



Дніпропетровський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України

# Аспекти публічного управління

[www.aspects.org.ua](http://www.aspects.org.ua)

2019 ТОМ 7 № 3

Видається з вересня 2013 року

12 разів на рік

Дніпро

Видавництво «Грані»

2019



Аспекти публічного  
управління

Науковий журнал

2019 Том 7 № 3

**Засновник:**

Дніпропетровський регіональний інститут  
державного управління  
Національної академії державного управління  
при Президентіві України

Свідоцтво про реєстрацію  
КВ № 20424 - 10224 Р від 28.11.13

Відповідно до Наказу Міністерства освіти і  
науки України від 15.04.14 р. надано статус  
фахового видання  
з державного управління

Друкується за рішенням Вченої ради  
Дніпропетровського регіонального інституту  
державного управління  
Національної академії державного  
управління при Президентіві України  
(протокол № 03/223 від 23.04.2019).

ISSN 2311-6420 (Print)  
ISSN 2413-8231 (Online)

**Індексується:**

DOAJ  
IndexCopernicus  
ERIH PLUS  
Google Scholar  
Vernadsky National Library of Ukraine  
CrossRef  
eLibrary  
Ulrichs web

**Видавець:**

Видавництво «Грані»  
Україна, 49000, Дніпро  
вул. Старокозацька, 12д, к. 8  
+38(056)794-54-63  
Aspects.dnipro@gmail.com  
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи  
ДК № 2131 від 23.05.2005

Індекс журналу в каталозі  
передплатних видань України – 86192

Відповідальність за достовірність фактів, цитат,  
власних імен, географічних назв, підприємств,  
організацій, установ та ін. інформації  
несуть автори статей.

Висловлені у цих статтях думки можуть не  
збігатися з точкою зору редакційної колегії і не  
покладають на неї ніяких зобов'язань.

Передруки і переклади дозволяються лише за  
згодою автора та редакції.

© «Аспекти публічного управління» 2019

## Редакція

Головний редактор: Квітка С.А.

Заступники головного редактора: Іванова Світлана,  
Серьогіна Тетяна, Сорокіна Наталя, Рудік Олександр  
Випусковий редактор: Лиман Д.С.

Коректор української / російської мови: ДЕРЕБЕРА А.В.

Коректор англійської мови: КОМЛЕВА Ю.В.

## Редакційна колегія

Серьогін Сергій	д. держ. упр., проф., голова редакційної колегії
Антонова Ольга	д. держ. упр., доц.
Абельсеїтова Світлана	к. тех. н., доц. (Казахстан)
Бачинський Ярема	д. юр. н. (США)
Баштанник Віталій	д. держ. упр., проф.
Бобровська Олена	д. держ. упр., проф.
Бородін Євгеній	д.і.н., проф.
Гао Тяньмін	к. екон. н., доц. (КНР)
Гончарук Наталія	д. держ. упр., проф.
Гугнін Олександр	д. філос.н., проф. (Польща)
Іванова Світлана	к. філол.н., доцент
Квітка Сергій	д. держ. упр., доц.
Кравченко Богдан	д. держ. упр., проф. (Киргизька Республіка)
Кравченко Віктор	к. юр. наук, проф.
Липовська Наталія	д. держ. упр., проф.
Маматова Тетяна	д. держ. упр., проф.
Письменний Ігор	д. держ. упр., проф.
Прокопенко Леонід	д. держ. упр., проф.
Ружевічус Юозас	д. екон. н., проф (Литва)
Серафінас Далюс	д.н. із соц. ком., проф. (Литва)
Чикаренко Ірина	д. держ. упр., доц.



Public Administration  
Aspects

Scientific journal

7 (3) 2019

**Founder:**

Dnipropetrovsk regional institute of public  
administration of National academy for public  
administration under  
the President of Ukraine

Registration license  
KB № 20424 - 10224 P, issued 28.11.13

Order № 642 of 26 May 2014 by the  
Ministry of Education and Science of Ukraine  
was given the status of specialized publication on  
public administration

Published by the decision of Academic council  
of Dnipropetrovsk regional institute of public  
administration of National academy for public  
administration under  
the President of Ukraine  
(protocol № 03/223 dated 23.04.2019)

ISSN 2311-6420 (Print)  
ISSN 2413-8231 (Online)

**Indexed:**

DOAJ  
IndexCopernicus  
ERIH PLUS  
Google Scholar  
Vernadsky National Library of Ukraine  
CrossRef  
eLibrary  
Ulrichs web

**Publisher:**

Publishing house «Grani»  
12d, Starokosatska St., office 8  
Dnipro, Ukraine, 49000  
+38(056)794-54-63  
Aspects.dnipro@gmail.com  
Publishing license:  
ДК № 2131 dated 23.05.2005

Subscription index in Ukraine – 86192

Responsibility for facts, quotations, private  
names, enterprises and  
organizations titles, geographical locations etc. to  
be bared by the authors.

The editorial office and board do not always share  
the views and thoughts expressed in published  
articles.

Reprints and translations are allowed on the  
written consent with the editorial office and the  
author.

© «Public administration aspects» 2019

## Editorial office

Editor in Chief: Kvitka S.A.

Deputy Chief Editor: Ivanova Svitlana, Serohina  
Tetiana, Sorokina Natalia, Rudik Oleksandr

Production Editor: Lyman D.S.

Corrector of Ukrainian / Russian language: Derebera A.V.

Corrector of English language: Komleva Y.V.

## Editorial board

Seryohin Sergiy	Full Prof. Dr., head of editorial board
Antonova Olha	Assoc. Prof., Dr.
Abelseitova Svitlana	Assoc. Prof. PhD (Kazakhstan)
Bachynskiy Yarema	J. D. (USA)
Bashannyk Vitalii	Full Prof. Dr.
Bobrovska Olena	Full Prof. Dr.
Borodin Yevhenii	Full Prof. Dr.
Gao Tianming	Assoc. Prof. PhD (PRC)
Honcharuk Natalia	Full Prof. Dr.
Huhnin Oleksandr	Full Prof. Dr. (Poland)
Ivanova Svitlana	Assoc. Prof. PhD
Kvitka Serhiy	Assoc. Prof., Dr.
Krawchenko Bohdan	Full Prof. Dr. (Kyrgyz Republic)
Kravchenko Viktor	Assoc. Prof. PhD
Lypovska Natalia	Full Prof. Dr.
Mamatova Tetiana	Full Prof. Dr.
Pysmennyi Ihor	Full Prof. Dr.
Prokopenko Leonid	Full Prof. Dr.
Ruzevicius Yuozas	Full Prof. Dr. (Lithuania)
Serafinas Dalius	Full Prof. Dr. (Lithuania)
Chykarenko Iryna	Assoc. Prof., Dr.

# Зміст

С. 5

*Іванова Світлана*

Редколегія «Аспектів публічного управління» представляє статтю Юрія Павловича Адлера «Метрологія: де спотикаємося?»

С. 6

*Адлер Юрій*

Метрологія: де спотикаємося?

С. 27

*Крушельницька Таїсія*

Передумови формування та предиктори реалізації державної антикорупційної політики в Україні

С. 38

*Карнаухова Марія*

Демаркація публічного і приватного у дискурсивному просторі врядування

С. 50

*Гнітько Інесса*

Еволюція підходів до сутності поняття «професійне здоров'я»

С. 59

*Журавель Ярослав, Кравченко Віктор*

Розвиток партисипативної демократії – важливий фактор вдосконалення управління в об'єднаних територіальних громадах

# Contents

P. 5

*Ivanova Svitlana*

The editorial board of “Aspects of public administration” presents an article by Yuri Pavlovich Adler «Metrology –where do we stumble?»

P. 6

*Adler Jurij*

Metrology: where do we stumble?

P. 27

*Krushelnytska Taisiia*

Background for the formation and predictors for the implementation of state anti-corruption policy in Ukraine

P. 38

*Karnaukhova Maria*

Demarcation of public and private in the discursive governance area

P. 50

*Gnitko Inessa*

Evolution of approaches to the essence of the notion «professional health»

P. 59

*Zhuravel Yaroslav, Kravchenko Viktor*

The development of participatory democracy is an important factor in improving governance in the united territorial communities

## Редколлегия «Аспектов публичного управления» представляет статью Юрия Павловича Адлера «Метрология – где спотыкаемся?»

Юрий Павлович Адлер – кандидат технических наук; профессор Национального Исследовательского Технологического Университета «МИСИС»; член Международной гильдии профессионалов качества; аудитор Американского общества контроля качества; аудитор Международной ассоциации качества. Его по праву можно назвать гуру менеджмента качества и статистики.

По своей сути статья «Метрология – где спотыкаемся?» является своеобразным путеводителем в мир метрологии и измерений. Шаг за шагом открываются лабиринты метрологического действия, направленного на соблюдения стандартов, на обеспечение заданного качества. Все эти действия лежат в области сбора специфической информации об объекте изучения, ее систематизации и анализе, то есть на получение аргументированной базы понимания происходящего.

В статье подробно описаны цели и задачи, которые выдвигаются перед метрологией, которая в своих прикладных аспектах переживает определенный методологический кризис.

Подробно рассмотрены вопросы, связанные с методологией измерительных процедур. Для которых в свою очередь важны вопросы измерительных систем и алгоритмы выполнения измерений в соответствии с правилами (прописями), как и процедуры обслуживания и поверки оборудования. Все эти усилия направлены на формирование единого подхода измерения величин независимо от времени и территории, на которых и происходит совсем непростая метрологическая деятельность. Известные, казалось бы, операции измерения предстают в сложных отношениях эталонов, сравнительных результатов, статистических выборок и пр.

Особое внимание в статье Юрий Павлович уделяет вопросам командной работы и грамотному взаимодействию. Выделяются такие важные аспекты, как совместное обучение, а также вопросы выработки единой терминологической базы и, конечно, особенности методов работы с полученными данными, в частности вопросы, связанные с распределением. В работе толково объясняются аспекты эволюции понимания статистической обработки от нормального распределения (по Гауссу) и неопределенности до непараметрической и робастной статистики. Сделан глубокий анализ видов неопределенности и работы с данными, попадающими в классификационные рамки неопределенности. Даны примеры терминологического разнообразия в зависимости от фактической ситуации и выбранных методов работы с данными. Статья снабжена и примерами вычислений значимых для анализа величин. По сути, представлено мини-руководство оценки неопределенности, которое может быть использовано для получения более детальных данных, а значит будет получен доступ к информации, которая сможет повлиять на управленческое решение.

Юрий Павлович также детально рассматривает вопросы, связанные с мониторингом изменений характеристик измеряемой системы на основе карт Шухарта и оценочного цикла Шухарта-Деминга, в основе которого лежит алгоритм проверки гипотез: планируй → делай → проверяй → действуй. В статье детализируются различные аспекты этой деятельности в рамках менеджмента качества, направленной, прежде всего, на создание статистически управляемой системы.

Также в статье уделяется внимание вопросам планирования эксперимента в сфере метрологии. Рассматриваются вопросы эталонов, их производства, а также особенности градуировочных графиков и «обратной» регрессии. Выделяются вопросы, связанные с планированием, конструированием и совершенствованием измерительных систем. Выделяются новые реалии BigData, которые также будут влиять на изменения в метрологии.

Анализ комплекса вопросов, связанных с измерениями, наглядно демонстрирует определенный кризис в прикладной метрологии. Статья носит полемический характер. Выполнена в жанре размышлений, что вынуждает автора опустить ссылки на источники и акцентировать внимание на идеях, а не авторитетах.

Статья снабжена многочисленными историческими экскурсами и изобилует интересными замечаниями, раскрывающими кругозор автора, провоцирующими читателя к поиску собственных уникальных идей.

Член редколлегии журнала «Аспекты публичного управления»  
к.ф.н. Иванова С. А.

## Метрология: где спотыкаемся?

*Адлер Юрий, Национальный исследовательский технологический университет «МИСиС»*

В статье представлены основные вехи развития науки метрология, выявлены спорные и сложные моменты развития этого направления научного знания. Подробно описаны цели и задачи, которые сегодня стоят перед метрологией, раскрываются прикладные аспекты своеобразного методологического кризиса в метрологии. Представлен анализ комплекса вопросов, связанных с измерениями, что наглядно подтверждает кризис в прикладной метрологии.

Рассмотрены вопросы, связанные с процессом проведения измерительных процедур, а также представлены алгоритмы выполнения измерений в соответствии с правилами и процедуры обслуживания (поверки) оборудования. Операции измерения представляются системно, то есть с учетом сложных отношений эталонов, статистических выборок и пр. Статья изобилует многочисленными историческими примерами и интересными замечаниями.

В статье рассмотрены такие важные аспекты, как совместное обучение, вопросы выработки единой терминологической базы и разработки адекватных статистических баз. Статья снабжена рабочими кейсами вычислений значимых для анализа величин. Детально рассматриваются вопросы, связанные с мониторингом изменений характеристик измеряемой системы. В статье уточняются аспекты этой деятельности как элемента менеджмента качества. Также рассмотрены вопросы планирования эксперимента в сфере метрологии. Статья носит полемический характер.

Делается вывод, что метрология – на пути больших перемен. Эти переменны витают в воздухе, прослеживаются при решении различных задач. Цель статьи описать состояние, которое сейчас переживает метрология, обозначит ключевые точки и спорные моменты. А по сути – смоделировать первые шаги, которые позволят переменам в метрологии осуществиться.

**Ключевые слова:** командная работа; неопределённость и статистические модели; шкалы; стандартизация и непрерывное совершенствование; мониторинг измерительных систем; пробоотбор; оптимизация

## Metrology: where do we stumble?

*Adler Yuri, National Research Technological University «MISIS»*

The article presents the main milestones in the development of the science of metrology, identifies the controversial and difficult aspects of the development of this area of scientific knowledge. The goals and objectives of metrology are described in detail, the applied aspects of a peculiar methodological crisis in metrology are revealed. An analysis of a set of issues related to measurements is presented, which clearly confirms the crisis in applied metrology.

Issues related to the process of carrying out measuring procedures are considered, and algorithms for performing measurements in accordance with the rules and procedures for servicing (checking) equipment are presented. Measurement operations are presented systematically, that is, taking into account the complex relationships of standards, statistical samples, etc. The article is replete with numerous historical examples and interesting remarks.

The article considers such important aspects as joint training, issues of developing a single terminological base and developing adequate statistical databases. The article is supplied with working cases of calculations of significant values for the analysis. The issues related to monitoring changes in the characteristics of the system being measured are considered in detail. The article clarifies aspects of this activity as an element of quality management. The issues of experiment planning in the field of metrology are also considered. The article is polemical.

It is concluded that metrology is in the way of big changes. These changes are in the air, can be traced in solving various problems. The purpose of the article is to describe the state that metrology is currently experiencing, identify key points and controversial points. And in essence - to simulate the first steps that will allow changes in metrology to be realized.

**Keywords:** teamwork; uncertainty and statistical models; scales; standardization and continuous improvement; monitoring of measuring systems; sampling; optimization

## Метрологія: де спотикаємося?

*Адлер Юрій, Національний дослідницький технологічний університет «МІСіС»*

У статті представлені основні віхи розвитку науки метрологія, виявлені спірні і складні моменти розвитку цього напрямку наукового знання. Докладно описані цілі і завдання, які сьогодні стоять перед метрологією, розкриваються прикладні аспекти своєрідного методологічного кризи в метрології. Представлений аналіз комплексу питань, пов'язаних з вимірюваннями, що наочно підтверджує криза в прикладній метрології.

Розглянуто питання, пов'язані з процесом проведення вимірювальних процедур, а також представлені алгоритми виконання вимірювань відповідно до правил і процедури обслуговування (перевірки) обладнання. Операції вимірювання представляються системно, тобто з урахуванням складних відносин еталонів, статистичних вибірок тощо. Стаття рясніє численними історичними прикладами і цікавими зауваженнями.

У статті розглянуті такі важливі аспекти, як спільне навчання, питання вироблення єдиної термінологічної бази та розробки адекватних статистичних баз. Стаття забезпечена робочими кейсами обчислень значущих для аналізу величин. Детально розглядаються питання, пов'язані з моніторингом змін характеристик вимірюваної системи. У статті уточнюються аспекти цієї діяльності як елемента менеджменту якості. Також розглянуті питання планування експерименту в сфері метрології. Стаття носить політичний характер.

Робиться висновок, що метрологія - на шляху великих змін. Ці зміни витають в повітрі, простежуються при вирішенні різних завдань. Мета статті описати стан, яке зараз переживає метрологія, позначити ключові точки і спірні моменти. А по суті - змоделювати перші кроки, які дозволять змін в метрології здійснитися.

**Ключові слова:** командна робота; невизначеність і статистичні моделі; шкали; стандартизація і безперервне вдосконалення; моніторинг вимірювальних систем; пробовідбір; оптимізація

«На граните я строил – рухнуло,  
На песке я построил – рухнуло,  
Теперь начну с печного дыма».

*Юлиан Тувим*

### Введение.

Измерения нужны всем. Всегда. Без них не обойтись. А метрология – это наука о том, что такое измерение, как оно устроено, какими свойствами обладает. А ещё – это организация практики разработки методов и инструментов измерения, их использования и интерпретации полученных результатов. Метрология стоит на пересечении бесчисленных дорог, где ей приходится обслуживать решение самых разнообразных задач, учитывать многочисленные требования самых разнообразных операторов процессов. Причём, каждый из участников этих многочисленных взаимодействий сам находится в состоянии развития и не представляет стабильную структуру. Такую ситуацию естественно можно охарактеризовать как кризис прикладной метрологии.

Давайте посмотрим, чем же конкретно занимается метрология. Всё начинается,

как обычно, с потребности человеческого общества в получении информации о характеристиках некоторого объекта или явления. Сами характеристики бывают разными. Некоторые из них, такие, например, как форма или размеры, можно определять непосредственно, а чтобы узнать, сколько в данном предмете содержится железа или меди, надо уже проводить анализ. Но прежде, чем измерить что-либо, надо иметь метод измерения и измерительный прибор или систему. Если они уже есть – прекрасно, а если нет, то нам предстоит изобрести метод и придумать прибор с такой функцией. К этому ещё необходимо приложить методологию использования прибора (инструкция по применению, пропись), а также правила интерпретации полученных результатов.

Что значит: «изобрести метод»? Мы привыкли измерять длины или расстояния в метрах, или в производных метра. Но как

измерить, например, расстояние от Земли до Луны? Здесь нужен метод. И люди придумали посылать на Луну лазерный луч, ждать его отражения от Луны и возвращения обратно. Тогда можно поделить общее время движения луча пополам и умножить на скорость его распространения. Так мы получим расстояние. А как узнать длину нано-объекта, его вообще можно увидеть только в микроскоп и при очень большом увеличении? Ну что ж, можно, например, сфотографировать изображение в микроскопе, измерить объект на изображении линейкой, а результат разделить на увеличение микроскопа. Вот и будет размер объекта.

Конечно, это сильное упрощение ситуации. Но главная мысль ясна: мы должны либо пользоваться методом, который кто-то изобрёл до нас, либо мы вынуждены изобретать свой собственный метод, даже в таких «простых» случаях, как измерение линейных размеров. Метод, которым мы пользуемся по «историческим» причинам, никогда не бывает единственно возможным. Этот факт обеспечивает условия для прогресса, для непрерывного совершенствования, но и одновременно создаёт некоторую неопределённость.

Кроме метода, как мы знаем, нужен ещё измерительный прибор или измерительная система. Это обычно некоторая техническая система, которая тиражируется, если речь не идёт о каких-то уникальных системах, таких как Большой андронный коллайдер. Школьные линейки производятся ежегодно тысячами тиражами. Тиражирование измерительных систем создаёт очередную метрологическую проблему. Это проблема воспроизводимости результатов. Естественно хотеть, чтобы два разных человека, работая с двумя разными экземплярами измерительной системы, при измерении одного и того же объекта получали сопоставимые результаты. Иначе в измерениях не будет смысла. Если для школьных линеек это не слишком критично, то для реальных измерений это чрезвычайно важно. Значит, к производству тиражируемых измерительных систем должны предъявляться жёсткие требования. Одним из самых ярких примеров таких «жёстких» измерений служат измерения времени часами.

Таким образом, измерительная система нуждается в обслуживании и в правилах использования – в алгоритме работы. Конечно, как и в случае метода, выбор принципа работы и конструкции измерительной системы никогда не бывает единственно возможным. Достаточно вспомнить эволюцию часов от солнечных, песочных и водяных к механическим, а затем и к электронным вариантам.

Итак, мы обнаружили, что тиражируемые измерительные системы порождают неопределённость, связанную с выбором конкретного экземпляра измерительной системы. Более того, они нуждаются в обслуживании. Механические часы, например, нам приходится заводить и чистить, а в электронных – менять батарейки. И от качества обслуживания, как правило, зависит качество работы. В этой связи возникает масса вопросов. Как узнать, с какой частотой надо обслуживать данную измерительную систему? Должна ли эта частота меняться во времени (например, из-за старения системы)? Как узнавать об отказах и поломках системы и, следовательно, как организовать её ремонт или замену? Как оценивать её надёжность? Как, наконец, организовать менеджмент систем такого рода? Особенно, если речь идёт о широкомасштабных массовых измерениях, скажем, в заводской лаборатории.

На некоторые из таких вопросов есть ответы. Так, для проверки и настройки (наладки) системы существуют метрологические процедуры, такие как юстировка и калибровка. Для организации ремонта вполне годится технология «Всеобщего управления оборудованием» (TPM).

Следующий шаг, который предстоит совершить на пути к реализации измерения – это алгоритм использования измерительной системы, то, что мы называли инструкцией по применению, а в аналитической химии иногда называют «прописью». Собственно, это описание процесса измерения, которое должно быть полным, точным и, по возможности, не допускающим различных толкований. Конечно, такой процесс надо ещё разработать, и он должен быть оптимальным в смысле какого-нибудь заранее заданного критерия, например, времени или затрат. Это стандартная задача планирования экс-

периментов. После того, как алгоритм разработан, его надо стандартизовать, если мы хотим, чтобы им могли пользоваться разные люди, работающие на разных экземплярах измерительных систем, в разных точках земного шара. Иначе нет никакой надежды на воспроизводимость. И хотя он оптимален, стандартен и воспроизводим, всё равно, он никогда не будет единственно возможным.

Теперь пора заметить, что любое измерение – это сравнение, результаты которого мы хотим выразить некоторым определённым образом, обычно, с помощью чисел. Точнее, чтобы получить искомое число, нужны две системы с отношениями: эмпирическая и числовая, между которыми должна быть установлена функциональная связь. В математической теории измерений обе системы, вместе с функциональной связью между ними, образуют объект, который называется кортежем, а в метрологии кортеж называется шкалой. Но это не шкала измерительного прибора, просто два разных, хоть и отчасти связанных объекта, получивших по воле случая одинаковые названия. Все реальные действия и события происходят в эмпирической системе. Именно здесь происходит сравнение, результатом которого и служит измерение. Что же с чем сравнивается? Измерительная система предназначена для того, чтобы генерировать сигнал (информацию), вырабатываемый при её взаимодействии с объектом измерения. Сам по себе этот сигнал мало что говорит, пока его не сравнили с некоторым эталоном («опорным значением»). Вот различие между сигналом и эталоном и есть то, что мы хотим получить. Но результат мы хотим получить в числовом виде. А числа как раз находятся в числовой системе с отношениями. Ясно, что эта система должна принять структуру, максимально близкую к структуре эмпирической системы. Для этого и нужна функция, связывающая эмпирическую и числовую системы. При этом, важно иметь в виду, что выбор числового значения, скажем, для эталона, с формальной точки зрения совершенно произволен и служит предметом конвенции, то есть, договора. Это вопрос удобства и привычки, так что «печной дым» кажется слишком жёстким основанием.

Эталоны или стандартные образцы создают серьёзную проблему, поскольку их надо разрабатывать, измерять с заданной точностью, хранить и воспроизводить, в надежде сохранить во времени их ключевые свойства.

Получив наконец вожделенный результат измерения, мы хотим понять, какими же свойствами он обладает. Какова же неопределённость, связанная с ним? Насколько он надёжен? Меряет ли он именно то, что мы хотели измерить? Пока ответы на подобные вопросы не будут получены, мы, в сущности, не можем воспользоваться результатом трудов для принятия решений. Ситуация усложняется ещё и тем, что редко измерения бывают прямыми, как, например, измерение длины карандаша линейкой. Гораздо чаще измерения бывают косвенными, то есть, измеряется несколько величин, которые подставляются в некоторую формулу, и уже из неё находят искомое. Всё, что связано с оценением свойств измерений, обычно относится к прикладной математической статистике. Взаимодействие метрологии со статистикой – одна из ключевых проблем.

Ситуация усугубляется ещё и тем, что редко в распоряжении измерителя оказывается весь объект измерения. Часто приходится довольствоваться пробой или образцом, особенно, когда речь идёт об измерениях, связанных с составом материальных систем. Тогда во всей красе появляется статистическая теория выборок, плюс проблема подготовки пробы или образца к анализу (измерению). Ясно, что в таких случаях надо ещё каким-то образом распространить результаты измерения выборки (то есть образца или пробы) на весь объект, представляющий интерес, да ещё оценить неопределённость, связанную с таким обобщением. Наконец, стоит помнить, что сами измерения могут быть в некоторых случаях связаны с разрушением объекта, что делает в таком случае выборочные методы неизбежными.

Таким образом, мы бегом пробежали по всем ключевым этапам добычи результатов измерений и теперь готовы поговорить о трудностях и путях их преодоления.

**Командная работа.** Задачи, которые предстоит решать в процессе получения результатов измерений, столь многообразны, сложны

и так существенно могут повлиять на общий результат, что трудно себе представить, чтобы один человек мог решать их на требуемом уровне, причём постоянно. Ясно, что это задача команды, часто достаточно большой и состоящей из специалистов в разных областях теории и практики. Конечно, это не большая новость, и в реальной работе участвуют разные специалисты, например, по наладке измерительного оборудования и по самому процессу измерений. Как правило, они работают «каждый сам по себе», не вмешиваясь в работу друг друга. Между тем сами решаемые ими задачи обычно сильно переплетены и при выполнении одной из них важно учитывать ход дел в решении другой. Исходя из этого, видится вполне правдоподобным утверждение, что их совместная работа приведёт к лучшим результатам, чем автономная.

Но это гораздо легче сказать, чем сделать. Действительно, эти люди будут плохо понимать друг друга. Они ведь говорят на разных языках. Нужны большие усилия, чтобы научить их работать вместе. Первое, что для этого нужно, это создать климат открытости и доброжелательства в коллективе. И это – главная цель менеджмента, во всяком случае на первом этапе. Тогда возникнет основа для совместного обучения команды.

**Совместное обучение команд.** Оно потребует сначала для запуска совместной работы команды, а потом и постоянно, в ходе работы. Для начала важно, чтобы каждый видел и понимал весь процесс, тогда ему будет гораздо яснее и собственная роль, и собственное место в общем деле. Благодаря этому станет яснее, что можно попытаться улучшить в работе данного члена команды, чтобы облегчить работу соседа по логической цепочке задач. На языке менеджмента это называется совместным построением блок-схемы бизнес-процесса для данного измерения. Опыт показывает, что здесь мы имеем дело с весьма ответственным и очень трудоёмким процессом. Вместе с тем он, вместе с общей теоретической основой, служит прекрасным поводом для совместного обучения. Даже при высокой степени автоматизации измерительного процесса, нам всё равно важно понимать, как он функционирует, хотя бы потому, что иначе мы не сможем его починить в случае поломки

или отказа.

Конечно, сам процесс работы стоит рассматривать как источник информации для обучения команды. Для того, чтобы из процесса извлекать знания, важно систематически подвергать его рефлексии. Это неизбежно будет вести к углублению знаний о процессе и об обстоятельствах, в которых он протекает. Результат процесса измерения сам по себе, конечно, важен, но недостаточен для эффективного управления. Важно ещё систематически извлекать из процесса нечто, что позволяет команде чему-то научиться. А также и возможность получать в ходе работы удовольствие от самого процесса, и от взаимодействия с людьми, прежде всего, внутри команды.

Все эти усилия окупятся сторицей благодаря тому, что добытая в процессе информация будет систематически использоваться для поиска возможностей улучшения рабочего процесса как такового.

**Общая терминология.** Одно из главных препятствий в процессе обучения связано с тем, что в разных областях науки и практике одни и те же или близко родственные понятия часто обозначаются разными терминами. Наиболее известный пример – это статистический термин «ошибка» и метрологический термин «погрешность», которые используются для одного и того же понятия. По нашему мнению, такая ситуация нетерпима, поскольку неизбежно будет порождать непонимание и неверную интерпретацию. Любопытно, что это явление существует только на русском языке. Но в остальных европейских языках это понятие обозначается во всех случаях одним и тем же словом, например, «error» по-английски, «erreur» по-французски, или «die Fehler» по-немецки.

Не ясно, как разрешить эту проблему, но, если мы не найдём решения, то победителей не будет: проиграют все. Получается, что выработка общей терминологии – одна из важных задач обучения команды.

**Неопределённость против «нормальности».** В 19 и начале 20-го века, когда складывались методы статистической обработки результатов измерений, считалось непреложным, что результаты любых измерений – это случайные величины, подчиняющиеся нормальному распределению (распределению Гаусса). Такое

представление родилось ещё во времена Гаусса. Когда астрономы попросили его помочь в обработке результатов траекторных измерений, он считал, что симметричные отклонения результатов повторяющихся наблюдений от центра их группирования с быстрым убыванием вероятности по мере удаления от центра – это закон природы. Он видел свою задачу в том, чтобы найти формулу, математическую модель, как мы сказали бы теперь, которая бы правильно и по возможности точно описывала поведение такой случайной величины. Ему это прекрасно удалось, и мы имеем теперь простые и удобные формулы и методы расчёта на все случаи жизни.

