

ПРИЧОРНОМОРСЬКИЙ НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ  
ЕКОНОМІКИ ТА ІННОВАЦІЙ

# ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ І АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ

Науковий журнал

**Випуск 12**



Одеса  
2019

**Редакційна колегія:**

**Сташис Римантас** – доктор наук в галузі управління і адміністрування, професор  
**Баштанник Віталій Володимирович** – доктор наук з державного управління, професор  
**Бендаравечіне Ріта** – доктор соціальних наук та порівняльної політики, асоційований професор  
**Гавкалова Наталія Леонідівна** – доктор економічних наук, професор  
**Дзієканські Павел** – доктор економіки та бізнес-адміністрування, професор  
**Жуковскіс Ян** – доктор бізнес-адміністрування, професор управління та адміністрування  
**Мінакова Світлана Михайлівна** – доктор економічних наук, професор  
**Парубчак Іван Орестович** – доктор наук з державного управління, доцент  
**Пілелієне Ліна** – доктор економіки, професор маркетингу, професор  
**Покатаєв Павло Сергійович** – доктор наук державного управління, професор  
**Шапошников Костянтин Сергійович** – доктор економічних наук, професор

**Електронна сторінка видання – [www.pag-journal.iei.od.ua](http://www.pag-journal.iei.od.ua)**

**Рекомендовано до друку та поширення через мережу Internet  
Вченою радою Причорноморського науково-дослідного інституту  
економіки та інновацій (протокол № 7 від 29.07.2019 року)**

***Журнал включено до Переліку наукових фахових видань України  
з державного управління відповідно до Наказу МОН України  
від 04.04.2018 № 326 (додаток 9)***

Науковий журнал «Публічне управління і адміністрування в Україні»  
zareєстровано Міністерством юстиції України  
(Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації  
серія КВ № 22898-12789Р від 17.07.2017 р.)

## ЗМІСТ

**СЕКЦІЯ 1  
ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ****Kovalchuk A.V.**DECENTRALIZING REVENUE IN THE CONTEXT OF FISCAL DECENTRALIZATION:  
CHALLENGES, AND PROSPECTS IN UKRAINE.....7**Панасенко Є.О.**МУЛЬТИЛІНГВІЗМ ЯК НАУКОВО-ТЕОРЕТИЧНА ПРОБЛЕМА У ФОКУСІ  
ПУБЛІЧНОГО ВРЯДУВАННЯ: ЛЕКСИКОГРАФІЧНИЙ АНАЛІЗ ПОНЯТТЯ..... 11**Подп'ятнікова А.Я.**УДОСКОНАЛЕННЯ ПОНЯТІЙНО-КАТЕГОРІАЛЬНОГО АПАРАТУ УКРАЇНСЬКОГО  
ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ В УМОВАХ ДЕМОКРАТИЧНОГО ТРАНЗИТУ.....18**Пугач В.Г.**

АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПОТЕНЦІАЛ: ПОГЛЯД ІЗ БРЮССЕЛЮ.....22

**СЕКЦІЯ 2  
МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ****Грень Л.М.**СПЕЦИФІКА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ СИСТЕМИ  
ПРОФЕСІЙНОЇ (ПРОФЕСІЙНО-ТЕХНІЧНОЇ) ОСВІТИ НА ДЕРЖАВНОМУ  
ТА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНЯХ.....26**Ільєнко А.С.**

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ БЕЗПЕКИ ГАЗОПОСТАЧАННЯ В УКРАЇНІ..... 34

