. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/23800> Лицензия: CC BY3.0 IGO. URL: <http://hdl.handle.net/10986/23800>

#### References

1. Crozet, Y. (2014). Extension of the High-Speed Rail Network in France: Facing the Curse That Affects PPPs in the Rail Sector. *Research in Transportation Economics* 48 (2014).

2. Dehornoy, J. (2011). The Evolution of Public Funding to the Rail Sector in 5 European Counties-A Comparison.

3. Jalovyj Gh. K. Vprovadzhenja koncesijnogho mekhanizmu dlja stymuljuvannja innovacijno-investycijnoji dijaljnosti pidpryjemstv / Gh. K. Jalovyj, A. S. Cesliv // *Ekonomichnyj visnyk NTUU «KPI»*: zbirnyk naukovykh pracj. 2012. # 9.

4. Pavljuk K. V. Sutnistj i rolj derzhavno-pryvatnogho partnerstva v socialjno-ekonomichnomu rozvytku derzhavy / K. V. Pavljuk, S. M. Pavljuk // *Naukovi pracj KNTU. Ekonomichni nauky*. 2010. # 17.

5. Coghla O. O. Teoretychni zasady traktuvannja ponjattja «koncesija» / O. O. Coghla // *Aktualjni problemy ekonomiky: Nauk.-ekonom. zhurn.* 2013. # 7.

6. Zakon Ukrajiny «Pro derzhavno-pryvatne partnerstvo» vid 01 lypnja 2010 r. # 2404-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua>.

7. Jalovyj Gh. K. Vprovadzhenja koncesijnogho mekhanizmu dlja stymuljuvannja innovacijnoinvestycijnoji dijaljnosti pidpryjemstv / Gh. K. Jalovyj, A. S. Cesliv // *Ekonomichnyj visnyk NTUU «KPI»*: zbirnyk naukovykh pracj. 2012. # 9. S. 432–438.

8. Lawrence, Martha; Ollivier, Gerald. 2015. Attracting Capital for Railway Development in China. *Vsemyrnyj bank, gh. Vashynghton, okrugh Kolumbyja*. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/23800> Ly-cenzyja: CC BY3.0 IGO. URL: <http://hdl.handle.net/10986/23800>

Стаття надійшла до редакції 28.03.2020

УДК 323.2:331.5

**Терещенко Діна Акрамівна**

*кандидат наук з державного управління, доцент,  
доцент кафедри менеджменту та публічного адміністрування  
Харківський національний університет будівництва та архітектури*

**Терещенко Дина Акрамовна**

*кандидат наук государственного управления, доцент,  
доцент кафедры менеджмента и публичного администрирования  
Харьковский национальный университет строительства и архитектуры*

**Tereshchenko Dina**

*PhD in Public Administration, Associate Professor,  
Associate Professor of Management and Public Administration Department  
Kharkiv National University of Civil Engineering and Architecture*

ORCID: 0000-0003-0633-0097

DOI: 10.25313/2617-572X-2020-3-5692

## ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РОЗВИТКУ ЛЮДСЬКОГО КАПІТАЛУ

## ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ РАЗВИТИЯ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО КАПИТАЛА

## FEATURES OF THE STATE POLICY IMPLEMENTATION OF THE HUMAN CAPITAL DEVELOPMENT

**Анотація.** Стаття присвячена дослідженню особливостей реалізації державної політики розвитку людського капіталу в Україні. Державну політику розглянуто як процес трансформації державного управління для переформатування суспільних відносин у сфері створення, накопичення та використання людського капіталу. Зазначено, що сучасна парадигма соціально-економічного розвитку активно використовує людський капітал як фактор безпосереднього впливу на економічне зростання, особливо за рахунок наукомістких галузей. Аргументовано пріоритетність соціально-економічних, інноваційних, інституційних чинників формування людського капіталу, які мають безпосередній вплив на якісну складову розвитку людського потенціалу. Доведено, що процеси реалізації державної політики мають спиратися на визначення цілей, вимог, наявних ресурсів, галузеву специфіку, розроблені стратегічні програми та інвестиції.

Запропоновано науково-методичний підхід до формування концепції державного управління розвитком людського капіталу, який полягає в одночасному використанні системного, комплексного, ситуаційного, процесного та маркетингового підходів. Кожен з цих підходів відрізняється власним набором структурних елементів, гармонійне поєднання яких дозволяє підвищити ефективність розробки та реалізації заходів державного регулювання, головною метою яких є формування комплексного механізму інноваційного впливу на якість людського капіталу за рахунок використання адміністративних, правових, організаційних та економічних механізмів державного управління.

Наголошено, що забезпечення дієвості системи державного управління вимагає її адаптації до нових вимог трансформації суспільства. В цих умовах важливими є розробка та здійснення системних заходів державної соціально-економічної політики, спрямованих на забезпечення інституціональних умов ефективної діяльності інвесторів у розвиток людини, сталого економічного розвитку та побудови нової, соціальноорієнтованої, інноваційної економічної моделі в Україні.

**Ключові слова:** людський капітал, державна політика, розвиток, механізми державного управління.

**Аннотация.** Статья посвящена исследованию особенностей реализации государственной политики развития человеческого капитала в Украине. Государственную политику рассмотрено как процесс трансформации государственного управления для переформатирования общественных отношений в сфере создания, накопления и использования человеческого капитала. Отмечено, что современная парадигма социально-экономического развития активно использует человеческий капитал как фактор непосредственного влияния на экономический рост, особенно за счет наукоемких отраслей.

Аргументирована приоритетность социально-экономических, инновационных, институциональных факторов формирования человеческого капитала, которые имеют непосредственное влияние на качественную составляющую развития человеческого потенциала. Доказано, что процессы реализации государственной политики должны опираться на определение целей, требований, имеющихся ресурсов, отраслевую специфику, разработанные стратегические программы и инвестиции.

Предложено научно-методический подход к формированию концепции государственного управления развитием человеческого капитала, который заключается в одновременном использовании системного, комплексного, ситуационного, процессного и маркетингового подходов. Каждый из этих подходов отличается собственным набором структурных элементов, гармоничное сочетание которых позволяет повысить эффективность разработки и реализации мер государственного регулирования, главной целью которых является формирование комплексного механизма инновационного влияния на качество человеческого капитала за счет использования административных, правовых, организационных и экономических механизмов государственного управления.

Отмечено, что обеспечение действенности системы государственного управления требует ее адаптации к новым требованиям трансформации общества. В этих условиях важны разработка и осуществление системных мер государственной социально-экономической политики, направленных на обеспечение институциональных условий эффективной деятельности инвесторов в развитие человека, устойчивого экономического развития и построения новой, социально ориентированной, инновационной экономической модели в Украине.

**Ключевые слова:** человеческий капитал, государственная политика, развитие, механизмы государственного управления.

**Summary.** The article is dedicated to the research of features of the public policy implementation of the human capital development in Ukraine. The state policy is concerned as a transformation process of the government control for reformatting of social relations in the sphere of formation, accumulation and application of the human capital. It is noted that the modern paradigm of the economic and social development extensively uses the human capital as a factor of direct influence on economical growth, particularly by means of the knowledge intensive industries. The priority of social and economic, innovative, institutional factors of the human capital, which have direct influence on the qualitative component of the human capital development, is argued. It is proved that the processes of the state policy implementation should be supported by determination of goals, demands, available resources, industrial specific nature, developed strategic programs and investments.

The scientific-methodological approach to formulation of the concept of the public administration of the human capital development is proposed, which consists in simultaneous use of system, complex, situational, process and marketing approaches. Each of these approaches is distinguished by its own set of structural elements, well-balanced combination of which allows increasing efficiency in development and realization of the government regulations, the main purpose of which is formation of a complex mechanism of innovative impact on the human capital quality through administrative, legal, organizational and economic mechanisms of the government control.

It is noted that assurance of efficiency of the government control system requires its adaptation to the new demands of the society transformation. Under these circumstances development and implementation of the systematic measures of the state social and economic policy are important, which are directed at assurance of institutional conditions for investors' effective activities in human development, sustainable economic development and formation of a new socially oriented, innovating economic model in Ukraine.

**Key words:** human capital, state policy, development, mechanisms of public administration.

**Постановка проблеми.** Вибудовування різних управлінських моделей, які передбачають, поряд із зростанням ВВП, підвищення якості життя, рівня людського розвитку, все більше уваги приділяється питанням дослідження людського капіталу як одного з основних елементів майбутнього інноваційного світу. Враховуючи багатоаспектність реалізації завдань щодо формування, накопичення та використання людського капіталу, виникає потреба ефективного управління зазначеним процесом на рівні держави. В міру поступового зменшення ролі та результатів існуючих моделей соціально-економічного розвитку країни, науковці все глибше намагаються дослідити можливості людських ресурсів, впливу на них держави, а звідси — і необхідність формування державної політики щодо розвитку людського капіталу з метою досягнення необхідних суспільних цілей.

Пріоритетами державної політики щодо сфери розвитку людського капіталу вбачається створення конкурентоспроможної економіки на основі людських здібностей, компетентностей та можливостей; реалізація забезпечення необхідними ресурсами напрямів та сфер, що формують людський капітал; впровадження можливих форм накопичення людського капіталу; формування інноваційного та підприємницького середовища на державному, регіональному та місцевому рівнях. Таким чином, впровадження державної політики передбачає реалізацію механізмів державного управління, спрямованих на забезпечення встановлених цілей у сфері розвитку людського капіталу.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Актуальні питання, пов'язані з методологією пошуку шляхів формування державної політики розвитку

людського капіталу досліджено такими вченими, як О. Гершон [19], С. Голдін [2], С. Горбань [5], Дж. Лі [26], Р. Мануеллі [18], Е. Стрейсніг [21], К. Хамільтон [10], Р. Хіп [25], О. Чумак [5] та інші. Разом з тим, не дивлячись на значний науковий доробок, необхідним залишається поглиблене вивчення особливостей реалізації державної політики розвитку людського капіталу в Україні.

**Мета статті.** Метою статті є дослідження особливостей реалізації державної політики розвитку людського капіталу в Україні з урахуванням змін світових тенденцій.

**Виклад основного матеріалу.** В сучасних умовах можна говорити про нову парадигму соціального, економічного і політичного розвитку, що засновано на інтенсивному використанні людського капіталу [1]. Поняття людського капіталу можна трактувати як сукупність нематеріальних ресурсів, вкладених у фактор праці, які підвищили його продуктивність [2], та включає отримання знань, ідей, навичок та інших «невидимих» активів людей, які можна використовувати для створення економічної цінності [3]. Людський капітал має прямий вплив на економічне зростання за рахунок продуктивності та інноваційності освічених людей, що призводить до створення нових продуктів. Людський капітал сприяє впровадженню технологій із сусідніх країн за рахунок поглинання ідей та імпорту обладнання. Вплив людського капіталу на зростання ВВП посилюється, коли наукомісткі галузі, що виробляють товари з доданою вартістю, набувають важливого значення в складі економіки. Відсутність промислових структур, які не можуть належним чином інтегрувати високоосвічених людей у продуктивну систему, породжує невтішні економічні результати [4].

Виділяють певні чинники, які мають вплив при формуванні людського капіталу: рівень розвитку економіки держави; стан демографічної ситуації та показник тривалості життя; рівень доходів населення; рівень якості та доступності освіти та сфери охорони здоров'я; розвиненість суспільних свобод та демократичних інституцій; екологічна безпека та стан навколишнього середовища; кількість та тривалість інвестицій в людський капітал; розвиненість громадянського суспільства тощо [5]. Зазначені фактори є змінними величинами та можуть корегуватися в той чи інший бік. Окремі напрями мають більш гнучку реакцію на управлінський вплив, інші передбачають формування інституційного середовища, подолання впливу зовнішніх чинників, досягнення певного еволюційного стану суспільства. Але конкретні дії повинні визначатися розробленою та схваленою державною політикою відповідної галузі чи напрямку.

Під державною політикою дослідники сфери державного управління розуміють засіб, за рахунок якого держава може досягати встановленої мети у певному секторі шляхом правових, економічних,

адміністративних методів впливу та наявних у розпорядженні ресурсів [6, с. 122]. Державну політику розглядають як процес трансформації державного управління з системи реагування на проблеми в систему, яка розширює адаптивні можливості держави та суспільства і здійснює цілеспрямовані зміни суспільних відносин [7, с. 42]. Важливими характеристиками державної політики визначають: реагування на зміни, які відбуваються в суспільстві та державі; комплексний характер і розгляд проблем у взаємозв'язку з іншими; ефективність і результативність; довіра населення [8, с. 55].

Державна політика, спрямована на збільшення людського капіталу, традиційно стосується атрибутів людського капіталу (як правило, знань і навичок), що передбачає освіту та навчання. Розвиток атрибутів (таких як ставлення та сприйняття), що впливають на готовність працівників до інновацій, потребують різних втручань у державну політику: забезпечення доступності суб'єктам господарської діяльності необхідних ресурсів та знання, для зосередження уваги зазначених суб'єктів на складових людського капіталу. Держава повинна мінімізувати ризики, пов'язані з підприємствами, які інвестують у формування складових людського капіталу, що матиме за мету — стимулювання інновацій [9].