И тут произошла подмена и, думается, вовсе не случайная. Те, кто собирался пользоваться формулами для нормального распределения, искренне полагали, что Гаусс открыл именно закон природы, которым очень удобно пользоваться. И они пользуются этим законом по сей день. Но теперь – с переменным успехом. То, что нормальный закон не универсален, было ясно всегда, и конечно это понимал Гаусс, хотя бы потому, что существуют не только случайные величины с непрерывными областями определения, для которых и предназначен закон Гаусса, но есть и случайные величины с дискретными областями определения, например, распределённые по закону Бернулли. Формально нельзя описать распределение дискретной случайной величины законом Гаусса, но с ростом числа наблюдений ошибка, связанная с заменой дискретного распределения нормальным, быстро стремится к нулю, что делает такую замену (аппроксимацию) вполне разумной. Правда, для этого надо всё-таки иметь некоторое число наблюдений.

Уже в самом начале 20-го века начали среди профессионалов появляться некоторые сомнения в безгрешности нормального закона. Первым был, видимо, Госсет, вынужденный писать под псевдонимом «Стьюдент», который в 1906 году обнаружил, что при очень малом числе наблюдений хвосты нормального закона поднимаются, то есть, относительно большие отклонения от центра становятся относительно более вероятными. Для описания такого распределения с «тяжёлыми» хвостами он построил распределение, которое теперь

называют распределением Стьюдента. Да, как можно догадаться, с ростом числа наблюдений различия между распределением Стьюдента и нормальным распределением быстро исчезают. Но всё-таки «святость» нормального распределения была поколеблена.

Кроме того, ещё в 1837 году Пуассон предложил дискретное распределение, названное позже его именем, для относительно редких событий, таких, например, как число распадов некоторого изотопа в единицу времени, которые измеряет счётчик Гейгера. Это был ещё один шаг в сторону разрушения мифа о нормальности всех распределений. Эта тенденция ещё усилилась, когда выяснилось, что есть распределение, которое нормально не для самих измеряемых величин, а для их логарифмов, так называемое «логарифмически нормальное» распределение. Оно имеет сильно вытянутый правый хвост и хорошо описывает, например, распределение по размерам кусков некоторой горной породы после её измельчения в шаровой мельнице.

Пример логарифмически нормального распределения надоумил людей искать такие преобразования исходных данных, которые делали бы распределение нормальным. Оказалось, что такие преобразования существуют почти всегда, но радость этого открытия была не долгой, поскольку вскоре выяснилось, что обратное преобразование результатов ведёт к весьма нежелательному явлению: статистическому смещению оценок. Единственное спасение – не делать обратных преобразований, а научиться говорить на языке преобразованных данных. А для этого обычно приходится создавать этот язык. Такая работа тянет на Нобелевскую премию, как это было, например, в близкой ситуации в 1911 году со Сванте Аррениусом, который с помощью преобразования координат создал язык формальной кинетики химических реакций.

Постепенно стало понятно, что есть три пути решения проблемы нормальности: верить, что нормальность в конкретном случае существует, проверять гипотезу о нормальности статистическими методами или искать альтернативные варианты. Первый путь трудно назвать научным, но у него есть известные

преимущества. Ни о чём не нужно беспокоиться, не нужны никакие советники или консультанты, есть шанс, что так и будет на самом деле. Ведь центральную предельную теорему теории вероятностей никто не отменил. А она утверждает, что при некоторых условиях смесь случайных величин с любыми распределениями будет описываться нормальным распределением. Другое дело, что её условия трудно проверить эмпирически. Второй путь тоже не усеян розами. Конечно, техническая возможность проверить гипотезу о нормальности распределения у нас благодаря усилиям Карла Пирсона существует. Но беда в том, что такая проверка никогда не даёт однозначный ответ. Можно лишь оценить вероятность того, что собранные данные не противоречат гипотезе нормальности. Эта вероятность растёт довольно медленно с ростом объёма выборки, но никогда не достигает единицы. Кроме того, из того, что наши данные не противоречат гипотезе нормальности, вовсе не следует, что они не противоречат ещё каким-нибудь другим законам распределения. Как же с этим быть? Это не ясно. Остаётся третий путь: искать другие законы распределения в надежде, что один из них будет хорошо соответствовать как теоретически, так и практически изучаемой ситуации. Здесь в свою очередь возможны две ситуации. Либо мы заранее знаем закон распределения, и этот закон – не нормальный, либо мы ничего не знаем. В первом случае Рональд Фишер приготовил нам метод максимума правдоподобия, позволяющий, обычно с помощью вычислительной процедуры, получить все интересующие нас оценки, прежде всего оценку неопределённости, связанной с полученным результатом. Правда, не ясно, откуда можно взять информацию о законе распределения. Второй случай приводит нас к поиску подходящего закона среди множества законов некоторого семейства распределений, например, среди распределений Пирсона. В сущности, нам приходится вернуться к проверкам статистических гипотез, теперь уже о соответствии некоторого распределения имеющимся экспериментальным данным. Исчезает теоретическая база, позволяющая придавать результатам какой-то физический смысл, как-то их интерпретировать, как это было в случае нормального распределения, да и любого заранее

известного распределения. Всё это может и не понадобиться, если есть хорошая идея относительно подходящего закона распределения. Вообще вся эта возня с проверками гипотез о законах распределения уводит нас в сторону от нашей главной цели. А она заключается в том, чтобы оценить измеряемую величину. Потребители результатов наших измерений, однако, настаивают, что им обязательно нужна ещё и оценка неопределённости. Они говорят, что  $5 \pm 0,5$  – это что-то в районе пяти. А  $5 \pm 50$  – это бог весть что. Если получится  $5 \pm 5$ , то это какое-то положительное число, видимо, меньшее, чем 10. Поэтому число 5 само по себе практически ничего не говорит и не помогает принимать решения. А тогда зачем оно нужно?

Но не стоит уповать на отыскание заветного закона. В нашем распоряжении есть и другие хитрости. Например, байесовский подход. Действительно, можно притвориться, что нам ничего не известно, и воспользоваться любым законом, например, равномерным или нормальным. Тогда можно действовать по шаблону, но время от времени проверять гипотезу о том, соответствует ли принятое распределение накопленным новым экспериментальным данным. Суть байесовского подхода, предложенного Томасом Байесом в Англии и опубликованного в 1763 году, заключается в том, что «априорная» модель, та, что исследователь считал наиболее вероятной, «правильной» до начала сбора данных, под влиянием новой экспериментальной информации превращается, в соответствии с алгоритмом Байеса, в «апостериорную» (послеопытную) модель, которая может отличаться от априорной, и если это отличие статистически значимо, то от старой опытной модели придётся отказаться. И если эта старая модель была, например, моделью нормального распределения, то это будет означать, что она противоречит собранным данным. Тогда мы вынуждены извиниться, сказать, что мы погорячились и выдвинуть новую априорную модель. Так круг замыкается и всё повторяется с самого начала. Тут стоит сделать несколько замечаний. Любая априорная модель рано или поздно будет отвергнута под напором новых экспериментальных данных. Вопрос

только в том, хватит ли наших жизней, чтобы дождаться этого рокового момента или расхлёбывать, как обычно, придётся нашим потомкам? Каждая следующая априорная модель с необходимостью будет сложнее предыдущей, поэтому её будет трудней придумать и сложнее опровергнуть. И здесь мы сталкиваемся с концепцией «верификации» и «фальсификации» гипотез, предложенной Карлом Поппером ещё в 20-м веке. А в более широком контексте речь здесь идёт о том, что Томас Кун, тоже ещё в 20-м веке, назвал «Структурой научных революций». Вопрос в том, как новое знание, взаимодействуя со старым знанием, порождает революционные представления, меняющие парадигму развития науки, а, следовательно, и парадигму наших представлений о мире. Одно время в метрологических исследованиях было модно использовать байесовский подход, но, кажется, что эта мода уже сходит на нет, хотя ещё и остаются отдельные приверженцы.

Как видим, байесовский подход, хоть и возможен в принципе, не сулит нам райских куш. Поэтому не удивительно, что нашлись люди, которые задумались о том, нельзя ли вообще обойтись без информации о законе распределения? С некоторыми оговорками ответ на этот вопрос получился утвердительным. Так возникла непараметрическая статистика. Первая работа, которая привела к созданию непараметрической статистики, была опубликована в 1945 году американским инженером-химиком Френком Уилкоксоном. Ему было уже 52 года, и это была практически его первая публикация в области статистики. Вся вторая половина 20-го века ушла на построение теории, в которой непараметрическая статистика представлена как антипод классической. При этом стала ясна такая любопытная ситуация. Если представить себе, что в результате измерения возникает случайная величина с нормальным распределением, и в этом нет сомнений, то построение оценки неопределённости в рамках классической модели даст значения, например, доверительных интервалов, которое окажется более, чем в три раза уже, чем полученные для тех же данных значения непараметрических интервалов (это следует из так называемого неравенства Бахаду). Но если есть сомнения в верности клас-

сической модели, то непараметрическая модель по-прежнему будет давать «разумную» оценку неопределённости, в то время как классическая оценка может отличаться как угодно сильно. Значит, у нас есть выбор между «синицей в руках» и «журавлём в небе». Вот почему на практике всё чаще предпочитают непараметрические оценки, особенно в областях, где представление о нормальности изначально выглядит сомнительно, например, в медицинских исследованиях. Думается, что в метрологии похожая ситуация.

И всё-таки трехкратная разница в оценках неопределённости – это слишком много. Нельзя ли попробовать её как-то уменьшить? В 1950 году британский химик Джордж Бокс, переехавший в США и переквалифицировавшийся в прикладного статистика, ввёл понятие о «робастных» оценках. Идея была очень простая: нормальная теория и непараметрический подход – две крайности, поэтому между ними такая большая разница. Есть смысл попробовать найти такие методы построения оценок, в том числе и неопределённости, которые бы не были чувствительны к некоторым нарушениям некоторых предпосылок. Такие «устойчивые» оценки не будут бояться, скажем, нарушения нормальности, конечно в известных пределах. Так возникла теория робастной статистики. Здесь, как правило, результат не удаётся получить «голыми руками» – приходится интенсивно использовать компьютер, к чему компьютер уже давно привык. Американский статистик Джон Тьюки построил такую устойчивую оценку среднего значения, которую назвал «гофер-оценкой». Она не боится почти никаких нарушений, как Ноев ковчег не боится всемирного потопа, поскольку, как свидетельствует Библия, он построен из дерева «гофер».

Таким образом, бегло рассмотрев основные ситуации и возможные решения, мы видим, что выбор модели наших данных, то есть в данном случае закона распределения случайной величины, измерения которым мы занимаемся, представляет значительные трудности и часто требует консультации профессионального статистика. Это один из важных аргументов в пользу командного подхода к измерениям. Совместное обучение команды позволит со временем всем участникам увидеть общую картину и понимать советы статистика-профессионала.

В 1987 году увидела свет первая версия международного стандарта ИСО 9000. Она содержала в себе призыв делать любое действие безупречно правильно и безошибочно. А тут какие-то ошибки, как их не назови, да ещё в измерениях, без которых качество немислимо. В детерминированных головах членов ТК 176 ИСО, разработавшего стандарт ИСО 9000, это не совмещалось. Думается, что это противоречие стало одним из побудительных мотивов для разработки концепции «неопределённости». Само это слово ввёл в науку, видимо, Вернер Гейзенберг в 1927 году, предложив «принцип неопределённости» в квантовой физике. К тому же давно пора было отказаться от идеи оценивать «истинное значение», которого никто не видел, и которого может быть и вовсе нет на свете, и перейти к тому, что доступно эмпирически. Это всех устраивало: ни ошибок, ни погрешностей, всё шито-крыто. Первый международный нормативный документ появился уже в 1993 году. Так в измерениях началась эра неопределённости, и нормативные документы посыпались как из рога изобилия. Это была настоящая революция. Как всегда бывает в таких случаях, перемены вызвали решительное сопротивление. Давайте посмотрим, что, собственно, нам предлагают, что в этом хорошо, и что – плохо. Начнём с самого начала. Зачем вообще люди измеряют что бы то ни было? Конечно, чтобы использовать полученные в результате измерения знания для принятия некоторых важных решений. Какую роль в этих решениях играет то обстоятельство, что полученные в результате измерения знания могут оказаться несовершенными? Конечно, это не может не влиять на качество принимаемых решений и в некоторых случаях может привести к далеко идущим негативным последствиям. К сожалению, можно утверждать, что никакие измерения практически никогда не могут привести к безупречным знаниям. Мы обречены всегда на несовершенные измерения. И выбора нет. Можно ли как-то защититься от неустранимого изъяна всех измерений? Радикально – нет, но ослабить неблагоприятные последствия, всё-таки можно. Для этого имеет смысл как-то оценить возможные отклонения от результата или результатов измерений.

В классической метрологии эту роль взяли на себя доверительные границы для измеренной случайной величины. И лучше всего казались границы, построенные в рамках нормальной модели. Прекрасно, но в конечном счёте предстоит сравнить полученные границы с некоторыми требованиями того, кто собирался использовать результаты для принятия решений – заказчика измерения. Вот тут то и возникает момент истины. Хотим ли мы оказаться «в шкуре» человека, который продал результат измерений, утверждая, что он соответствует требованиям заказчика, а заказчик выяснил, что этот результат не соответствует этим требованиям? Неизбежно возникает вечный вопрос о надёжности построенных границ. Или, как теперь модно говорить, о рисках, связанных с принимаемыми решениями.

Ввести представление о концепции неопределённости проще всего, сравнивая её с классической концепцией погрешности. О первом различии мы уже упоминали: вместо «истинного значения физической величины» рассматривается «некоторая оценка среднего значения некоторой величины». В этом различии проявляются два важных момента. Во-первых, отказ от концепции «истинного значения», как от некоторой метафизической сущности, которая на практике никогда и никому не известна, и замена его на «эмпирическое среднее», что всегда можно «пощупать». Несомненно, это приблизило результат к «реальному миру», одновременно сделав его менее фундаментальным. Стало ясно, что сама «фундаментальность» ничем не была обеспечена: извечная сказка про «голового короля». Во-вторых, отказ от термина «физическая величина» в пользу термина «величина» открыл дорогу в метрологию измерениям, выполненным в неметрических шкалах. Значение этого шага трудно переоценить и мы поговорим об этом подробнее в разделе о шкалах.

Вместо погрешности вводится понятие неопределённости измерения, которое трактуется как параметр, связанный с результатом измерений и характеризующий рассеяние значений, которое обоснованно можно приписать измеряемой величине. Также как и для классической теории измерения, в качестве характеристик неопределённости используется среднее квадратичное откло-

нение (СКО) и доверительный интервал, которые в новой концепции называются «стандартная неопределённость» и «расширенная неопределённость». Как видим, новая концепция всё ещё находится в «цепких объятьях» классической. Думается, что это естественно, но ненадолго. Тем не менее, это всё равно большой шаг вперёд.

Неопределённости измерений, также как и погрешности измерений, можно классифицировать по различным признакам:

- по месту (источнику) их проявления (методические, инструментальные и субъективные);
- по их проявлению (случайные, систематические и грубые);
- по способу их выражения (абсолютные и относительные).

Неопределённости принято делить на две группы – А и В. Неопределённости типа А – это неопределённости, которые можно оценить статистическими методами на основе повторных (многократных) измерений. Неопределённости типа В – неопределённости, которые оцениваются не статистическими методами, а на базе научного суждения, основанного на всей доступной информации о возможной изменчивости измеряемой величины. При этом предлагается два метода оценивания:

- для неопределённости типа А – использование известных статистических оценок среднего арифметического и среднего квадратичного, на основании результатов измерений и опираясь в основном на нормальный закон распределения полученных величин;
- для неопределённости типа В – использование априорной нестатистической информации, опираясь в основном на равномерный закон распределения возможных значений величин в определённых границах.

Исходными данными для вычисления неопределённости типа А служат результаты многократных измерений входных величин уравнения измерения, полученные при проведении испытаний. В качестве данных для вычисления неопределённости типа В используют:

- информацию нормативных документов (ГОСТ и ТУ на изделие, данные о методах и средствах измерений и испытаний,

условия проведения испытаний, внешние воздействующие факторы и т.д.);

- данные предшествовавших измерений величин, входящих в уравнение измерений; сведения о виде распределения вероятностей;
- данные, основанные на опыте исследователя или общих знаниях о поведении и свойствах приборов и образцов;
- неопределённости констант и справочных данных;
- данные поверки, калибровки, сведений изготовителя о приборе и другие аналогичные данные.

В Таблице 1 приведено сопоставление терминов классической метрологии и концепции неопределённости. Представления об охвате возникают из-за того, что больше не действуют классические отношения между СКО и доверительными границами.

Оценивание результата измерений и его неопределённости проводится в следующей последовательности:

- составление уравнения измерений;
- оценка входных величин и их стандартных отклонений (неопределённостей);
- оценка измеряемой (выходной) величины и её неопределённости;
- составление бюджета неопределённости;
- оценка расширенной неопределённости результата измерений;
- представление результата измерений.

#### 1. Составление уравнения измерения

В концепции неопределённости под уравнением измерения понимается математическая зависимость между измеряемыми величинами  $X_1, X_2, \dots, X_k$ , а также другими величинами, влияющими на результат измерения  $X_{(k+1)}, X_{(k+2)}, \dots, X_m$ , и результатом измерения  $Y$ :

$$Y = f(X_1, X_2, \dots, X_k, X_{(k+1)}, X_{(k+2)}, \dots, X_m) \quad (1)$$

Величины  $X_1, X_2, \dots, X_m$  называются входными величинами, используемыми для оценивания неопределённости результата измерения, а результат измерения  $Y$  – выходной величиной измерения.

В качестве основы для составления уравнения измерения используется уравнение связи (в классическом понимании), т.е. зави-

симось  $Y = f(X_1, X_2, \dots, X_k)$ . Далее, в результате анализа условий измерений и используемых систем измерений, устанавливаются другие факторы, влияющие на результат измерений. При этом величины  $X_{(k+1)}, X_{(k+2)}, \dots$

$X_m$ , описывающие эти факторы, включают в уравнение (1), даже если их влияние на результат  $Y$  незначительно. Задача оператора – по возможности наиболее полно учесть все факторы, влияющие на результат измерения.

Таблица 1

Классическая теория погрешности	Концепция неопределённости
Погрешность результата измерения	Неопределённость результата измерения
Случайная погрешность	Неопределённость оцениваемая по типу А
Неисключённая систематическая погрешность	Неопределённость оцениваемая по типу В
СКО погрешности результата измерений	Стандартная неопределённость результата измерения
Доверительные границы результатов измерения	Расширенная неопределённость результата измерения
Доверительная вероятность	Вероятность охвата (покрытия)
Коэффициент (квантиль) распределения погрешности	Коэффициент охвата (покрытия)

2. Оценка входных величин и их стандартных отклонений (неопределённостей).

Пусть имеются результаты  $n_i$  измерений входной величины  $X_i$ , где  $i = 1 \dots m$ . Как известно, при нормальном распределении наилучшей оценкой этой величины будет среднее арифметическое

$$X_{cp\ i} = \frac{1}{n_i} \sum_{q=1}^{n_i} x_{iq} \quad (2)$$

Стандартную неопределённость типа А определяют как среднее квадратичное отклонение по формуле:

$$u_A(x_i) = u_A(x_{cp\ i}) = \sqrt{\frac{1}{n_i(n_i-1)} \sum_{q=1}^{n_i} (x_{iq} - x_{cp\ i})^2} \quad (3)$$

Для вычисления стандартной неопределённости по типу В используют:

- данные о предыдущих измерениях величин, входящих в уравнение измерения;
- сведения, имеющиеся в метрологических документах по поверке, калибровке и сведения изготовителя о приборе;
- сведения о предполагаемом вероятностном распределении значений величин,

имеющихся в научно-технических отчётах и литературных источниках;

- данные, основанные на опыте исследователя или общих знаниях о поведении и свойствах соответствующих (подобных) систем измерений и материалов;
- неопределённость используемых констант и справочных данных;
- нормы точности измерений, указанные в технической документации на методы и системы;
- другие сведения об источниках неопределённостей, влияющих на результат измерения.

Неопределённости этих данных обычно представляют в виде границ отклонения значения величины от её оценки. Наиболее распространённый способ формализации неполного знания о значении величины заключается в постулировании равномерного закона распределения возможных значений этой величины в указанных границах (нижней  $b_{i-}$  и верхней  $b_{i+}$ ) для  $i$ -ой входной величины. При этом стандартную неопределённость по типу В определяют по известной формуле для среднего квадратичного отклонения результатов измерений, имеющих

равномерный закон распределения:

$$u_B(x_i) = \frac{b_{i+} - b_{i-}}{2\sqrt{3}} \quad (4)$$

В случае других законов распределений формулы для вычисления неопределённости по типу В будут другие. В частности, если известно одно значение величины  $X_i$ , то это значение принимается в качестве оценки. При этом стандартную неопределённость вычисляют по формуле

$$u_B(x_i) = \frac{U_p}{k} \quad (5)$$

где  $U_p$  – расширенная неопределённость,  $k$  – коэффициент охвата. Если коэффициент охвата не указан, то, с учётом имеющихся сведений, принимают предположение о вероятностном распределении неопределённости величины  $X_i$ . Если известны граница суммы неисключённых систематических погрешностей, распределённых по равномерному (равновероятному) закону  $\theta(P)$  или расширенная неопределённость в терминах концепции неопределённости  $U_p$ , то коэффициенты охвата при числе неисключённых систематических погрешностей  $m > 4$ , зависит от доверительной вероятности. Коэффициент охвата  $k=1,1$  при  $P=0,95$ ;  $k=1,4$  при  $P=0,99$ .

Неопределённости входных величин могут коррелировать. Для вычисления коэффициента корреляции  $r(x_i, x_j)$  используют согласованные пары результатов измерений  $(x_{iw}, x_{jw})$ , где  $w = 1, 2, \dots, n_{ij}$ ;  $n_{ij}$  – число согласованных пар результатов измерений  $(x_{iw}, x_{jw})$ . Вычисления проводят по известной формуле из статистики:

$$r(x_i, x_j) = \frac{\sum_{w=1}^{n_{ij}} (x_{iw} - x_{cp i})(x_{jw} - x_{cp j})}{\sqrt{\sum_{w=1}^{n_{ij}} (x_{iw} - x_{cp i})^2 \sum_{w=1}^{n_{ij}} (x_{jw} - x_{cp j})^2}} \quad (6)$$

Значимость коэффициента корреляции определяется критерием отсутствия или наличия связи между аргументами.

3. Оценка измеряемой (выходной) величины и её неопределённости.

Оценку измеряемой величины  $Y$  вычисляют как функцию оценок входных величин

$X_1, X_2, \dots, X_m$ , по формуле (1), предварительно внося на все источники неопределённости, имеющие систематический характер, – поправки.

Вычисление суммарной неопределённости выходной величины проводят по тем же формулам, которые используются для расчёта погрешностей косвенных измерений в классической концепции погрешности измерений.

В случае некоррелированных оценок входных величин, суммарную стандартную неопределённость  $u_c(y)$  вычисляют по формуле

$$u_c(y) = \sqrt{\sum_{i=1}^m \left(\frac{df}{dx_i}\right)^2 u^2(x_i)} \quad (7)$$

4. Составление бюджета неопределённости.

Под бюджетом неопределённости понимается формализованное представление полного перечня источников неопределённости измерений по каждой входной величине с указанием их стандартной неопределённости и вклада их в суммарную стандартную неопределённость результата измерений.

5. Оценка расширенной неопределённости результата измерений.

Расширенная неопределённость равна произведению стандартной неопределённости  $u(y)$  результата измерений на коэффициент охвата  $k$ :

$$U(y) = k u(y).$$

Руководство по неопределённости рекомендует рассматривать все результаты измерений при доверительной вероятности (вероятности охвата)  $P=0,95$ . При этой вероятности можно определить число степеней свободы по эмпирической формуле Уелча-Саттерзвайта

6. Представление результата измерений.

При представлении результатов измерений Руководство рекомендует приводить всю информацию, позволяющую проанализировать и / или повторить весь процесс получения результата измерений и вычисления неопределённостей, а именно:

$$v_{eff} = \frac{u^4_c}{\sum_{i=1}^m \frac{u^4(x_i)}{v_i} \left(\frac{df}{dx}\right)^4} \quad (8)$$

- алгоритм получения результата измерений;
- алгоритм расчёта всех поправок для исключения систематических погрешностей и их неопределённой;
- неопределённости всех используемых данных и способы их получения;
- алгоритмы вычисления суммарной и расширенной неопределённости, включая значение коэффициента охвата  $k$ .

Таким образом, в документах по результатам измерений следует представлять:

$u_c$  – суммарную неопределённость;

$U_p$  – расширенную неопределённость;

$k$  – коэффициент охвата;

$u_i$  – данные о входных величинах;

$v_{\text{eff}}$  – эффективное число степеней свободы.

Не стоит далее рассматривать здесь детали и особенности концепции неопределённости. Отметим лишь её достоинства и недостатки. Самое главное достоинство этого подхода – гораздо более надёжное и, следовательно, связанное с гораздо меньшими рисками, суждение о действительной неопределённости, присущей данному измерению. Из этого в свою очередь вытекают такие следствия, как конкурентные преимущества, связанные с большей надёжностью результатов, снижение рисков, связанных с судебными издержками. Кроме того, в этом подходе повышается внимание к деталям и нюансам измерительного процесса. А это значит, что становится доступной важная информация, позволяющая совершенствовать все аспекты измерения. Конечно, список достоинств можно продолжить, но давайте лучше сосредоточимся на недостатках. Вот главные из них: это сложнее, как правило, дольше, требует обучения операторов, обычно расширяет границы области неопределённости. Всё вместе означает, что получение полного результата будет стоить дороже, времени для этого потребуется больше, значит производительность труда измерителей снизится, понимание результатов пользователем потребует дополнительного обучения, а всю нормативную базу (а это – десятки тысяч документов!) предстоит переделать, да ещё перевести на разные языки. А если мы захотим получить результаты, сравнимые с классическими, то потребуется значительное число

дополнительных измерений, а это снова время, деньги, пропускная способность измерительных служб и прочее.

Вроде получается, что ещё не ясно, что лучше: классика или модерн. Но, с другой стороны, международные документы настаивают на обязательном использовании именно концепции неопределённости. Видимо, они прикинули, что существенное повышение качества результата оправдывает все дополнительные затраты и неудобства. А в международных проектах, например, при сличениях результатов измерений в разных измерительных лабораториях, да и при поставках продукции за рубеж, оценивание неопределённости уже стало неизбежным. Чем скорее мы прекратим сопротивление и займёмся делом, тем лучше.

#### **Мониторинг измерительных систем. Контрольные карты Шухарта.**

Есть большая разница между отдельными измерениями и, например, массовым контролем качества постоянно выпускаемой продукции. В первом случае всё можно заранее продумать и тщательно организовать, как, например, при проведении эксперимента Майкельсона – Морли. Что же касается второго случая, то здесь мы попадаем в объятия системы менеджмента качества со всеми неизбежно вытекающими из неё следствиями, такими, как, скажем, требования стандарта ИСО 9000: 2015 [3] и стандарта ИСО/МЭК 17025: 2017[2]. В этом случае мало наладить измерительную систему, важно ещё, чтобы все достигнутые качества первого измерения повторялись из раза в раз на протяжении сколь угодно долгого времени [1]. Ясно, что это несоизмеримо более сложная задача.

Средством решения задач такого масштаба служит мониторинг состояния измерительной системы во времени, то есть систематическое наблюдение состояния системы, чтобы иметь возможность своевременно вмешаться, если что-то пойдёт не так. А лучший из известных инструментов мониторинга – это контрольная карта, предложенная Уолтером Шухартом в 1923 году. Она представляет собой простой график, где по горизонтальной оси в выбранном масштабе откладывается время или какой-нибудь показатель, связанный со временем, например,

последовательные номера произведённых изделий, а по вертикальной оси – какая-то характеристика изделия, например, его длина или концентрация углерода в металле, из которого сделано это изделие. Такое представление данных в виде их развёртывания во времени позволяет оценить их эмпирическое среднее и их вариабельность относительно этого среднего, которую можно выразить, например, в терминах квадратичной ошибки. Естественно думать, что эта вариабельность как раз и характеризует способность измеряемой системы к вариации, хотя бы на данном отрезке времени.

Можно ли говорить о том, что присущая системе вариабельность сохраниться в будущем? Иными словами, можно ли прогнозировать поведение системы по прошлым данным, упорядоченным во времени? Это же извечная человеческая мечта! Оказывается, что сама карта может пролить свет на эту проблему. Действительно, если нанести на контрольную карту линию, параллельную оси времени и идущую на высоте, соответствующей среднему арифметическому на вертикальной оси, и прибавить к среднему три квадратичных ошибки, как предлагает Шухарт, а потом отнять от среднего те же три квадратичных ошибки, то можно провести ещё две линии, которые параллельны линии среднего, но одна из них идёт выше, а другая – ниже линии среднего. Они образуют полосу, внутри которой должны оказаться практически все результаты измерений. Если хоть одна экспериментальная точка окажется вне этой полосы, неважно выше или ниже, то система будет не стабильной, не статистически управляемой, а при такой системе предсказания её будущего состояния не могут быть надёжными. Но этого мало. Даже если все точки лежат внутри полосы, всё равно они могут нести в себе информацию о трендах, регулярных колебаниях или иных характерных особенностях изучаемой системы. Во всех таких случаях предсказание оказывается невозможным.

Более того, во всех таких случаях система нуждается во вмешательстве ради возвращения её в статистически стабильное состояние. Работать со статистически неуправляемой системой не имеет смысла, поскольку

её поведение непредсказуемо. Но как же вернуть систему в статистически управляемое состояние? Снова нам на помощь приходит команда, которая осуществляет данное измерение. Чтобы команда могла помочь в этом важном деле, её надо вооружить соответствующим инструментарием. Подходящий инструментарий был разработан в Японии после Второй мировой войны профессором Исикава Каору и его учениками. Он получил широкое распространение во всём мире и известен как «семь простых инструментов статистического контроля качества». Эти инструменты предназначены для регулярного сбора информации о процессе, её наглядного представления и предварительного анализа. Благодаря данным, собранным с помощью семи инструментов, команда получает информацию для выдвижения гипотез о возможных путях и методах возврата процесса измерения в управляемое состояние. Остаётся «только» проверить эту гипотезу экспериментально. Для этого удобно пользоваться ещё одним инструментом, который Эдвардс Деминг привёз в Японию в 1950 году под именем «цикла Шухарта». Японцы стали называть его «циклом Деминга», а мы теперь называем его «циклом Шухарта – Деминга». Он представляет собой стандартный алгоритм проверки гипотез, сформулированный в удобной форме: «планируй – делай – проверяй – действуй». Предполагается, что этот цикл будет повторяться, меняя неудачные гипотезы на новые, до тех пор, пока не удастся достичь стабильного состояния. Деятельность по возвращению системы в стабильное состояние будет иметь систематический характер, поскольку стабильное состояние не естественно, чего нельзя сказать о нестабильном состоянии. Борьба с энтропией – это навсегда, но всё-таки время от времени мы будем наслаждаться стабильными состояниями, во время которых возможны как прогноз, так и совершенствование системы.