Людський капітал становить дві третини загального багатства (включаючи природний капітал) у більшості промислово розвинених економік [10]. Висвітлюючи важливість людського капіталу, Рада Європейського Союзу констатує, що освіта та навчання, оскільки вони обидва сприяють накопиченню людського капіталу [11], мають вирішальну роль у вирішенні багатьох соціально-економічних, демографічних, екологічних та технологічних викликів, які постають сьогодні та виникнуть у майбутньому [12].

Державна політика спирається на визначені цілі, вимоги, наявні ресурси, галузеву специфіку та розроблені стратегічні документи (рис. 1). Реалізація державної політики відбувається за рахунок використання механізмів державного управління.

З огляду на фундаментальну роль, яку відіграє людський капітал в економічному зростанні та розвитку, особливо для «економіки знань», дослідження, пов'язані зі зростанням, повинні включати людський капітал у свій аналіз [13]. Слідуючи зазначеній логіці, наука «державне управління» має зосереджуватися на теоретико-методологічних аспектах дослідження формування політики розвитку людського капіталу та методів його нарощування. Однею з причин, що пояснює низьке зростання продуктивності праці, на думку деяких науковців, є низький темп інвестування в людський капітал, інша причина — неможливість знайти правильні шляхи вкладень у людський капітал [14].

Вимірювання людського капіталу за допомогою кількісної змінної, доводить: більший людський капітал передбачає збільшення загального зростання

продуктивності шляхом наслідування. Показник людського капіталу також призводить до зростання в країнах ЄС, але лише шляхом наслідування, оскільки це пов'язано з більшою здатністю поглинати знання з-за кордону. Щоб зростати за допомогою інновацій, потрібен інший тип формування людського капіталу, який вимірюється показником пізнавальних навичок [15]. В дослідженні [16] ре-

зультати говорять про те, що якісні заходи формування людського капіталу є більш ефективними для інновацій. З політичної точки зору, орієнтація на кількість освітніх політик недостатня для зростання економіки, заснованої на знаннях, а якість освітньої системи є найважливішою змінною для зростання [15].

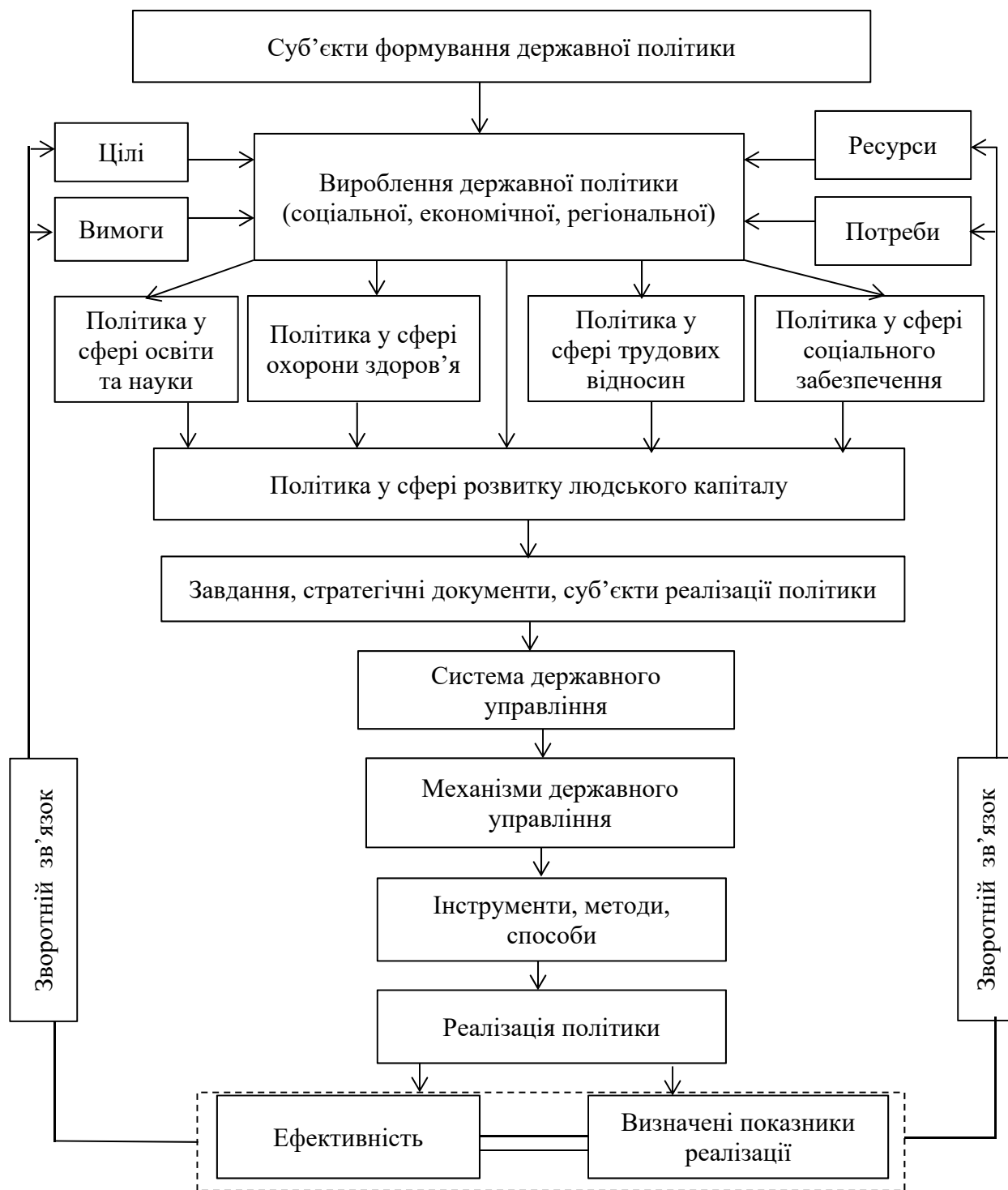


Рис. 1. Модель формування та реалізації політики розвитку людського капіталу в Україні  
Джерело: складено автором на основі [2; 5; 10; 11; 19]

Складність ролі людського капіталу у стимулюванні інновацій передбачає, що система інновацій повинна охоплювати різні рівні аналізу людського капіталу. На рис. 2 показано взаємозв'язок між людським капіталом та інноваціями на різних етапах накопичення людського капіталу. Отже, незважаючи на те, що людський капітал в основному генерується на індивідуальному рівні, його важливість як критичного ресурсу походить від колективного накопичення індивідуального людського капіталу на рівні працівника, підприємства, сектору економіки та країни [17], що без сумніву повинно враховуватися у основних підходах до формування державної політики.

Людський капітал відіграє центральну роль у визначенні багатства націй і якість людського капіталу систематично змінюється залежно від рівня розвитку. Велика частка різниці у виробництві між країнами зумовлена різницею в якості людського капіталу. Типовий індивід у бідній країні не лише навчається менше років, але й набуває менше людського капіталу за рік навчання в школі. З точки зору політики, навіть незначне підвищення продуктивності праці може призвести до великих прибутків виробництва на одного працівника в перспективі [18].

Зростання продуктивності праці може бути посилено, якщо розвиток людського капіталу буде покращено шляхом розробки та прийняття нових стратегій у виробничій та економічній діяльності. Цілі сталого розвитку (ЦСР) підкреслюють напрям розвитку людського капіталу через інклюзивну та якісну освіту за допомогою гідних умов праці та зростання [19].

На національному рівні інвестиції у навчання підвищили міжнародну конкурентоспроможність та

мінімізували ризик безробіття [17]. У всіх країнах ВВП на душу населення позитивно співвідноситься з показниками стану здоров'я [20]. Інвестиції в людський капітал не тільки мають велику кількість соціальних, економічних та медичних переваг серед населення, але також представляють ефективну стратегію адаптації стосовно майбутніх проблем, що виникають внаслідок антропогенних змін клімату [21].

Розробники політики повинні впроваджувати базові навички ІКТ у початковій освіті, адаптуючи шкільні програми та запроваджуючи навчальні можливості на основі роботи, щоб надати молоді компетентності, які роблять їх доповненням до цифрових технологій [22].

Університети та інші ВНЗ мають відповідний вплив на деякі змінні, пов'язані з регіональною економічною динамікою, сприяючи формуванню людського капіталу, створенню нових підприємств та підвищенню продуктивності праці. Зокрема, регіони отримуватимуть користь лише за наявності високого рівня людського капіталу, якщо є мінімальні умови для використання цих висококваліфікованих людей. В іншому випадку більша частина освіченої робочої сили може мігрувати, і більшість регіональних інвестицій у модернізацію людського капіталу закінчиться перевагою інших регіонів (як правило, більш багатих) та потенційно посилить існуючі регіональні відмінності. Політичні стимули до формування нових підприємств можуть бути частиною стратегії, спрямованої на зменшення регіональних нерівностей та зменшення дисбалансів людського капіталу, викликаних міграцією. Якщо дивитися на вищу освіту, без ефективної регіональної політики, існує ризик, що випускники перейдуть в інше

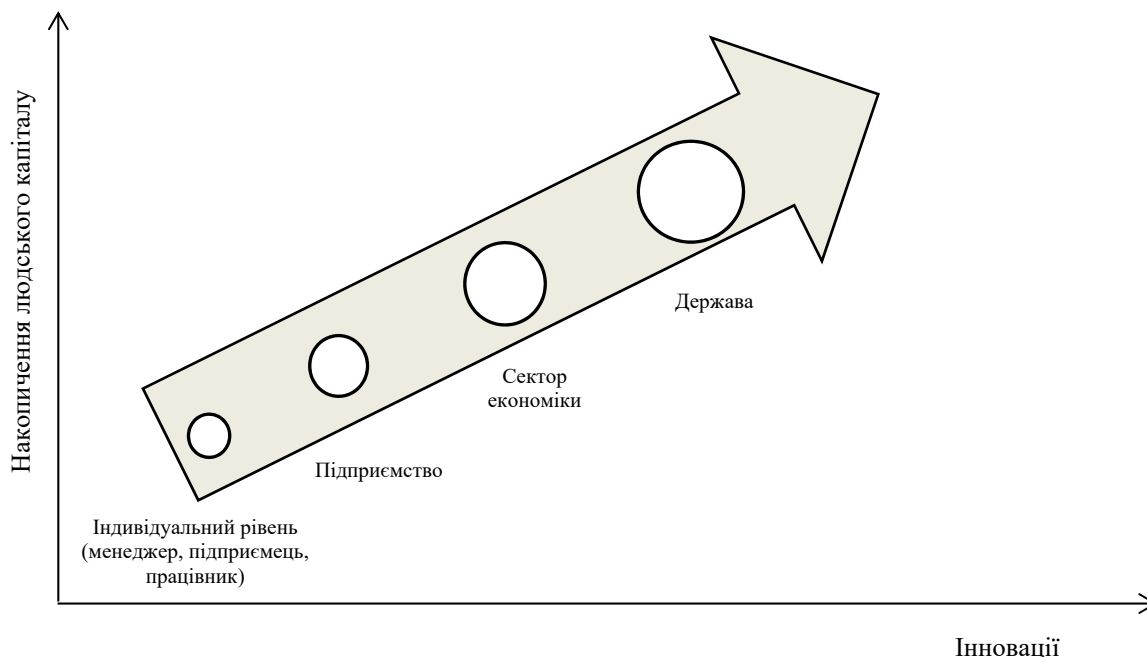


Рис. 2. Етапи накопичення людського капіталу та інновацій [17]

місце, оскільки місцева економічна динаміка буде недостатньою, щоб утримати та скористатись потенціалом людського капіталу. Існує необхідність більшої взаємодії та координації між провідними суб'єктами вищої освіти та регіональною політикою з метою просування більш згуртованої та ефективної економічної політики шляхом підвищення кваліфікації людського капіталу [23].

Інвестиції в людський капітал ефективно підтримують економічне зростання. Тому освіта повинна зосереджуватися на якості та ефективності освіти для вдосконалення пізнавальних навичок. Додаткові витрати на освіту забезпечують освітні ресурси, фізичну інфраструктуру та домашню освіту, одночасно покращуючи соціальне забезпечення. Різноманіт-

ність навичок робочої сили може бути збільшена за рахунок більшої освіти та заохочень до участі у галузі охорони здоров'я та добробуту, техніці, виробництві, будівництві та науці. Це включає поступове коригування освітніх рівнів та орієнтацію на навички роботи на високому та середньому рівнях, включаючи надання стимулів для відповідних прямих іноземних інвестицій (ПІІ) [24]. Визнання важливості інвестицій в людський капітал вимагає дотримуватись ефективних стратегій впровадження та державної фінансової підтримки (близько 2–5% ВВП) [25].

Взаємодія між доходом, нагромадженням людського капіталу та коефіцієнтом народжуваності відіграє важливу роль у переході багатьох країн

Таблиця 1

Наукові підходи до державного управління формуванням та розвитком людського капіталу

| Назва підходу | Основні переваги  |
|---------------|---|
| Системний     | Розглядає всі елементи системи державного управління формуванням та розвитком людського капіталу у цілісності та взаємозв'язку; спрямовується на слабо структуровані проблеми, пошук оптимального варіанта їх вирішення, виявлення закономірностей з метою вироблення управлінських рішень, спрямованих на досягнення поставленої мети. Дає можливість здійснення детального структурного і факторного аналізу, що дозволяє виявляти проблемні міжсистемні взаємозв'язки, взаємообумовлену поведінку елементів; передбачає визначення критеріїв ефективності управління й підпорядкування встановлених критеріїв стратегічним цілям щодо розвитку людського капіталу.   |
| Комплексний   | В рамках підходу державне управління формуванням і розвитком людського капіталу розглядається як підсистема державного управління соціально-економічним розвитком країни з комплексним використанням усіх видів інформації. Передбачає безперервний цикл державного управління щодо забезпечення поліпшення якості людського капіталу; дослідження всієї сукупності параметрів і показників функціонування системи державного управління з досліджуваної проблематики в динаміці, що вимагає дослідження внутрішньо-організаційних процесів адаптації, саморегулювання, самоорганізації, прогнозування і планування, координації, ухвалення рішень тощо; всебічне вивчення не тільки окремих властивостей взаємодіючих і взаємопов'язаних компонентів системи, її внутрішнього і зовнішнього середовища, але і нових синергетичних властивостей, що генеруються при протіканні окремих процесів та володіють новими якостями. |
| Ситуаційний   | Забезпечує можливість об'єднання конкретних прийомів і концепцій з певними конкретними ситуаціями для найбільш ефективного досягнення стратегічних цілей державного управління формуванням і розвитком людського капіталу; забезпечує високий рівень адаптивності державного управління і розвитку органів державного управління до змін; враховує непередбачені обставини. Підвищує ступінь адекватності інструментарію, що використовується в системі державного управління з метою формування людського капіталу, реальним умовам внутрішнього й зовнішнього середовища.   |
| Процесний     | Дозволяє чітко формалізувати процес державного управління формуванням і розвитком людського капіталу й сформуванню відповідну послідовність окремих етапів, процедур і планових розрахунків. Передбачає моделювання і оптимізацію бізнес-процесів, які описують взаємодію різних функцій управління, орієнтацію на загальний результат процесу; координацію дій різних функціональних підрозділів органів державного управління у межах процесу; прозорість та усунення бар'єрів між підрозділами; підвищення ефективності та результативності діяльності органів державного управління; виявлення можливостей для цілеспрямованого поліпшення процесів. В рамках підходу державне управління формуванням і розвитком людського капіталу досліджується як єдиний процес: сукупність адміністративного, організаційного, економічного та інших механізмів державного управління.   |
| Маркетинговий | За рахунок використання комплексу маркетингових інструментів в управлінні спроможний забезпечити поєднання інтересів держави (зокрема, щодо створення і накопичення нематеріальних ресурсів продуктивної діяльності людини — знань, навичок, здоров'я, мотивації, мобільності тощо) і всіх зацікавлених сторін, а також пристосування до змін динамічного середовища. Завдяки ціннісно-і соціальноорієнтованим принципам маркетингу покликаний докорінно змінити реакцію суб'єктів господарювання на потреби людини і суспільства, забезпечити гармонізацію суспільних відносин, створити передумови для досягнення стратегічних цілей щодо розвитку людського капіталу.  |

Джерело: розроблено автором на основі [27; 28].

від малозабезпечених, неосвічених суспільств до суспільств з високим рівнем доходу, добре освічених та їх структурних змін від сільськогосподарського до промислового. Крім того, рівень навчальних досягнень має сильний вплив на соціальні та політичні результати, такі як демократія та верховенство права [26]. Сприяння економічному зростанню не повинно враховувати лише інвестиції в людський капітал через формальну освіту, а й інвестиції в інтенсивну технологію / наукомістку діяльність, створюючи високу додану вартість для економіки (наприклад, фінансове посередництво, дослідження, розробки) [4].

Особливо, враховуючи сучасні потреби у висококваліфікованих кадрах, здатних вирішувати складні технологічні завдання та мати творчі здібності, нагальним вбачається розробляти державну політику розвитку людського капіталу на найближчий період, яка відображена у відповідних секторальних та регіональних стратегіях, з можливим інвестуванням заходів та програм, що дозволяють розширений доступ до навчання, виявлення та розвитку лідерських здібностей, креативності та мобільності талановитих особистостей, створення командної атмосфери, технології пошуку необхідного персоналу, осучаснених можливостей набуття досвіду, реалізації віддаленого доступу до робочих місць.

Важливо зазначити, що формування ефективної системи державного управління розвитком людського капіталу можливо за умови використання наукових підходів, які відповідають обраній концепції управління.

Підходи в управлінні — це принципи, стилі, методи, форми і засоби управління, що склалися в основі практики, наукових знань, рівня розвитку системи управління і історичних умов, що використовуються в управлінні з певною ідеологією та наслідками. В теорії управління виділяють низку основних підходів до управління системами, серед яких: структурний, маркетинговий, функціональний, відтворювальний, нормативний, комплексний, інтеграційний, динамічний, процесний, оптимізаційний, директивний, поведінковий, ситуаційний та інші [27; 28, с. 134–138, 163–199].

Розглядаючи державне управління формуванням і розвитком людського капіталу слід визначити переваги одночасного використання системного, комплексного, ситуаційного, процесного та маркетингового підходів до формування системи управління (табл. 1). Використання тільки одного з підходів не дає очікуваного результату, тому з метою підвищення ефективності їх інтеграції в практичну діяльність системи органів державного управління слід синтезувати положення названих підходів.

Кожен з цих підходів відрізняється власним набором структурних елементів, гармонійне поєднання яких дозволяє поліпшити якість розробки та реалізації заходів державного управління, головною

метою яких є формування комплексного механізму інноваційного впливу на якість людського капіталу.

Узагальнюючи вищевикладене, можна стверджувати, що державна політика є стратегічним засобом та сукупністю цілеспрямованих заходів, що реалізуються завдяки взаємодії уповноважених органів державної влади у підконтрольних секторах з метою своєчасної та комплексної зміни суспільних відносин за рахунок прямих та опосередкованих методів впливу. Впровадження державної політики спрямовано на розвиток людського капіталу, який у своїй основі має складну структуру нематеріального характеру, що передбачає власне формування та накопичення задля подальшого використання у створенні економічної цінності.

**Висновки.** Дослідження особливостей реалізації державної політики формування людського капіталу та управління ним дає можливість зробити наступні висновки.

Державна політика розвитку людського капіталу в Україні є поєднаною множиною формування стратегічних цілей та здійснення різносекторальних заходів державного управління, які реалізують суб'єкти державної влади з метою модернізації та переформатування суспільних відносин у сфері створення, накопичення та використання людського капіталу як основи економічного зростання держави за рахунок використання адміністративних, правових, організаційних та економічних механізмів державного управління. Зазначений процес реалізації державної політики проектується на державний, регіональний та місцевий рівень і передбачає гармонізацію окремих секторальних цілей, ресурсів та обґрунтування шляхів подальшого розвитку людського капіталу.

В державному управлінні формуванням і розвитком людського капіталу слід застосовувати концептуальний підхід, що являє собою поєднання системного, комплексного, ситуаційного, процесного, та маркетингового підходів. Саме такий підхід до державного управління може стати основою, здатною забезпечити задоволення як індивідуальних вимог споживачів державних послуг, сталість розвитку системи державного управління, так і розвиток людського капіталу, регіону, країни й суспільства в цілому.

Конкретизація зазначеного концептуального підходу потребує науково обґрунтованої методології державного управління формуванням та розвитком людського капіталу й розроблення універсальної моделі, спроможної забезпечити координацію взаємозв'язків між керуючою та керованою підсистемами, цілями управління та можливостями їх досягнення, управлінським та зворотнім інформаційним зв'язком між суб'єктами та об'єктами управління, що вимагає проведення подальших розвідок у даному напрямку та є метою подальших досліджень.



### Література

1. Сморгунув Л. В. Государство, сотрудничество и инклюзивный рост // Власть. 2017. № 11. С. 22–30.
2. Goldin C. Human capital. In: Diebolt C., Hauptert M. (Eds.) // Handbook of Cliometrics. Springer-Verlag, Berlin, Heidelberg. 2016. P. 55–86.
3. Popoola O., Alege P. O., Gershon O., Asaleye J. A. Human capital channels and productivity growth: Evidence from Nigeria // Economics and Sociology. 2019. № 12(4), P. 59–73.
4. Teixeira A. A. C., Queirós A. S. S. Economic growth, human capital and structural change: A dynamic panel data analysis // Research policy. 2016. № 45(8). P. 1636–1648.
5. Горбань С. Ф., Чумак О. В. Сучасний стан та шляхи забезпечення розвитку людського капіталу в Україні // Економіка та держава. 2013. № 9. С. 37–41.
6. Бакуменко В. Д. Державна політика. Енцикл. Держ. упр.: у 8 т./наук.-ред.колегія: Ю. В. Ковбасюк [та ін.]; Нац. Акад. держ. упр. При Президентіві України. Київ: НАДУ, 2011. Т. 4: Галузеве управління. С. 122–123.
7. Васютин Ю. С. Государственное управление и институты гражданского общества: проблемы взаимодействия // Государственная служба. 2012. № 6 (74). С. 41–43.
8. Стрелец Е. М. Государственная политика как механизм формирования долгосрочных стратегий современного государства // Вестник государственного и муниципального управления. 2016. № 3(22). С. 51–56.
9. Lenihan H., McGuirk H., Murphy K. R. Driving innovation: Public policy and human capital. Research Policy. 2019. № 48. P. 103791.
10. Hamilton K., Liu G. Human capital, tangible wealth, and the intangible capital residual // Oxf. Rev. Econ. Policy. 2014. № 30(1). P. 70–91.
11. Bucci A., Prettner K., Prskawetz A. Human Capital and Economic Growth. Palgrave Macmillan, Cham, 2019. 361 p.
12. Council of the European Union. Council conclusions of 12 May 2009 on a strategic framework for European cooperation in education and training («ET 2020»). 2009. URL: [http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/ET\\_2020.pdf](http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/ET_2020.pdf).
13. Hippe R., Fouquet R. The knowledge economy in historical perspective // World Econ. 2018. 18(1). P. 75–107.
14. Li T., Lai J., Wang Y., Zhao D. Long-run relationship between inequality and growth in post-reform China: New evidence from a dynamic panel model. International Review of Economics and Finance. 2016. № 41. P. 238–252.
15. Barcenilla-Visús S., López-Pueyo C. Inside Europe: human capital and economic growth revisited. Empirica. 2018. № 45(4). P. 821–847.
16. Benhabib J., Perla J., Tonetti C. J. Catch-up and fall-back through innovation and imitation // Econ Growth. 2014. № 19(1). P. 1–35.
17. Kundu S., Munjal S. (ed.). Human Capital and Innovation: Examining the Role of Globalization. Springer, 2016. 254 p.
18. Manuelli R. E., Seshadri A. Human Capital and the Wealth of Nations // American Economic Review. 2014 № 104(9). P. 2736–2762.
19. Popoola O., Alege P. O., Gershon O., Asaleye J. A. Human capital channels and productivity growth: Evidence from Nigeria // Economics and Sociology. 2019. № 12(4). P. 59–73.
20. Weil D. N. Health and Economic Growth. In: Handbook of Economic Growth, edited by Aghion, P., S. N. // Durlauf. 2014. Vol. 2. P. 623–682.
21. Striessnig E. The Demographic Metabolism Model of Human Capital Formation // Human Capital and Economic Growth. Palgrave Macmillan, Cham, 2019. P. 139–165.
22. Bosio G., Cristini A. Is the Nature of Jobs Changing? The Role of Technological Progress and Structural Change in the Labour Market // Rethinking Entrepreneurial Human Capital. Springer, Cham, 2018. P. 15–41.
23. Biscaia R. et al. Higher Education, Human Capital, and Regional Dynamics in Southern Europe. Regional Upgrading in Southern Europe. Springer, Cham, 2017. P. 323–344.
24. Affandi Y., Anugrah D. F., Bary P. Human capital and economic growth across regions: a case study in Indonesia // Eurasian Economic Review. 2019. № 9(3). P. 331–347.
25. Hippe R., Fouquet R. The human capital transition and the role of policy. Springer Berlin Heidelberg, 2018. P. 1–47.
26. Lee J. W., Lee H. Human capital in the long run // Journal of Development Economics. 2016. № 122. P. 147–169.
27. Лепа Р. Н. Ситуационный механизм принятия управленческих решений: методология, модели и методы: монография / НАН Украины. Инст. економіки пром-сти. Д.: ООО «ЮгоВосток, ЛТД», 2006. 308 с.
28. Фатхутдинов Р. А. Стратегический маркетинг. М.: ЗАОБизнес — школа «Интел — Синтез», 2000. 640 с. С. 185–199.