Прежде чем идти дальше, сделаем ещё одно важное замечание. Ясно, что для того, чтобы пользоваться новыми понятиями, надо дать им определения. Но не всякие определения подходят, не всякими удобно пользоваться. Шухарт и Деминг призывают

нас пользоваться так называемыми «операциональными» определениями, представление о которых ввёл американский физик и философ, лауреат Нобелевской премии Пол Бриджмен в 1928 году. Смысл таких определений заключается в том, чтобы оно содержало, если возможно, алгоритм построения данного понятия с указанием измерений, которые проводятся при его построении. Так операционным определением статистически управляемого состояния будет контрольная карта, в которой все результаты измерений укладываются в полосу, и в них нет видимых структурных особенностей. Для перехода в неуправляемое состояние должна быть «причина», которая обычно называется «особой». А вариация в управляемом состоянии объясняется «обычной» причиной.

Ясно, что при длительной эксплуатации любой измерительной системы неизбежны ситуации, где требуются наладки, настройки, юстировки измерительных систем, то есть их обслуживание и ремонт. Поэтому мы вынуждены обсудить этот круг вопросов. Обслуживание измерительных систем в принципе не отличается от обслуживания любого другого оборудования, разве что оно часто «тоньше» и требует более аккуратного и более квалифицированного обращения. Этому приходится специально обучать сотрудников. Поэтому часто бывает так, что обслуживают оборудование одни люди, а работают на нём – другие. Это тем более требует организации командной работы. В 70-е годы прошлого века в Японии возник новый подход к обслуживанию и ремонту оборудования, который, думается, надо сделать обычным для обслуживания измерительных систем. Он существенно отличается от концепции ППР – планово-предупредительного ремонта, причём он гораздо выгодней экономически. Выгода возникает в связи с тем, что создатели этого подхода в полной мере обладают тем, что называется статистическим мышлением, поэтому они не проводят профилактических работ, когда в них нет необходимости. Из теории надёжности технических систем известно, что новое оборудование сначала часто отказывает. Это связано с освоением персоналом навыков работы с новым оборудованием и процессами прира-

ботки самого оборудования. Затем наступает период нормальной эксплуатации системы и её поломки и отказы наблюдаются относительно редко. Но со временем всякая система начинает стареть, что неизбежно ведёт к постепенному росту числа отказов в единицу времени. В конце концов оборудование приходит в негодность и его приходится либо ремонтировать, либо заменять.

Японский подход, который называется ТРМ (мы уже упоминали его во введении), не имеет устойчивого перевода на русский язык. Предпочтительным видится термин «Всеобщая эксплуатация оборудования». Он предполагает создание команды, в которую входят все, кто работают с этим оборудованием, то есть операторы, наладчики, менеджеры, а также специалисты по метрологии, статистики и, возможно, другие специалисты. В отличие от команды, о которой мы говорили выше, и которая предполагает добровольное участие, в данном случае речь идёт об административной структуре. Создав команду, администрация организует её систематическое обучение, в программу которого входят: изучение материальной части оборудования, теория его работы, классификация возможных отказов и поломок, методы ранней диагностики отказов, охрана труда и техника безопасности. Кроме того, команду обучают средствам и методам сбора и первичной обработки информации о работе оборудования и об его состоянии. Обычно это «семь простых инструментов статистического контроля качества». А ещё их знакомят с началами методов бережливого производства, прежде всего, с концепцией 5С, предназначенной для создания и поддержания порядка на рабочих местах, что полезно всегда.

После первоначального обучения команда начинает регулярно собирать данные о работе оборудования и собираться для их обсуждения. Возникает рефлексия, направленная на осмысление собираемой информации, на выдвижение гипотез о возможностях совершенствования работы. Попутно может возникнуть информация, важная для тех, кто разрабатывает следующие поколения оборудования, на котором мы работаем. Вывод прост: не имеет смысла «просто работать на оборудовании, просто его эксплуатировать»,

поскольку при этом теряется огромная бесценная информация, помогающая понимать, улучшать, совершенствовать все системы и процессы, связанные с оборудованием. И этот вывод универсален. Он относится ко всему, что мы делаем или собираемся делать.

Вернёмся к мониторингу измерительных систем. В сущности, он предназначен для того, чтобы минимизировать наши потери, возникающие из-за того, что иногда мы ошибочно принимаем статистически управляемый процесс за неуправляемый. Тогда мы вмешиваемся в нормально работающий процесс, пытаясь вернуть его в управляемое состояние, а это, конечно, делает его неуправляемым. Но бывает и наоборот, когда мы благодушно полагаем, что всё в порядке, что процесс управляем, а он уже утратил это важное состояние. И мы ничего не делаем, когда ситуация требует вмешательства. Обе ошибки неизбежны, но контрольная карта Шухарта минимизирует число случаев их появления. Ни глубокие знания, ни общие соображения, ни большой практический опыт не могут конкурировать с картой Шухарта. Карты, в среднем, всегда лучше.

Существование управляемого процесса вовсе не означает отсутствие ошибок и дефектов. Оно говорит лишь о том, что они случайны, и что пределы их чисел предсказуемы. Да и вообще управляемость ведь не цель, а только условие, позволяющее заниматься непрерывным совершенствованием. Только совершенствование способно повлиять на среднее число ошибок или дефектов, а, следовательно, и на экономику. Когда речь идёт о массовых измерениях, выполняемых постоянно во многих лабораториях и в разных странах, проблема управляемости включает в себя ещё различия разных экземпляров оборудования и разных исполнителей.

Настройка, наладка, юстировка измерительной системы существенно зависит от статистической управляемости этой системы. Если система статистически неуправляема, нестабильна, то её нет смысла настраивать. Вместо этого самое время заняться созданием команды, которая с помощью семи простых инструментов может собрать информацию, чтобы на её основании выдвинуть содержательную вероятную гипотезу

о причине разладки системы и разработать процесс возврата в управляемое состояние, после чего естественно запустить цикл Шухарта – Деминга для поиска стабильного состояния. А когда это получится, дальнейшая настройка не имеет смысла, что прекрасно иллюстрируют эксперименты с воронкой, которые предлагает Деминг. Значит в стабильном состоянии любая попытка настройки только ухудшает точность результата, и даже может разрушить стабильность, не говоря уж о том, что при этом увеличиваются затраты, растут потери, снижается конкурентоспособность, а в нестабильном состоянии – она не имеет смысла. Все элементы измерительной системы, включая людей, должны находиться в статистически управляемом состоянии. Иначе измерение становится профанацией.

**Пробоотбор и выборки по Демингу.** Во многих случаях измерений нам недоступен весь объект измерения и можно воспользоваться только его частью, называемой выборочной пробой (образцом). Особенно это характерно для аналитической химии. Кроме того, измерения могут приводить к разрушению объекта или образца, тогда они называются разрушающими, как, например, при измерении прочности на разрыв стального стержня, или измерения могут быть не разрушающими, как, например, при измерении длины того же стержня. При разрушающем характере измерений выборочный процесс становится неизбежным.

Важно ещё различать измерения в потоке, например, производимой продукции по мере её производства, и однократные или единичные измерения. Первый случай гораздо более интересен, поэтому мы на нём остановимся. В этом случае мы рассматриваем систему, которая в свою очередь состоит из двух взаимодействующих систем: производственной системы, дающей продукцию и измерительной системы, вырабатывающей информацию, важную для принятия решений. Если мы будем измерять каждое произведённое изделие, то получится сплошной контроль. Классические представления говорят нам, что это по крайней мере экономически не целесообразно. Да и не оправдано, поскольку выборочных измерений вполне

достаточно. Но всё оказалось не так просто. Профессор Сигео Синго в Японии в 70-е годы прошлого века предложил подход, названный пока-ёкэ. Смысл этого японского термина можно передать на русском языке словами: «защита от непреднамеренных нарушений». Суть дела сводится к тому, что почти во всякий производственный процесс можно встроить внутреннюю систему измерений (обычно, косвенных), которые автоматически останавливают процесс при выявлении каких-либо нарушений. И работа не может продолжаться до устранения обнаруженных несоответствий. Практически это эквивалентно сплошному контролю, но без его чрезвычайных затрат. Синго предложил сотни инженерных решений, способных обеспечить реализацию этой идеи.

Более того, практически в то же время доктор Деминг в США развил представления о статистически управляемых системах, с которыми мы уже сталкивались выше. Применение этой концепции к теории выборочного метода привело к неожиданным результатам. Классическая теория развивалась на протяжении всего прошлого века и пришла к идее построения планов выборок в зависимости от приемлемого риска и приемлемых долей несоответствий в партии продукции. Додж и Ромиг в США построили таблицы планов выборок, реализованные в знаменитом американском военном стандарте MS105E, который был протипажирован в большинстве стран мира, в том числе и странах СНГ. Этот стандарт, как и вся классическая теория, не учитывал состояния системы, из которой предполагается взять выборку. Но, если система находится в статистически неуправляемом состоянии, то не имеет смысла вообще брать выборку, остаётся только сплошной контроль, на котором далеко не уедешь. Значит в неуправляемой системе надо начинать с возврата её в управляемое состояние. Алгоритм известен.

Рано или поздно настаёт момент, когда система достигает статистически управляемого состояния. И тут выясняется, что никакие выборки оказываются просто не нужными для получения информации о системе. Всё, что нужно, содержится в текущих оценках среднего процесса и выборочного разма-

ха, полученных на контрольной карте, свидетельствующей о том, что нет оснований считать процесс неуправляемым. Здесь можно наконец менеджменту заняться попытками радикального улучшения процесса, но любые настройки, наладки и проч., не требуются, что хорошо видно из экспериментов с воронкой. Так что вопрос об объёме выборки отпадает.

Но радоваться рано. Статистически управляемое состояние не вечно. И нам важно зафиксировать момент, когда возникнут первые признаки разладки системы. Единственное доступное средство мы уже обсуждали – это мониторинг системы. Конечно, снова нужен план выборки. Но он будет гораздо менее затратным, чем планы в традиционной схеме, поскольку у мониторинга иная цель, чем у выборочного контроля. Понятно, что при отборе образцов для измерений в ходе мониторинга важно, как обычно, использовать процедуру рандомизации. И конечно, к планам мониторинга, как и ко всему на свете, приложима идея непрерывного совершенствования, к которой мы ещё вернёмся.

Таким образом, для успеха измерений важно, чтобы производственная система и измерительная система одновременно находились в статистически управляемом состоянии.

Между получением образца и самим процессом измерения часто лежит ещё процесс подготовки образца к измерению. Так, если, например, мы хотим посмотреть под микроскопом структуру некоторого образца металла или сплава, то нам предстоит создать на образце горизонтальную поверхность, затем её шлифовать и полировать, а потом травить специальным раствором, чтобы выявить интересующую нас структуру и провести на ней соответствующие измерения. В аналитической химии встречаются весьма разнообразные процессы подготовки пробы к анализу, которые могут включать, например, измельчение, растворение, разделение, выпаривание, кристаллизацию и многие другие процессы. Их цель – обеспечение требуемой точности анализа. При этом, конечно, каждая операция в процессе пробоподготовки неизбежно вносит свой вклад с неопределённостью конечного результата. Для разработки

требуемого процесса пробоподготовки часто требуются методы планирования эксперимента и экономический анализ. Вот вам ещё один аргумент в пользу командной работы.

**Стандартные образцы.** Как ни крути, а результат, выданный измерительной системой, надо с чем-то сравнить [1]. Причём дважды. Сначала с неким эталоном или стандартным образцом, чтобы понять, например, какой концентрации интересующего нас химического элемента соответствует, скажем, высота пика на кривой, нарисованной измерительной системой. А затем нам предстоит сравнить полученную концентрацию с требованиями заказчика с техническими условиями на продукцию или с любым другим условием, важным для лица, которое будет принимать решение на основе, в частности, полученного нами значения концентрации. И при этом, конечно, не забыть об оценке элемента неопределённости, присущего данному результату.

Где же взять подходящий эталон? Оказывается, это длинный вопрос. Чтобы на него ответить, надо начать издалека. Есть на свете романтически настроенные люди, которые полагают, что если вы купили, например, в одной стране килограмм картошки, которую взвесили на весах с точностью до одного грамма, а потом привезли свою покупку в другую страну, то взвешивание её на других весах того же класса точности должно показать тот же вес, с той же неопределённостью. Велики ли шансы, что будет именно так, как описано? Думается, что шансы не велики. И если для картошки это не столь важно, то во многих случаях это имеет огромное значение. Поэтому метрология исповедует принцип «единства измерений». Результат измерения плюс его неопределённость не должны в статистическом смысле различаться, в какой бы точке земного шара они не были проведены. Тогда мы не будем волноваться по поводу нашей картошки.

Но как можно этого достичь? В настоящий момент в мире реализована следующая идея. Создана международная организация по метрологии, которая хранит образцы (эталон) всех основных мер, используемых людьми. Благодаря этому теперь достаточно сличить тот измерительный инстру-

мент, которым мы пользуемся с эталоном, и если различия статистически не значимы, то пользоваться нашим измерительным инструментом так, как будто мы работали с самим эталоном. Звучит красиво, но на практике не работает по многим причинам. Прежде всего, одним эталоном трудно обойтись, поэтому обычно создаются «вторичные» эталоны, обычно на уровне государств. Хранение и поддержание эталонов, дело настолько дорогое и ответственное, что кроме государства за него просто некому взяться, а без этого – не обойтись. Но и этого не достаточно, поскольку эталонов на все случаи жизни не напасёшься. Приходится производить ещё «стандартные образцы» или «меры», которые можно проследить до вторичных эталонов. Тут возникает важное для нас слово «прослеживаемость». Важно проследить путь от первичных эталонов, до непосредственных конкретных измерений. Не секрет, что каждый следующий шаг в цепочке прослеживаемости неизбежно ведёт к росту неопределённости конечного результата. Поэтому не удивительно, что к первичным эталонам предъявляются фантастические требования по точности, воспроизводимости и стабильности во времени.

Конечно, все люди в принципе должны понимать, как это устроено, но на практике мы обычно имеем дело со стандартными образцами или мерами, их мы и будем рассматривать в дальнейшем. Производство стандартных образцов, особенно в аналитической химии, – это отрасль производства, к которой так и надо подходить. Её особенность – высокие требования к характеристикам, которые не остаются постоянными во времени: жизнь постоянно их ужесточает. Она остро нуждается в современной системе менеджмента качества (речь идет о системе, а не о сертификате). В производстве стандартных образцов можно увидеть практически все проблемы, о которых мы говорили выше, плюс всё то, что характерно для производства. Пусть, например, мы производим некоторый сплав, концентрация лигирующей добавки в котором может меняться от 0 до 5%. После того, как мы провели очередную плавку, мы хотим знать, сколько же этой добавки на самом деле оказалось в сплаве в

результате данной плавки? Тогда нам предстоит заказать специализированной организации, или, на худой конец, сделать самим серию образцов нашего сплава с заранее заданными концентрациями этой добавки в интересующем нас диапазоне. Сколько и каких образцов надо изготовить – это задача планирования эксперимента, и дань традиции здесь часто приводит к потерям. Мы обсудим это подробнее, когда вскоре доберёмся до градуировок. Это не обязательно должны быть сплавы, аналогично можно говорить о любых материальных системах.

**Градуировочные графики и «обратная» регрессия.** Итак, нам нужны стандартные образцы, чтобы иметь возможность с их помощью построить «градуировочные графики», с помощью которых, в конечном счёте, измерительный сигнал переводится на «язык» предметной области. Измерительный сигнал может говорить на языке, например, «степени почернения фотопластинки» или «изменения цвета раствора», или «некоторой кривой, которую рисует компьютер, встроенный в измерительную систему», а мы хотим получить ответ на языке, например, концентраций некоторых компонентов. Естественным образом получается график в декартовых координат, где по горизонтальной оси откладываются значения, например, концентраций соответствующих стандартных образцов, которые заранее известны, а по вертикали откладываются эмпирические значения информационного сигнала. В результате на плоскости возникает график, позволяющий построить некоторую математическую модель, часто линейную. Для построения модели, как правило, используется метод наименьших квадратов. И в этом пока нет ничего плохого. Но дальше для оценок неопределённости используется классическая модель регрессионного анализа, и вот тут то и возникают две проблемы. Первая связана с так называемой «обратной регрессией». Дело в том, что при построении градуировочного графика на горизонтальной оси откладываются значения, известные нам с очень большой точностью, а на вертикальной – случайные величины, которые порождают неопределённость. Но когда мы начинаем пользоваться этим графиком,

смысл осей меняется. Теперь мы эмпирически определяем информационный сигнал, а считываем значение концентрации. И нас теперь интересует неопределённость относительно оси концентраций. На практике часто не понимают и не учитывают это различие. Понятно, что это ведёт к серьёзным ошибкам. Вторая проблема более фундаментальна. В модели классического регрессионного анализа кроме нереалистичного требования нормальности распределения измеряемой случайной величины, требуются ещё безошибочные знания о второй переменной, независимость, однородность дисперсии и ряд других, вовсе не реалистичных предположений. Несомненно, нужна глубокая ревизия сложившегося положения.

**Стандартизация и непрерывное совершенствование.** Если говорить о массовых измерениях, особенно в промышленности, или о единстве измерений, становится ясно, что нельзя обойтись без стандартизации всех аспектов измерительного процесса. И мы всегда стремимся чётко стандартизовать этот процесс. Это настолько очевидно, что даже не возникает никаких дискуссий. Однако, у этого есть и другая сторона. Любое измерение должно нести в себе не только результат и его неопределённость, важные для принятия решений, но и некоторую информацию, служащую для процесса рефлексии, для осмысливания текущей ситуации и обдумывания возможных путей её дальнейшего улучшения, ибо в конечном счёте именно непрерывное совершенствование оставляет надежду на сохранение организации в непрерывной конкурентной борьбе, да и прогресс вообще любит рядиться в одежды непрерывного совершенствования. Этим принципом руководствуются все современные концепции менеджмента. И здесь видится противоречие, которое нуждается в срочном обсуждении.

**Оптимизация и планирование экспериментов.** На предыдущих страницах не раз встречалась фраза о том, что та или иная задача – относится к области планирования экспериментов. Что же это значит? Когда люди сознательно и целенаправленно проводят некоторые эксперименты, за ними всегда стоит или стоят некоторые гипотезы. Благо-

даря этому у эксперимента всегда есть цель – отвергнуть или временно принять проверяемую гипотезу. Именно поэтому у эксперимента всегда есть конкретная цель. И об успехе или неудаче эксперимента можно судить по тому, насколько удалось достигнуть этой цели. Но достижение успеха возможно разными путями, например, при разном числе, проведенных опытов. Ясно, что достижение поставленной цели при наименьшем возможном числе опытов – это благо, если конечно соблюдены все дополнительные требования к точности, к возможным рискам и т. д. Планирование экспериментов – это наука о том, как достигать поставленной цели при минимальных возможных затратах, прежде всего, при наименьших числах опытов. Оно иногда используется в метрологических задачах, но почему-то очень однобоко. Как правило, это однофакторные и двухфакторные планы дисперсионного анализа. Этого совершенно не достаточно. Задача, например, разработки алгоритма анализа, несомненно, принадлежит к классу задач планирования эксперимента, но в литературе встречается очень мало примеров такого рода. И, как правило, это следствие отсутствия командного подхода к формулировке задачи, переоценка индивидуального опыта химика-аналитика. Это огромная область, сулящая резкий рост качества разработок и значительную экономию времени и других ресурсов. Тоже самое можно сказать и о разработке оборудования измерительных систем, и о многих других метрологических случаях.

**Математическая теория измерений. Шкалы.** Волею судьбы у метрологии есть строгая математическая теория, которая помогает понимать и анализировать многие процессы, происходящие в метрологии. До недавнего времени метрология открешивалась от измерений, которые касались «не физических величин». Речь шла об экспертных суждениях и вообще о всяческой «субъективной» измерительной информации. Трудно понять, с чем это связано. Ведь ещё со времени знаменитой дискуссии Н. Бора и А. Эйнштейна было ясно, что ни при каких обстоятельствах даже для самых автоматизированных измерительных систем нельзя

изъять человека из процесса измерений. Но тогда «измерение физических величин» – это миф. Мы убеждены, что неметрические шкалы должны вернуться в лоно метрологии и занять в ней подобающее место.

**Международные стандарты в области метрологии и в смежных областях, и их переводы.** В международной метрологии создан впечатляющий комплекс нормативных документов, многие из которых уже переведены. В целом они свидетельствуют о выдающихся достижениях в области метрологии. Хотя, конечно, среди них встречаются и неточности, и прямые ошибки, и неудачно выраженные мысли. Но если мы обратимся к переводам этих документов, то будем поражены огромным числом прямых ошибок, неточностей, пропусков и другого брака. Думается, что существующая ситуация нетерпима. Она требует немедленного вмешательства. А её главная причина кроется в отсутствии командной работы. Перевод стандарта – сложная задача, которая под силу только дружной команде профессионалов в различных областях, рассматриваемых в соответствующем стандарте.

**Проектирование, конструирование и совершенствование измерительных систем.** Традиция рассматривает эту область отдельно от метрологии. Думается, что эту важнейшую область надо обязательно рассматривать вместе с метрологией. Хотя бы потому, что важно наладить связь между опытом людей, работающих на соответствующем оборудовании, и опытом тех, кто разрабатывает новые поколения этого оборудования. Само по себе – это обычная область человеческой деятельности, нуждающаяся в эффективном менеджменте и в эффективной системе менеджмента качества.

**Компьютерные системы «Большие данные».** Мир быстро меняется. Теперь компьютер как часть измерительной системы – не редкость. Вычислительные мощности быстро растут. Это не может не оказать сильного воздействия на многие аспекты метрологии. Мы на пороге новых возможностей. Важно быть к этому готовыми.

#### **Заключение.**

В этом тексте есть общие отсылки к некоторым источникам справочного характе-

ра, хотя мы готовы сделать их буквально под каждой фразой. И собираемся сделать это в будущем в других публикациях. Но пока их отсутствие – наш выбор. Кажется важным выделить и сделать удобными для обсуждения основные идеи без отвлечения на авторитеты. Метрология – на пути больших перемен. Эти

перемены витают в воздухе, прослеживаются при решении различных задач. И наша цель описать состояние, которое сейчас переживает метрология, обозначит ключевые точки и спорные моменты. А по сути – смоделировать первые шаги, которые позволят переменам в метрологии осуществиться.

### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1. Кумэ Х. Статистические методы повышения качества / Х. Кумэ. – М.: Финансы и статистика, 1990.
2. Международный Стандарт ISO/IEC 17025 // Общие требования к компетентности испытательных и калибровочных лабораторий. Третья редакция 2017-11.
3. Системы менеджмента качества – Основные положения и словарь // Международный ISO Стандарт 9000. Четвертая редакция, 2015-09-15.

### REFERENCES

1. Kumje, H. (1990). *Statisticheskie metody povyshenija kachestva [Statistical methods of quality improvement]*. Moscow: Finansy i statistika [in Russian].
2. Mezhdunarodnyj Standart ISO/IEC 17025 [International Standard ISO / IEC 17025]. *Obshhie trebovanija k kompetentnosti ispytatel'nyh i kalibrovocnyh laboratorij. Tret'ja redakcija 2017-11* [in Russian].
3. Sistemy menedzhmenta kachestva – Osnovnye polozhenija i slovar' [Quality management systems – Fundamentals and vocabulary]. *Mezhdunarodnyj ISO Standart 9000. Chetvertaja redakcija, 2015-09-15* [in Russian].

#### **Адлер Юрий Павлович**

Кандидат тех. наук, профессор  
Национальный исследовательский технологический университет «МИСиС»  
119049, г. Москва, Ленинский проспект, 4

#### **Adler Jurij**

PhD, Full Prof.  
National Research Technological University  
«MISIS»  
4, Leninsky Ave., Moscow, 119049, Russia

Email: [claireiv@rambler.ru](mailto:claireiv@rambler.ru)

Цитування: Адлер Ю. П. Метрологія: где спотыкаемся? / Ю. П. Адлер // Аспекти публічного управління. – 2019. – Т. 7 – № 3. – С. 6-26.

Citation: Adler, J.P. (2019). Metrologija: gde spotykaemsja? [Metrology: where do we stumble?]. *Public administration aspects*, 7 (3), 6-26.

Стаття надійшла / Article arrived: 03.02.2019

Схвалено до друку / Accepted: 05.03.2019

## Передумови формування та предиктори реалізації державної антикорупційної політики в Україні

*Крушельницька Таїсія, Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України*

Корупція в державному управлінні України, яка є соціально-економічним явищем, досліджується як множинність дій посадових осіб державної служби, що виникає в процесі реалізації їхніх повноважень і побудови відносин і зв'язків зі зловживанням політичним чи громадським авторитетом заради особистої вигоди. Проведено аналіз передумов формування та теоретичного обґрунтування передвісників реалізації державної антикорупційної політики. Корупція проявляється через такі інституційні деформації, як інституційні обмеження, правові тягарі, викривлення морально-етичних стандартів посадових осіб, толерантність суспільства до корупції.

Основними передумовами формування антикорупційної політики є: набір зовнішніх і внутрішніх факторів механізмів громадської та управлінської діяльності, обтяжений історичною спадщиною адміністративно-командної системи радянської доби; формування світогляду державного службовця, в якому спільна мета зайняття посади є явищем, подібним до синекур; особливість професійної державно-управлінської діяльності, що визначається органами державної влади окремих осіб, яка є виключним привілеєм та відповідальністю посадових осіб; наявність правових преференцій, які передбачають нерівність громадян у доступі до суспільно корисних вигод, які спотворюють розуміння правової рівності громадян і є основою корупції; наявність ефективного зарубіжного досвіду в реалізації антикорупційної політики, заснованої на співпраці державних установ з приватним сектором та громадськістю, є довгостроковим і складним.

Основними предикторами, які стануть якісними та кількісними орієнтирами для зміни тенденції реалізації антикорупційної політики, є зменшення частки заходів, спрямованих на залучення корупційних важелів, зниження частки тіньової економіки, підвищення індексу корупції в Україні за п'ять років в середньому, принаймні, до 60-65, створення передумов для абсолютної відмови від корупції, повна відсутність толерантності до будь-яких, навіть мінімальних, проявів корупції.

**Ключові слова:** корупція; державне управління; антикорупційна політика; передумови; прогнозовані предиктори; морально-етичні норми; синекура

## Background for the formation and predictors for the implementation of state anti-corruption policy in Ukraine

*Krushelnyska Taisiia, Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National academy for public administration under the President of Ukraine*

Corruption in the public administration of Ukraine, which is a socio-economic phenomenon, is investigated as a plurality of actions of public service officials, which is arising in the process of realization of their authorities and building relationships and connecting with abuse of political or public authority for the sake of personal gain. An analysis of the preconditions for formation and theoretical substantiation of the predictors of the state anti-corruption policy implementation is conducted. Corruption is manifested through such institutional deformations as institutional constraints, legal burdens, distortions of moral and ethical standards of officials, and tolerance of corruption by society.

The main preconditions for the formation of anticorruption policy are as follows: the set of external and internal factors of the mechanisms of public and managerial activity, which is burdened by the historical legacy of the administrative-command system of the Soviet era; formation of the outlook of a civil servant, in which the common purpose of occupying a post is a phenomenon like sinecure; a feature of professional state-management activity, which is determined by the state-power authorities of individuals, which are the exclusive privilege and responsibility of officials; the existence of legal preferences that imply inequality of citizens in the access to socially useful benefits that distort understanding of the legal equality of citizens and are the basis of corruption; the presence of effective foreign experience in the implementation of

anticorruption policy, based on the cooperation of government institutions with the private sector and the public, is long-term and complex.

The main predictors that will become qualitative and quantitative benchmarks for changing the trend in the implementation of anti-corruption policies are reducing the proportion of actions committed to attract corruption leverage, reducing the share of the shadow economy, raising the index of perceived corruption in Ukraine for five years at least to an average of 60-65, the creation of prerequisites for absolute rejection of corruption, complete lack of tolerance to any, even minimal, manifestations of corruption.

**Keywords:** corruption; public administration; anticorruption policy; preconditions; forecast predictors; moral and ethical norms; sinecure

## Предпосылки формирования и предикторы реализации государственной антикоррупционной политики в Украине

*Крушельницкая Таисия, Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины*

Коррупция в государственном управлении Украины, которая является социально-экономическим явлением, исследуется как множественность действий должностных лиц государственной службы, возникающий в процессе реализации их полномочий и построения отношений и связей со злоупотреблением политическим или общественным авторитетом ради личной выгоды. Проведен анализ предпосылок формирования и теоретического обоснования предвестников реализации государственной антикоррупционной политики. Коррупция проявляется через такие институциональные деформации, как институциональные ограничения, правовые тяжести, искривление морально-этических стандартов должностных лиц, толерантность общества к коррупции.

Основными предпосылками формирования антикоррупционной политики являются: набор внешних и внутренних факторов механизмов общественной и управленческой деятельности, отягощенный историческим наследием административно-командной системы советской эпохи; формирование мировоззрения государственного служащего, в котором общая цель занятия должности является явлением, подобным синекур; особенность профессиональной государственно-управленческой деятельности, определяется органами государственной власти отдельных лиц, которая является исключительной привилегией и ответственностью должностных лиц; наличие правовых преференций, которые предусматривают неравенство граждан в доступе к общественно полезным выгодам, которые искажают понимание правового равенства граждан и являются основой коррупции; наличие эффективного зарубежного опыта в реализации антикоррупционной политики, основанной на сотрудничестве государственных учреждений с частным сектором и общественностью, является долгосрочным и сложным.