### References

1. Smorgunov, L. V. (2017). Gosudarstvo, sotrudnichestvo i inklyuzivnyy rost [State, cooperation and inclusive growth]. Vlast — Power, 11, 22–30 [in Russian].
2. Goldin, C. (2016). Human capital. In: Diebolt C., Hauptert M. (Eds.) // Handbook of Cliometrics. Springer-Verlag, Berlin, Heidelberg, 55–86 [in English].

3. Popoola, O., Alege, P. O., Gershon, O., Asaleye, J. A. (2019). Human capital channels and productivity growth: Evidence from Nigeria // *Economics and Sociology*, 12(4), 59–73 [in English].
4. Teixeira, A. A. C., Queirós, A. S. S. (2016). Economic growth, human capital and structural change: A dynamic panel data analysis // *Research policy*, 45(8), 1636–1648 [in English].
5. Ghorbanj, S. F., Chumak, O. V. (2013). Suchasnyj stan ta shljakhy zabezpechennja rozvytku ljudsjkogho kapitalu v Ukrajinu [Current state and ways of ensuring human capital development in Ukraine]. *Ekonomika ta derzhava — Economy and the state*, 9, 37–41 [in Ukrainian].
6. Bakumenko, V. D. (Eds.). (2011). Derzhavna polityka. Encyklopedija derzhavnogho upravlinnja [State policy. Encyclopedia of Public Administration]. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
7. Vasyutin, Yu. S. (2012). Gosudarstvennoe upravlenie i instituty grazhdanskogo obshchestva: problemy vzaimodeystviya [Public administration and civil society institutions: problems of interaction]. *Gosudarstvennaya sluzhba — Public service*, 6 (74), 41–43 [in Russian].
8. Strelets, Ye. M. (2016). Gosudarstvennaya politika kak mekhanizm formirovaniya dolgosrochnykh strategiy sovremennogo gosudarstva [State policy as a mechanism for the formation of long-term strategies of the modern state]. *Vestnik gosudarstvennogo i munitsipalnogo upravleniya — Bulletin of state and municipal administration*, (22), 51–56 [in Russian].
9. Lenihan, H., McGuirk, H., Murphy, K. R. (2019). Driving innovation: Public policy and human capital. *Research Policy*, 48, 103791 [in English].
10. Hamilton, K., Liu, G. (2014). Human capital, tangible wealth, and the intangible capital residual // *Oxf. Rev. Econ. Policy*, 30(1), 70–91 [in English].
11. Bucci, A., Prettnner, K., Prskawetz, A. (2019) *Human Capital and Economic Growth*. Palgrave Macmillan, Cham, 361 [in English].
12. Council of the European Union. Council conclusions of 12 May 2009 on a strategic framework for European cooperation in education and training («ET 2020»). URL: [http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/ET\\_2020.pdf](http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/ET_2020.pdf).
13. Hippe, R., Fouquet, R. (2018). The knowledge economy in historical perspective // *World Econ*, 18(1), 75–107 [in English].
14. Li, T., Lai, J., Wang, Y., Zhao, D. (2016). Long-run relationship between inequality and growth in post-reform China: New evidence from a dynamic panel model. *International Review of Economics and Finance*, 41, 238–252 [in English].
15. Barcenilla-Visús, S., López-Pueyo, C. (2018). Inside Europe: human capital and economic growth revisited. *Empirica*, 45(4), 821–847 [in English].
16. Benhabib, J., Perla, J., Tonetti, C. J. (2014). Catch-up and fall-back through innovation and imitation // *Econ Growth*, 19(1), 1–35 [in English].
17. Kundu, S., Munjal, S. (ed.). (2016). *Human Capital and Innovation: Examining the Role of Globalization*. Springer, 254 [in English].
18. Manuelli, R. E., Seshadri, A. (2014). Human Capital and the Wealth of Nations // *American Economic Review*, 104(9), 2736–2762. [in English].
19. Popoola, O., Alege, P.O., Gershon, O., Asaleye, J. A. (2019). Human capital channels and productivity growth: Evidence from Nigeria // *Economics and Sociology*, 12(4), 59–73 [in English].
20. Weil, D. N. (2014). Health and Economic Growth. In: *Handbook of Economic Growth*, edited by Aghion, P., S. N. // Durlauf, 2, 623–682 [in English].
21. Striessnig, E. (2019). The Demographic Metabolism Model of Human Capital Formation // *Human Capital and Economic Growth*. Palgrave Macmillan, Cham, 139–165 [in English].
22. Bosio, G., Cristini, A. (2018). Is the Nature of Jobs Changing? The Role of Technological Progress and Structural Change in the Labour Market // *Rethinking Entrepreneurial Human Capital*. Springer, Cham, 15–41 [in English].
23. Biscaia, R. et al. (2017). Higher Education, Human Capital, and Regional Dynamics in Southern Europe. *Regional Upgrading in Southern Europe*. Springer, Cham, 323–344 [in English].
24. Affandi, Y., Anugrah, D. F., Bary, P. (2019). Human capital and economic growth across regions: a case study in Indonesia // *Eurasian Economic Review*, 9(3), 331–347 [in English].
25. Hippe, R., Fouquet, R. (2018). The human capital transition and the role of policy // Springer Berlin Heidelberg, 1–47 [in English].
26. Lee, J. W., Lee, H. (2016). Human capital in the long run. *Journal of Development Economics*, 122, 147–169 [in English].
27. Lepa, R.N. (2006). Situacionnyj mehanizm prinjatija upravlencheskih reshenij: metodologija, modeli i metody [Situational mechanism management decisions: methodology, models and methods]. Doneck: OOO «JugoVostok, LTD», 308 [in Ukrainian].
28. Fatkhutdynov R.A. (2000) *Stratehicheskyj marketynh [Strategic Marketing]*, ZAO «Byznes-shkola «Yntel-SynteZ»», Moskva, 165–199 [in Russian].

**Шойко Василь Анатолійович**

*кандидат історичних наук, доцент,  
заступник начальника інституту — головний інженер  
Український науково-дослідний інститут цивільного захисту*

**Шойко Василий Анатольевич**

*кандидат исторических наук, доцент,  
заместитель начальника института — главный инженер  
Украинский научно-исследовательский институт гражданской защиты*

**Shoyko Vasyly**

*Candidate of Historical Sciences, Associate Professor,  
Deputy Head of the Institute — Chief Engineer  
Ukrainian Research Institute of Civil Protection  
ORCID: 0000-0001-8670-8779*

DOI: 10.25313/2617-572X-2020-3-5728

## МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РОБОТОЮ, ПОВ'ЯЗАНОЮ З ЛІКВІДАЦІЄЮ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ У США

## МЕХАНИЗМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ РАБОТОЙ, СВЯЗАННОЙ С ЛИКВИДАЦИЕЙ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ В США

## MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION CONNECTED WITH THE WORK OF EMERGENCY MANAGEMENT IN THE UNITED STATES

**Анотація.** У статті досліджуються процеси формування механізмів державного управління роботою, пов'язаною з ліквідацією надзвичайних ситуацій у США. Зосереджено увагу на міжнародних організаціях, які беруть участь у ліквідації наслідків катастроф та допомозі постраждалому населенню, серед яких: Міжнародна організація Цивільної оборони (International Civil Defence Organization), Бюро Координатора Організації Об'єднаних Націй з надання допомоги в разі стихійних лих, Міжнародне агентство з атомної енергетики та Програма ООН з довкілля.

Відстоюється думка, що, відповідно до Міжнародного гуманітарного права, система цивільної оборони США спрямована на виконання визначеного ряду гуманітарних завдань для захисту мирного населення від небезпек, для допомоги в усуненні наслідків бойових дій, або катастроф, а, також, для створення умов, необхідних для урегульованості питань захищеності та виживання населення.

Наголошується, що у США Міністерство національної безпеки відповідальне за всі аспекти щодо запобігання кризовим ситуаціям, а, також, за готовність та реагування на них. Міністерство національної безпеки звітує безпосередньо перед Президентом США через Раду національної безпеки США. Метою діяльності Міністерства національної безпеки є об'єднання всіх центральних органів виконавчої влади, які беруть участь у виконанні завдань із забезпечення безпеки країни, шляхом створення єдиної урядової організації. У складі Міністерства національної безпеки діють 22 допоміжні відомства.

Обґрунтовано, що Федеральне агентство з надзвичайних ситуацій, яке створене у 1979 році, бере участь у розробці, здійсненні заходів щодо ліквідації наслідків стихійних лих, а, також, у відновленні знищених споруд, будівель та надає допомогу жертвам катастроф. Зазначено, що поштовхом до його створення стали кілька стихійних лих, які сталися у США у 1960–70-ті роки. Визначено, що із прийняттям у США «Закону про стихійні лиха», який визначає відповідальних осіб, порядок введення надзвичайного стану, його тривалість, а, також, обов'язки та права місцевих органів влади у питанні запобігання виникненню катастроф, відшкодування завданих збитків, повноваження губернатора штату значно розширилися.

Глава цивільної оборони штату — начальник цивільного захисту штату зі своїм штатом, чисельністю близько 40 осіб. Крім того, місцеві штаби формуються у графствах (3200), районах (10), незалежних містах (37), громадах та великих містах. Всього сформовано 3615 місцевих штабів цивільної оборони.

**Ключові слова:** механізми державного управління, робота, пов'язана з ліквідацією надзвичайних ситуацій, начальник цивільного захисту штату, Закон про стихійні лиха, Федеральне агентство з надзвичайних ситуацій США, Міністерство національної безпеки США, програма з підвищення рівня місцевої обізнаності та готовності до надзвичайних ситуацій.

**Аннотация.** В статье исследуются процессы формирования механизмов государственного управления работой, связанной с ликвидацией чрезвычайных ситуаций в США. Сосредоточено внимание на международных организациях, участвующих в ликвидации последствий катастроф и помощи пострадавшему населению, среди которых: Международная организация гражданской обороны (International Civil Defence Organization), Бюро Координатора Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в случае стихийных бедствий, Международное агентство по атомной энергетике и Программа ООН по окружающей среде.

Отстаивается мнение, что, согласно Международного гуманитарного права, система гражданской обороны США направлена на выполнение определенного ряда гуманитарных задач для защиты мирного населения от опасностей, для помощи в устранении последствий боевых действий, или катастроф, а, также, для создания условий, необходимых для урегулированности вопросов защищенности и выживания населения.

Отмечается, что в США Министерство национальной безопасности ответственное за все аспекты по предотвращению кризисных ситуаций, а, также, за готовность и реагирование на них. Министерство национальной безопасности отчитывается непосредственно перед Президентом США через Совет национальной безопасности США. Целью деятельности Министерства национальной безопасности есть объединение всех центральных органов исполнительной власти, участвующих в выполнении задач по обеспечению безопасности страны путем создания единой правительственной организации. В составе Министерства национальной безопасности действуют 22 вспомогательных ведомства.

Обосновано, что Федеральное агентство по чрезвычайным ситуациям, которое создано в 1979 году, участвует в разработке, осуществлении мероприятий по ликвидации последствий стихийных бедствий, а, также, в восстановлении уничтоженных сооружений, зданий и оказывает помощь жертвам катастроф. Отмечено, что толчком к его созданию стали несколько стихийных бедствий, которые произошли в США в 1960–70-е годы. Определено, что с принятием в США «Закона о стихийных бедствиях», который определяет ответственных лиц, порядок введения чрезвычайного положения, его продолжительность, а, также, обязанности и права местных органов власти в вопросе предотвращения возникновения катастроф, возмещения причиненных убытков, полномочия губернатора штата значительно расширились.

Глава гражданской обороны штата – начальник гражданской защиты штата со своим штатом, численностью около 40 человек. Кроме того, местные штабы формируются в графствах (3200), районах (10), независимых городах (37), общинах и крупных городах. Всего сформировано 3615 местных штабов гражданской обороны.

**Ключевые слова:** механизмы государственного управления, работа, связанная с ликвидацией чрезвычайных ситуаций, начальник гражданской защиты штата, Закон о стихийных бедствиях, Федеральное агентство по чрезвычайным ситуациям США, Министерство национальной безопасности США, программа по повышению уровня местной осведомленности и готовности к чрезвычайным ситуациям.

**Summary.** The article examines the processes of forming public administration mechanisms related to emergency management in the United States. Focuses on international organizations involved in disaster relief and assistance to the affected population, including: International Civil Defense Organization, United Nations Disaster Relief Coordinator's Office, International Disaster Relief Agency Atomic Energy and the United Nations Environment Program.

It is argued that, under international humanitarian law, the US civil defense system is aimed at performing a number of humanitarian tasks to protect civilians from dangers, to help combat the effects of hostilities or catastrophes, and to create the necessary conditions for regulation of issues of protection and survival of the population.

It is emphasized that the US Department of Homeland Security is responsible for all aspects of crisis prevention and preparedness and response. The Department of Homeland Security reports directly to the US President through the US National Security Council. The purpose of the Ministry of National Security is to bring together all the central executive bodies involved in the implementation of the country's security tasks through the creation of a single governmental organization. There are 22 subsidiary agencies within the Ministry of National Security.

It is justified that the Federal Emergency Management Agency, established in 1979, is involved in the development, implementation of measures to eliminate the effects of natural disasters, as well as in the restoration of destroyed structures, buildings and assistance to victims of disasters. It is noted that the impetus for its creation were the several natural disasters that occurred in the United States in the 1960–70s. It is determined that with the adoption in the USA of the Law on natural disasters, which defines responsible persons, the order of introduction of a state of emergency, its duration, as well as the duties and rights of local authorities in the matter of prevention of catastrophes, compensation of the caused damages, powers. the state governor has expanded significantly.

The head of the state defense is the chief of state defense with his staff, numbering about 40 people. In addition, local headquarters are formed in counties (3,200), districts (10), independent cities (37), communities, and major cities. A total of 3,615 local civil defense headquarters were formed.

**Key words:** mechanisms of public administration, Emergency response work, Chief of State Civil Protection, Disaster Management, US Federal Emergency Management Agency, US Department of Homeland Security, Local Awareness and Emergency Preparedness Program.

**Постановка проблеми.** Протягом своєї історії, людство зазнавало «ударів» від різноманітних природних та техногенних надзвичайних ситуацій, що призвело до великих втрат та значних матеріальних збитків через, в основному, відсутність належного ресурсного менеджменту та чіткого законодавчого забезпечення [1, с. 59].

У багатьох країнах розвинутої демократії, сьогодні, існує добре налагоджена і ефективна система органів влади, сил і засобів цивільної оборони, які вирішують завдання щодо забезпечення захисту населення та його виживання, підтримки економічного потенціалу країни, розвитку соціальної структури суспільства, як у мирний час, під час різних катастроф, аварій, так і у часи війни [2, с. 364].

Запобігання надзвичайним ситуаціям та ліквідація їх наслідків є одним із головних завдань цивільного захисту, що полягає у проведенні комплексу заходів, які включають аварійно-рятувальні та інші невідкладні роботи, які проводяться у разі виникнення різноманітних катастроф техногенного та природного характерів та спрямовані на припинення розгортання небезпечних факторів пожеж, порятунок людських життів, збереження здоров'я

населення, а, також, на локалізацію зон надзвичайних ситуацій [3, с. 94].

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Питання інституціональних, організаційних, правових та інших аспектів механізмів державного управління природними та техногенними небезпеками, зокрема, з питань запобігання надзвичайним ситуаціям, зменшення ризиків від їх розгортання відображені у роботах: І. Гавронської, О. Євдіна, С. Іванюти, Л. Калиненка та ін.

Незважаючи на наявність певних наукових розробок з питань механізмів державного управління надзвичайними ситуаціями, існує недостатня кількість досліджень присвячених інноваційним напрямкам зменшення ризиків їх настання, спричинених різними техногенними ситуаціями у розвинених країнах світу [4, с. 106].

**Мета наукової статті** полягає у науковому обґрунтуванні процесів формування механізмів державного управління роботою, пов'язаною з ліквідацією надзвичайних ситуацій у США.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Зараз, питанням організації цивільного захисту приділяється особлива увага, адже актуальність, необхідність

Таблиця 1

Міжнародні організації з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій

| Назва організації   | Характеристика   |
|---|--|
| <i>МОЦО — Міжнародна організація Цивільної оборони (International Civil Defence Organization)</i>     | Була створена у 1931 році на установчій конференції у Парижі і спочатку називалася «Міжнародна організація по захисту цивільного населення у військовий час». У 1958 році, вона була перейменована у Міжнародну організацію цивільної оборони. Її штаб-квартира знаходиться у м. Женеві (Швейцарія). Сьогодні, це міждержавна організація, що діє в рамках Угоди, яка набула чинності 01 березня 1972 року. Відповідно до свого статуту, метою Міжнародної організації цивільної оборони є розробка та вдосконалення напрямів роботи організацій цивільної оборони, методів та технічних інструментів, що дозволяють запобігти, або зменшити наслідки від застосування спеціальних засобів під час ведення війни, або у період боротьби зі стихійними лихами, у мирний час. Також, Міжнародна організація цивільної оборони займається підготовкою цивільного персоналу сектору безпеки і оборони, здатного діяти в умовах кризи, а, також, інформуванням громадськості про сферу цивільного захисту. Успіх Міжнародної організації цивільної оборони, багато в чому, визначається її тісним співробітництвом з Бюро Координатора Організації Об'єднаних Націй та іншими міжнародними організаціями з питань надання допомоги у разі виникнення стихійних лих. |
| <i>ЮНДРО — Бюро Координатора Організації Об'єднаних Націй з надання допомоги в разі стихійних лих</i> | Воно було засноване у 1971 році за рішенням Генеральної Асамблеї ООН. Це агентство з ліквідації наслідків стихійних лих, покликане мобілізувати ресурси та координувати діяльність різних організацій у рамках системи ООН для надання допомоги країнам з ліквідації наслідків катастроф. Бюро Координатора Організації Об'єднаних Націй з надання допомоги в разі стихійних лих підготувало низку програмних документів, згрупованих у 12 томів, присвячених питанням готовності та ліквідації наслідків катастроф.   |
| <i>МАГАТЕ — Міжнародне агентство з атомної енергетики</i>   | Спеціалізована установа ООН, яка була створена у 1957 році для розвитку міжнародного співробітництва у галузі використання ядерної енергії у мирних цілях (до її складу входять 110 країн).  |
| <i>Програма ООН з довкілля — ЮНЕП</i>   | Програма передбачає розробку основ та методів комплексного наукового планування та управління біосферними ресурсами. Програма створена у 1972 році, до її складу входять США, Великобританія, Франція, Італія та інші країни. Зараз, дев'ять країн Західної Європи підписали угоду про запобігання стихійним лихам та захист від них. Такими країнами є: Франція, Італія, Іспанія, Португалія, Мальта, Греція, Сан-Марино, Туреччина. Угода, також, передбачає створення мережі спеціальних центрів для обміну інформацією та підготовки фахівців. Відповідно до цієї угоди, у Туреччині створено Європейський навчальний центр з питань катастроф (AFEM).   |

координації та об'єднання сил у боротьбі з катастрофами не викликає сумнівів. Спільні дії дозволяють зосередити ресурси для боротьби з наслідками надзвичайних ситуацій, яких, зазвичай, недостатньо в одній країні. Міжнародні організації, також, беруть участь у ліквідації наслідків катастроф та допомозі постраждалому населенню, з урахуванням галузевих особливостей, потреб і відповідних ресурсів кожної країни, необхідних для реалізації державної політики [5, с. 108]. Такі міжнародні організації та їх характеристики систематизовані у Таблиці 1.

Окрім вище проаналізованих міжнародних організацій з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, існує програма з підвищення рівня місцевої обізнаності та готовності до надзвичайних ситуацій (*APELL*), створена для спільної роботи, у рамках світової спільноти ООН. Однією з головних цілей програми *APELL* є підвищення поінформованості як фахівців, так і громадськості про можливі антропогенні та природні надзвичайні ситуації. Є і інші подібні національні організації в Америці, Європі, Азії, наприклад, у США — *СЕРРО* (Офіс з готовності та запобігання надзвичайним ситуаціям з хімікатами),

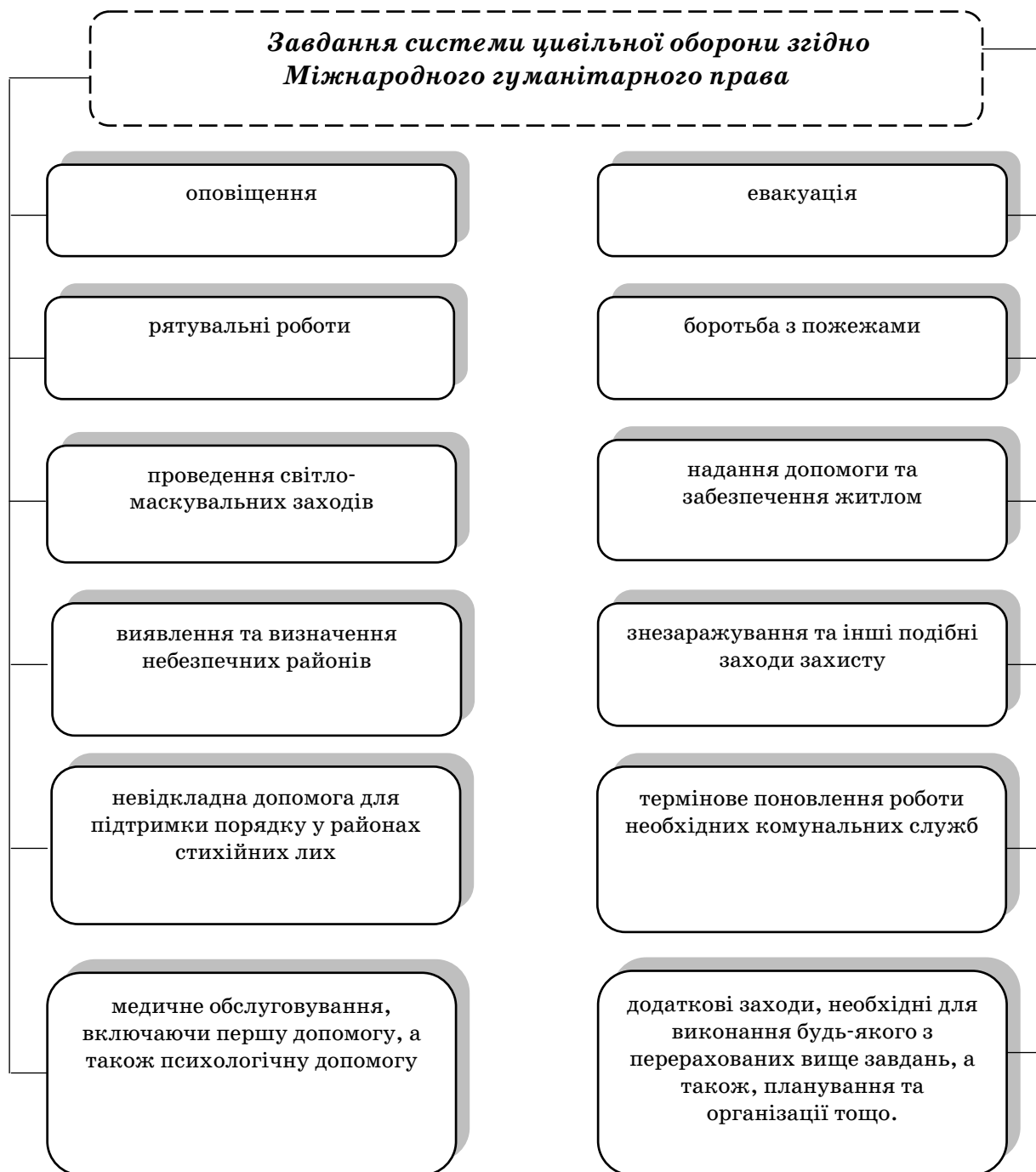


Рис. 1. Завдання системи цивільної оборони згідно норм Міжнародного гуманітарного права

у Франції — *ARIA* (Аналіз та дослідження інформації про аварії), в Індії — *MCA* (Управління аваріями з хімічними речовинами) [6, с. 29–30].

Відомо, що у кожній державі, відповідно до положень Конвенцій ООН, створені та функціонують відповідні системи фахового навчання для системи цивільного захисту, тому, можна говорити про те, що майже у всіх розвинених країнах існує комплексна система цивільного захисту.

Відповідно до Міжнародного гуманітарного права, система цивільної оборони спрямована на виконання визначеного ряду гуманітарних завдань для захисту мирного населення від небезпек, для допомоги в усуненні наслідків бойових дій, або катастроф, а, також, для створення умов, необхідних для урегульованості питань захищеності та виживання населення (див. Рис. 1).

У США серед загальних особливостей функціонування державних систем управління надзвичайними ситуаціями, слід виділити роботу спеціальних органів, які відповідають за зменшення втрат від застрахованого майна, захист національної інфраструктури від надзвичайних ситуацій усіх типів та усунення їх наслідків. Однак, такі органи не мають власних спеціальних підрозділів, які б дозволяли їм безпосередньо виконувати свої завдання [7, с. 162].

У США існує Міністерство національної безпеки відповідальне, яке за всі аспекти щодо запобігання кризовим ситуаціям, а, також, за готовність та реагування на них. Міністерство національної безпеки звітує безпосередньо перед Президентом США через

Раду національної безпеки США. Метою діяльності Міністерства національної безпеки є об'єднання всіх центральних органів виконавчої влади, які беруть участь у виконанні завдань із забезпечення безпеки країни, шляхом створення єдиної урядової організації. У складі Міністерства національної безпеки діють 22 допоміжні відомства.

Основними функціями та завданнями Міністерства національної безпеки є: забезпечення готовності до протидії надзвичайним ситуаціям; планування дій під час ліквідації надзвичайних ситуацій; координація контрзаходів щодо використання зброї масового знищення; забезпечення безпеки на кордоні та транспорті; боротьба з тероризмом, на національному рівні; аналіз інформації; забезпечення стійкості критичної інфраструктури країни до загроз усіх видів; здійснення розвідувальних та профілактичних заходів та ін.