Основными предикторами, которые станут качественными и количественными ориентирами для изменения тенденции реализации антикоррупционной политики, являются уменьшение доли мероприятий, направленных на привлечение коррупционных рычагов, снижение доли теневой экономики, повышение индекса коррупции в Украине за пять лет в среднем, по крайней мере, до 60-65, создание предпосылок для абсолютного отказа от коррупции, полное отсутствие толерантности к любым, даже минимальным, проявлениям коррупции.

**Ключевые слова:** коррупция; государственное управление; антикоррупционная политика; предпосылки; прогнозируемые предикторы; морально-этические нормы; синекура

### Постановка проблеми.

Ефективність публічного управління є передумовою вирішення соціальних і економічних завдань та вирішальним поштовхом для поступального розвитку держави і суспільства. Публічне управління є складним гетерогенним процесом, який вимагає висококваліфікованих

фахівців, добре обізнаних як з теоретичними аспектами врядування, так і практичними тонкощами адміністративно-управлінської діяльності. Однак реалізація завдань публічного управління в Україні суттєво гальмується корупцією. Корупція як суспільно-економічне і політичне явище глибоко укорінилась в різних сферах життя, вразив-

ши всі гілки й рівні влади, і стала загрозою для суспільства та держави.

Повсюдне поширення корупції в нашій країні, її проникнення не лише у всі елементи екстернальних інституцій (органів, законів, нормативів тощо), але й просякання нею інтернальних інституцій (цінностей, настанов, звичаїв тощо) виключає можливість швидкого її подолання. Також, враховуючи динамічність її поширення, високий рівень латентності та властивість до мімікрії, держава в особі інститутів публічної влади для подолання проявів корупції має залучити в арсенал боротьби всі можливі ресурси й інструменти, а мапою орієнтирів цієї боротьби має стати державна антикорупційна політика. Формування національної антикорупційної політики, за існування певних передумов, здійснюється на підставі напрацювання і залучення як прямих засобів дії через відповідні інститути, так і непрямих (інформування, пропагування, виховання тощо), імплементація провідного іноземного досвіду, впровадження механізмів подолання національного негативного спадку адміністративної бюрократичної системи радянської доби (а, можливо, й більш раннього періоду), правові інновації, аналіз економічних наслідків впливу дії корупції й розробка алгоритмів їх подолання тощо. Саме потреба у формуванні державної антикорупційної політики, окреслення механізмів і показників ефективності її реалізації й зумовлюють актуальність цієї статті.

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Питання формування антикорупційної політики, запобігання її проявам, усунення передумов та опрацювання механізмів боротьби з корупційною діяльністю є об'єктом дослідження для фахівців багатьох наукових галузей. Різні аспекти формування державної політики антикорупційної діяльності досліджували В. Воротін, В. Лукомський, С. Серьогін, В. Скоробогачкий, А. Тіньков, С. Телешун та багато інших вчених. Вимірювання масштабів корупції та оцінка ефективності антикорупційних заходів здійснені І. Бураковським, Є. Ангелом, О. Бетлій та ін.

Більшість вітчизняних науковців, визначаючи корупцію в Україні як системне явище, зосереджують науковий пошук на переосмисленні теоретичної сутності категорії

«корупція», розв'язанні проблем запобігання корупції тощо. Чільне місце у науковому аналізі зарубіжного досвіду посідають роботи О. Дяченка, Л. Верховода, М. Камлика, О. Красноруцького, Є. Невмержицького та ін. Правовий аспект тлумачення корупції розкривали, зокрема, М. Мельник, який образно називав її «корозією влади» і досліджував тематику забезпечення антикорупційної діяльності в органах влади [1], і А. Бантишев визначає корупцію як суспільно небезпечне діяння та досліджував питання кваліфікації злочинів, пов'язаних із корупцією [2] та ін. На економічних аспектах корупції зосередив увагу А. Скрипник, А. Вдовиченко [3], які розглядали корупцію як деструктивний інституціональний комплекс, Г. Кохан вивчав теоретико-методологічні підходи щодо дослідження суб'єктних показників в корупції в Україні [4]. Я. Грицак зосереджує науковий пошук природи корупції навколо її історичних джерел, зазначаючи, що «... впродовж кількох останніх століть саме поняття корупції пережило суттєву еволюцію...» [5].

Разом із тим розгляду питань передумов формування антикорупційної політики з урахуванням ступеню ураження органів публічної влади корупційними явищами, узагальненню предикторів ефективності реалізації державної антикорупційної політики на прикладі провідного зарубіжного досвіду, а також національної практики приділено недостатньо уваги.

#### **Мета статті.**

Метою статті є визначення передумов формування та теоретичне обґрунтування предикторів реалізації державної антикорупційної політики.

#### **Виклад основного матеріалу.**

Корупція – це не просто поодинокі дія, вчинок чи порушення, це множина таких дій посадових осіб публічної служби, що виникає в процесі реалізації їх владних відносин, і яке негативно впливає на різні аспекти політичного і соціально-економічного розвитку суспільства та держави. Сьогодні є науковці, які вважають корупцію «... не стільки правовим, скільки соціальним і моральним» явищем [6, с. 91]. Корупція є соціально-економічним явищем, яке руйнує прозорість і рівність суспільно-економічних

відносин, створюючи передумови деструктуризації, унеможливує дію правових рамок в суспільстві, спалює принципи демократії і ринкової економіки, і водночас корупція в Україні залишається тісно «вплетеною» у соціальну тканину. Так, Л. Верховод відмічає амбівалентне ставлення населення до (хабарництва і корупції), тобто, «з одного боку, хабарництво – це вада суспільного розвитку, яку необхідно ліквідувати. З іншого боку – воно спрощує вирішення проблем, вважається характеристикою менталітету українця» [7]. Таке ставлення населення може перешкоджати успішним діям у напрямку суттєвого зменшення проявів даного феномену в нашому суспільстві.

Однак, зазначимо, що це може бути соціально-економічне явище або індивідуальний акт, пов'язаний зі зловживанням політичною чи публічною владою заради особистої вигоди [5], що посилює її руйнівну аморальну сутність і згубний вплив на розвиток держави.

Діяння, які здійснюють або можуть здійснювати потенційні суб'єкти корупції, і які врешті-решт без дієвого втручання з боку держави стають причиною занурення країни у економічну кризу, політичну невизначеність чи навіть війну, такі: безпосереднє заподіяння шкоди авторитету чи іншим охоронюваним законом інтересам держави; використання особою свого становища всупереч інтересам держави; корислива мета або інша зацікавленість особи, що суперечить закону; наявність у особи умислу на вчинення дій (або бездіяльність), які об'єктивно завдають шкоду охоронюваним законом інтересам держави; незаконне одержання особою благ (як матеріальних, так і нематеріальних), послуг, виключних переваг.

Більш повний перелік протиправних діянь, які відносяться до корупційних, наведений у Конвенції ООН проти корупції, це: підкуп національних державних посадових осіб (ст. 15); підкуп іноземних державних посадових осіб і посадових осіб міжурядових організацій (ст. 16); розкрадання, неправомірне привласнення або інше нецільове використання майна державною посадовою особою (ст. 17); зловживання впливом (ст. 18); зловживання службовим становищем

(ст. 19); незаконне збагачення (ст. 20); підкуп у приватному секторі (ст. 21); розкрадання майна в приватному секторі (ст. 22); відмивання доходів, здобутих злочинним шляхом (ст. 23); приховування або безперервного утримання майна (ст. 24); перешкоджання здійсненню правосуддя (ст. 25) [8]. Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» містить таке визначення корупції: «використання особою наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди» [9]. Тож спільною ознакою цих злочинних, аморальних діянь, зазначених у Конвенції ООН, законі України чи інших законодавчих актах, є протизаконність, протиправність дій, спрямованих на отримання особистої вигоди.

Сьогодні множина протиправних дій, які мають ознаки корупції в Україні, набула настільки широкого розповсюдження, що охопила всі ланки публічного управління, не просто гальмуючи економічний розвиток, а наочно загострюючи економічну, соціальну і політичну кризи. За баченням С. Дж. Пундея, корупція не є інфекцією, яку раптом може «підхопити» здорове суспільство. «Вона є наслідком явищ і тенденцій політики, економіки та розвитку держави. Жодна країна не була ніколи повністю вільною від неї...» [10, с. 85].

Так, у 2018 р. очолюють Індекс сприйняття корупції за аналізом від Transparency International Данія (88 балів), Нова Зеландія (87) та Фінляндія (85), себто ті країни, які змагаються за право бути визнаними як найменш корумповані, одночасно вони є країнами, де рівень проявів демократії, безпеки і добробуту громадян є одними з найбільш високих у світі. Водночас країни, які ще недавно можна було порівнювати з Україною за рівнем економічного розвитку, піднялись на середній рівень значення індексу: Польща (60), Словаччина (50), Румунія (47), Угорщина (46), Білорусь (44), Молдова (33) [11].

Найбільш небезпечні форми і високі рівні поширення корупції, як правило, спостерігаються в країнах, що перебувають у процесі політичного, економічного та соціального становлення або економічної і політичної невизначеності, формування цілісної зако-

нодавчої системи, зорієнтованої на створення управлінського базису розвитку держави і суспільства. У цьому контексті можна пояснити індекс сприйняття корупції в Україні на рівні 32 і 122-е місце серед 180 країн, розділивши його з країнами Малі, Малаві та Ліберерія, а нижче – Сирія (13), Йемен (13), Сомалі (14) [11], тобто країни економічного занепаду і довготривалих воєнних дій. Через високий рівень корупції у цих країнах і щільність поширення, що досягає сингулярного рівня, виникає ефект «чорної діри», при якому зростання, добробут, безпека викривляються й перетворюються на обернені їм явища: занепад, зубожіння, небезпека. Всі прогресивні процеси уповільнюються з прискоренням, призводять до ущільнення бідності, заможність стає рідкісним явищем (як відсоткова частка людей), натомість, з точки зору концентрації суспільних благ в руках однієї особи (сім'ї, клану), досягає незбагненого рівня. Узагальнюючи залежність економічного розвитку країни і рівень корупції в ній, зміст корупції можна звести до ланцюга «підкуп – псування – занепад», який здебільшого формується моральним здоров'ям суспільства і інститутів публічної влади.

Соціально-економічна сутність корупції проявляється в деформації розподільчих та організаційно-управлінських відносин [12, с. 21]. Тому, досліджуючи передумови формування антикорупційної політики, ми виходимо з наявності певних «інституційних деформацій», які проявляються:

1) По-перше, у інституційному обмеженні, спотворенні мети діяльності, а відтак – і роботи механізмів публічного управління, які приводяться у дію певними органами, тобто інститутами, а вони в свою чергу формуються зусиллями посадових осіб, які виступають суб'єктами корупційних дій і спотворюють у цій роботі мету діяльності. Завдання дослідження передумов формування антикорупційної політики полягають у ідентифікації і уточненні причин, що викликають генерацію корупційних явищ в органах публічної влади, створення відповідних антикорупційних органів та встановлення параметрів, а точніше прогнозних предикторів, які стануть якісно-кількісними орієнтирами зміни тренду в реалізації анти-

корупційної політики, головними серед яких є збільшення справ щодо розслідування корупційної діяльності, доведених до суду, зменшення частки дій, вчинених за залучення корупційних важелів, зменшення частки тіньової економіки, і врешті-решт підвищення індексу сприйняття корупції в Україні за п'ять років до середнього значення (60-65).

2) По-друге, у правовому «обтяженні», яке призводить до надмірної забюрократизованості надання адміністративних процедур і послуг, регуляторного обтяження підприємницької діяльності, монополізація, існування недієвих державних інститутів посередницького, регуляторного, фінансового контрольного спрямування тощо. Все це в руках суб'єктів корупційних дій стає інструментом впливу на об'єкти корупції, якими є суспільно-економічні блага. Завданням дослідження передумов формування антикорупційної політики є виявлення нормативно-правових актів (або окремих положень), положення яких ведуть чи можуть привести до здійснення корупційних вчинків через неоднозначне або подвійне тлумачення (наприклад «або... або...», «від... до» тощо), не містять прецедентного тлумачення, мають суперечності, неузгодженості з іншими нормами тощо. Предикторами ефективності стане створення альтернативних підприємств у галузях, де панують монополії, збільшення частки надання послуг в онлайн-режимі, моніторинг нормативних актів і очищення від положень, що стають інструментами корупції.

3) По-третє, у викривленні морально-етичних норм і терпимості до корупційних вчинків, які починаються від так званої побутової корупції, поширюється на поблажливе або терпиме ставлення до проявів корупції в органах публічної влади. Передумовою формування антикорупційної політики тут є наявність правових і статусних преференцій, що передбачають певні нерівності громадян у доступі до суспільно-корисних благ (пільги, субсидії, виняткові доступи (окрім таємних), привілейовані послуги для певних категорій громадян, закриті заклади тощо), які, власне, і спотворюють розуміння правової рівності й стають основою корупції. Автор вибачається за порівняння, але тут доречний висновок Дж. Орвелла «усі...рівні,

але деякі рівніші від інших» [13], що в демократичній, правовій державі є неприпустимим. Предикторами ефективності реалізації антикорупційної політики стане повна нетерпимість, неприйняття будь-яких проявів корупційних чи нерівностей дій.

Тепер коротко розберемо передумови, якими викликані ці деформації. Стосовно подолання інституційного обмеження, недосконалості зазначимо, що ефективність реалізації державної антикорупційної політики, беззаперечно, залежить від якісної організації і ефективної діяльності інститутів антикорупційної системи. Водночас зневіра українського суспільства і міжнародної спільноти у спроможність традиційного механізму правосуддя в Україні належним чином долати корупцію стала причиною створення спеціалізованих антикорупційних установ. Так, в Україні відбувається створення системи антикорупційних інститутів (Національної агенції запобігання корупції, Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, Антикорупційного суду). Їх діяльність спрямовується на розслідування та розкриття корупційних правопорушень з боку посадових осіб, у тому числі і вищих, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Так, Національне антикорупційне бюро України є «державним правоохоронним органом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень... Головною функцією Бюро є протидія корупційним правопорушенням, які вчинені високопосадовцями та становлять загрозу національній безпеці України» [14]. Завданням Вищого антикорупційного суду є «здійснення правосуддя відповідно до визначених законом засад та процедур судочинства з метою захисту особи, суспільства та держави від корупційних і пов'язаних із ними злочинів та судового контролю за досудовим розслідуванням цих злочинів, дотриманням прав, свобод та інтересів осіб у кримінальному провадженні» [15]. Ці завдання відповідають вимогам Конвенції ООН проти корупції, яка була ратифікована Україною 2006 році, в якій зазначено: «запобігати корупції та викорінювати її – це обов'язок усіх держав і для забезпе-

чення ефективності своїх зусиль у цій галузі вони повинні співпрацювати одна з одною за підтримки й участі окремих осіб і груп, які не належать до державного сектора, таких як громадянське суспільство, неурядові організації та організації, що функціонують на базі громад» [8]. Базовим національним документом забезпечення здійснення результативної антикорупційної політики є розроблена і подана до Верховної Ради Антикорупційна стратегія на 2018–2020 роки [16]. Протягом 2014–2018 років боротьба з корупцією в Україні була визначена одним із ключових пріоритетів державної політики, наразі прийнято низку законів щодо її формування і реалізації, які були спрямовані на збільшення прозорості й відкритості діяльності держави як інституту та підвищення ефективності державного управління. Доволі успішні заходи дозволили визнати певний прогрес у подоланні корупції в Україні й міжнародними організаціями [17, с. 7]. Тож, і надалі робота має бути спрямована на усунення проявів корупційних дій в інститутах публічної влади, діяльність яких реалізується через посадових осіб і державних службовців або бюрократії.

Державно-управлінський апарат, бюрократія є засобом реалізації публічної влади, тому саме бюрократія посідає важливе місце в системі публічного управління [18] і, водночас є суб'єктом, що несе ризики корупції. Макс Вебер здійснив детальний аналіз взаємозв'язків між «...панівною системою, державою, капіталістичним економічним розвитком та бюрократією...» [19, с. 94]. Та що найбільш важливо, що М. Вебер приписує бюрократії «...функцію катализатора модернізації...» на кожному історичному етапі розвитку суспільства [19, с. 94]. А. Градовський ще наприкінці XIX ст. відмічав загальну тенденцію: чим більша чисельність і вплив бюрократії, тим більше привілеїв (де-факто і де-юре) бюрократія привласнює собі, причому, відмічав автор, це стосується не тільки сучасної національної бюрократії, це правило розповсюджується на будь-яку бюрократію з моменту її виникнення як суспільного феномена, сягаючи корінням аж у давньоєгипетське суспільство [20, с. 16].

Отже, державно-управлінська діяльність об'єднує діяльність посадових осіб і органів державної влади в єдину систему, а характерною особливістю державно-управлінської діяльності, відмінній від роботи в інших сферах, є професійна активність посадових осіб та органів державної влади, пов'язана із застосуванням державно-владних повноважень, яка є нормативно регламентованою, визначається сукупністю прийомів, способів діяльності, методів роботи, манери поведінки посадової особи, які щільно пов'язані з кваліфікаційно-освітнім рівнем, психологічними особливостями мислення, ієрархічно-статусним положенням тощо. Проте названу особливість, що визначається державно-владними повноваженнями окремих осіб і, на жаль, не досить чітко визначена нормативно в національному законодавстві, ми б віднесли до виняткового привілею і надзвичайної відповідальності посадових осіб. Такий підхід до усвідомлення змісту державно-управлінської діяльності залишився нам у спадок від командно-адміністративної системи радянської доби, за якого сформувався світогляд державного службовця, згідно з яким отримане робоче місце приносило дохід, але не було прямо пов'язане із виконанням обов'язків відповідно до цього доходу. Тут вважаємо доречним згадати таке явище, як «синекура» (від лат. *sine cura* – без турботи), в переносному сенсі: добре оплачувана і не дуже обтяжлива посада [21, с. 181]. Слово, запозичене в середині XIX століття в західноєвропейських мовах, сьогодні стало використовуватися в трьох значеннях: по-перше, для характеристики посади, що дає дохід і не вимагає значних зусиль для виконання обов'язків та перебування на місці роботи (у випадку з роботою чиновник і це може бути повне або часткове невиконання обов'язків чи їх спотворення), по-друге, сам такий дохід отриманий саме завдяки статусу, по-третє, місце роботи з такою посадою.

Синекура, особливо у поєднанні з декларативною відповідальністю за службові злочини, стає ідеальним прагненням державного службовця (і посадової особи місцевого самоврядування), вона поступово перетворює всю систему публічного управління у бюрократичний апарат, не зацікавлений у

будь-яких кардинальних змінах, а значна частка зусиль його суб'єктів спрямована на пошук доходу від використання службового становища, «вбудовування» у систему збагачення незаконним шляхом. Як наслідок, корупція призводить до низької якості публічних послуг, економічних втрат, еміграції і стає загрозою економічній безпеці країни.

Отже, однією з ключових передумов, яку необхідно враховувати при формуванні антикорупційної політики, є особливості комунікативно-ієрархічних суб'єкт-об'єктних зв'язків та сукупність екстернальних й інтернальних чинників їх формування, яка обтяжується історичним спадком адміністративно-командної системи радянської доби. Радянська система державного управління передала у спадок, по-перше, надмірну бюрократизованість публічного адміністрування, по-друге, ієрархічний страх виявити ініціативу, а тим більше взяти відповідальність за прийняття рішень і, по-третє, спокую скористатись владною перевагою. Остання може бути зумовлена системною або ситуаційною перевагою однієї особи над іншою і не обов'язково пов'язана з високою посадою. Все це уповільнює поступальний рух системи публічного управління до інституційних змін, призводить до того, що проголошені реформи гальмуються ще на стадії впровадження в очікуванні розпоряджень і вказівок зверху, а поточна робота перетворюється на балансування між суцільним делегуванням повноважень [22] і пошуком неправомірної вигоди, такої собі «статусної ренти», яка, власне, і стає корупцією.

Для подолання цієї передумови формування антикорупційної політики, яка визначається сукупністю інтернальних чинників публічної влади і стосується більшою частиною суб'єктів корупції, важливим є усвідомлення, по-перше, отримання результатів упродовж тривалого періоду реалізації антикорупційних дій, спрямованих як суто на державного службовця, так і на суспільство в цілому, по-друге, предиктором, прогнозним показником буде досягнення повного несприйняття проявів корупції в публічному управлінні і в суспільстві.

Втім, неузгодженості, суперечності, тяжіння до вчинення корупційних вчинків та

інші недоліки державно-управлінської діяльності в частині екстернальних чинників, які їх викликають, можуть бути усунуті доволі швидко, революційним шляхом, через відповідний розвиток інституцій у публічному управлінні, що, власне, в Україні уже відбувається. Але ця робота, хоч і дала певні результати, але не викликала зміни тренду, бо в частині усунення негативного впливу інтернальних чинників, які, на наш погляд, є більш важливими, можливе лише поступово, упродовж декількох поколінь

В країнах, які за рейтингами відсутності корупції посідають чільні місця. Напряцьовано значний і дієвий досвід боротьбі з проявами корупції і її запобігання. Аналіз зарубіжного досвіду реалізації антикорупційної політики визначальним є те, що антикорупційні заходи в зарубіжних країнах у переважній більшості подібні між собою і спрямовані вони здебільшого на усунення причин, які викликають (або можуть викликати) прояви корупції.

Так, наприклад, в Австрії, де рівень індексу сприйняття корупції один із найкращих у світі, при формуванні антикорупційної системи пріоритетом є впровадження заходів запобігання проявів корупції серед державних службовців. В Нідерландах боротьба з корупцією ґрунтується на принципах, визначальним серед яких є постійна звітність і гласність, який реалізується через інформування Парламенту міністром внутрішніх справ про виявлені порушення і застосування покарання щодо них, при цьому працює жорстка система покарань. У Бельгії працює Центральне управління по боротьбі з корупцією, яке розслідує тяжкі злочини, пов'язані з корупцією [23, с. 56]. Правовий антикорупційний механізм Франції спрямований на боротьбу з посадовими злочинами державних чиновників, які приймають політико-адміністративні рішення, хоча акцент покарань зосереджено на адміністративних, а не карних заходах [24, с. 3]. Дієвим інструментом реалізації антикорупційної політики й подолання корупції як соціально-економічного явища є досвід Італії, де, окрім інших повноважень (на тлі дії принципів «розподілу повноважень, дійсної незалежності судової влади по відно-

шенню до впливу та втручання законодавчої та виконавчої гілок влади»), суддям надані можливості накладати покарання не лише на тих, хто безпосередньо здійснив правопорушення, а й на тих, хто спонукав до цього [25, с. 19-20].

Л. Прудіус узагальнив механізми забезпечення доброчесної державної служби України з урахуванням європейських стандартів, це механізми «люстрації, запобігання конфлікту інтересів, дотримання етики поведінки, декларування майна, доходів, витрат та зобов'язань фінансового характеру державних службовців», та для подальшого впровадження європейських стандартів доброчесності в Україні запропонував розробити новий Кодекс доброчесної поведінки публічних службовців, здійснити заходи, які передбачені Антикорупційною стратегією [26].

Ці та інші приклади дієвого зарубіжного досвіду свідчать про те, що діяльність урядів європейських країн щодо реалізації антикорупційної політики об'єднує процес імплементації європейських антикорупційних норм і норм світового міжнародного права у національні правові та інституційні системи, хоча національні норми цих країн не є ідентичними. Зміст антикорупційної політики у більшості європейських країн ґрунтується на співпраці владних установ з приватним сектором та громадськістю, а сама боротьба є досить дієвою, бо антикорупційна політика, яка носить довготерміновий характер, створювалася упродовж багатьох років на підставі апробації і запровадження все більш дієвих заходів. Втім, головне надбання європейських країн щодо реалізації довготривалої і комплексної антикорупційної політики – це створення передумов абсолютного несприйняття корупції, повної відсутності терпимості будь-яких, навіть мінімальних, проявів корупції.

#### **Висновки.**

Таким чином, можемо зробити наступні висновки:

1. Корупцією є соціально-економічне явище у публічному управлінні, яке є множиною таких дій посадових осіб публічної служби, що виникають в процесі реалізації їх владних повноважень і відносин та пов'язана зі зловживанням політичною чи публіч-

ною владою заради особистої вигоди.

2. Корупція проявляється через такі інституційні деформації, як інституційні обмеження, спотворення мети діяльності органів публічної влади, «збої» роботи механізмів публічного управління; як правове обтяження, яке призводить до надмірної бюрократизованості адміністративних послуг, регуляторного обтяження підприємницької діяльності, монополізації, недієвих державних інститутів тощо; як викривлення морально-етичних норм і терпимість до корупційних вчинків.

3. Ідентифіковано та узагальнено причини, що викликають генерацію корупційних явищ в органах публічної влади, вони є такими: сукупність екстернальних й інтернальних чинників роботи механізмів публічно-управлінської діяльності, яка обтяжується історичним спадком адміністративно-командної системи радянської доби; світогляд державного службовця, згідно з яким отримане робоче місце приносило дохід прямо не пов'язаний із виконанням обов'язків, а таке суспільне явище, як «синекура» залишається поширеною метою обіймання

посади державного службовця; наявність правових і статусних преференцій, що передбачають нерівності громадян у доступі до суспільно-корисних благ, які, власне, і спотворюють розуміння правової рівності й стають основою корупції; наявність дієвого іноземного досвіду реалізації антикорупційної політики, який ґрунтується на співпраці владних установ з приватним сектором та громадськістю.

4. Основними прогностичними предикторами, які стануть якісно-кількісними орієнтирами зміни тренду в реалізації антикорупційної політики є зменшення частки дій, вчинених за залучення корупційних важелів, зменшення частки тіньової економіки, підвищення індексу сприйняття корупції в Україні за п'ять років хоча б до середнього значення (60-65), створення передумов абсолютного несприйняття корупції, повної відсутності терпимості до будь-яких, навіть мінімальних, проявів корупції.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямі – дослідження гетерогенності корупції, що набула ознак синтетичного сингулярного явища.

### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1. Мельник М. І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії / М. І. Мельник. – Київ: Юридична думка, 2004. – 400 с.
2. Бантишев О. Ф. Кримінальна відповідальність за злочини проти основ національної безпеки України (проблеми кваліфікації) / О. Ф. Бантишев. – Київ: вид-во Нац. акад. СБ України, 2004. – С. 107.
3. Скрипник А. Детермінанти корупції в Україні / А. Скрипник, А. Вдовиченко // Економіка України. – 2009. – № 4. – С. 29-43.
4. Кохан Г. В. Явище політичної корупції: теоретико-методологічний аналіз / Г. В. Кохан. – Київ: НІСД, 2013. – 232 с.
5. Грицак Я. Корупція: короткі історичні нотатки / Я. Грицак // Критика: Міжнародний огляд книжок та ідей. – 2012. – Режим доступу: <https://krytyka.com/ua/articles/koruptsiya-korotki-istorychni-notatky>.
6. Быстрова А. С. Феномен коррупции: некоторые исследовательские подходы / А. С. Быстрова, М. В. Сильвестрос // Журнал социологии и социальной антропологии. – 2000. – Т. 111. – №1. – С. 91-112.
7. Верховод Л. Особливості інтерпретації корупції та хабарництва в науковому та суспільному дискурсі сучасної України / Л. Верховод // Науково-теоретичний альманах «Грані». – 2019. – 22 (1). – С. 86-94.
8. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31.10.2003. Ратифікація від 18.10.2006, підстава – 251-V. – Режим доступу: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_c16](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16).
9. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII (у ред. від 31.08.2018). – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
10. Пундей Сар. Дж. Боротьба з корупцією. Критичний огляд з аналізом міжнародного досвіду / Сар. Дж. Пундей // Проблеми економічного зростання: питання доброчесності: матеріали українсько-американського семінару. – Львів, 1997. – С. 84-87.
11. Індекс сприйняття корупції – 2018: Transparency International. – Режим доступу: <https://www.transparency.org/cpi2018/results>.
12. П'ясецька-Устич С. В. Інституціоналізація корупційних відносин у соціально-економічній системі: специфіка України / С. В. П'ясецька-Устич, К. Р. Клочанка // Східна Європа: економіка, бізнес та управління. – 2018. – Випуск 4. – С. 21-28.
13. Оруэлл Дж. Ферма тварин: алегорія / Дж. Оруэлл. – Secker and Warburg, 1945. – 112 с.
14. Про Національне антикорупційне бюро України : закон України від 14.10.2014 № 1698-VII. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18>.
15. Про Вищий антикорупційний суд : закон України від 07.06.2018 № 2447-VIII. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2447-19>.
16. Про Антикорупційну стратегію на 2018 - 2020 роки : проект Закону, номер реєстрації 8324 від 26.04.2018. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=63942](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63942).

17. Середняк Т. К. Україна проти корупції: економічний фронт. Економічна оцінка антикорупційних заходів у 2014–2018 рр. / Т. К. Середняк. – Дніпро, 2018. – 85 с.
18. Оболонский А. В. Бюрократия и бюрократизм: к теории вопроса / А. В. Оболонский // Государство и право : научн. журн. – 1993. – № 12 – С. 47.
19. Гайндль В. Модернізація та теорії модернізації: приклад габсбурзької бюрократії / В. Гайндль // Україна Модерна. – 1996. – № 1. – С. 89-100.
20. Градовский А. Системы местного управления на западе Европы и в России / А. Градовский // Сборник государственных знаний – СПб: тип. В. Безобразова и К, т. V. ценз., 1878. – Т. 6. – С. 16.
21. Словник української мови: в 11 тт. / АН УРСР. Інститут мовознавства; за ред. І. К. Білодіда. – Київ: Наукова думка, 1970–1980. – Т. 9. – С. 181.
22. Крушельницька Т. А. Державна служба в умовах становлення громадянського суспільства: трансформація стилю державно-управлінської діяльності / Т. А. Крушельницька // Публічне управління та митне адміністрування. – 2017. – № 1. – С. 99-108.
23. Дяченко О. Зарубіжний досвід щодо державних механізмів детінізації економіки країн Європейського союзу / О. Дяченко // Держава та регіони. – 2017. – № 3. – С. 55-59. (Серія Державне управління).
24. Тінков А. Л. Особливості протидії політичній корупції в країнах ЄС / А. Л. Тінков // Державне управління: теорія та практика. – 2011. – № 2.
25. Беглиця В. П. Досвід європейських країн щодо формування антикорупційної стратегії / В. П. Беглиця // Державне управління : наукові праці. – Київ: 2015. – Том 263. – Випуск 252. – С. 17-23.
26. Прудіус Л. Європейські стандарти доброчесної державної служби / Л. Прудіус // Аспекти публічного управління. – 2016. – Т. 4. – № 8. – С. 65-74.