Допоміжні відомства, які увійшли до складу Міністерства національної безпеки, розташовані у чотирьох основних директоратах: прикордонної безпеки та митного контролю; підготовки до надзвичайних ситуацій; науки і технологій; аналізу інформації та захисту інфраструктури. До директорату підготовки до надзвичайних ситуацій входить Федеральне агентство з надзвичайних ситуацій — аналог Міністерства з надзвичайних ситуацій [8, с. 178].

Федеральне агентство з надзвичайних ситуацій, яке створене у 1979 році, бере участь у розробці, здійсненні заходів щодо ліквідації наслідків стихійних лих, а, також, у відновленні знищених споруд, будівель та надає допомогу жертвам катастроф.



Рис. 2. Завдання Федерального агентства з надзвичайних ситуацій у США

Слід зазначити, що поштовхом до його створення стали кілька стихійних лих, які сталися у США у 1960–70-ті роки. Інші завдання, які покладаються на Федеральне агентство з надзвичайних ситуацій систематизовані на Рис. 2.

Окрім представлених на Рис. 2 завдань, на Федеральне агентство з надзвичайних ситуацій США, також, покладається обов'язок координації та підготовки місцевих поліцейських та пожежників до протидії терактам. Федеральне агентство, додатково, відповідає за: підготовку та навчання населення основам цивільного захисту, проведення науково-дослідницької роботи, поширення інформації про цивільний захист серед громадськості, участь промислових підприємств та інших установ у заходах цивільного захисту. Сьогодні, у Федеральному агентстві працює понад 2,5 тисячі людей, при цьому, воно може, додатково, розраховувати на допомогу у понад 5 тисяч резервістів. Залучення до рятувальних служб у США є добровільним [9, с. 206–207].

Начальник Федерального агентства з надзвичайних ситуацій, також, є головою комісії з питань надзвичайних ситуацій. Комісія з питань надзвичайних ситуацій включає помічників Президента з питань національної безпеки, внутрішніх справ та політики, внутрішніх відносин уряду, адміністративних та бюджетних питань. Комісія має необхідні повноваження для того, щоб вона могла здійснювати широкий спектр заходів щодо захисту населення та територій, координувати діяльність різних міністерств та відомств, адміністративних органів усіх рівнів.

У кожному штаті діє консультативна рада (комісія) з питань цивільної оборони. Із прийняттям у США «Закону про стихійні лиха», який визначає відповідальних осіб, порядок введення надзвичайного стану, його тривалість, а, також, обов'язки та права місцевих органів влади у питаннях запобігання виникненню катастроф, відшкодування завданих збитків, повноваження губернатора штату значно розширилися.

Глава цивільної оборони штату — начальник цивільного захисту штату зі своїм штатом, чисельністю близько 40 осіб. Крім того, місцеві штаби формуються у графствах (3200), районах (10), незалежних містах (37), громадах та великих містах. Всього сформовано 3615 місцевих штабів цивільної оборони.

На промислових підприємствах, що мають 50 і більше працівників у своєму штаті, створюються комітети цивільного захисту на чолі з керівниками цих підприємств. До складу комітету входять представники основних відділів (департаментів) підприємства, у тому числі, фінансового та юридичного. Крім того, на підприємствах створюються служби цивільної оборони, що забезпечують управління ним, у разі виникнення надзвичайних ситуацій, невідкладне припинення його роботи, захист документації, укриття робітників тощо.

Відзначу, що у США немає спеціальних формувань цивільного захисту. Для вирішення його завдань залучаються підрозділи національної гвардії та

збройних сил, переважно, сухопутних військ. Немілітаризовані формування створюються на промислових медичних підприємствах та інших об'єктах для вирішення конкретних завдань цивільної оборони.

У цілому ж, захист населення у системі цивільного захисту у США здійснюється двома способами — шляхом надання притулку у захисних спорудах (захисні споруди розраховані на 242 мільйонів місць) та через евакуацію [10, с. 43].

Аналізуючи систему цивільного захисту США, варто згадати про службу «911», яка займається наданням послуг цивільного захисту у звичайний час (такі послуги надаються пожежними, рятувальними, медичними службами, а, також, місцевою поліцією). Номер 911 почав отримувати свою широку затребуваність наприкінці 1980-х років. На сьогодні, до цієї служби, щороку, надходить більше 200 мільйонів дзвінків, а доступ до неї мають понад 99% мешканців країни [11, с. 291].

Сьогодні, у США є понад 6000 диспетчерських центрів, які приймають дзвінки з номеру 911. Більшість з них оснащені спеціальним обладнанням. Коли дзвінок надходить в офіс, на дисплеї відразу відображаються телефонний номер та адреса абонента, що робить роботу оператора центру більш координованою. Це особливо важливо, коли абонент має мовний дефект, або просто не може говорити.

Щоб поліція, рятувальники та швидка допомога прибули, просто варто набрати номер і покласти трубку поруч із телефоном. Коли дзвінок надходить у диспетчерський центр, протягом декількох секунд, на нього відповідає оператор, який називає свій персональний номер. Абоненту рекомендується запам'ятати цей номер, якщо надана оператором послуга викличе якісь проблеми або незадоволення. Після з'єднання, оператор починає задавати різноманітні питання, щоб детально зрозуміти обставини події.

Характерно, що громадські формування відіграють важливу роль у роботі системі цивільної оборони США, серед них варто відзначити: «Громадський військовий патруль» (об'єднує власників приватних літаків), американський Червоний Хрест, товариство «Армія Спасіння» (благодійна організація) та ін. Особлива роль у ліквідації наслідків стихійних лих, аварій та катастроф належить Національній гвардії (організованому резерву збройних сил США). Її підрозділи знаходяться в управлінні у державних губернаторів і використовуються для підтримки громадського порядку, забезпечення належного функціонування державних органів, ліквідації наслідків катастроф та для виконання інших завдань [11, с. 292].

У 1981 році, була створена спеціальна медична система для надання допомоги постраждалим внаслідок національних лих. За допомогою неї передбачалося інтегрувати можливості та засоби охорони здоров'я медичних служб Міністерства оборони, Міністерства охорони здоров'я, медичних установ штатів, а також приватних організацій і установ, що діють в сфера



охорони здоров'я. Система передбачає планування організаційних, лікувальних та евакуаційних заходів, коли кількість потребуючих допомоги людей перевищує можливості медичних установ у районі стихійних лих. Також, важлива роль системи полягає у тому, що вона організовує, на базі цивільних медичних установ, додаткові резервні ліжкові фонди, а, також, формує спеціальну мережу лікарень, призначених для прийняття жертв катастроф.

Національний план дій із ліквідації надзвичайних ситуацій передбачає створення спеціальних медичних підрозділів, які створюватимуть відділення для евакуації постраждалих на 240 ліжок. П'ятнадцять таких підрозділів можуть надати допомогу 10 000 жертвам. Крім того, Національний план передбачає використання столичних госпітальних центрів на 2500 і більше ліжок та 340 обласних центрів. Загалом, резерв для лікування потерпілих становить близько 100 000 ліжок (майже 15% наявного ліжкового фонду) [12, с. 60].

У своїй діяльності створена спеціальна медична система для надання допомоги постраждалим внаслідок національних лих покладається на допомогу Міністерства охорони здоров'я, Федерального агентства з питань надзвичайних ситуацій, Національного агентства з питань ветеранів та Міністерства оборони. І останнє, але не менш важливе, система забезпечує відповідну підготовку медичного персоналу цивільних лікарень, які беруть участь у її програмах, а, також, підготовку медичних працівників та збройних служб для реагування на надзвичайні ситуації.

Служба швидкої допомоги у США, як і в більшості розвинених країн світу, значною мірою, укомплектована парамедиками, підготовка яких здійснюється у країні, починаючи з 1966 р. З 1970 р. ці фахівці включені до офіційного списку спеціалістів медичних

спеціальностей. Вони проходять підготовку у двох категоріях: фахівці однієї категорії опановують методи розпізнавання небезпечних для життя станів та способи надання невідкладної медичної допомоги, а фахівці другої категорії — допомагають шляхом застосування методів невідкладної допомоги.

Федеральне агентство з питань надзвичайних ситуацій приділяє особливу увагу навчанню медичного персоналу у надзвичайних та екстрених ситуаціях. Основні навчальні заклади агентства включають Національний центр підготовки до дій у надзвичайних умовах, Каліфорнійський інститут спеціальної підготовки, Національну академію пожежної охорони.

**Висновки.** Підсумовуючи, можна стверджувати, що у США існує практично весь комплекс завдань щодо захисту та виживання населення в умовах стихійних лих, аварій та катастроф, а, також, завдань щодо усунення їх наслідків, страхування життів та компенсації за шкоду, заподіяну постраждалому населенню. Тим часом, на місцевому рівні працюють: служба «911», спеціальні комісії та державні структури, які входять до загальної системи служб цивільного захисту.

США мають свої підходи до реагування на надзвичайні ситуації та події. Це пов'язано з географічним розташуванням країни, особливостями клімату, характером сейсмічності території, економічним розвитком та різними напрямками виробництва. США мають свою особливу техніку забезпечення належного рівня безпеки населення та свою індивідуально розроблену систему цивільного захисту. Система державних служб з питань надзвичайних ситуацій у США нагадує відповідну систему в Україні. Це можна простежити на прикладі існування Федерального агентства з надзвичайних ситуацій та його територіальних одиниць у відповідних штатах.

#### Література

1. Шипілова Л. М., Шойко В. А. Особливості національного менеджменту у контексті державного управління національною безпекою // Інвестиції: практика та досвід. 2014. № 1. С. 58–64.
2. Труш О. О. Досвід побудови та функціонування систем цивільного захисту країн — членів ЄС Західної Європи / О. О. Труш // Теорія та практика державного управління. 2009. Вип. 4. С. 364–373. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpu\\_2009\\_4\\_54](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpu_2009_4_54)
3. Тищенко В. О. Сучасний стан державного управління у сфері цивільного захисту у країнах Євросоюзу // Економіка та держава. 2013. № 4. С. 94–97. URL: [http://www.economy.in.ua/pdf/4\\_2013/27.pdf](http://www.economy.in.ua/pdf/4_2013/27.pdf)
4. Кравченко Р. А. До питання про стратегію зниження ризику надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру в Україні. Інвестиції: практика та досвід. 2019. № 13. С. 104–110. URL: [http://www.investplan.com.ua/pdf/13\\_2019/19.pdf](http://www.investplan.com.ua/pdf/13_2019/19.pdf)
5. Шойко В. А. Шляхи удосконалення державної політики у сфері цивільного захисту // Інвестиції: практика та досвід. 2013. № 1. С. 108–110.
6. Цивільний захист. Курс лекцій: Навчальний посібник для студентів вищих педагогічних навчальних закладів всіх спеціальностей за освітньо-кваліфікаційним рівнем «магістр» / А. І. Ткачук, О. В. Пуляк. Перевидання, доповнене та перероблене. Кропивницький: ПП «Центр оперативної поліграфії «Авангард», 2017. С. 144.
7. Федорчак В. В. Механізми державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій в Україні // Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 — механізми державного управління. — Національний університет цивільного захисту України. Департаменти, які увійшли до складу МНС, розташовані у чотирьох основних дирекціях: прикордонна безпека та митний контроль; Підготовка до надзвичайних ситуацій; Наука і технології; Аналіз інформації та захист інфраструктури. До Управління підго-

товки до Ради національної безпеки МНБ входить Федеральне агентство з надзвичайних ситуацій (далі — FEMA) — аналог Міністерства з надзвичайних ситуацій. Харків, 2018. С. 162.

8. Клименко Н. Г. Державне управління в умовах надзвичайних ситуацій: навч. посіб. / Н. Г. Клименко. К.: НАДУ, 2014. С. 224.

9. Мяснянкін К. А. Адміністративно-правовий статус територіальних підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук (доктора філософії) за спеціальністю 12.00.07 — адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право (081 — Право). Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. Дніпро, 2017. С. 260.

10. Капля А. М. Удосконалення державного управління систем запобігання і реагування на надзвичайні ситуації в Україні з використанням досвіду зарубіжних країн: проблеми та перспективи / А. М. Капля, В. С. Чубань, О. Г. Снісар // Пожежна безпека: теорія і практика. 2013. № 14. С. 39–46. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pbtp\\_2013\\_14\\_9](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pbtp_2013_14_9)

11. Григоренко Н. В. Зарубіжний досвід побудови систем надання державних послуг у сфері цивільного захисту / Н. В. Григоренко // Теорія та практика державного управління. 2015. Вип. 2. С. 290–297. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu\\_2015\\_2\\_47](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2015_2_47)

12. Шостак Л. Й. Механізми забезпечення взаємодії суб'єктів державної системи ліквідації медико-санітарних наслідків надзвичайних ситуацій // Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління 25.00.02 — механізми державного управління Одеса — 2014. С. 226.

### References

1. Shy'pilova L.M., Shojko V.A. Osobly'vosti nacional'nogo menedzhmentu u konteksti derzhavnogo upravlinnya nacional'noyu bezpekoyu. Investy'ciyi: prakty'ka ta dosvid. 2014. #1. S. 58–64.

2. Trush O.O. Dosvid pobudovy' ta funkcionuvannya sy'stem cy'vil'nogo zaxy'stu krayin — chleniv YeS Zaxidnoyi Yevropy' / O.O. Trush // Teoriya ta prakty'ka derzhavnogo upravlinnya. 2009. Vy'p. 4. S. 364–373. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu\\_2009\\_4\\_54](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2009_4_54)

3. Ty'shhenko V.O. Suchasny'j stan derzhavnogo upravlinnya u sferi cy'vil'nogo zaxy'stu u krayinax Yevrosoyuzu // Ekonomika ta derzhava. 2013. # 4. S. 94–97. URL: [http://www.economy.in.ua/pdf/4\\_2013/27.pdf](http://www.economy.in.ua/pdf/4_2013/27.pdf)

4. Kravchenko R.A. Do py'tannya pro strategiyu zny'zhennya ry'zy'ku nadzvy'chajny'x sy'tuacij pry'rodnogo i texnologennogo xarakteru v Ukrayini. Investy'ciyi: prakty'ka ta dosvid. 2019. # 13. S. 104–110. URL: [http://www.invest-plan.com.ua/pdf/13\\_2019/19.pdf](http://www.invest-plan.com.ua/pdf/13_2019/19.pdf)

5. Shojko V.A. Shlyaxy' udoskonalennya derzhavnoyi polity'ky' u sferi cy'vil'nogo zaxy'stu. Investy'ciyi: prakty'ka ta dosvid. 2013. #1. С. 108–110.

6. Cy'vil'ny'j zaxy'st. Kurs lekcij: Navchal'ny'j posibny'k dlya studentiv vy'shhy'x pedagogichny'x navchal'ny'x zakladiv vsix special'nostej za osvith'o-kvalifikacijny'm rivnem «magistr» / A.I. Tkachuk, O.V. Pulyak. Perevy'dannya, do-povnene ta pereroblene. Kropy'vny'cz'ky'j: PP «Centr operaty'vnoyi poligrafii «Avangard», 2017. S. 144.

7. Fedorchak V.V. / Mexanizmy' derzhavnogo upravlinnya ry'zy'kamy' vy'ny'knennya nadzvy'chajny'x sy'tuacij v Ukrayini // Dy'sertaciya na zdobuttya naukovogo stupenya doktora nauk z derzhavnogo upravlinnya za special'nisty 25.00.02 — mexanizmy' derzhavnogo upravlinnya. — Nacional'ny'j universy'tet cy'vil'nogo zaxy'stu UkrayinDepartamenty', yaki uvijshly' do skladu MNS, roztashovani u choty'r'ox osnovny'x dy'rekciyax: pry'kordonna bezpeka ta my'tny'j kontrol'; Pidgotovka do nadzvy'chajny'x sy'tuacij; Nauka i texnologiyi; Analiz informaciyi ta zaxy'st infrastruktury'. Do Upravlinnya pidgotovky' do Rady' nacional'noyi bezpeky' MNB vxody't' Federal'ne agentstvo z nadzvy'chajny'x sy'tuacij (dali — FEMA) — analog Ministerstva z nadzvy'chajny'x sy'tuacijy'. Kharkiv, 2018. S. 162.

8. Kly'menko N.G. Derzhavne upravlinnya v umovax nadzvy'chajny'x sy'tuacij: navch. posib. / N.G. Kly'menko K.: NADU, 2014. S. 224.

9. Myasnyankina K.A. Administraty'vno-pravovy'j status tery'torial'ny'x pidrozdiliv Derzhavnoyi sluzhby' Ukrayiny' z nadzvy'chajny'x sy'tuacij. Dy'sertaciya na zdobuttya naukovogo stupenya kandy'data yury'dy'chny'x nauk (doktora filosofiyi) za special'nisty 12.00.07 — administraty'vne pravo i proces; finansove pravo; informacijne pravo (081 — Pravo). Dnipropetrovs'ky'j derzhavny'j universy'tet vnutrishnix sprav. Dnipro, 2017. S. 260.

10. Kaplya A.M. Udoskonalennya derzhavnogo upravlinnya sy'stem zapobigannya i reaguvannya na nadzvy'chajni sy'tuaciyi v Ukrayini z vy'kory'stanniam dosvidu zarubizhny'x krayin: problemy' ta perspekty'vy' / A.M. Kaplya, V.S. Chuban', O.G. Snisar // Pozhezhna bezpeka: teoriya i prakty'ka. 2013. # 14. S. 39–46. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pbtp\\_2013\\_14\\_9](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pbtp_2013_14_9)

11. Gry'gorenko N.V. Zarubizhny'j dosvid pobudovy' sy'stem nadannya derzhavny'x posluga u sferi cy'vil'nogo zaxy'stu / N.V. Gry'gorenko // Teoriya ta prakty'ka derzhavnogo upravlinnya. 2015. Vy'p. 2. S. 290–297. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu\\_2015\\_2\\_47](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2015_2_47)

12. Shostak L.J. Mexanizmy' zabezpechennya vzayemodiyi subyektiv derzhavnoyi sy'stemy' likvidaciyi medy'ko-sanitarny'x naslidkiv nadzvy'chajny'x sy'tuacij // Dy'sertaciya na zdobuttya naukovogo stupenya kandy'data nauk z derzhavnogo upravlinnyay' 25.00.02 — mexanizmy' derzhavnogo upravlinnya Odessa — 2014. S. 226.

УДК 351:614.2: 346.33 (477)

**Яремчук Оксана Василівна**

*викладач кафедри терапевтичних дисциплін*

*ВНКЗ ЛОР «Львівська медична академія» імені А. Крупинського*

**Яремчук Оксана Васильевна**

*преподаватель кафедры терапевтических дисциплин*

*ВНКЗ ЛОР «Львовская медицинская академия» имени А. Крупинского*

**Yaremchuk Oksana**

*Lecturer of the department of Therapeutic Disciplines*

*Higher Medical University ENT*

*«Lviv Medical Academy» them A. Krupinsky*

DOI: 10.25313/2617-572X-2020-3-5693

## МОДЕРНІЗАЦІЯ ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НАДАННЯ МЕДИЧНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

## МОДЕРНИЗАЦИЯ ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ МЕДИЦИНСКИХ УСЛУГ В УКРАИНЕ

## MODERNIZATION OF LEGAL MECHANISM OF PUBLIC ADMINISTRATION OF THE PROVISION OF MEDICAL SERVICES IN UKRAINE

**Анотація.** Запорукою ефективного розвитку сфери охорони здоров'я є досконала нормативно-правова база. Україні важко збудувати міцне законодавство. Проблемою сьогодення є не лише недосконалі, незрозумілі і застарілі нормативні акти, а й той факт, що вони доволі часто змінюються ще в гіршу сторону. Крім того, більша частина законодавства не дотримується ні отримувачами медичної допомоги, ні тими, хто її надає.

Будь яка сфера потребує державного управління, однак держава, виконуючи свою управлінську функцію, повинна допомагати і сприяти розвитку галузі, а не використовуючи жорсткі командно-адміністративні методи, стримувати її розвиток. Тому правовий аспект механізму державного управління є чи не найважливішим для досконалого і ефективного надання медичної допомоги.

У статті визначено сутність державного управління, досліджено особливості державного управління в сфері охорони здоров'я, проаналізовано основні аспекти правового механізму державного управління надання медичної допомоги та в процесі дослідження виявлено основні проблеми нормативно-правової бази з адміністрування надання медичної допомоги.

Інформаційною базою дослідження виступають офіційні статистичні та оперативні дані Державної служби статистики України, Міністерства охорони здоров'я, нормативно-правова база, інформація із глобальної мережі Internet, розробки наукових та медичних організацій, учених і фахівців України та інших країн а також результати власних досліджень і розрахунків.

Методологічною та теоретичною основою статті є фундаментальні праці і розробки провідних вітчизняних і зарубіжних учених з проблем правового механізму державного управління надання медичної допомоги, законодавчі та нормативно-правові акти країни. У процесі дослідження застосовувались наступні методи: діалектичний та абстрактно-логічний (при узагальненні теоретичних та методичних засад державного управління надання медичної допомоги), графічний (при побудові моделі впливу правового механізму державного управління на ефективність надання медичної допомоги в Україні), аналітичний (при дослідженні проблем і розробленні перспективних шляхів вирішення проблемних питань правового механізму державного управління надання медичної допомоги).

**Ключові слова:** медицина, медична допомога, правовий механізм, державне управління, модель, нормативно-правова база, законодавчі акти, реформування.

**Аннотация.** Основой эффективного развития сферы здравоохранения есть совершенная нормативно-правовая база. Украина трудно построить прочное законодательство. Проблемой сегодня является не только несовершенные, непонятные и устаревшие нормативные акты, но и тот факт, что они довольно часто меняются еще в худшую сторону. Кроме того, большая часть законодательства не соблюдается ни получателями медицинской помощи, ни теми, кто ее предоставляет.

Любая сфера требует государственного управления, однако государство, выполняя свою управленческую функцию, должна помогать и способствовать развитию отрасли, а не используя жесткие командно-административные методы, сдерживать ее развитие. Поэтому правовой аспект механизма государственного управления является важнейшим для совершенного и эффективного оказания медицинской помощи.

В статье определена сущность государственного управления, исследованы особенности государственного управления в сфере здравоохранения, проанализированы основные аспекты правового механизма государственного управления оказания медицинской помощи и в процессе исследования выявлены основные проблемы нормативно-правовой базы по администрированию оказания медицинской помощи.

Информационной базой исследования выступают официальные статистические и оперативные данные Государственной службы статистики Украины, Министерства здравоохранения, нормативно-правовая база, информация из глобальной сети Internet, разработки научных и медицинских организаций, ученых и специалистов Украины и других стран, а также результаты собственных исследований и расчетов.

Методологической и теоретической основой статьи являются фундаментальные труды и разработки ведущих отечественных и зарубежных ученых по проблемам правового механизма государственного управления оказания медицинской помощи, законодательные и нормативно-правовые акты страны. В процессе исследования применялись следующие методы: диалектический и абстрактно-логический (при обобщенных теоретических и методических основах государственного управления оказания медицинской помощи), графический (при построении модели влияния правового механизма государственного управления на эффективность оказания медицинской помощи в Украине), аналитический (при исследовании проблем и разработку перспективных путей решения проблемных вопросов правового механизма государственного управления оказания медицинской помощи).

**Ключевые слова:** медицина, медицинская помощь, правовой механизм, государственное управление, модель, нормативно-правовая база, законодательные акты, реформирования.

**Summary.** A key legal framework is the key to effective healthcare development. It is difficult for Ukraine to build strong legislation. The problem today is not only imperfect, incomprehensible and outdated regulations, but also the fact that they are often changed for the worse. In addition, much of the legislation is not complied with by either the recipients or those who provide it.

Any area in need of public administration, however, the state, in the performance of its managerial function, should help and facilitate the development of the industry, rather than using rigid command and administrative methods, impede its development. Therefore, the legal aspect of the public administration mechanism is perhaps the most important for the perfect and effective delivery of health care.

The article defines the essence of public administration, investigates the features of public administration in the field of health care, analyzes the main aspects of the legal mechanism of public administration of medical care and in the course of the research revealed the main problems of the legal framework for administration of medical care.

The official base of the research is the official statistical and operational data of the State Statistics Service of Ukraine, the Ministry of Health, the regulatory framework, information from the global Internet, the development of scientific and medical organizations, scientists and specialists of Ukraine and other countries, as well as the results of their own research and calculations.

The methodological and theoretical basis of the article are the fundamental works and developments of leading domestic and foreign scientists on the problems of the legal mechanism of state administration of medical care, legislative and regulatory acts of the country. In the course of the study the following methods were used: dialectical and abstract-logical (when generalizing theoretical and methodological bases of state administration of medical care), graphic (when constructing a model of influence of legal mechanism of public administration on the effectiveness of providing medical care in Ukraine), analytical (when investigating problems and development of promising ways of solving the problematic issues of the legal mechanism of public administration of medical care).

**Key words:** medicine, medical care, legal mechanism, public administration, model, legal framework, legislative acts, reform.