## REFERENCES

1. Melnyk, M.I. (2004). *Koruptsiia – koroziiia vlady (sotsialna sutnist, tendentsii ta naslidky, zakhody protydii [Corruption – corrosion of power (social essence, tendencies and consequences, measures of counteraction)]*. Kyiv: Yurydychna dumka [in Ukrainian].
2. Bantyshev, O.F. (2004). Kryminalna vidpovidalnist za zlochyny proty osnov natsionalnoi bezpeky Ukrainy (problemy kvalifikatsii) [Criminal liability for crimes against the bases of national security of Ukraine (problems of qualification)]. Kyiv: vyd-vo Nats. akad. SB Ukrainy [in Ukrainian].
3. Skrypnyk, A., & Vdovychenko, A. (2009). Determinanty koruptsiii v Ukraini [Determinants of Corruption in Ukraine]. *Ekonomika Ukrainy*, 4, 29-43 [in Ukrainian].
4. Kokhan, H.V. (2013). *Yavyshche politychnoi koruptsiii: teoretyko-metodolohichni analiz [The phenomenon of political corruption: theoretical and methodological analysis]*. Kyiv: NISD [in Ukrainian].
5. Hrytsak, Ya. (2012). Koruptsiia: korotki istorychni notatky [Corruption: Short Historical Notes]. *Krytyka: Mizhnarodnyi ohliad knyzhok ta idei*. Retrieved from: <https://krytyka.com/ua/articles/koruptsiya-korotki-istorychni-notatky> [in Ukrainian].
6. Bistrova, A.S., & Sylvestros, M.V. (2000). Fenomen koruptsyy: nekotorye yssledovatel'skiye podkhody [The phenomenon of corruption: some research approaches]. *Zhurnal sotsyolohyy y sotsyalnoi antropolohyy*, 111 (1), 91-112 [in Russian].
7. Verkhovod, L. (2019). Pidkhydy do traktuvannia fenomenu kontrkultury: sprobha typolohizatsii [Features of the interpretation of corruption and bribery in the scientific and social discourse of modern Ukraine]. *Scientific and theoretical almanac «Grani»*, 22 (1), 86-94. <https://doi.org/10.15421/171911> [in Ukrainian].
8. *Konventsiia Orhanizatsii Obiednanykh Natsii proty koruptsiii vid 31.10.2003. Ratyfikatsiia vid 18.10.2006, pidstava – 251-V [United Nations Convention against Corruption of 31.10.2003. Ratification dated October 18, 2006, basis – 251-V]*. Retrieved from: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_c16](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16) [in Ukrainian].
9. *Pro zasady zapobihannia i protydii koruptsiii : Zakon Ukrainy vid 14.10.2014 № 1700-VII (u red. vid 31.08.2018) [On the Principles of Prevention and Counteraction of Corruption: Law of Ukraine dated October 14, 2014 No. 1700-VII (as amended on August 31, 2018)]*. Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> [in Ukrainian].
10. Pundej, Sar.Dzh. (1997). Borotba z koruptsiieiu. Krytychny ohliad z analizom mizhnarodnoho dosvidu [Fighting Corruption. Critical Review with an Analysis of International Experience]. *Problemy ekonomichnoho zrostantia: pytannia dobrochesnosti – Problems of Economic Growth: Issues of Integrity: proceedings of the of the Ukrainian-American Seminar*. Lviv [in Ukrainian].
11. *Indeks spyrianiattia koruptsiii – 2018: Transparency International [Corruption Perceptions Index – 2018: Transparency International]*. Retrieved from: <https://www.transparency.org/cpi2018/results> [in Ukrainian].
12. Piasetska-Ustych, S.V., & Klochanka, K.R. (2018). Instytutstionalizatsiia koruptsiinykh vidnosyn u sotsialno-ekonomichnii systemi: spetsyfika Ukrainy [Institutionalization of Corruption Relations in the Socio-Economic System: Specificity of Ukraine]. *Skhidna Yevropa: ekonomika, biznes ta upravlinnia*, 4, 21-28 [in Ukrainian].
13. Orwell, G. (1945). *Ferma tvaryn: alehoriia [Farm of Animals: Allegory]*. Secker and Warburg. Retrieve from: <https://www.ukrlib.com.ua/books-zl/printout.php?id=294&bookid=0> [in Ukrainian].
14. *Pro Natsionalne antykoruptsiine biuro Ukrainy: zakon Ukrainy vid 14.10.2014 № 1698-VII [About the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine: Law of Ukraine dated October 14, 2014 № 1698-VII]*. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18> [in Ukrainian].
15. *Pro Vyshchyi antykoruptsiinyi sud : zakon Ukrainy vid 07.06.2018 № 2447-VIII [About the Supreme Anti-Corruption Court: Law of Ukraine dated June 7, 2018 № 2447-VIII]*. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2447-19> [in Ukrainian].
16. *Pro Antykoruptsiinu stratehiiu na 2018–2020 roky: proekt Zakonu, nomer reiestratsii 8324 vid 26.04.2018 [About the Anti-Corruption Strategy for 2018–2020: Draft Law, registration number 8324 dated April 26, 2018]*. Retrieved from: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=63942](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63942) [in Ukrainian].
17. Seredniak, T.K. (2018). *Ukraina proty koruptsiii: ekonomichniy front. Ekonomichna otsinka antykoruptsiinykh zakhodiv u*

- 2014–2018 rr [Ukraine Against Corruption: Economic Front. Economic evaluation of anti-corruption measures in 2014–2018]. Dnipro [in Ukrainian].
18. Obolonskyi, A.V. (1993). Biurokratyia y biurokratyzm: k teoryi voprosa [Bureaucracy and bureaucracy: on the theory of the issue]. *Hosudarstvo y pravo: nauchn. Zhurn*, 12, 47 [in Russian].
19. Haindl, V. (1996). Modernizatsiia ta teorii modernizatsii: pryklad habsburzkoii biurokratii [Modernization and theories of modernization: an example of the Habsburg bureaucracy]. *Ukraina Moderna*, 1, 89-100 [in Ukrainian].
20. Hradovskiy, A. (1878). Systemy mestnoho upravleniia na zapade Evropy i v Rossii [Local government systems in the west of Europe and in Russia]. *Sbornyk hosudarstvennykh znanyi. (Vol. 6)*. Saint Petersburg: Typ. V. Bezobrazova i K, t. V. Tsenz [in Russian].
21. *Slovnnyk ukrainskoi movy: v 11 tt. [Ukrainian language dictionary: in 11 vols.]*. (1970-1980). AN URSR. Instytut movoznavstva; za red. I. K. Bilodida. (Vol. 9). Kyiv: Naukova dumka [in Ukrainian].
22. Krushelnytska, T.A. (2017). Derzhavna sluzhba v umovakh stanovlennia hromadianskoho suspilstva: transformatsiia stylu derzhavno-upravlinskoi diialnosti [State service in the conditions of civil society formation: transformation of the style of state-management activity]. *Publichne upravlinnia ta mytne administruvannia*, 1, 99-108. Dnipro: Universytet mytnoi spravy ta finansiv [in Ukrainian].
23. Diachenko, O. (2017). Zarubizhnyi dosvid shchodo derzhavnykh mekhanizmiv detinizatsii ekonomiky krain Yevropeiskoho soiuzu [Foreign experience on state mechanisms of shadow economy of the countries of the European Union]. *Derzhava ta rehiony*, 3, 55-59. (Serii Derzhavne upravlinnia) [in Ukrainian].
24. Tinkov, A.L. (2011). Osoblyvosti protydii politychnii koruptsii v krainakh YeS [The peculiarities of counteracting political corruption in EU countries]. *Derzhavne upravlinnia: teoriia ta praktyka*, 2 [in Ukrainian].
25. Behlytsia, V.P. (2015). Dosvid yevropeyskykh krain shchodo formuvannia antykoruptsiinoi stratehii [The Experience of European Countries in Formulating an Anti-Corruption Strategy]. *Derzhavne upravlinnia: naukovyi pratsi*, 263 (252), 17-23. Kyiv [in Ukrainian].
26. Prudyus, L. (2016). Yevropeiski standarty dobrochesnoi derzhavnoi sluzhby [European Standards for Integrity Civil Service]. *Public Administration Aspects*, 4 (8), 65-74 [in Ukrainian].

### **Крушельницька Таїсія Анатоліївна**

Доктор держ. упр., доц.

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президенті України  
49000, м. Дніпро, вул. Гоголя, 29

### **Krushelnytska Taisiia**

Dr., Assoc. prof.

Dnipropetrovsk regional institute of public administration of National academy for public administration under the President of Ukraine  
29, Gogola Str., Dnipro, 49000, Ukraine

Email: kru.taisiya@gmail.com

Цитування: Крушельницька Т. А. Передумови формування та предиктори реалізації державної антикорупційної політики в Україні / Т. А. Крушельницька // *Аспекти публічного управління*. – 2019. – Т. 7 – № 3. – С. 27-37.

Citation: Krushelnytska, T.A. (2019). Peredumovy formuvannia ta predyktory realizatsii derzhavnoi antykoruptsiinoi polityky v Ukraini [Background for the formation and predictors for the implementation of state anti-corruption policy in Ukraine]. *Public administration aspects*, 7 (3), 27-37.

Стаття надійшла / Article arrived: 06.02.2019

Схвалено до друку / Accepted: 08.03.2019

## Демаркація публічного і приватного у дискурсивному просторі врядування

*Карнаухова Марія, Інститут підготовки кадрів державної служби зайнятості України*

Базова дихотомія публічного / приватного аналізується в контексті функціональності управлінського дискурсу. Ідентифікуються різні оцінки приватного і публічного дискурсів, а також управлінського дискурсу, вкорінені у різних традиціях їх осмислення.

Тематизується поняття дискурсивного простору публічного врядування як поліфонічної мережі комунікативних подій. Репрезентовано взаємовплив владних інституцій, групових агентів управлінської сфери і автономних політичних акторів. Дискурсивний простір категоризується в знаках управлінського дискурсу: вербальних та невербальних; інформаційно насичених та фатичних (контакто-встановлюючих); фігуративних та абстрактних; емотивно нейтральних та здатних викликати сильні емоції; відмінних за характером референції та функційною спрямованістю. Визначені основні типи його унаочнення – тексти з пропозиційними настановами, що артикулюють соціальні проблеми і пропонують шляхи їх розв'язання.

Проаналізовано приватність (територіальність людини) як соціокультурний феномен, збереження якого в прозорому світі цифрових комунікацій є дедалі більше проблематичним, потребує міждисциплінарного дослідження і нормативного регулювання. Виявлено, що штучне перенесення принципів приватного життя у публічну сферу, заміна публічного порядку порядком приватним, призводить до їх перекручення, пріоритету неформальних правил над формальними, коли публічний простір сповнюється утаємнченими взаєминами зі «своїми» та їх приватними інтересами.

Розкрито сутність ідеї нового державного менеджменту (NPM), яка базується на можливості використання бізнес-менеджменту у публічному управлінні. NPM, хоча і визнається сьогодні недостатнім для системи державного управління, проте вважається частково ефективним і його елементи присутні в стратегічному курсі України.

**Ключові слова:** дихотомія «приватне / публічне»; дискурс; дискурсивний простір публічного врядування; управлінський дискурс; приватний дискурс; нарративний дискурс; governance-управління

## Demarcation of public and private in the discursive governance area

*Karnaukhova Maria, Institute for Training State Employment Service of Ukraine*

The basic dichotomy of the public / private is analyzed in the context of the governance discourse functionality. Various assessments of private and public discourse, as well as governance discourse, rooted in different traditions of their understanding are identified.

The article analyses the basic dichotomy of public / private in the context of the functionality of management discourse. It identifies different assessments of private and public discourses, as well as management discourse, rooted in different traditions of their comprehension.

The subject lies in the concept of the discursive space of public governance as a polyphonic network of communicative events. It represents the mutual influence of power institutions, group agents of the management sphere and autonomous political actors. The discursive space is categorised in signs of management discourse: verbal and nonverbal; rich with information and factual (contact-making); figurative and abstractive; emotionally neutral and able to cause strong emotions; different by nature of referencing and functional orientation. Also, it defines the main types of its presentation: narratives with suggestive guidelines, which articulate social problems, and suggest ways to solve them.

We analysed privacy (territoriality of a person) as a sociocultural phenomenon, which preservation in the transparent world of digital communications is becoming more problematic, requires interdisciplinary research and regulatory regulation. It has been found that the forceful transfer of the principles of private life into the public sphere, the replacement of public order with the private order, leads to their distortion, the priority of informal rules over formal ones, when the public space is getting filled with mysterious relationships with «insiders» and their personal interests.

Finally, we revealed the essence of the idea of a new state management (NPM), which is based on

the possibility of applying business management techniques to public administration. Although NPM is recognised as insufficient for a public administration system nowadays, it still is, however, considered partially effective and its elements are present in the strategic course of Ukraine.

**Keywords:** "private / public" dichotomy; discourse; discursive space of public governance; management discourse; private discourse; narrative discourse; governance-management

## Демаркация публичного и частного в дискурсивном пространстве управления

Карнаухова Мария, Институт подготовки кадров государственной службы занятости Украины

Базовая дихотомия публичного / частного анализируется в контексте функциональности управленческого дискурса. Идентифицируются различные оценки частного и публичного дискурса, а также управленческого дискурса, укоренившиеся в разных традициях их осмысления.

Тематизируются понятия дискурсивного пространства публичного управления как полифонической сети коммуникативных событий. Представлены взаимовлияние властных институтов, групповых агентов управленческой сферы и автономных политических актеров. Дискурсивное пространство категоризируется в знаках управленческого дискурса: вербальных и невербальных; информационно насыщенных и фатического (контакт-устанавливающих) фигуративных и абстрактных; эмотивное нейтральных и способных вызвать сильные эмоции; отличающихся по характеру референции и функциональной направленностью. Определены основные типы его иллюстрации - тексты из пропозициональными установками, которые артикулируют социальные проблемы и предлагают пути их решения.

Проанализированы приватность (территориальность человека) как социокультурный феномен, сохранение которого в прозрачном мире цифровых коммуникаций является все более проблематичным, требует междисциплинарного исследования и нормативного регулирования. Выявлено, что искусственное перенесение принципов частной жизни в публичную сферу, замена общественного порядка порядком частным, приводит к их искажению, приоритета неформальных правил над формальными, когда публичное пространство наполняется тайными отношениями со «своими» и их частными интересами.

Раскрыта сущность идеи нового государственного менеджмента (NPM), которая базируется на возможности использования бизнес-менеджмента в публичном управлении. NPM, хотя и признается сегодня недостаточным для системы государственного управления, однако считается частично эффективным и его элементы присутствуют в стратегическом курсе Украины.

**Ключевые слова:** дихотомия «частное / публичное»; дискурс; дискурсивное пространство публичного управления; управленческий дискурс; частный дискурс; нарративный дискурс; governance-управление

### Проблема у загальному вигляді.

Сучасний стан керованості українською державою неминує ініціює дискурси про шляхи і методи підвищення ефективності публічної політики і публічного управління. Проте зрозуміти сутність і феноменологію публічного неможливо без аналізу комплементарного йому поняття приватного, що конкурує з публічним, політизує і пов'язує з правом, мораллю, розподілом влади і ресурсів, що має як конструктивні, так і деструктивні наслідки. Взаємонакладання і розмежування цих двох понять (публічне / приватне) покликано висвітлити евристичні можливості звернення до них в контексті аналітики публічного управління як дис-

курсивного простору і процесу соціальної взаємодії.

Власне поняття публічності врядування є дескриптивно тотожним поняттю дискурсу врядування, так як специфіка врядування полягає в його переважно дискурсивному характері. Публічний дискурс і є реальністю публічного управління, перманентним і поліфонічним процесом зіткнення опіній, позицій, акцій.

Управлінський дискурс (організаційно-адміністративний, політико-правовий, ціннісно-ідеологічний, кадровий, інформативний тощо) – це не просто інструмент впливу на всі соціальні об'єкти і опису подій в сфері публічного врядування, він є концептуальним підґрунтям істотних змін в со-

ціумі. Цей дискурс має свій простір і потребує потрактування саме як простір реалізації та актуалізації можливостей співврядування або діяльності організації простору публічності. Так само, як топологічні властивості простору як такого пов'язані з проблемою причинності, так і домінуючі визначеності управління простору задає взаємодетермінована суб'єкт-об'єктна / адресатна єдність. Це простір відтворення порушеної або відсутньої узгодженості як всередині внутрішньо диференційованої і розрізненої владної структури, так і між органами влади та її контрагентами – громадськими структурами, здатними нав'язувати бюрократії свої інтереси. Це простір публічної кооперації, що базується на взаємності та довірі і є умовою досягнення публічного блага. Сучасний плюралістичний управлінський дискурс вимагає оновлених теоретичних конструктів, принципів і методологічних моделей ефективного публічного врядування, а отже потребує аналітики механізмів досягнення ефективного публічно-приватного партнерства і дискурсивного формулювання державно-публічної політики.

#### **Аналіз останніх публікацій.**

Дихотомія публічне / приватне характеризується багатою традицією аналізу, і, водночас, відсутністю конвенційного визначення критеріїв їх демаркації, які вказали б траєкторією конструювання самої публічності як «умови і форми акціонізму» (А. Турен) та індикатора активного і функційного громадянського суспільства. Узвичаєне потрактування цієї дихотомії відштовхується від усвідомлення її як такої, що була закріплена в межах лібералізму. Бо ж феномен публічності генетично пов'язаний з європейським проектом царства свободи, яке Ю. Габермас усвідомив як «необмежену комунікативну спільноту».

Дискурс влади досліджували такі визнані теоретики, як Т. Адорно, Р. Барт, Ж. Бодрийяр, Р. Водак, Т. А. ван Дейк, Е. Канетті, А. Кожев, Н. Луман, Г. Маркузе, П. Рікер, М. Фуко, Н. Чомські та інші. Дослідження дискурсу влади переважно ототожнювалося з поняттям «маніпуляція» і дослідженням дискурсивних практик влади.

В дослідженні публічного простору після плідних вивчень ролі мережі, індивіду-

альних факторів та мобілізаційних технік публічного управління, відбувся зсув оптики в бік його дискурсивної складової. Дискурсивний підхід у його застосуванні до теорії врядування і публічного політичного простору широко застосовують українські дослідники (Р. В. Войтович, В. Г. Воронкова, В. Гошовська, А. М. Єрмоленко, Ю. Г. Кальниш, В. М. Мартиненко, Н. Г. Попович, Г. Г. Почепцов, С. Пролеєв, О. Пухкал, О. М. Руденко, В. О. Саламатов, С. О. Телешун, О. Р. Титенко, В. В. Токовенко та ін.). Цілком слушно артикулюється потреба подальшого розвитку дискурсивного аналізу, методологія якого ще недостатньо розроблена. Найбільш розгорнутий аналіз державно-управлінського дискурсу міститься у розвідці Н. Г. Попович [13]. Проте управлінський дискурс все ще знаходиться на периферії дослідницької уваги, а його концепція потребує системного впровадження. Водночас все більш очевидним є той факт, що поняття дискурсивного простору публічного врядування потребує окремої дослідницької уваги.

#### **Формулювання цілей (мети) статті.**

Метою статті є аналіз специфіки феномена дискурсивного простору публічного управління, здійснений крізь призму демаркації в ньому публічного і приватного.

#### **Виклад основного матеріалу.**

Основні аспекти диспозиції публічного і приватного, як правило, варіюються у сучасних дослідженнях у діапазоні аналізу публічності, по-перше, як відкритості і свободи, тобто явленості назовні (на протигагу приватному – прихованому і віддаленому від стороннього погляду), і, по-друге, як громадськості, колективності (що протистоїть індивідуальному, одиничному), тобто форми діяльності колективних акторів, які артикулюють соціальні проблеми. Ці два логічні блоки не є принципово непоміжними, проте це не усуває необхідності їх демаркації, що й буде продемонстровано далі.

Як особистісний феномен приватність, що є «практика себе» (М. Фуко), вкорінена в структурах життєсвіту як його особлива буттєва форма. Узвичаєне розуміння феномена приватного зосереджує увагу здебільшого на індивіді та інтимному й утаємниченому просторі його родинного життя та близького

оточення, на межах «невтручання держави». «Свій», дистанційований від «чужого» приватний простір (в якому індивід є важливим як окремість, як автономна і унікальна персона) виявляється не лише топографічним, але й моральнісним поняттям. Не дарма Со-крат так поцінував конкретність приватного спілкування, де панує переважно дружнє мислення, на відміну від політики громади (так би мовити, публічного простору), де володарюють матеріальні інтереси і відчутний брак повноцінного спілкування, довіри і дружності.

Не випадково Г. Арендт так була стурбована тим, що внаслідок абсолютизації публічної сфери, характерної для тоталітарних суспільств, максимально розширюються межі офіційної легітимності, зводячи нанівець усі проекти реалізації особистості у приватній сфері. Показово також, що у Й. Габермаса приватність – одна з самостійних сфер поряд з політикою, економікою, державним управлінням, і, зрештою, публічністю.

Отже, не викликає сумніву, що приватність (територіальність людини) як соціокультурний феномен, збереження якого в прозорому світі цифрових комунікацій є дедалі більше проблематичним, потребує міждисциплінарного дослідження і нормативного регулювання. Адже онлайн-світ, який спочатку був простором свободи та анонімності, тепер все більшою мірою загрожує базовій цінності приватності, сприяючи інтенсивній концентрації влади. За таких обставин приватність стає проблематичною, відбувається її «привласнення» як мас-медіа, так і інститутами держави. Водночас, варто зазначити, що штучне перенесення принципів приватного життя у публічну сферу, заміна публічного порядку порядком приватним, призводить до їх перекручення, пріоритету неформальних правил над формальними, коли публічний простір сповнюється утаємниченими взаєминами зі «своїми» (родичами, кумами, друзями тощо) та їх приватними інтересами. Процитуємо влучну думку В. Кебуладзе: «Корупція починається там, де публічність замінює приватність і перебирає на себе її питомі характеристики інтимності та взаємодовіри, але перетравлює їх і перетворює на безсором-

ну взаємозраду заради удаваної спільності» [10, с. 118].

Хоча політика завжди опікується долею «публіки», а не особи, приватне контролюється і регулюється публічним простором. Згадаймо унікальну кантівську візію приватного: «приватним застосуванням розуму я називаю таке, що здійснюється людиною на довіреному їй громадському посту чи службі» [7, с. 31]. Приватне регламентується зовнішніми інституціями: державою, армією, церквою. Кант вважав, що переважна більшість людей воліють бути під опікою, тобто отримувати напучення: як думати, у що вірити, як чинити. Громадянин зобов'язаний сплачувати податки, офіцер – виконувати накази, священнослужитель – дотримуватися символу церкви. Тож в цій сфері діє явний примус. Натомість публічне, («публічне використання розуму») за Кантом, це свобода думки перед публікою, свобода обговорювати думку в середовищі освіченої, читаючої і мислячої публіки, свобода критикувати, вислуховувати інші аргументи, пропонувати реформи тощо.

Загально кажучи, «публічність» передбачає наявність спільноти інформованих, компетентних і здатних до самоорганізації – заради спільного інтересу – громадян; їх активність у взаємодії з іншими політичними акторами уможливорює досягнення найвищого і найбільшого з усіх благ – суспільного блага.

Хоча визначення меж публічного і приватного є однією з домінантних тем політичної думки з часів античності, початок концептуалізації сфери публічності здебільшого пов'язують з працею Ю. Габермаса «Структурна трансформація публічної сфери». Публічна сфера спочатку була визначена ним як «освічена буржуазна спільнота», а потім – і «суспільство в цілому», здатне діяти як критична противага державі. Габермасове царство свободи – це ідеал прозорості публічності. Демократія є можливою, передусім, завдяки інклюзивності і дискурсивності комунікацій громадян.

Феномен дискурсивної громадської комунікації не безпідставно пов'язують, передусім з визначальною роллю політичного дискурсу і боротьбою за владу як його домінантною інтенцією. Тому, оскільки, аби

«помислити політичну раціональність чи зважити раціональність політичної практики, треба вести мову про політичний дискурс» [14, с. 28], остільки і дослідження раціональності публічного управління передбачає аналіз дискурсу врядування.

Відтак, зосередьмося детальніше на аналізі феномена дискурсу як комунікативної події. Цей аналіз потребує звернення не лише до його постструктуралістських тлумачень, а й до витоків структуралізму на терені ідей російських формалістів, котрі розмежували в оповіді фабулу (те, що було в дійсності) і сюжет (те, як ми про це дізналися). Саме це розмежування стало згодом засновком відомої опозиції історії (статичного плану розповіді) і дискурсу (динамічного плану) Е. Бенвеніста, котрий усвідомив дискурс як мовлення, привласнюване мовцем. З ідей формалістів випливало, що значення має не просто мова, а сама організація тексту, те, як описуване обертається на історію, наратив, який має власні механізми функціонування. Водночас Е. Бюссанс, що одним із перших ввів в ужиток поняття дискурсу, відвів йому місце медіатора між мовою і мовленням (*langue – discours – parole*), визначивши як абстрактне поняття мовлення. Це зумовило розуміння дискурсу як процесу, що передбачає систему.

Отже аналіз управлінської практики як дискурсу має враховувати, системність дискурсивного процесу, яка виграє від взаємодії публічних і непублічних акторів, колективного інтелекту, достатньої кількості дискусійних майданчиків і форумів, компетентних і мотивованих активістів.

В межах когнітивно-дискурсивного підходу дискурс розглядають як своєрідну знакову систему або засіб організації інформації в формі тексту. Системні дослідження в межах цього підходу уможливають аналіз дискурсотвірних для спілкування в межах публічно-управлінської діяльності концептів (і загалом «концептосфери», за термінологією Д. С. Ліхачова) як засобів категоризації соціальних феноменів, що вербально експлікуються в текстах.

Найуживанішим значенням концепта «дискурс» в сучасній наратології є комунікативна подія взаємодії двох свідомостей: кре-

ативної (того, хто говорить / пише; інтенції ініціатора комунікації) та рецептивної (того, хто слухає / читає; реалізатора дискурсу) [18]. Така взаємодія здійснюється через об'єктивну данність події тексту, в якому «закодована» інтерсуб'єктивна заданість взаєморозуміння.

Дослідити дискурс крізь призму феномена події прагнули і М. Фуко, і П. Рікер. Зокрема для М. Фуко дискурс – це засіб і джерело влади [20, с. 448], а його теорія дискурсу – це теорія суспільства як такого, що позначилась, зокрема, проектом по вивченню «*La gouvernementalité*» («управлінської / урядової ментальності»). Цей термін був введений Фуко для вивчення «урядовості», змін у сучасних способах здійснення владних відносин і функціонування дискурсивних практик. Дискурсивна формація постає у Фуко як умова існування дискурсивних практик і є принципом розсіювання і розподілення висловлювань. До того ж варті уваги його ідеї про суб'єктотвірний потенціал дискурсу, про те, що суб'єкт висловлювання є певною функцією, яка здатна отримати наповнення. Тобто, усвідомлюючи дискурс як комунікативну реальність, розташовану «між думкою і мовленням» [20, с. 74], ми маємо на увазі не свідомість, що промовляє, а позицію, яку можуть зайняти різні індивідууми за певних обставин [19, с. 102]. Саме дискурсивні практики кожної епохи, на думку Фуко, встановлюють ті системи “директив”, які й обумовлюють притаманний їм код «заборон і добору».

Найбільш поширеним визначенням управлінського дискурсу в політичній лінгвістиці є його розуміння як технології комунікативного впливу різних соціальних груп, об'єктів і суб'єктів влади, що охоплює всі сфери і рівні стосунків держави і суспільства [22]. Проте чи не є таке визначення обмеженням концептуального змісту управлінського дискурсу? Дискурс як «інтертерсуб'єктивний простір спілкування» [18, с. 10], погодьмося в цьому з В. Тюпою, справді є технологічним і може бути описаним за певними правилами. Проте, це навряд чи стосується дискурсів як одиничних (монотекстових) комунікативних подій, які також мають місце в просторі управлінського дискурсу.

Далі переведемо увагу в площину розгляду дискурсивності як такої, що інтенційно корелює з просторовістю. Послугуючись ґрунтовними ідеями В. М. Топорова [17] щодо співвідношення тексту і простору, а також вбачаючи можливість розуміння реальності дискурсу як тексту, зазначимо, що дискурс врядування є просторовим, він розміщується в просторі публічно-управлінської діяльності. Своєю чергою, простір врядування як поліфонічна множина подій-повідомлень є дискурсом, що продукується членами дискурсивних коаліцій для просування їх власних інтересів. Дискурс, за висновком П. Бурдьє, це символічний капітал, що функціонує в просторі; публічний простір задає нам «спільний світ» (Г. Арендт), адже «в просторовому відношенні, – за влучним виразом О. Розенштока-Хюсі, – ми можемо говорити з усіма і слухати всіх» [15, с. 103].

Оскільки способом існування дискурсу є комунікативна подія, яка фіксує комунікативні позиції суб'єкта і об'єкта / адресата, то дискурсивний простір врядування можна визначити як результат їх співтворчості. Когнітивні структури дискурсивного простору, кажучи словами Ю. Лотмана, немов би включають в себе «образ «своїї» ідеальної аудиторії» [11, с. 203]. В структурно-горизонтальному розрізі цей простір заповнений різними функціональними одиницями. Це структурний склад суб'єктів влади, здатних впливати на стан владних справ та управлінських рішень, представники домінуючих груп, впливових інститутів чи організацій. І, оскільки владні повноваження мають адресне застосування, то цей простір, певна річ, охоплює об'єктів управлінської дії (установи, інститути, акціонерні товариства, громадськість тощо). Проте влада, хоча й являє собою, за висновком Г. Арендт, «те, що утримує громадську сферу, потенційний простір появи між діянням та мовленням людей» [2, с.153], все ж позбавлена можливості суцільного заповнення цього простору і охоплення його управлінською владою. Адже простір як такий завжди дискретний, має зазори - лакуни між локально розташованими значимостями. І управлінський простір не є виключенням: завжди існуватиме низка складників

низького рівня керованості або навіть вільні від управлінського впливу держави зони господарської діяльності. В окремих випадках актуалізується різні частини цього простору.

Симетричні взаємини в управлінському дискурсі забезпечуються соціальною рівністю комунікантів, але здебільшого мають місце асиметричні стосунки, зокрема, коли цього прагне носій високого владного статусу. Вертикальна вісь управлінського простору висвічує його ієрархічну структуру, причому не лише в державно-громадському вимірі, але й у тіншовому. Утім дискурс не може бути обмежений лише статусно-орієнтованим спілкуванням, так як він є відкритим і поширюється також на суб'єктів, не пов'язаних поміж собою ієрархічними рольовими стосунками. До того ж тон дискурсу і порядок денний сьогодні все більше визначають актори і їх приватні дискурси, пов'язані з нематеріальними конкурентними перевагами, які є проявом глибинних цінностей і високих етичних стандартів.

Через зростання ролі нематеріальних ресурсів у посиленні конкурентних позицій різних соціальних суб'єктів врядування, актуалізується роль стратегії «м'якого» впливу, через дискурси, що презентують переконання і привабливий образ. Дж.Най у 1990 р., запропонувавши поняття «soft power», протиставив його «жорстким» засобам політичного й економічного тиску та примусу. «М'яка сила» це здатність засобами переконання і привабливості досягти того, аби інші бажали того ж самого результату, що й ти. До «м'якої сили» відносять, передусім такі важелі, як демонстрація економічних показників зростання добробуту громадян; привабливість моделі розвитку держави та її дипломатичних здобутків; привабливість гуманітарної політики держави, розвитку творчого потенціалу нації, її культури. І хоча Дж. Най пізніше запропонував концепцію «розумної сили» (smart power), охарактеризувавши її як «здатність поєднання жорстких і м'яких сил для розробки виграшної стратегії» [23, с. 207-208], є всі підстави вважати залучення ідеї «м'якої сили» вельми актуальною для українського управлінського дискурсу.

Дискурсивний простір публічного управління (що окрім центральних органів влади

передбачає місцеве самоврядування, представницькі органи територіальних громад, повноцінні інститути публічної влади) має унаочнюватись у траєкторії скорочення відстані між громадянином і урядом та пом'якшення нормативно-ієрархічних обмежень. Відхід від управлінської моделі, побудованої за принципом «команда/контроль», вимагає зміни інституційних правил гри на засадах оновленого дискурсу про мультиплікацію акторів у процесі виробки і реалізації політики. Дискурси системи управління, відносно неієрархічної і мережевої, заснованої на принципі «роботи команди» починають дискурсивно функціонувати як нові способи взаємодії (приміром, у формі виробничих нарад), що потребують навіть нових локацій спільної діяльності (наприклад, конференц-залів).

На противагу ідеї ієрархічно організованої системи державного управління популярна на Заході методологічна модель мережевого врядування (governance) пропонує ідею «зціплення» державних структур з іншими агентами і асоціаціями громадянського суспільства, втрату жорсткої деталізованості та регламентованості. Так, один з найавторитетніших дослідників публічного врядування Р.А.В.Родс, визначаючи governance як нові процеси (або новий метод) врядування, наголошує, що ідея публічного адміністрування і публічної політики має безпосередній стосунок до зміни меж між публічним, приватним і волонтерським секторами, відносини між якими повинні стати відносинами «взаємозалежності», ґрунтуватися на перемовинах, компромісах, обміні інформацією та інших формах співробітництва і узгодження секторальних інтересів [24]. Відтак, концепт governance позначає комплекс дискурсивно-управлінських дій, покликаних забезпечувати баланс між публічним і приватним, інтра- та інтра-інституційними рівнями.

Водночас, дослідники вказують і на певні обмеження методологічного принципу governance, зокрема на можливе надмірне посилення горизонтально-мережевої взаємодії окремих активних груп, що призводить до значного послаблення ролі держави. Держава не повинна втрачати своєї суб'єктності як виразника і представника публіч-

них інтересів. Залучення у публічність стимулює громадянські здібності і є однією з найважливіших характеристик феномена керованості держави. Адже керованість, як зазначає Л. Сморгунув, є «постійна координація державою відповідальних інтересів у публічному просторі виробки і реалізації публічної політики і залучення у публічність» [16]. Держава має зберігати свої позиції центрального актора публічного простору мережевої взаємодії на засадах довіри і співробітництва. Показово, що визначення публічно-приватного партнерства як «співпраці» (на договірних засадах) зафіксоване і в законі України «Про державно-приватне партнерство» 2010 року.

Розуміючи приватне як те, що індивідуалізоване в суб'єкті, яким може бути як окремих індивід, так і група, спробуємо означити його дискурсивні риси. «Дія маркується як приватна, якщо вона здійснюється обмеженим колом осіб за їх спільною домовленістю (чи без такої) у момент власне своєї реалізації» [1, с. 146]. Відтак, приватний дискурс як окрема, конкретна, ситуаційна комунікативна подія є таким, що позиціонує приватний інтерес, одну тему, позицію чи ситуацію (яка може стати частиною якогось загального дискурсу). Межа між окремими приватними дискурсами визначається зміною суб'єкта, адресата або стратегії дискурсу. Концепт «іншого» дискурсивно позначає входження суб'єкта у приватну сферу. Дискурсивна суб'єктивізація є процесом свідомого самоформування і самоідентифікації. Проте можливим є несвідоме позиціонування себе у межах певного дискурсу. Можливою є й ситуація, коли дискурсивне самопозиціонування не співпадає з ідентифікацією саме з цим дискурсом.

Примітно, що сучасна наратологія для характеристики приватного дискурсу пропонує звернення до гнучкої риторичної модальності опінії, що не претендує на абсолютну істинність або незаперечну переконливість. Приватна опінія являє собою суто індивідуальний зміст свідомості, що підлягає сумніву, так як не претендує на узагальнення, і багатозначне витлумачення, але є суб'єктивно цінним. З позиції опінії дискурс носить приватний, не директивний характер, проте може набути і символічного значення [18, с. 133].

У публічному дискурсі особлива роль також належить конструкціям з пропозиційними настановами: «Я знаю, що...» (модус знання) і «Я гадаю (думаю), що...» (модус opinii). Як правило, публічний дискурс є гетерогенним мовленнєвим простором, в якому стверджуються і знання, і opinii. Якщо йдеться про статусно-орієнтований дискурс суб'єктів влади, то він носить переважно імперативний характер. Проте, якщо йдеться про оказіональний (випадковий) дискурс, що виникає в периферійній ситуації суспільного життя, то він своїм релятивізмом усуває будь-яку імперативність.

Управлінський дискурс, що передбачає аргументативні і маніпулятивні засоби мовленнєвого впливу, може включати елементи різних модальностей і концептуальних настанов. Їх конфігурація позначається поняттям «порядок дискурсу», яким позначають особливе соціальне упорядкування відносин на підставі створення значень, таких як різні дискурсивні сюжети, жанри, стилі (ліберальний, консервативний, владний чи протестний, дискурс суспільної згоди тощо). Як наслідок, утворюється поліфонічна дискурсна мережа. Нагадаємо, що поліфонія, за М. Бахтіним, це принцип цілісності; різноманіття голосів (дискурсів) поєднується в цілісність через взаємодію.

Відмінність між «приватними» і «суспільними» видами дискурсів вбачають також у протиставленні їх як «позаінституційних» та «інституційно-закріплених». Інституції як «стійкі, поціновувані і відтворювані форми поведінки» (за визначення С. Гантінгтона), будучи пов'язаними з «ідеєю асоціації» (М. Вебер), мають такі складові як «організація і колективні уявлення, що її обслуговують» (М. Оріу). За визначенням П. Бурдьє, будь-який соціальний інститут формує дискурсивний простір, транслюючи дискурси у формі ідей, понять, категорій та принципів, які окреслюють межі нашого осмислення реальності [3, 121]. Відтак, розуміння публічної політики потребує аналізу централізованого механізму артикуляції інтересів, що втілюється у функціонуванні інститутів.

«У соціальному аспекті, – як справедливо зазначає А. Єрмоленко, – дискурс інститу-

ціалізується як універсальний громадський дискурс і постає як регулятивний принцип і соціальна метаституція критичної перевірки аргументативно досягненого консенсусу в різних сферах суспільства» [6, с. 73]. Процедура обміну думками і поглядами, публічного обговорення і виникнення аргументованого дискурсу є деліберативною комунікацією, що легітимує цей дискурсивно-діалогічний процес. Тобто громадянське суспільство має сформувати відкритий мережевий дискурсивний простір, забезпечивши координацію людських стосунків шляхом створення сильних публічних інститутів, які працюють на благо соціальної справедливості.

Цікаво, що у сучасній лінгвістиці існують спроби здійснити типологію дискурсів як мовленнєвої діяльності за принципом їх поділу на персональні та інституційні. Так, Карасик В. І. дифініює персональний дискурс як індивідуально-орієнтований. Його підвидами є побутовий, повсякденний дискурс (це здебільшого ситуативне, спрямоване на підтримання контакту спілкування) та буттєвий (розгорнутий, насичений смислами) дискурс, представлений художніми, філософськими та психологічними текстами. Інституційний дискурс визначається як статусно-орієнтований; це спілкування в заданих межах статусно-рольових стосунків. Основні його види: політичний, дипломатичний, адміністративний, юридичний, науковий тощо. Із зникненням певного соціального інституту, зникає або розчиняється у суміжних типах притаманний йому дискурс [8, с. 195].

Управлінський дискурс як тип інституційного дискурсу, учасники якого мають чітку комунікаційну мету, здебільшого має риси як наративного, так і ненаративного дискурсів. За визначенням А.-Ж. Греймаса і Ж. Курте, нарративний дискурс є таким, що втілюється в оповідуванні, на відміну від ненаративного, що здійснюється у формі діалогу. З огляду на інші наукознавчі преференції сучасної наратології є очевидним, що нарративний дискурс можна визначити як репрезентацію референтного поля значень в подієвій формі. Коли ж референтна подієвість публічного дискурсу істотно редукована, а також якщо сам інтенційний акт не наділений статусом

події, то вони результуються у ненаративні дискурси. Це, наприклад, перформативні (автореферентні) політичні дискурси з мінімальною орієнтацією на адресата: від хвали чи образи до декларацій та закликів, якими сповнені передвиборчі промови. Отже, в засновку дискурсивних практик лежить репрезентатив (наратив) або перформатив (як інституційний акт), сила і «магія» якого, за висновком П. Бурдьє, залежить від визнання влади речника (котрий має «владу його виголосити»), тобто від символічного капіталу тієї групи, що його делегувала. Подеколи в окремих дискурсах не конкретизовані актант, відсутні просторово-часові маркери, тоді такі дискурси вважаються абстрактними. Проте будь-який абстрактний дискурс можна піддати процесам акторизації, спеціалізації і темпоралізації, і тоді ми отримуємо фігуративний дискурс, що відтворює дійсність.

Управлінський дискурс може обрати стратегію фатичної функції комунікації (контактовстановлюючої, за визначенням Р. Якобсона), спрямованої на підтримання комунікації як такої. Фатика уникає соціально значущої інформації. Замість соціально загостреного інформування і аналітики, що мають бути основною інтенцією суспільно-політичного і ділового дискурсу в сфері управлінської дії, фатика, емоційно тонує спілкування, підсилюючи особистісне начало, спрямована на отримання задоволення від дискурсу та встановлення дружнього міжсуб'єктного контакту. Дослідники вважають, що лівоорієнтовані політичні діячі використовують як робочу настанову саме фатичну функцію комунікації. Тим більше, що інформаційно перенасичені тексти поступово втрачають інтерес у адресата [9, с. 189].

Важливе значення для характеристики дискурсивного простору управління має номінація адресанта. Зокрема, управлінський дискурс отримує риси публіцистичного, коли адресант позначає свою суб'єктивність займенником «Я» і описує своє особистісне ставлення до якогось референта. Водночас управлінському дискурсу притаманні й риси наукового дискурсу, що є безособовим, автор тут виступає від імені «Ми». У безособових дискурсах суб'єкт завуальовано прихований. Формування суб'єктивності може від-

буватись як виробництво анонімних стратегій. Таким може бути й алгоритм побудови політичного дискурсу, до того ж має місце «тенденція до зрощування політичного спілкування з дискурсом мас-медіа» [21, с. 32].

Досить часто і небезпідставно управлінський дискурс ототожнюють з дискурсом менеджменту. Ідея нового державного менеджменту (NPM) базується на можливості використання бізнес-менеджменту у публічному управлінні. NPM, хоча і визнається сьогодні недостатнім для системи державного управління, проте вважається частково ефективним і його елементи присутні в стратегічному курсі України. Розглянемо детальніше управлінський інструментарій, що сприяє ефективній управлінській діяльності, на прикладі моделі управління результативністю Performance Management (PM). Лінгвістичний аналіз словосполучення PM свідчить, що концепт Performance вказує на можливість поєднання результативності і ефективності. Поняття Management фіксує аспект управління результатами діяльності. Отже парадигма PM – це дискурс, що засвідчує використання інформації про ефективність та результативність в досягненні цілей; він передбачає: розробку загальної стратегії і цілей, які фокусуються на індивідуальних досягненнях; моніторинг і координацію процесів виконання; якісну і кількісну оцінку досягнутих результатів; постійну відповідальність за управління результативністю [3]. Горизонт стратегічного планування на загал в умовах перманентного прискорення глобальних змін має тенденцію до все більшого звуження і зменшення. Це призвело до усвідомлення того, що стратегічний дискурс управління має задавати лише орієнтири, що змальовують образ бажаного майбутнього і заходів щодо його досягнення. Причому ці орієнтири повинні бути не стільки часовими (термін виконання), скільки подієвими (подія досягнення певної мети). Відтак, все більше унаочнюється факт необхідності наративно-дискурсивного оформлення стратегії публічного управління як форми подієвої оповіді, що має справу з організмом, який динамічно трансформується.

Водночас прагнення до самореалізації і самовизначення окремих автономних,

не позбавлених горизонту вибору, компетентних виконавців в умовах надлишкової інформації постмодерного суспільства постійно зростає. Цілеспрямованість цих автономних агентів публічної сфери потребує дискурсивної підтримки (певної риторики, яка акцентує обмеження груп тиску, гуманістичний менеджмент, менеджмент творчості, м'яке лідерство, дирижизм тощо) і адекватних політичних дій, орієнтованих на реалізацію творчих можливостей індивіда. Це інтерактивний підхід, коли вимоги формуються в результаті невпинної взаємодії та самоорганізації акторів управління, їх гарної «інноваційної реакції», тобто автоматичної реакції на зовнішні виклики і постійної готовності до трансформацій у відповідності з мінливими цілями. І ця готовність до реконфігурації цілей визнається дослідниками важливішою за слідування початковій меті.

Не випадково наразі змінюються акценти у визначенні суспільно-політичного руху, який, за свідченням українських дослідників, постає як «група людей, що прагне змін у колективній поведінці, а не група людей, що прагне справедливості» [5, с. 11], його спрямована назовні діяльність передбачає вимоги соціальних інновацій. Цікаво, що феномен змін конститує і суть дискурсу як такого; так, у визначенні С. С. Неретіної: «дискурс – це мовлення, підхоплене (рос.: «речь, застигнутая») у момент зміни значень» [12, с. 4]. Згадаємо також, що, за Е. Гіденсом, актор припиняє бути актором, якщо втрачає здатність «вносити зміни», здійснюючи певний владний акт, тим самим здатність володарювати приписується кожному актору.

Наостанок можемо констатувати, що дискурсивний простір врядування в Україні існує у таких основних формах:

1) продукovanі владою чи на її замовлення дискурси (накази, закони, нормативні акти, доповіді, виступи офіційних осіб тощо), основна прагматична настанова яких – цілеспрямований вплив на адресата шляхом публічного транслювання імперативів і конституювання відносин між групами інтересів та політикою;

2) тексти діячів громадських інститутів, організацій, рухів та автономних публіч-

них акторів (звернення, заяви, інтернет-сайти тощо) у формі нарративного дискурсу чи діалогу, що переважно артикують вимоги змін і оновлень, адресовані владі, просують низові інтереси. Ці тексти також охоплюються поняттям дискурсивного простору врядування, проте не є самодостатніми, потребуючи набуття певного «права» називатися інституційним дискурсом врядування.

Ці два кластери, що відбивають модель комунікації влади з підвладними, певна річ, не є ідеальними типами, необхідними для побудови того суспільного ладу, коли потреби громадян превалюватимуть над інтересами держави і електоральної політики. А відтак, дискурсивний простір врядування потребує подальшого проєктивного наукового осмислення як простір командної гри, дискурсивна презентація якого має перешкоджати втраті ознак «публічності» і «приватності», засвідчуючи не панування над кимось і вплив на когось, а взаємини (або простір) між компетентними акторами управління.

#### **Висновки.**

Отже соціальна суб'єктність індивіда-громадянина виступає і як публічна, і як приватна; релятивізація їх меж в управлінському дискурсі не усуває постійної напруги між ними. Публічний розум, громадськість, група (як «дієве ми») має спільні цінності, володіє схожими уявленнями щодо засобів їх досягнення і дискурсивно засвідчує свою колективну ідентичність. Приватне теж має власне дискурсивне оформлення – авторське дискурсивне позиціонування.

Дискурсивний простір врядування є поліфонічною мережею комунікативних подій. Це мережевий простір публічних подій-повідомлень, що репрезентують взаємовплив владних інституцій, групових агентів управлінської сфери і автономних політичних акторів. Він категоризується в знаках управлінського дискурсу: вербальних та невербальних; інформаційно насичених та фатичних (контакто-встановлюючих); фігуративних та абстрактних; емотивно нейтральних та здатних викликати сильні емоції; відмінних за характером референції та функційною спрямованістю. Основними типами його унаочнення є тексти з пропозиційними настановами, що артикують

соціальні проблеми і пропонують шляхи їх розв'язання.

Аналіз публічного врядування крізь призму експлікації його дискурсивного простору дозволяє вивчати динамічний баланс публічних і приватних дискурсів у структурі комунікацій суспільства, виявляти сфери розривів і переключень між полями публічного і приватного, а також

царини звуження самого поля публічного дискурсу і публічної етики, що неминуче тягне за собою розвиток процесів комунікативної маргіналізації. Зрештою, дискурсивний простір врядування доконечно потребує домінування теоретичного за формою знання, залучення інтерпретації та оновленого порядку дискурсу для концептуалізації майбутнього.

## БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Андрієвська Ю. Приватність як складова соціальної реальності: сутність, функції та генеза / Ю. Андрієвська. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/svs\\_2012\\_4\\_11](http://nbuv.gov.ua/UJRN/svs_2012_4_11)
2. Арендт Г. Становище людини / Г. Арендт. – Львів, 1999, – 254 с.
3. Армстронг М. Управление результативностью. Система оценки результатов в действии / М. Армстронг, А. Бэрон. – М.: «Альпина Паблишер», 2018.
4. Бурдые П. Социоанализ / П. Бурдые // Альманах Российско-французского центра социологии и философии Инта социологии РАН. – М., СПб, 2001, – С. 38-49.
5. Гомза І. Суспільно-політичні рухи / І. Гомза. – Київ, 2018, – 176 с.
6. Єрмоленко А. Дискурс в архітектоніці мовної прагматики / А. Єрмоленко // Філософська думка. – 2016. – № 4. – С. 69-86.
7. Кант І. Ответ на вопрос: что такое Просвещение? / И. Кант // Собр.соч.. в 8-ми томах. – М., 1994. – Т. 8, – С. 29-37.
8. Карасик В. И. Языковой круг: личность, концепты, дискурс / В. И. Карасик. – Волгоград: Перемена, 2002, – 477 с.
9. Ключев Е. В. Речевая коммуникация / Е. В. Ключев. – М., 2002, – 320 с.
10. Кебуладзе В. Феноменологія публічності. Приватність, публічність, влада / В. Кебуладзе // Громадянське суспільство в Україні за доби глобалізації: ціннісно-нормативне та інституційне забезпечення його розбудови. – Київ: Інститут ліберального суспільства, 2007. – С. 108-120.
11. Лотман Ю. М. Семиосфера / Ю. М. Лотман. – СПб: «Искусство-СПБ», 2000. – 704 с.
12. Неретина С. С. Агон войны / С. С. Неретина // Электронный философский журнал Vox. – Вып.18. – С. 1-12.
13. Попович Н. Г. Державно-управлінський дискурс у структурі політико-адміністративної комунікації / Н. Г. Попович. – Київ, 2017. – 360 с.
14. Пролеєв С. Гетерогенність політичного дискурсу: три основні формації / С. Пролеєв // Філософська думка. – 2013. – № 4. – С. 25-35.
15. Розеншток-Хюсси О. Язык рода человеческого / О. Розеншток-Хюсси. – М. – СПб., 2000. – 608 с.
16. Сморгунюв Л. В. Государство, сотрудничество и инклюзивный экономический рост / Л. В. Сморгунюв // Власть. – 2017. – Т. 25. – № 11. – С. 22-30.
17. Топоров В. Н. Пространство и текст / В. Н. Топоров // Текст: семантика и структура. – М., 1983. – С. 227-284.
18. Тюпа В. Дискурс / В. Тюпа // Жанр. – М.: Intrada, 2013. – 211.
- 18а. Тюпа В. И. Дискурсные формации: очерки по компаративной риторике: монография / В. И. Тюпа. – М.: Издательство Юрайт, 2018. – 274 с.
19. Фуко М. Археологія знання / М. Фуко. – Київ: Вид-во Соломії Павличко, «Основи», 2003. – 326 с.
20. Фуко М. Воля к истине: по ту сторону знания, власти и сексуальности / М. М. Фуко. – М, 1996. – 448 с.
21. Шейгал Е. Семиотика политического дискурса / Е. Шейгал. – М.: Гнозис, 2004. – 326 с.
22. Шилина С. А. Управленческий дискурс: социологический анализ / С. А. Шилина // Журнал Среднерусский вестник общественных наук. – 2011. – С. 57-63.
23. Nye J. The Future of power / J. Nye. – New York: Public Affairs, 2011. – P. 207-208.
24. Rhodes R. A. W. Network Governance and the Differentiated Polity / R. A. W. Rhodes // Selected Essays. – 2017. – V.1. – P. 21-30.
25. Sorensen E. Metagoverning Collaborative Innovation in Governance Networks / E. Sorensen, J. Torfing. – 2017. – 430 p.

## REFERENCES

1. Andrijevskja, Ju. *Pryvatnistj jak skladova socialjnoji realjnosti: sutnistj, funkciji ta ghezeza [Privacy as a component of social reality: essence, functions and genesis]*. Retrieved from: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/svs\\_2012\\_4\\_11](http://nbuv.gov.ua/UJRN/svs_2012_4_11) [in Ukrainian].
2. Arendt, Gh. (1999). *Stanovyshhe ljudyny [The Situation of Man]*. Lviv [in Ukrainian].
3. Armstrong, M., & Beron, A. (2018). *Upravlenye rezuljatyvnostiju. Sistema ocenky rezuljzatov v dejstvyy [Efficiency Management. The system of evaluation of results in action]*. Moscow: «Aljpyna Pablysher» [in Russian].
4. Burdije, P. (2001). *Socyoanalyz [Socioanalysis]*. Aljmanakh Rossyjsko-francuzskogho centra socyologhyy y fylsophyy Ynta socyologhyy RAN. Moscow, Saint Petersburg [in Russian].
5. Ghomza, I. (2018). *Suspiljno-politychni rukhy [Social-Political Movements]*. Kyiv [in Ukrainian].
6. Jermolenko, A. (2016). *Dyskurs v arkhitektonici movnoji praghmatyky [Discourse in the Architectonics of Linguistic Pragmatics]*. *Filosofsjka dumka*, 4 [in Ukrainian].
7. Kant, Y. (1994). *Ovret na vopros: chto takoe Prosveshhenye? [Answer to the question: what is Enlightenment?]*. (Vol. 8). Moscow [in Russian].

8. Karasik, V.I. (2002). *Yazykovoy krug: lichnost', kontsepty, diskurs [Language circle: personality, concepts, discourse]*. Volgograd: Peremena [in Russian].
9. Kljujev, E.V. (2002). *Rechevaja kommunikacyja [Speech Communication]*. Moscow [in Russian].
10. Kebuladze, V. (2007). Fenomenologhija publichnosti: pryvatnistj, publichnistj, vlada [Phenomenology of publicity. Privatness, Publicity, Power]. *Ghromadjansjke suspiljstvo v Ukraini za doby ghlobalizaciji*. Kyiv [in Ukrainian].
11. Lotman, Ju.M. (2001). *Semyosfera [Semiosphere]*. Saint Petersburg [in Russian].
12. Neretina, S.S. Agon vojny [Agon of War]. *Elektronnyy filosofskiy zhurnal Vox, 18* [in Russian].
13. Popovych, N.Gh. (2017). *Derzhavno-upravlinsjkyj diskurs u strukturi polityko-administratyvnoji komunikaciji [State-management discourse in the structure of political and administrative communication]*. Kyiv [in Ukrainian].
14. Prolejev, S. (2013). Gheteroghennistj politychnogho dyskursu: try osnovni formaciji [Heterogeneity of political discourse: three basic formations]. *Filosojsjka dumka, 4* [in Russian].
15. Rozenshtok-Khyussi, O. (2000). *Yazyk roda chelovecheskogo [Language of the human race]*. Moscow – Saint Petersburg [in Russian].
16. Smorgunov, L.V. (2017). Gosudarstvo, sotrudnichestvo i inklyuzivnyy ekonomicheskiy rost [State, cooperation and inclusive economic growth]. *Vlast', 25 (11), 22-30* [in Russian].
17. Toporov, V.N. (1983). Prostranstvo y tekst [Space and text]. *Tekst: semantika y struktura*. Moscow [in Russian].
18. Tjupa, V. (2013). *Dyskurs [Discourse]*. Zhanr. Moscow: Intrada [in Russian].
- 18a. Tjupa, V. (2018). *Dyskursyvni formaciji: ocherky po komparatyvnoj rytoryke [Discourse formations: essays on comparative rhetoric]*. Moscow [in Russian].
19. Fuko, M. (2003). *Arkheologhija znannja [Archaeological knowledge]*. Kyiv: Vyd-vo Solomiji Pavlychko, «Osnovy» [in Russian].
20. Fuko, M.M. (1996). *Volja k ystyne: po tu storonu znanyja, vlasty y seksualjnosti [The will to truth: beyond the knowledge, power and sexuality]*. Moscow [in Russian].
21. Shejghal, E. (2004). *Semyotyka polytycheskogho dyskursu [Semiotics of political discourse]*. Moscow: Ghnozys [in Russian].
22. Shylyna, S.A. (2011). *Upravlencheskiy dyskurs: sotsyologhycheskiy analiz [Management discourse: sociological analysis]*. Zhurnal Srednerusskiy vestnyk obshchestvennykh nauk [in Russian].
23. Nye, J. (2011). *The Future of power*. New York: Public Affairs.
24. Rhodes, R.A.W. (2017). Network Governance and the Differentiated Polity. *Selected Essays, 1*.
25. Sorensen, E., & Torfing, J. (2017). *Metagovernance Collaborative Innovation in Governance Networks*.

**Карнаухова Марія Дмитрівна**

Аспірант

Інститут підготовки кадрів державної служби  
зайнятості України  
03038, м. Київ, вул. Нововокзальна, 17

**Karnaukhova Maria**

Postgraduate student

Training State Employment Service of Ukraine  
17, Novovokzalna St., Kyiv, Ukraine, 03038

Email: mariakarnaukhova@yahoo.com      ORCID: 0000-0002-5627-2000

Цитування: Карнаухова М. Д. Демаркація публічного і приватного у дискурсивному просторі врядування / М. Д. Карнаухова // Аспекти публічного управління. – 2019. – Т. 7 – № 3. – С. 38-49.

Citation: Karnaukhova, M.D. (2019). Demarkatsiia publichnoho i pryvatnoho u dyskursyvnomu prostori vriaduvannia [Demarcation of public and private in the discursive governance area]. *Public administration aspects, 7 (3)*, 38-49.

Стаття надійшла / Article arrived: 07.02.2019

Схвалено до друку / Accepted: 09.03.2019

## Еволюція підходів до сутності поняття «професійне здоров'я»

*Гнітько Інесса, Національна академія державного управління при Президентові України*

У статті розглянуто проблему еволюції, становлення та закономірності розвитку терміну «професійне здоров'я». Метою дослідження є аналіз сутності, підходів та закономірностей розвитку поняття «професійне здоров'я». Здійснено теоретичний аналіз походження професійного здоров'я, що надало змогу презентувати його узагальнене розуміння. Запропоновано авторське визначення поняття професійного здоров'я державного службовця як соматопсихічного, соціально-психологічного, морально-етичного благополуччя. Виділено його основні компоненти в системі публічного управління. Наголошено на його важливості для ефективного виконання професійних обов'язків.

Визначено рівень наукової дослідженості теми «професійного здоров'я» вітчизняними та зарубіжними вченими. Наголошено на різноманітності та неоднозначності наукових поглядів і підходів до визначення сутності поняття «професійне здоров'я» в системі публічного управління. Обґрунтовано, що тлумачення цього поняття відрізняються в залежності від суб'єктів, форм та методів його забезпечення і реалізації. Визначено основні теоретичні підходи до сутності поняття «професійне здоров'я» в системі науки публічного управління. Наголошено, що в сучасних умовах професійне здоров'я постає основою професійного довголіття в системі публічного управління.