**Постановка проблеми.** Медична галузь України йде складним шляхом реформування. На сьогодні, найбільш дискусійне питання полягає в побудові ефективного механізму державного управління, який прийнято вважати, як сукупність правових, організаційних, нормативних, економічних, фінансових, мотиваційних та інформаційних механізмів надання медичної допомоги. Вони створюють

систему управління галуззю, тому розглядати їх потрібно у сукупності впливу кожного на організаційне суспільство та один на інший. Зауважимо, що всі ці складові є взаємопов'язані і доповнюють одна одну, однак реформування варто починати із правової складової, оскільки ефективна нормативно-правова база є запорукою вдалого та результативного державного механізму надання медичних послуг.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематичні аспекти правового механізму державного управління надання медичної допомоги в Україні досліджені та висвітлені в працях провідних вітчизняних та іноземних науковців, зокрема, таких, як: Шегедин Я., Білинська М, Радиш Я., Лазорішинець В., Слабкий Г., Ярош Н., Чепелевська Л., Шевченко М., Кутуза А., Ціборовський О., Істомин С., Кондратюк Н., Кучеренко Н., Тяпкін Г. [2–3; 6] та інші.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Основною метою статті є дослідження правового механізму державного управління надання медичної допомоги в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** На сьогодні відсутнє єдине визначення стосовно державного управління в системі надання медичної допомоги. М. Білинська пропонує загальне визначення державного управління в галузі охорони здоров'я, як комплекс прийнятих загальнодержавних рішень чи взятих зобов'язань щодо збереження та зміцнення фізичного і психічного здоров'я та соціального благополуччя населення як найважливішої складової її національного багатства шляхом реалізації сукупності політичних, організаційних, економічних, правових, соціальних, культурних, наукових та медичних заходів з метою збереження генофонду української нації, її гуманітарного потенціалу та врахування вимог нинішнього і майбутніх поколінь в інтересах як конкретної людини (особистості), так і суспільства в цілому [2].

Вичерпне і ґрунтовне визначення державного управління формулюють Nigro and Nigro (1989), згідно з яким державне управління:

1. Це спільні зусилля певної групи в контексті держави.
2. Охоплює всі три гілки влади — виконавчу, законодавчу й судову, а також їхній взаємозв'язок.
3. Виконує важливу роль у формуванні державної політики, а також є частиною політичного процесу.
4. Істотно різниться від приватного управління.
5. Тісно пов'язане з численними приватними групами й окремими індивідами у забезпеченні громадських послуг [3, с. 5].

Аналізуючи правовий механізм державного управління надання медичних послуг, треба зазначити, що він відповідає сьогоdnішній законодавчій базі, що регулює відносини між суб'єктами медичних послуг. Прикладом таким може бути Національна стратегія реформування системи охорони здоров'я України на період 2015–2020 роки, згідно якої вітчизняна медицина має будуватися на таких принципах: орієнтованість на результат, на людину та на реалізацію кращого досвіду і технологій.

Модернізація правового механізму державного управління надання медичної допомоги повинна базуватися на таких нормативно-правових актах:

- Стратегія сталого розвитку «Україна-2020», затверджена Указом Президента України від 12 січня 2015р. № 5/2015, яка передбачає створення системи, орієнтованої на пацієнта, здатну забезпечити медичне обслуговування для всіх громадян України на рівні розвинутих європейських держав;
- 30 листопада 2016 року розпорядженням Кабінету Міністрів України була схвалена Концепція розвитку системи громадського здоров'я, яка передбачає формування та реалізацію ефективної державної політики для збереження та зміцнення здоров'я населення, збільшення тривалості та покращення якості життя, попередження захворювань, продовження активного, працездатного віку та заохочення до здорового способу життя шляхом об'єднання зусиль усього суспільства;
- З 1 січня 2020 року всі види медичної допомоги почали діяти відповідно до Закону України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення»;
- та інші.

Модель впливу правового механізму державного управління на ефективність надання медичної допомоги в Україні подано на рисунку 1.

Державне управління надання медичної допомоги в Україні здійснюється відповідно до підписаних уповноваженими особами міжнародних угод і договорів, Конституції, законів країни, насамперед Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я», який визначає діючу модель надання медичної допомоги та нормативно-правових актів, виданих уповноваженими для цього органами в системі державного та галузевого управління, починаючи від Кабінету міністрів України і до медичних служб окремих відомств.

Як бачимо, механізм державного управління — це сукупність методів, інструментів та ресурсів управління надання медичної допомоги. Ефективному забезпеченню якості медичних послуг сприяє адекватне застосування децентралізації, одним із основних способів якої є делегування владно-розпорядчих функцій управлінським структурам нижчого рівня — регіональним та місцевим органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування, інститутам громадського суспільства, установам, закладам охорони здоров'я зокрема коли «лікарням можуть передаватися повноваження з розподілу коштів без попереднього схвалення органами державного управління будь якого рівня, ... а регулюючий орган встановлює стандарти для поведінки учасників системи, яким були делеговані владні повноваження» [6, с. 133].

Відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування, органи місцевого самоврядування наділені повноваженнями для прийняття рішень в частині надання медичної допомоги. Однак, реформа децентралізації ще не завершена і на сьогодні

відсутні чіткі розмежування між повноваженнями з управління між органами державної влади та місцевого самоврядування. Через цю розбіжність, держава неефективно здійснює функцію управління надання медичної допомоги.

В умовах сьогодення затримується розроблення та подання на розгляд Кабінету Міністрів України законопроектів, прийняття яких Верховною Радою України має сприяти впровадженню ефективної моделі медичного обслуговування населення, спрямованої на забезпечення належних умов реалізації конституційного права громадян на охорону здоров'я та медичну допомогу, рівний і справедливий доступ кожної людини до медичних послуг.

Так, Кабінет Міністрів України ще 2016 року мав був визначити й затвердити нормативи визначення вартості медичних послуг і порядку їх відшкодування з державного бюджету; запровадити застосування нових механізмів оплати медичних послуг

(використання нормативу на одного жителя — для первинної ланки, оплати за пролікований випадок на основі DRG — для стаціонарної допомоги); розробити та запровадити систему обліку обсягу надання медичних послуг у закладах охорони здоров'я та контролю їх якості [4].

Таким чином, на сьогодні, вся модернізація управління надання медичної допомоги не приносить очікуваних результатів. На нашу думку, потребує вдосконалення частина кодифікації медичного законодавства, як це є в Європі, тобто створення єдиного медичного нормативно-правового акта — Медичного кодексу, до якого увійшли б закони, які регулюють медичну діяльність. В Україні є своя законодавча база з медицини і вона є багатою, однак неефективною, адже цей показник вимірюється не в кількості, а в якості. Так, більша частина нормативних актів не виконується, інша частина, які є надважливими, потребує детальних змін.



Рис. 1. Модель впливу правового механізму державного управління на ефективність надання медичної допомоги в Україні [7; 6]

Необхідно створити таку систему медичного пра-  
ва, яка б повною мірою відповідала вимогам часу  
та базувалася б на загальноєвропейських підходах  
до забезпечення прав громадян на здорове життя  
і права медичного працівника на здійснення про-  
фесійної діяльності. До нього мають увійти закони  
«Про особливості діяльності закладів охорони здо-  
ров'я», «Про правовий статус медичних працівни-  
ків», «Про права пацієнтів» та інші законодавчі  
акти, що регламентують правовідносини в системі  
охорони здоров'я [1].

Із проведенням реформування сфери охорони  
здоров'я, актуальності набуває вдосконалення управ-  
лінського законодавства в частині надання медичної  
допомоги. Саме цьому сприяв би Медичний кодекс  
України, адже було б врегульовано:

- правовий статус закладу охорони здоров'я, що  
надає медичні послуги, як публічного суб'єкта  
договірних права;
- наявні корупційні схеми сертифікації та ліцензу-  
вання медичних засобів, які в кінцевому рахунку  
через фармацевтичних представників потрапля-  
ють до пацієнтів;
- правовий статус пацієнта та його законного пред-  
ставника;
- умови надання медичних послуг, підстави та по-  
рядок підписання договору;
- типовий договір надання медичних послуг;
- процедуру оплати медичних послуг з передбачен-  
ням механізмів покриття збитків;

– різновиди медичних помилок, які впливають на  
якість, достатність, доступність і допустимість  
медичного обслуговування.

**Висновки.** Отже, виходячи з вищесказаного, мо-  
жемо зробити висновки, що на сьогодні в Україні  
відбулося багато позитивних змін в правовому ме-  
ханізмі державного управління надання медичної  
допомоги, однак попри це, все ж залишається ряд  
проблемних питань в даній частині, які потребують  
вирішення. Зокрема, варто внести зміни до Закону  
України «Основи законодавства України про охо-  
рону здоров'я», а саме уточнити умови та порядок  
підписання договору про надання медичної допо-  
моги, процедура оплати медичної допомоги, крім  
того Міністерству варто розробити типовий бланк  
такого довогору. Варто уточнити та нормативно  
задекларувати визначення «лікарська помилка»,  
крім того визначити його класифікацію.

Отож, модернізація правового механізму держав-  
ного управління надання медичної допомоги полягає  
в змінненні, вдосконаленні, скасуванні чи створенні  
нормативних актів у сфері надання медичної допо-  
моги. Здійснюючи реформування, до уваги слід взяти  
досвід європейських країн. Однак, варто й врахувати  
українські особливості, при яких реалізувати досвід  
конкретної держави не можливо буде. Але й кожна  
державна має теж свою специфіку, тому варто зіста-  
вити всі позитивні та негативні сторони і побудувати  
свою єдину ефективну модель правового механізму  
державного управління надання медичної допомоги.

#### Література

1. В Україні може з'явитися Медичний кодекс. URL: <http://zib.com.ua/ua/pda/15329.html>
2. Державна політика у сфері охорони здоров'я: кол. моногр.: у 2 ч. / [кол. авт.; упоряд. проф. Я. Ф. Радиш; пер-  
едм. та заг. ред. проф. М. М. Білинської, проф. Я. Ф. Радиша]. К.: НАДУ, 2013. Ч. 1. 396 с.
3. Державне управління охороною здоров'я України: [монографія] / [Лазоришинець В. В., Слабкий Г. О.,  
Ярош Н. П., Чепелевська Л. А., Шевченко М. В., Кутуза А. С., Ціборовський О. М., Істомин С. В., Кондратюк Н. Ю.,  
Кучеренко Н. Т., Тяпкін Г. М.] К., 2014. 312 с. С. 53.
4. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Про реформу охорони здоров'я в Україні»: Постанова  
Верховної Ради України від 21.04.2016. № 1338-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1338-19>
5. Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020»: указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015. URL:  
<http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>
6. Шегедин Я. Правовий та організаційний механізми реалізації на регіональному рівні державної політики в  
галузі медсестринства ефективність державного управління / Я. Шегедин // Ефективність державного управління.  
2017. Вип. 2 (51). Ч. 1, С. 133.
7. Що змінилося за рік після прийняття закону про медичну реформу. URL: <http://moz.gov.ua/article/reform-plan/scho-zminilosja-za-rik-pislja-prijnjattja-zakonu-pro-medichnu-reformu>

#### References

1. V Ukraini mozhe z'javytysja Medychnyj kodeks (2013) available at: <http://zib.com.ua/ua/pda/15329.html> (Ac-  
cessed 2 February 2020).
2. Lazoryshynets, V.V. and others (2014), Derzhavne upravlinnia okhoronoiu zdorovia Ukrainy [Public administra-  
tion of health care of Ukraine], Kyiv, Ukraine, p. 312, p. 53.
3. Radysh, Ya. F. and others (2013), Derzhavna polityka u sferi okhorony zdorovia [Public health policy], Part 1,  
NADU, Kyiv, Ukraine, p. 396.

4. Pro Rekomendaciji parlamentsjkykh slukhanj na temu: «Pro reformu okhorony zdorov'ja v Ukraini»: Postanova Verkhovnoji Rady Ukrainy vid 21.04.2016 .# 1338-VIII (2017) available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1338-19> (Accessed 5 February 2020).

5. Pro Strateghiju stalogho rozvytku «Ukraina-2020»: ukaz Prezydenta Ukrainy vid 12 sich. 2015 r. No 5/2015. (2016) available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (Accessed 5 February 2020).

6. Sheghedyn, Ja. (2017), Pravovyj ta orghanizacijnyj mekhanizmy realizaciji na reghionalnomu rivni derzhavnoji polityky v ghaluzi medsestryntva efektyvnistj derzhavnogho upravlinnja, [Legal and organizational mechanisms for implementation at the regional level of state policy in the field of nursing public administration efficiency], No. 2 (51), P. 133.

7. Shho zminylosja za rik pislja pryjnattja zakonu pro medychnu reformu (2018), available at: <http://moz.gov.ua/article/reform-plan/scho-zminilosja-za-rik-pislja-prijnattja-zakonu-pro-medichnu-reformu> (Accessed 5 February 2020).

Стаття надійшла до редакції 06.03.2020



**НАУКОВЕ ФАХОВЕ ВИДАННЯ**

**Електронне наукове видання**

**«ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ТА НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА»**

**Электронное научное издание**

**«ПУБЛИЧНОЕ АДМИНИСТРИРОВАНИЕ И НАЦИОНАЛЬНАЯ  
БЕЗОПАСНОСТЬ»**

**Electronic scientific publication**

**«PUBLIC ADMINISTRATION AND NATIONAL SECURITY»**

**№ 3 (11)**

**Головний редактор — *Романенко Є.О.***

**Київ 2020**

**Видано у авторській редакції**

---

Підписано до публікації 30.03.2020

Адреса редакції:

04070, м. Київ, Андріївський узвіз, буд. 11, оф. 68

Контактний телефон: +38(044) 222 58 89

Контактний телефон: +38(067) 401 84 35

E-mail: editor@inter-nauka.com