Робиться висновок, що професійне здоров'я є здатністю організму накопичувати та зберігати ресурси, які забезпечують виконання професійної діяльності при внутрішньо-організаційних умовах праці. Професійне здоров'я є одним з інформативних показників стану соціального здоров'я, яке чутливо реагує не тільки на соціально-економічні зміни, якість життя тощо, але і на умови праці.

**Ключові слова:** система публічного управління; професійна діяльність державних службовців; професійне здоров'я; професійне довголіття

## Evolution of approaches to the essence of the notion «professional health»

*Gnitko Inessa, National academy of public administration under the President of Ukraine*

The article deals with the ways of evolution, formation and regularities of the development of the term «professional health».

A theoretical analysis of the problem of professional health was conducted, which made it possible to present his generalized understanding.

Professional health is understood by us as the state of somatopsychic, socio-psychological and moral and ethical well-being of workers who enable them to perform their professional duties at the lowest cost and most effective, for the actions of any factors that accompany their professional activities.

On this basis, we have identified the main components of professional health specialist in public administration.

The level of scientific research of the topic by the domestic and foreign scientists is determined.

The diversity and ambiguity of scientific views on the modern understanding of professional health in the system of public administration is emphasized. It is noted that the interpretation of this concept differs depending on its subjects, forms and methods of realization. The availability of certain resources of a public servant is not yet a guarantee of their use, but at the same time they determine the content of the mechanisms, strategies, styles and behaviors that a public official uses.

It is concluded that professional health is the ability of the body to accumulate and maintain resources that ensure the performance of professional activities under the internal organizational conditions of work. Professional health is one of the informative indicators of the state of social health, which reacts sensitively not only to socio-economic changes, quality of life, etc., but also to working conditions.

**Keywords:** public administration system; professional activity of civil servants; professional health; professional longevity

## Еволюція підходів к сутності поняття «професіональне здоров'я»

Гнисько Інесса, Національна академія державного управління при Президенті України

В статті розглянуті шляхи еволюції, становлення і закономірності розвитку терміна «професіональне здоров'я».

Проведено теоретичний аналіз проблеми професіонального здоров'я, яке надає можливість презентувати його обобщене розуміння.

Професіональне здоров'я розуміється нами як стан соматопсихічних, соціально-психологічного і морально-етического благополуччя працівників, що дозволяє виконувати професіональні обов'язки з найменшими витратами і найбільшою ефективністю, незалежно від факторів, що супроводжують їх професіональну діяльність.

Виходячи з цього, нами виділено основні компоненти професіонального здоров'я спеціаліста публічного управління.

Визначено рівень наукової розробленості теми вітчизняними і зарубіжними вченими.

Відзначено різноманітність і неоднозначність наукових поглядів на сучасне розуміння професіонального здоров'я в системі публічного управління. Вказано, що трактування цього поняття відрізняється в залежності від його суб'єктів, форм і методів реалізації. Наявність певних ресурсів публічного службовця ще не є гарантією їх використання, але в той же час саме вони визначають зміст механізмів, стратегій, стилів і поведінки учасників публічного службовця.

Висновок: професіональне здоров'я є здатністю організму накопичувати і зберігати ресурси, які забезпечують виконання професіональної діяльності в організаційних умовах праці. Професіональне здоров'я є одним з інформативних показників стану соціального здоров'я, яке чутливо реагує не тільки на соціально-економічні зміни, якість життя і т.д., але й на умови праці.

**Ключові слова:** система публічного управління; професіональна діяльність державних службовців; професіональне здоров'я; професіональне довголіття

### Постановка проблеми.

Забезпечення здоров'я повинно бути однією з важливих функцій держави, основою її соціальної політики. На практиці цей постулат реалізується, насамперед, шляхом створення безпечних умов праці, здорових умов побуту, відповідним вихованням.

В системі публічного управління кадровий потенціал значною мірою зумовлює рівень та перспективи економічного, соціального, духовного розвитку держави. Вивчення здоров'я та його зв'язків з умовами праці набуло особливої гостроти у теперішній час не тільки тому, що з'явилися новітні технології, але й докорінно змінився характер трудової діяльності та відбулися зміни соціально-економічного ладу. Сучасні умови високого темпу економічного розвитку у світі, і в тому числі в Україні, ставлять усе більші вимоги до ринку праці, який потребує досвідчених професіоналів, здатних якісно виконувати свої професійні обов'язки.

Однією з найважливіших умов успішного професійного функціонування є професійне здоров'я. Саме професійне здоров'я є одним з основних показників «якості професійного життя», а також важливою умовою ефективності трудової діяльності, яка включає в себе не тільки високу продуктивність і якість праці, але й їх співвідношення із витраченими зусиллями працівника. В умовах праці здоров'я стає суб'єктивною самоцінністю для працюючої людини і є економічним механізмом підвищення результативності та якості праці.

На різних етапах розвитку суспільства вивченню проблем професійного здоров'я завжди приділялася особлива увага. Науковці різних напрямів робили спроби вивчення феномену професійного здоров'я, визначення його сутності з метою вироблення навичок керування та економічного використання професійного здоров'я протягом усього життя та знаходження засобів для його збереження та покращення.

Існує велика кількість ґрунтовних наукових публікацій, що висвітлюють цю проблематику. Нею займаються, зокрема, такі науковці, як: Т. Гордієнко, П. Грицишин, О. Драган, А. Качинський, С. Літвак, В. Московська, О. Мороз, В. Приміський, І. Синякевич, Н. Свояк, Т. Хребтова та ін.

Проте, незважаючи на значну кількість наукових публікацій за цією тематикою, недостатньо дослідженими залишаються питання організації, забезпечення та підтримка професійного здоров'я публічного службовця.

#### **Мета дослідження.**

Дослідити еволюцію сутності, підходів та закономірності розвитку поняття «професійне здоров'я».

#### **Виклад основного матеріалу.**

Найважливішим завданням держави і всього суспільства в цілому є турбота про здоров'я. На питання, що таке здоров'я, частіше за все отримуємо відповідь, що це відсутність хвороб, добре самопочуття та інше.

Відповідно до класифікації Всесвітньої організації охорони здоров'я, хвороба – це життя, яке порушене в своїй течії пошкодженням структури і функції організму під впливом зовнішніх і внутрішніх факторів при мобілізації його компенсаторно-приспосувальних механізмів. Хвороба характеризується загальним або приватним зниженням пристосованості до середовища і обмеженнями свободи життєдіяльності.

Перш ніж говорити про здоров'я, слід розібратися з двоякою сутністю людини з точки зору науки: з одного боку, людина є невід'ємною частиною біологічного світу (людина – *Homo sapiens*, підтип хребетних, загін приматів, клас ссавців – це найвищий ступінь розвитку організмів на Землі), з іншого боку, людина – соціальна істота (суспільне), здатна виробляти і використовувати знаряддя праці, змінювати навколишній світ. Ця істота має свідомість як функцією високоорганізованого мозку і членороздільної промовою [1].

Філософи і лікарі Стародавнього світу вважали людину подобою природи, світу, космосу. Людина є мікрокосм в макрокосмі, вона складається з тих же елементів: води, повітря та ін. Отже, здоров'я є рівновагою цих елементів, а хвороба – порушен-

ням цієї рівноваги. У деяких мислителів давнини в результаті спостереження за життям людей, їх способом і умовами життя склалися переконання про роль соціальних чинників в житті людини.

Поступовий розвиток медицини, історії та інших наук надав можливість все більше накопичувати спостереження та докази значення соціальних факторів у житті людини. Особливо це отримало розвиток в епоху Відродження, коли діяльність суспільства, духовний світ, спілкування людей знайшли відображення в філософських і наукових працях.

Найбільший розвиток ці погляди отримали в епоху Просвітництва. Так, Гельвецій писав, що людина – тварина з особливою зовнішньою організацією, що дозволяє користуватися зброєю і знаряддями праці. Але вчені того часу соціальне начало в людині трактували неповно, лише як зовнішній прояв фізичної залежності людини з навколишнім середовищем.

Сучасна людина постійно пристосовується до мінливості умов життя та динаміки середовища. В певних межах вона може пристосуватися до несприятливих умов навколишнього світу та надмірної кількості подразників, негативної атмосфери суспільства, де панує тотальна конкуренція, до швидкої зміни ритму життя, що є надзвичайно небезпечним для природності біологічних ритмів.

Ще в давні часи людство емпіричним методом встановило, що для уникнення захворюваності необхідно дотримуватися звичайних гігієнічних правил. Але, на жаль, крім потреби в їжі та одязі, людство потребувало, потребує і завжди потребуватиме задоволення інших потреб. Тому сучасний образ життя зобов'язує володіти низкою культурних навичок. Однією із найважливіших потреб є збереження здоров'я, яке, на відміну від спраги та голоду, нині постає знаковим та необхідним.

У 2007 р. набрали чинності переглянуті Міжнародні медико-санітарні правила (International Health Regulations), прийняті 58-ю сесією Всесвітньої асамблеї охорони здоров'я у 2005 р. Вони містять цілу низку зобов'язань і обов'язків держав та ВООЗ

щодо заходів боротьби з міжнародним розповсюдженням епідемій та іншими надзвичайними ситуаціями у сфері охорони здоров'я і мінімізації їх негативного впливу на транспортні перевезення, торгівлю та економіку. Нові правила, крім боротьби з хворобами, передбачають також діяльність стосовно розладів здоров'я, пов'язаних із харчовими продуктами та негативними чинниками навколишнього середовища.

ВООЗ визнала запровадження правил, які допомагають країнам у взаємодії з ідентифікації ризиків та вжиття заходів щодо боротьби з ними, однією з найважливіших подій у сфері охорони здоров'я в 2007 р. [2].

В Україні останнім часом також приділяється достатня увага цим проблемам, зокрема аналізу природних та техногенних загроз (у тому числі медико-біологічного характеру) та заходам їх усунення і мінімізації негативних наслідків.

Більше 300 років тому побачила світ праця видатного вченого – професора Падуанського університету Бернардино Рамацціні «De morbis artificum diatriba». Це був перший науково-загальнений результат окремих споглядань, які стосуються впливу умов праці, притаманних різним видам виробничої діяльності (професіям), на здоров'я працівників. Рамацціні абсолютно справедливо здобув визнання у всьому світі, його прийнято вважати «батьком» медицини праці – науки про збереження здоров'я працюючих. Людство віддало йому заслужену шану та повагу – його праця досі видається, а його ім'ям називають відомі університети світу [3].

З часом проблема збереження охорони здоров'я працюючих набула все більшого значення. Це було обумовлено бурхливим розвитком індустріального виробництва (індустріальною революцією).

Послідовники Рамацціні на Заході та Сході збагачували кількість спостережень, прагнули не тільки описувати ефекти шкідливих факторів на організм працюючих, зокрема вивчати розповсюдженість різноманітних захворювань, отримавши назву «професійні захворювання». З метою дослідження в окремих випадках залучалися статистичні методи.

В кінці XIX-на початку XX ст. Adam Lehman та Ludwig Teleky в Німеччині, Karen

Legge та Jordan Hill у Великобританії, Vivian Hamilton та Philip Drinker у США, Johnny Devoto в Італії мали всі підстави стверджувати, що в їх країнах, на жаль, існують та стрімко розвиваються професійні захворювання різного походження. Вони зробили великий внесок у поглиблене вивчення даної проблеми.

В Україні Ф. Ф. Ерісман, В. О. Левацькій, О. І. Тизяков, П. І. Лященко, О. В. Корчак-Чепурковський та ін. намагались скоротити розповсюдженість професійних захворювань шляхом покращення умов праці та побуту працюючих, впливом на роботодавців та громадську думку.

XX століття стало часом змагання двох соціально-економічних систем, а саме соціалістичної та капіталістичної, та передумовою для початку науково-технічної революції. Обидві системи намагались довести свої переваги у всіх сферах людського буття. Людство зазнало чимало трагедій під час таких змагань. Але, зазначимо, що разом із цим мав місце і позитивний ефект: з'явилися видатні відкриття в електроніці, матеріалознавстві, космонавтиці, біології та в інших фундаментальних і прикладних науках.

Поряд із цим серед досягнень останнього часу слід відмітити також корінні зміни характеру трудової діяльності – зменшення фізичних навантажень та збільшення нервово-емоційної напруги. В цілому умови праці істотно покращилися. Але сучасні досягнення науки і техніки недостатньо використовують для цілей гуманізації праці, багато положень відносно цього лише номінально декларуються.

У колишньому СРСР, зокрема в Україні, у 20-30 роках була створена прогресивна система медико-профілактичного обслуговування працюючих. Її невід'ємною складовою стали науково-дослідницькі інститути, назва яких досить часто змінювалась на догоду ідеологічним впливам. На початку це були інститути та лабораторії робочої медицини, а потім їх стали називати інститутами гігієни та патології праці, незабаром з'явилась нова назва – професійна гігієна, і лише наприкінці 30-их рр. XX ст. було прийнято назву інститутів гігієни праці та професійних захворювань. В інститутах проводились

аналіз загальної та професійної захворюваності працюючих. Результати досліджень були абсолютно необхідними, оскільки, з одного боку, відображали умови праці та рівень медико-профілактичного обслуговування працівників, з іншого боку, з'явилися підстави для подальшого удосконалення діяльності в цьому напрямку.

Разом із цим в окремі періоди життя держави отримані результати ставали недосяжними для широкого кола спеціалістів. На догоду існуючої ідеології статистичні дані іноді засекречували. Науковці не мали права публікувати їх, особливо, якщо мова йшла про абсолютні показники у великих регіонах, тим паче у масштабах всієї країни. Проте дослідження переконливо свідчили, що показники здоров'я і рівень смертності населення змінювались не тільки під впливом умов праці, а й в більшій мірі впливали із соціальних катаклізмів, а саме: війна, революції, ліквідація кріпацтва, колективізація, індустріалізація тощо.

В Україні здоров'я працюючих було предметом поглибленого дослідження Е. М. Кагана [4], Б. Я. Шура [5], Б. А. Кривоглаза [6], О. П. Краснюк [7], Ф. Х. Зингера [8]. У Київському інституті гігієни праці та профзахворювань на протязі сорока років цю проблему вивчала та розробляла М. А. Єршова. Вона заклала фундамент глибокого дослідження та систематичного аналізу здоров'я працюючих у масштабах цілої країни. Завдяки її праці у теперішній час є можливість для здійснення широкого кола досліджень, наукових порівняльних показників і ретроспективних досліджень.

Вивчення здоров'я працюючих та його зв'язків з умовами праці набуло особливої гостроти у теперішній час не тільки тому, що з'явилися новітні технології, а й докорінно змінився характер трудової діяльності та відбулися зміни соціально-економічного ладу.

В Україні, як і в цілому світі, звершилась нова технічна революція, основу якої створювали комп'ютерні технології, з'явилися різноманітні фактори шкідливих для здоров'я: нові матеріали, види енергій, інформаційні, емоційно-психологічні навантаження на організм. Усі вони потребують глибоких фізіологічних, токсикологічних та гігієнічних досліджень.

Сучасне виробництво, сучасний менеджмент потребує висококваліфікованих працівників – вартість робочої сили буде постійно збільшуватись. Однак у теперішній, як і в попередні часи, конфлікт інтересів між працею та капіталом зберігаються, змінюються лише форми.

З часом стало зрозуміло, що інвестиції в здоров'я – найбільш вигідні, оскільки вони створюють умови для стійкого розвитку країни та суспільства. Тому у розвинутих країнах світу почали створювати відповідні служби, які несли відповідальність за комплекс питань, пов'язаних з впливом умов праці на здоров'я працюючих, покращення їх шляхом пристосування робочого місця та трудових навантажень, до фізіологічних можливостей організму людини, але не навпаки.

Сучасні умови високого темпу економічного розвитку у світі, і в тому числі в Україні, ставлять усе більші вимоги до ринку праці, який потребує досвідчених професіоналів, здатних якісно виконувати свої професійні обов'язки. Однією із найважливіших умов успішного професійного функціонування є професійне здоров'я працівника. Саме професійне здоров'я є одним із основних показників «якості професійного життя», а також важливою умовою ефективності трудової діяльності, яка включає в себе не тільки високу продуктивність і якість праці, але й їх співвідношення із витраченими зусиллями працівника. В умовах праці здоров'я стає суб'єктивною самоцінністю для працюючої людини, і є «економічним механізмом підвищення результативності та якості праці» [9].

На різних етапах розвитку суспільства вивченню проблем професійного здоров'я завжди приділялася велика увага. Науковці різних напрямів робили спроби вивчення феномену професійного здоров'я, визначення його сутності з метою вироблення навичок керування та економічного використання професійного здоров'я протягом усього життя та знаходження засобів для його збереження та покращення.

В резолюції ООН від 1997 р. здоров'я людини визначається як найвища людська цінність, яка є показником цивілізованості, що відображає загальний рівень соціально-економічного розвитку суспільства (резолюція

ООН №38/54 від 1997 року). Це визначення для даної організації є доволі закономірним, адже здоров'я розглядається як економічна категорія, як ресурс, який є запорукою активної життєдіяльності людини, в тому числі і успішної самореалізації в професійній сфері, що призводить до економічного розвитку суспільства в цілому.

ВООЗ пропонує визначення професійного здоров'я як стану повного фізичного, психічного і соціального благополуччя, відсутність хвороби або фізичних дефектів

Б. Юдін вказує на те, що поняття професійного здоров'я в буденній свідомості, як правило, представлено синкретично, і в повсякденному застосуванні не завжди розрізняються ті складні множинні сенси, які складають його зміст [10, с. 56]. Він також наголошує на тому, що, по-перше, здоров'я, може визначатися на основі як об'єктивних результатів аналізів і обстежень, так і суб'єктивних відчуттів самого індивіда або того, хто ставить діагноз. Дещо схожої точки зору дотримується В. Розін, який є представни-

ком дискурсивного підходу. Визначаючи поняття професійного здоров'я, говорить про два рівні вимірювання здоров'я (соціальне і індивідуальне), які він співвідносить з двома основними дискурсами здоров'я – «медичний» і «духовно-екологічний» [11, с. 37].

Разом із цим, на думку О. Васильєвої і Ф. Філатова, існують стійкі, витримані часом й укорінені в різних соціокультурних умовах «еталони професійного здоров'я», які являють собою культурне надбання, яке залишається у масовій свідомості і є безпосереднім результатом використання конкретної концепції здоров'я в реальній соціальній практиці.

Як свідчить проведений нами аналіз, структуру загального поняття «здоров'я державного службовця» доцільно відобразити схематично (рис. 1.1), оскільки складові його здоров'я не можна розглядати окремо, це не просто сукупність, а забезпечення та збереження гармонічного збалансування соціального, духовного, психічного та фізичного здоров'я, що знаходиться під постійною дією зовнішніх і внутрішніх чинників.

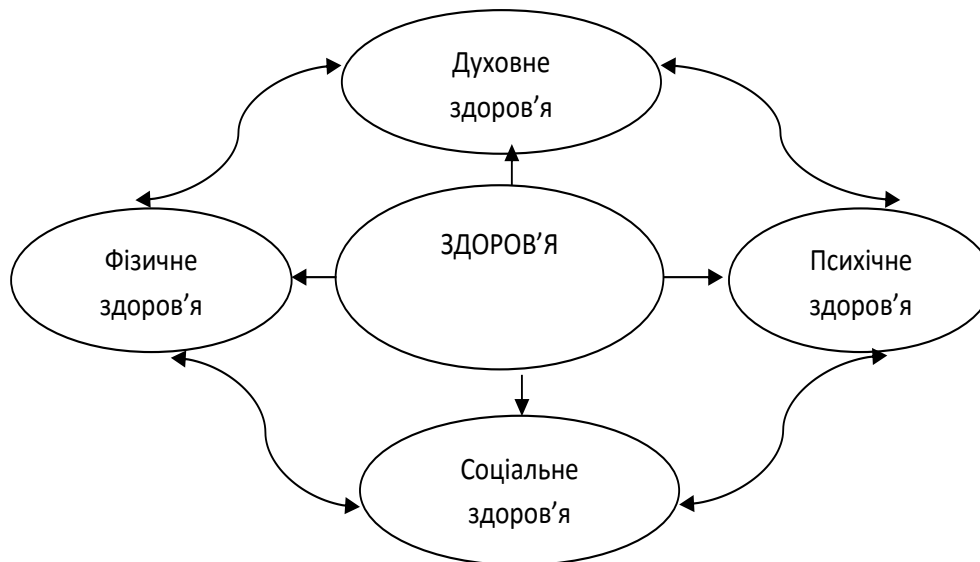


Рис. 1.1 – Структура здоров'я державного службовця

Фізичне здоров'я є важливим компонентом у цілісній складній системі здоров'я і визначає динамічну рівновагу функцій усіх внутрішніх органів та їхнє адекватне реагування на вплив навколишнього середовища [12, с. 17].

На нашу думку, Г. Нікіфоров подає найбільш повне визначення фізичного здоров'я,

розглядаючи його як стан організму людини, що характеризується можливістю адаптуватися до різноманітних факторів навколишнього середовища, рівень фізичного розвитку, фізичної та функціональної підготовленості організму до виконання фізичних навантажень.

ВООЗ характеризує психічне здоров'я як: стан благополуччя, при якому людина може реалізувати свій власний потенціал, справлятися зі звичайними життєвими стресами, продуктивно працювати, а також вносити вклад в життя свого суспільства [13].

Розглядаючи сутність поняття психічного здоров'я, В.Єлисеєв підкреслює, що для нього характерна індивідуальна динамічна сукупність психічних властивостей конкретної людини, котра дозволяє їй адекватно відповідно своєму віку, статі, соціальному становищу пізнавати навколишню дійсність, адаптуватися до неї і виконувати свої біологічні і соціальні функції у відповідності до особистісних і суспільних інтересів, потреб, загальноприйнятої моралі.

Б. Братусь розглядає психічне здоров'я як систему зі складною порівневою побудовою: вищий рівень психічного здоров'я – особистісно-смысловий, чи рівень особистісного здоров'я, який визначається якістю смислових відносин людини. Другий рівень – рівень індивідуально-психологічного здоров'я людини, який залежить від здатності людини будувати адекватні засоби реалізації смислових відносин. Третій рівень – рівень психофізіологічного здоров'я людини, який визначається особливостями нейрофізіологічної організації аспектів психічної діяльності. Кожен із цих рівнів має свої закономірності та критерії протікання.

Говорячи про духовне здоров'я людини, необхідно брати до уваги той факт, що воно характеризується багатством духовного світу особистості, знанням і сприйняттям духовної культури (цінностей освіти, науки, мистецтва, релігії, моралі, етики тощо), включає рівень свідомості, особливості світогляду, життєвої само ідентифікації, ставлення до сенсу життя, оцінку власних здібностей і можливостей їх реалізації відповідно до індивідуальної ментальності [14].

Духовне здоров'я залежить від духовного світу особистості, зокрема складових духовної культури людства – освіти, науки, мистецтва, релігії, моралі, етики. Свідомість людини, її ментальність, життєва само ідентифікація, ставлення до сенсу життя, оцінка реалізації власних здібностей і можливостей у контексті власних ідеалів і світогляду – все

це зумовлює стан духовного здоров'я індивіда.

У науковій літературі до основних положень духовного здоров'я відносять: здатність людини зберігати спокій; уникати конфліктів і не піддаватися емоціям; підпорядкування своїх бажань проявам космічних законів; розуміння та прийняття законів природи; незалежність від матеріальних умов існування; почуття особистісної відповідальності й свободи творення власного життя [15, с. 23].

Ще одним обов'язковим, на нашу думку, компонентом здоров'я є соціальне здоров'я. У психологічній літературі соціальне здоров'я розглядається в ракурсі впливу соціуму на здоров'я особистості. Саме тому воно знаходить відображення в таких характеристиках, як: адекватне сприйняття соціальної дійсності; адаптація до фізичного й соціального середовища; спрямованість на суспільну справу; альтруїзм; емпатія; відповідальність перед іншими; безкорисливість; демократизм у поведінці [16, с. 12].

Показники соціального здоров'я пов'язані з економічними чинниками, стосунками індивіда зі структурними одиницями соціуму (сім'єю, організаціями), з якими створюються соціальні зв'язки: праця, відпочинок, побут, соціальний захист, охорона здоров'я, безпека існування тощо. В загальному вигляді соціальне здоров'я детерміноване характером і рівнем розвитку, які притаманні головним сферам суспільного життя в певному середовищі – економічній, політичній, соціальній, духовній. Ці складові тісно взаємопов'язані, вони в сукупності визначають стан здоров'я людини. В реальному житті майже завжди спостерігається інтегрований вплив цих складових [17].

Г. Нікіфоров вказує на те, що поняття соціальне здоров'я може розумітися як: соціальна значимість того чи іншого захворювання, міра його розповсюдження, тобто погроза для існування всієї популяції; вплив соціального устрою на появу і наслідки захворювання; статистичні показники здоров'я частини або всієї популяції.

Необхідно зазначити, що проблемами здоров'я суспільства піклуються багато організацій, такі як міністерства та заклади

охорони здоров'я благодійні фонди, екологічні організації та ін. Окрім впливу зовнішніх організацій на здоров'я людини, значну роль відіграють внутрішньо-організаційні умови праці, які можуть як позитивно, так і негативно впливати на здоров'я кожної людини і всього персоналу в цілому.

Здатність організму накопичувати та зберігати ресурси, які забезпечують виконання професійної діяльності при внутрішньо-організаційних умовах праці в психоло-

гічній літературі визначають як професійне здоров'я [18]. Професійне здоров'я є одним з інформативних показників стану соціального здоров'я, яке чутливо реагує не тільки на соціально-економічні зміни, якість життя, але і на умови праці.

Подальші наукові дослідження доцільно спрямувати на аналіз, дослідження специфіки проблем та нормативно-правове забезпечення професійного здоров'я в публічному управлінні.

### БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Елисеєв В. В. Психосоматические заболевания : полный справочник / В. В. Елисеєв. – М.: Эксмо, 2003. – 605 с.
2. Ермолаева Е. П. Профессиональная идентичность и маргинализм: концепция и реальность / Е. П. Ермолаева // Психологический журнал. – 2001. – Т. 22. – № 4. – С. 51-59.
3. Жукина Е. В. Стратегии совладания со стрессом на разных этапах профессионализации инженеров / Е. В. Жукина // Вестник Санкт-Петербургского университета. Сер. 6 : Философия, политология, социология, психология и право. – 2007. – № 2. – С. 177-183.
4. Бодров В. А. Проблема преодоления стресса. Ч. 1 : «coping stress» и теоретические подходы к его изучению / В. А. Бодров // Психологический журнал. – 2006. – № 2. – С. 122-134.
5. Мак-Вильямс Н. Психоаналитическая диагностика : Понимание структуры личности в клиническом процессе / Н. Мак-Вильямс. – М.: Класс, 1998. – 480 с.
6. Бодров В. А. О психологических механизмах регуляции процесса преодоления стресса / В. А. Бодров // Психология субъекта профессиональной деятельности. – 2002. – Вып. 2. – С. 98-117.
7. Бодров В. А. Информационный стресс / В. А. Бодров. – М.: ПЕР СЭ, 2000. – 352 с.
8. Березовская Р. А. Отношение менеджеров к своему здоровью как к фактору профессиональной деятельности: автореф. дис. на соискание науч. степени канд. психол. наук : спец. 19.00.03 „Психология труда, инженерная психология, эргономика” / Р. А. Березовская. – СПб., 2001. – 21 с.
9. Психология здоровья / под ред. Г. С. Никифорова. – СПб.: Питер, 2006. – 607 с.
10. Юдин Б. Г. Здоровье: факт, норма и ценность / Б. Г. Юдин // Мир психологии. – 2000. – № 1. – С. 54-68.
11. Розин В. М. Здоровье как философская и социально-психологическая проблема / В. М. Розин // Мир психологи. – 2000. – № 1. – С. 12-31.
12. Коцан І. Я. Психологія здоров'я людини / І. Я. Коцан, Г. В. Ложкін, М. І. Мушкевич. – Луцьк: РВВ «Вежа» Волин. нац. ун-ту ім. Лесі Українки, 2009. – 316 с.
13. Психическое здоровье: усиление борьбы с психическими расстройствами: информ. бюллетень / Всемир. организация здравоохранения. – 2010. – № 220, Сентябрь. – Режим доступа: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs220/ru/index.html>.
14. Малиновская А. А. К вопросу сертификации физкультурно-оздоровительных услуг / А. А. Малиновская // Економіка та право. – 2011. – № 3. – С. 37-42.
15. Коцан І. Я. Психологія здоров'я людини / І. Я. Коцан, Г. В. Ложкін, М. І. Мушкевич. – Луцьк: РВВ «Вежа» Волин. нац. ун-ту ім. Лесі Українки, 2009. – 316 с.
16. Психология экстремальных ситуаций / под ред. В. В. Рубцова, С. Б. Малых. – 2-е изд., стер. – М.: Психологический ин-т РАО, 2008. – 304 с.
17. Здоров'я: матеріал з Вікіпедії – вільної енциклопедії. – Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org/wiki>.
18. Кундиев Ю. Профессиональное здоровье в Украине / Ю. Кундиев, А. Нагорная, В. Черняк // Охрана труда. – 2007. – № 11.

### REFERENCES

1. Eliseev, V.V. (2003). *Psichosomaticheskie zabolevaniya: polnyiy spravochnik [Psychosomatic diseases: a complete guide]*. Moscow: Eksmo [in Russian].
2. Ermolaeva, E.P. (2001). Professionalnaya identichnost i marginalizm: kontseptsiya i realnost [Professional identity and marginalism: concept and reality]. *Psihologicheskii zhurnal*, 22 (4), 51-59 Occupational health in Ukraine [in Russian].
3. Zhukina, E.V. (2007). Strategii sovladaniya so stressom na raznyih etapah professionalizatsii inzhenerov [Strategies for coping with stress at different stages of engineers' professionalization]. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta*, 2, 177-183. Ser. 6 : Filosofiya, politologiya, sotsiologiya, psihologiya i pravo [in Russian].
4. Bodrov, V.A. (2006). Problema preodoleniya stressa. Ch. 1 : «coping stress» i teoreticheskie podhody k ego izucheniyu [The problem of overcoming stress. Part 1: «coping stress» and theoretical approaches to its study]. *Psihologicheskii zhurnal*, 2, 122-134 [in Russian].
5. Mak-Vilyams, N. (1998). *Psichoanaliticheskaya diagnostika: Ponimanie strukturyi lichnosti v klinicheskom protsesse [Psychoanalytic Diagnostics: Understanding the Personality Structure in the Clinical Process]*. Moscow: Klass [in Russian].
6. Bodrov, V.A. (2002). O psihologicheskikh mehanizmah regulyatsii protsesssa preodoleniya stressa [On the psychological mechanisms of regulation of the process of overcoming stress]. *Psihologiya sub'ekta professionalnoy deyatel'nosti*, 2, 98-117 [in Russian].

7. Bodrov, V.A. (2000). *Informatsionnyy stress [Informational stress]*. Moscow: PER SE [in Russian].
8. Berezovskaya, R.A. (2001). Otnoshenie menedzherov k svoemu zdorov'yu kak k faktoru professionalnoy deyatel'nosti [Attitude of managers to their health as a factor of professional activity]. *Extended abstract of candidates thesis*. Saint Petersburg [in Russian].
9. Nikiforov, G.S. (Ed.). (2006). *Psihologiya zdorov'ya [Health Psychology]*. Saint Petersburg: Piter [in Russian].
10. Yudin, B.G. (2000). Zdorove: fakt, norma i tsennost' [Health: fact, norm and value]. *Mir psihologii, 1*, 54-68 [in Russian].
11. Rozin, V.M. (2000). Zdorove kak filosofskaya i sotsialno-psihologicheskaya problema [Health as a philosophical and socio-psychological problem]. *Mir psihologi, 1*, 12-31 [in Russian].
12. Kotsan, I.Ya., Lozhkin, G.V., & Mushkevich, M. I. (2009). *Psyhologiya zdorov'ya lyudyny [Psychology of People's Health]*. Lutsk: RVV «Vezha» Volin. nats. un-tu Im. Lesi UkraYinki [in Russian].
13. Psihicheskoe zdorove: usilenie borby s psihicheskimi rasstroystvami [Mental health: enhancing the fight against mental disorders]. (2010). *Vsemir. organizatsiya zdavoohraneniya, 220, Sentyabr*: Retrieved from: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs220/ru/index.html> [in Russian].
14. Malinovskaya, A.A. (2011). K voprosu sertifikatsii fizkulturno-ozdorovitelnykh uslug [On the issue of certification of health and fitness services]. *Ekonomika ta pravo, 3*, 37-42 [in Russian].
15. Kotsan, I.Ya., Lozhkin, G.V., & Mushkevich, M.I. (2009). *Psyhologiya zdorov'ya lyudyny [Psychology of People's Health]*. Lutsk: RVV «Vezha» Volin. nats. un-tu Im. Lesi Ukrayinky [in Ukrainian].
16. Rubtsova, V.V., & Malyih, S.B. (2008). *Psihologiya ekstremal'nykh situatsiy [Psychology of extreme situations]*. Moscow: Psihologicheskii in-t RAO [in Russian].
17. *Wikipedia. Zdorov'ya [Health]*. Retrieved from: <http://uk.wikipedia.org/wiki> [in Russian].
18. Kundiev, Yu., Nagomaya, A., & Chernyak, V. (2007). Professionalnoe zdorove v Ukraine [Occupational health in Ukraine]. *Ohrana truda, 11* [in Russian].

**Гнітько Інесса Валеріївна**

Магістр публ. упр. та адміністр., канд. фарм. наук  
 Національна академія державного управління при  
 Президентів України  
 03057, м. Київ, вул. Антона Цедіка, 20

**Gnitko Inessa**

Master, PhD  
 National academy for public administration under  
 the President of Ukraine  
 20, Antona Tsedika St., Kyiv, Ukraine, 03057

Email: [i.30@i.ua](mailto:i.30@i.ua)

Цитування: Гнітько І. В. Еволюція підходів до сутності поняття «професійне здоров'я» / І. В. Гнітько // Аспекти публічного управління. – 2019. – Т. 7 – № 3. – С. 50-58.

Citation: Gnitko, I.V. (2019). Evoliutsiia pidkhodiv do sutnosti poniattia «profesiine zdorovia» [Evolution of approaches to the essence of the notion «professional health»]. *Public administration aspects, 7 (3)*, 50-58.

Стаття надійшла / Article arrived: 10.02.2019

Схвалено до друку / Accepted: 13.03.2019

## Розвиток партисипативної демократії – важливий фактор вдосконалення управління в об'єднаних територіальних громадах

*Журавель Ярослав, Кравченко Віктор, Академія праці, соціальних відносин і туризму*

В статті аналізуються проблеми, що існують на завершальному етапі реформи децентралізації, які, зокрема, пов'язані з необхідністю, по-перше, стимулювання процесу укрупнення територіальних громад шляхом можливого застосування відповідних адміністративних методів, по-друге, усунення конкуренції органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування при вирішенні питань місцевого розвитку; по-третє, застосуванням в муніципальній практиці такої схеми управління, яка б забезпечила умови для участі всіх членів громади у вирішенні питань, віднесених законодавством до сфери місцевого самоврядування.

Метою статті є висвітлення окремих проблемних питань, що потребують вирішення на завершальному етапі реформи децентралізації, та формулювання рекомендації стосовно вдосконалення механізмів муніципального управління в ОТГ з використанням інструментів партисипативної демократії. Автори окремо зупиняються на аналізі чинників, що стримують застосування різних форм партисипативної демократії як важливих інструментів, які забезпечують участь членів об'єднаних територіальних громад в механізмі муніципального управління. Звертається увага на необхідність організаційно-правового забезпечення виконання вимог Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади в процесі функціонування об'єднаних територіальних громад. З урахуванням досвіду європейських країн формулюються пропозиції щодо вдосконалення системи місцевого самоврядування, зазначається роль статутного права для розбудови такої системи.

Робиться висновок, що визначальна роль у створенні правових механізмів забезпечення місцевої партисипативної демократії належить, як уявляється, статутному праву – статутам територіальних громад, які мають особливе значення для ОТГ. Таке ствердження обумовлено особливостями територіальної організації ОТГ, яка включає, як правило, значну кількість населених пунктів, а інколи і всіх їх в межах відповідного району.

**Ключові слова:** *місцеве самоврядування; об'єднана територіальна громада; партисипативна демократія; питання місцевого значення; децентралізація; статут територіальної громади*

## The development of participatory democracy is an important factor in improving governance in the united territorial communities

*Zhuravel Yaroslav, Kravchenko Viktor, Academy of Labor, Social Relations and Tourism*

The article analyzes the problems that exist at the final stage of the decentralization reform, which, in particular, are related to the need, firstly, to stimulate the process of consolidation of territorial communities through the possible application of appropriate administrative methods, and, second, to eliminate competition between executive authorities and local authorities self-government in solving local development issues; thirdly, the application in municipal practice of such a management scheme that would ensure conditions for the participation of all members of the community in solving issues that are covered by the legislation to the sphere of local self-government. The purpose of the article is to highlight some of the issues that need to be addressed at the final stage of decentralization reform and to formulate a recommendation on improving the mechanisms of municipal governance in OTG using participative democracy tools. The authors separately stop at highlighting the factors constraining the use of different forms of participatory democracy as important tools that ensure the participation of members of the united territorial communities in the mechanism of municipal governance. Attention is drawn to the need for organizational and legal support for the implementation of the requirements of the Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in matters of local government in the process of functioning of the united territorial communities. Taking into account the experience of European countries, proposals are made to improve the system of local self-government, and the role of statutory law for the development of such a system is indicated.

It is concluded that the decisive role in creating legal mechanisms for the provision of local participative democracy is, as it seems, statutory law - the statutes of territorial communities that are of particular importance for the OTG. Such assertion is due to the peculiarities of the territorial organization of the OTG, which usually includes a significant number of settlements, and sometimes also all of them within the limits of the corresponding area.

*Keywords: local self-government; united territorial community; participatory democracy; local issues; decentralization; territorial community status*

## Развитие партисипативной демократии – важный фактор совершенствования управления в объединенных территориальных общинах

*Журавель Ярослав, Кравченко Виктор, Академия труда, социальных отношений и туризма*

В статье анализируются проблемы, существующие на завершающем этапе реформы децентрализации, которые, в частности, связанные с необходимостью, во-первых, стимулирования процесса укрупнения территориальных общин путем возможного применения соответствующих административных методов, во-вторых, устранением конкуренции органов исполнительной власти и органов местного самоуправления при решении вопросов местного развития; в-третьих, применением в муниципальной практике такой схемы управления, которая обеспечила бы условия для участия всех членов общины в решении вопросов, отнесенных законодательством к сфере местного самоуправления. Целью статьи является освещение отдельных проблемных вопросов, требующих решения на завершающем этапе реформы децентрализации, и формулировка рекомендации по совершенствованию механизмов муниципального управления в ОТГ с использованием инструментов партисипативной демократии. Авторы отдельно останавливаются на освещении факторов, сдерживающих применение различных форм партисипативной демократии как важных инструментов, которые обеспечивают участие членов объединенных территориальных общин в механизме муниципального управления. Обращается внимание на необходимость организационно-правового обеспечения выполнения требований Дополнительного протокола к Европейской хартии местного самоуправления о праве участия в делах местного органа власти в процессе функционирования объединенных территориальных общин. С учетом опыта европейских стран формулируются предложения по совершенствованию системы местного самоуправления, отмечается роль статутного права для развития такой системы.

Делается вывод, что определяющая роль в создании механизмов обеспечения местной партисипативной демократии принадлежит, как представляется, уставному праву – уставам территориальных общин, которые имеют особое значение для ОТГ. Такое утверждение обусловлено особенностями территориальной организации ОТГ, которая включает, как правило, значительное количество населенных пунктов, а иногда и всех их в пределах соответствующего района.

*Ключевые слова: местное самоуправление; объединенная территориальная община; партисипативная демократия; вопросы местного значения; децентрализация; устав территориальной общины*

### Постановка проблеми.

Реформа децентралізації, важливим завданням якої є утворення спроможних територіальних громад вступає в свою завершальну стадію. За станом на 12 квітня 2019 р. вже біля 40% територіальних громад утворили 888 об'єднаних територіальних громад, спроможних ефективно виконувати як власні, так і делеговані їм повноваження [1]. В той же час укрупнення територіальних громад поряд з позитивними може мати і дея-

кі негативні моменти пов'язані ускладненням доступу значної кількості членів об'єднаної територіальної громади (ОТГ) до безпосередньої участі у вирішенні питань життєдіяльності громади в цілому або її частини. Зазначене свідчить про доцільність і необхідність проведення подальших наукових досліджень щодо пошуку та обґрунтуванню такого організаційно-правового механізму, який би забезпечив безперешкодне функціонування інститутів партисипативної демократії в ОТГ.

### **Аналіз досліджень і публікацій.**

В сучасній науковій літературі представниками наук муніципального права, державного управління, муніципального менеджменту тощо досить детально аналізуються різноманітні аспекти організації та функціонування системи муніципального управління в ОТГ. У працях О. В. Батанова, В. М. Вакулена, Є. Г. Карташова, В. С. Куйбіди, О. В. Слобожана та інших отримали певне висвітлення питання що мають значення в контексті нашого дослідження. Проте проблема можливих ризиків для партисипативної демократії в процесі функціонування ОТГ практично не аналізувалася у вітчизняній науковій літературі, за виключенням окремих праць В. В. Кравченка та О. В. Слобожана [2;3].

**Метою статті** є висвітлення окремих проблемних питань, що потребують вирішення на завершальному етапі реформи децентралізації, та формулювання рекомендації стосовно вдосконалення механізмів муніципального управління в ОТГ з використанням інструментів партисипативної демократії.

### **Виклад основного матеріалу.**

Аналіз реального стану проведення реформи децентралізації свідчить про наявність комплексу проблемних питань, що стосуються як завершення процесу створення спроможних територіальних громад, що в свою чергу дасть можливість розпочати масштабну адміністративно-територіальну реформу та законодавчо визначити територіальну основу місцевого самоврядування, так і функціонування системи місцевого самоврядування, запровадження в муніципальну практику нових форм та методів муніципального управління, новітніх технологій муніципального менеджменту.

Успішне завершення реформи, на наш погляд, вимагає вирішення трьох першочергових завдань:

1) використання (поряд з принципом добровільності) адміністративних засобів стимулювання об'єднання територіальних громад з метою забезпечення їх спроможності;

2) усунення конкуренції компетенцій органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування при вирішенні питань місцевого розвитку;

3) запровадження такої системи муніципального управління, яка б створила умови для участі громадян у вирішенні питань життєдіяльності ОТГ або її частини та забезпечила її дієздатність.

Необхідність застосування адміністративних засобів стимулювання укрупнення територіальних громад обумовлена тим, що до закінчення декларованих строків завершення реформи (травень 2020 р.) в умовах існуючого правового поля та виключно на основі добровільності навряд чи вдасться завершити формування спроможних територіальних громад. Досвід зарубіжних європейських країн свідчить про те, що принцип добровільності є ефективним лише на першому етапі об'єднання, і сам по собі він не може забезпечити повсюдність місцевого самоврядування та здійснення перерозподілу повноважень з надання різноманітних публічних послуг населенню та юридичним особам між різними видами та рівнями органів публічної влади на основі субсидіарності, результатом чого має стати формування сучасного життєвого середовища для людей, створення умов, що сприятимуть динамічному (сталому) розвитку територіальних громад та держави в цілому [4].

Успішне завершення процесу укрупнення територіальних громад вимагає законодавчого визначення порядку переходу від їх добровільного до адміністративного об'єднання, критеріїв спроможності ОТГ, строків та умов застосування адміністративних засобів об'єднання, а також утворення ефективних механізмів державного контролю за законністю актів місцевого самоврядування, правові та фінансові наслідки ухилення від добровільного об'єднання або об'єднання з порушенням критеріїв спроможності, фінансове, інформаційне та кадрове забезпечення діяльності галузевих органів ОТГ тощо), що дозволить забезпечити спроможність всіх суб'єктів місцевого самоврядування.

Потребує також оновлення виборче законодавство в частині формування органів місцевого самоврядування ОТГ. Так, по-перше, у разі об'єднання громад міста і довколишніх сіл виникає небезпека домінування у раді ОТГ представників саме міста, а у випадках об'єднання значної кількості сільських гро-

мад гіпертрофованого розміру набуває кількісний склад виконавчого комітету відповідної місцевої ради, оскільки до його складу за посадою згідно із Законом мають входити всі сільські старости, що може значно ускладнити організацію роботи цього органу. По-друге, потребують певного уточнення дефініції, що використані в Законі про місцеві вибори, зокрема поняття “виборець”, яке в цьому Законі не відповідає аналогічним дефініціям, що використовуються в інших виборчих законах України [5; 695].

Проблема конкуренції компетенцій органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування ОТГ особливо гостро постає у тих випадках, коли ОТГ утворюється в межах всього району або вона охоплює його значну частину. При цьому відбувається дублювання у діяльності районних органів виконавчої влади (районна державна адміністрація, районні органи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади) та виконавчого комітету місцевої ради відповідної ОТГ, його галузевих управлінь та відділів. Вирішенню цієї проблеми сприяло б укрупнення районів, що можна здійснити в існуючому законодавчому полі.

Що стосується проблеми запровадження ефективної системи місцевого самоврядування в ОТГ, то вона обумовлена територіальним та демографічним аспектами. Зокрема, 888 ОТГ, утворених за станом на 12 квітня 2019 р. об'єднали 4135 громад (37,7% від загальної кількості рад базового рівня станом на 01.01.2015 р. без урахування тимчасово окупованих територій) та охоплюють жителів 10372 населених пунктів, з яких близько 10 тисяч – це села та селища, в яких до об'єднання функціонувала «спрощена» модель муніципального управління, що не передбачала утворення галузевих відділів та управлінь виконавчих комітетів відповідних місцевих рад [1]. Таким чином територія однієї ОТГ охоплює в середньому 12 населених пунктів, в яких проживає близько 10 тисяч осіб, а в деяких з них значно більше, наприклад, Засульська ОТГ Полтавської області об'єднує 10 старостинських округів (38 населених пунктів) та 17 тисяч осіб [6].

Великі розміри території та значна кількість населення ОТГ, безумовно, мають по-

зитивне значення з точки зору ресурсного забезпечення їх спроможності, однак слід врахувати і можливі ризики пов'язані з втраченою керованістю територіальним розвитком та з виникненням суттєвих ускладнень при застосуванні основних форм партисипативної демократії. І якщо перша проблема в значній мірі вирішується шляхом запровадження інституту старост та утворенням галузевих виконавчих органів, то друга може призвести до обмеження участі значної частини членів ОТГ у вирішенні питань місцевого значення, що стосуються громади в цілому або жителів окремих населених пунктів. Так, досить проблематичним уявляється проведення в усіх населених пунктах такої ОТГ громадських слухань, використання інших інститутів партисипативної демократії (місцеві ініціативи, звіти сільського, селищного, міського голови, депутатів місцевої ради), активне залучення громадян до участі у вирішенні питань життєдіяльності громади чи її частини. Тим самим виникають загрози щодо дотримання вимог Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади, ратифікований Верховною Радою України [7].

На наш погляд, зазначена проблема може бути успішно вирішена переважно на локальному рівні з мінімальними змінами чинного законодавства. В процесі її розбудови першочергово значення набувають заходи, спрямовані на забезпечення дієздатності територіальних громад, розвиток місцевої партисипативної демократії, створення правових та організаційних гарантій безпосередньої участі членів громад у вирішенні питань місцевого значення, що в свою чергу передбачає вирішення відповідних завдань, передбачених Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, а саме:

– максимальне залучення населення до прийняття управлінських рішень з питань місцевого значення та сприяння розвитку форм прямого народовладдя;

– запровадження ефективних механізмів участі громадськості у виробленні органами місцевого самоврядування важливих управлінських рішень, зокрема з питань визначен-

ня стратегії розвитку територіальної громади, затвердження статутів територіальних громад, проектів містобудівної документації (генеральних планів розвитку міст, селищ, сіл тощо);

– надання загальним зборам громадян за місцем проживання згідно із законом та відповідно до статуту територіальної громади права ініціювати позачергове звітування посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальною громадою, а також установлення обов'язку для органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб обґрунтовувати власні рішення про врахування або неврахування рішень загальних зборів громади;

– утворення при органах місцевого самоврядування консультативно-дорадчих органів для проведення консультацій з громадськістю, сприяння проведенню громадської експертизи проектів рішень та прийнятих рішень органів місцевого самоврядування;

– забезпечення права територіальних громад на місцевий референдум;

– удосконалення процедури утворення органів самоорганізації населення, визначення чіткого порядку надання їм частини повноважень органів місцевого самоврядування, а також надання коштів для здійснення зазначених повноважень, витрачання ними таких коштів, звітування про їх використання;

– поширення практики утворення органів самоорганізації населення, зокрема у територіальних громадах, до яких належать жителі більш як одного населеного пункту [8].

Визначальна роль у створенні правових механізмів забезпечення місцевої партисипативної демократії належить, як уявляється, статутному праву – статутам територіальних громад, які мають особливе значення для ОТГ. Такий висновок обумовлюється особливостями їх територіальної організації, яка включає, як правило, значну кількість населених пунктів, а інколи всіх їх в межах району, що забезпечує послідовність дотримання принципу субсидіарності [9].

Унаслідок цього існують ризики певного обмеження участі значної частини членів ОТГ у вирішенні питань життєдіяльності як ОТГ в цілому, так і окремих населених

пунктів, що входять до її складу і не є її адміністративним центром. Такі ризики обумовлені їх просторовим віддаленням від центру прийняття рішень (місцевої ради ОТГ та сільського, селищного, міського голови ОТГ) і складністю, в силу цього застосування передбачених законом організаційних форм, які б забезпечили можливість впливу всіх членів ОТГ на процес прийняття управлінських рішень. Так, досить проблематичним уявляється використання у великих ОТГ громадських слухань, звітів голови ОТГ та звітів депутатів ради ОТГ, загальних зборів жителів та інших форми безпосередньої участі членів ОТГ у вирішенні питань місцевого значення. При цьому запровадження інституту старостів не лише не знімає проблеми, а й, навпаки, на практиці дозволяє підмінити колективний інтерес жителів відповідного населеного пункту інтересами особи, яка займає посаду старости або ж корпоративними інтересами, які репрезентує староста. До того ж посада старости, як проміжної ланки в системі муніципального управління ОТГ, об'єктивно створює додаткові корупційні ризики в процесі надання публічних послуг жителям населених пунктів та юридичним особам у межах старостинського округу.

Зазначене свідчить про доцільність розробки рекомендацій спрямованих на дотримання вимог Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади, зокрема, через використання можливостей статутного права.

Так, в статуті ОТГ з урахуванням особливостей її територіальної організації можна закріпити таку модель розбудови мережі органів самоорганізації населення (ОСН), яка б охоплювала всі населені пункти ОТГ або просторові межі юрисдикції «старих» територіальних громад, тобто тих, що об'єдналися (як варіант – межі старостинського округу). Така модель могла б включати:

1) територіальні рівні ОСН та перелік ОСН вищого територіального рівня – сільські, селищні комітети;

2) обов'язковий характер утворення ОСН вищого територіального рівня та їх територіальну основу (окремий населений пункт

чи декілька населених пунктів в межах юрисдикції «старих» територіальних громад чи старостинського округу);

3) особливості персонального складу та порядку обрання сільських, селищних комітетів;

4) засади взаємовідносин сільських, селищних комітетів з відповідним старостою та органами місцевого самоврядування ОТГ;

5) перелік самоврядних повноважень виконавчих органів, що делегуються сільським, селищним комітетам (за згодою останніх). До такого переліку з урахуванням досвіду зарубіжних європейських країн доцільно, на наш погляд, віднести:

– підготовка висновків щодо проектів рішень органів місцевого самоврядування ОТГ з питань, що зачіпають інтереси жителів відповідного села, селища;

– участь у розробці проектів планування території що включає відповідний населений пункт (пункти);

– підготовка висновків щодо приватизації (передачу в оренду, концесію) об'єктів комунальної власності ОТГ, які перебувають на території відповідного населеного пункту (пунктів). Контроль за використанням відповідних об'єктів комунальної власності;

– благоустрій території, виконання програм поводження з твердими побутовими відходами та участь у природоохоронних за-

ходах в межах відповідного населеного пункту (пунктів);

– організація соціальної активності жителів відповідного населеного пункту (пунктів);

– підготовка висновків щодо розміщення муніципальних інвестицій на території відповідного населеного пункту (пунктів) разом з оцінкою їх впливу на навколишнє середовище;

– контроль за станом доріг та вулиць, їх освітленням, газо- та водопостачанням, постачанням електроенергії в межах відповідного населеного пункту (пунктів);

– сприяння у реалізації заходів для забезпечення громадського порядку та громадської безпеки, участь у контролі за роботою пунктів продажу та споживання алкогольних напоїв тощо.

б) матеріально-технічне, інформаційне забезпечення діяльності сільських, селищних комітетів, їх бухгалтерське обслуговування та статус керівників.

З метою забезпечення реалізації цих пропозицій, в законодавстві про місцеве самоврядування доцільно закріпити положення щодо обов'язковості прийняття статутів ОТГ та окреслити їх предмет.

Це дозволить суттєво підвищити роль статутного права як важливого елементу правової основи реформи децентралізації на її завершальному етапі.

## БІБЛІОГРАФІЧНІ ПОСИЛАННЯ

1. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування. – Режим доступу: <https://storage decentralization.gov.ua/uploads/library/file/396/10.04.2019.pdf>
2. Кравченко В. Статутне право як важливий фактор забезпечення розвитку партисипативної демократії в об'єднаних територіальних громадах / В. Кравченко // Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми та перспективи: матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародною участю (15 березня 2019 р., м. Львів). – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2019. – 148 с.
3. Слобожан О. Актуальні проблеми законодавчого забезпечення завершального етапу процесу децентралізації / О. Слобожан // Реформа місцевого самоврядування в Україні: сучасні тенденції та виклики: матеріали круглого столу (18 травня 2018 р., м. Львів). – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2018. – 100 с.
4. Карташов С. Г. Децентралізаційна реформа в Україні у контексті європейської інтеграції / С. Г. Карташов. – Київ: Освіта України, 2018. – 250 с.
5. Ключковський Ю. Б. Принципи виборчого права: доктринальне розуміння, стан та перспективи законодавчої реалізації в Україні / Ю. Б. Ключковський. – Київ: Ваїте, 2018. – 908 с.
6. Школи найбільшої в Україні сільської ОТГ отримують литовське програмне забезпечення. – Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/10607>.
7. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади: Міжнародний документ від 16 листопада 2009 року. – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_946](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_946).
8. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Затверджена Кабінетом Міністрів України 01 квітня 2014 р. – Режим доступу: <http://www.lutsk.ua/actual/uryad-shvalyvkoncepciyu-reformy-miscvogovsamovryaduvannya>.
9. Квітка С. А. Принцип субсидіарності та процеси децентралізації в Україні / С. А. Квітка // Аспекти публічного управління. – 2015. – Т. 3. – № 4. – С. 28-35.

## REFERENCES

1. *Monitorynh protsesu detsentralizatsii vlady ta reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia [Monitoring the process of decentralization of power and reform of local self-government]*. Retrieved from: <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/396/10.04.2019.pdf> [in Ukrainian].
2. Kravchenko, V. (2019). Statutne pravo yake vazhlyvyi faktor zabezpechennia rozvytku partysypatyvnoi demokratsii v obiednanykh terytorialnykh hromadakh [Statutory law, an important factor in ensuring the development of participatory democracy in the united territorial communities]. *Detsentralizatsiia publichnoi vlady v Ukraini: zdotuky, problemy ta perspektyvy – Decentralization of public authority in Ukraine: achievements, problems and perspectives: proceedings of the all-Ukrainian scientific and practical conference on international participation*. Lviv: LRIDU NADU [in Ukrainian].
3. Slobozhan, O. (2018). Aktualni problemy zakonodavchoho zabezpechennia zavershalnogo etapu protsesu detsentralizatsii [The Actual Problems of Legislative Provision of the Final Stage of the Decentralization Process]. *Reforma mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini: suchasni tendentsii ta vykyky – The Reform of Local Self-Government in Ukraine: Contemporary Trends and Challenges: proceedings of the Round Table*. Lviv: LRIDU NADU [in Ukrainian].
4. Kartashov, Ye.H. (2018). *Detsentralizatsiina reforma v Ukraini u konteksti yevropeiskoi intehratsii [Decentralization Reform in Ukraine in the Context of European Integration]*. Kyiv: Osvita Ukrainy [in Ukrainian].
5. Kliuchkovskiy, Yu.B. (2018). *Pryntsyvy vyborchoho prava: doktrynalne rozuminnia, stan ta perspektyvy zakonodavchoi realizatsii v Ukraini [Principles of Election Law: Doctrinal Understanding, Status and Prospects for Legislative Implementation in Ukraine]*. Kyiv: Vaite [in Ukrainian].
6. *Shkoly naibilshoi v Ukraini silskoi OTH otrymuit lytovske prohramne zabezpechennia [The schools of the largest Ukrainian rural HTI receive Lithuanian software]*. Retrieved from: <https://decentralization.gov.ua/news/10607> [in Ukrainian].
7. *Dodatkovyi protokol do Yevropeiskoi khartii mistsevoho samovriaduvannia pro pravo uchasti u spravakh mistsevoho orhanu vlady: Mizhnarodnyi dokument vid 16 lystopada 2009 roku [Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in local government affairs: International document of November 16, 2009]*. Retrieved from: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_946](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_946) [in Ukrainian].
8. *Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini. Zatverdzhena Kabinetom Ministriv Ukrainy 01 kvitnia 2014 r. [The Concept of Reforming Local Self-Government and Territorial Organization of Power in Ukraine. Approved by the Cabinet of Ministers of Ukraine April 1, 2014]*. Retrieved from: <http://www.lutsk.ua/actual/uryadshvalyvkoncepsiyu-reformy-miscevogo-samovryaduvannya> [in Ukrainian].
9. Kvitka, S.A. (2015). Pryntsyv subsydiarnosti ta protsesy detsentralizatsii v Ukraini [The Principle of Subsidiarity and Decentralization Processes in Ukraine]. *Public Administration Aspects*, 3 (4), 28-35 [in Ukrainian].

**Журавель Ярослав Володимирович**

Канд. юр. наук, доцент, декан юр. факультету  
Академія праці, соціальних відносин і туризму  
03187, м. Київ, вул. Кільцева дорога, 3-А

**Zhuravel Yaroslav**

PhD, Associate prof., Dean  
Academy of Labour, Social Relations and Tourism  
3-A, Kiltseva doroha St., Kyiv, Ukraine, 03187

**Кравченко Віктор Віталійович**

Канд. юр. наук, проф.  
Академія праці, соціальних відносин і туризму  
03187, м. Київ, вул. Кільцева дорога, 3-А

**Kravchenko Viktor**

PhD, Full prof.  
Academy of Labour, Social Relations and Tourism  
3-A, Kiltseva doroha St., Kyiv, Ukraine, 03187

Email: [viktork52@meta.ua](mailto:viktork52@meta.ua)

Цитування: Журавель Я. В. Розвиток партисипативної демократії – важливий фактор вдосконалення управління в об'єднаних територіальних громадах / Я. В. Журавель, В. В. Кравченко // Аспекти публічного управління. – 2019. – Т. 7 – № 3. – С. 59-65.

Citation: Zhuravel, Y.V., & Kravchenko, V.V. (2019). Rozvytok partysypatyvnoi demokratsii – vazhlyvyi faktor vdoskonalennia upravlinnia v obiednanykh terytorialnykh hromadakh [The development of participatory democracy is an important factor in improving governance in the united territorial communities]. *Public administration aspects*, 7 (3), 59-65.

Стаття надійшла / Article arrived: 12.02.2019

Схвалено до друку / Accepted: 15.03.2019