**Кравчук О.В.**ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОЇ УНІФІКАЦІЇ ЕКСПЕРТНИХ МЕТОДИК ВІДПОВІДНО  
ДО ЗАГАЛЬНОПРИЙНЯТИХ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ.....38**Любчук О.К., Сахно С.В.**УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ  
ПІДГОТОВКИ ФАХІВЦІВ СФЕРИ ОБСЛУГОВУВАННЯ ДЛЯ РИНКУ КВАЛІФІКАЦІЙ... 41**Марухленко О.В.**РОЛЬ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ  
СУСПІЛЬНОГО РОЗВИТКУ..... 45**Науменко А.О.**ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ БАГАТОУКЛАДНОЮ ЕКОНОМІКОЮ АГРАРНОГО  
СЕКТОРУ УКРАЇНИ..... 51**Савіна Т.В.**ШЛЯХИ ПОКРАЩЕННЯ КОМПЛЕКСНОЇ СИСТЕМИ ПІДГОТОВКИ  
КЕРІВНИХ КАДРІВ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ.....55**Савка І.І.**ПАРЛАМЕНТСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЯК ОСНОВА ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ  
НАД СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ ТА ОБОРОНИ ДЕРЖАВИ..... 63**Сапіга В.С.**ЕФЕКТИВНІСТЬ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ  
СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ГАРАНТІЙ У ЗБРОЙНИХ СИЛАХ УКРАЇНИ  
ДЛЯ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ..... 69

<b>Сизоненко О.В.</b> СПРОМОЖНІСТЬ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЯК КЛЮЧОВИЙ ІНДИКАТОР ЇХНЬОГО СТАЛОГО РОЗВИТКУ.....	75
<b>Чечель О.М.</b> ПОНЯТТЯ І ЗМІСТ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В СОЦІАЛЬНІЙ СФЕРІ.....	82
<b>СЕКЦІЯ 3</b> <b>МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ</b>	
<b>Борозенець М.І.</b> ЗАСАДНИЧІ ПІДХОДИ ДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ ПОСЛУГ МІСЬКОГО ПАСАЖИРСЬКОГО ТРАНСПОРТУ.....	88
<b>Веремейчик В.П.</b> ДО ПРОБЛЕМИ АДАПТАЦІЇ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ ФОРМУВАННЯ СПРИЯТЛИВОГО ЛІДЕРСЬКОГО СЕРЕДОВИЩА У ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНАХ ВЛАДИ.....	93
<b>Костенюк Н.І.</b> ЗАРУБІЖНІ ПРАКТИКИ ЗАСТОСУВАННЯ РЕІНЖІНІРИНГУ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ.....	98
<b>СЕКЦІЯ 4</b> <b>ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ</b>	
<b>Капелюшний С.А.</b> ОБҐРУНТУВАННЯ СИСТЕМИ БАГАТОРІВНЕВОЇ ПІДГОТОВКИ СЕРЖАНТСЬКОГО ТА СТАРШИНСЬКОГО СКЛАДУ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ.....	104
<b>Ковальов І.В., Росляков О.В.</b> МЕТОДИКА СИНТЕЗУ СТРУКТУРИ СИСТЕМИ ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УГРУПОВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ З НАЦІОНАЛЬНОЮ ПОЛІЦІЄЮ УКРАЇНИ ПІД ЧАС ОХОРОНИ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ.....	110
<b>Кукін І.В.</b> ОКРЕМІ ПІДХОДИ ЩОДО АВТОМАТИЗАЦІЇ ПРОЦЕСІВ НАДАННЯ ДЕРЖАВНИХ ПРАВООХОРОННИХ ПОСЛУГ.....	116
<b>Морохов О.О.</b> ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ СУЧАСНОГО СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ УКРАЇНИ.....	122
<b>Харченко С.О.</b> МЕТОДИЧНИЙ ІНСТРУМЕНТАРІЙ ОЦІНЮВАННЯ РІВНЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ ОРГАНУ СЛУЖБИ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ.....	126
<b>Шерстюк А.Д., Халеп В.В., Малахов В.В.</b> МОНІТОРИНГ ОПЕРАТИВНОЇ ОБСТАНОВКИ В ІНТЕРЕСАХ ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ НАЦІОНАЛЬНОЮ ГВАРДІЄЮ УКРАЇНИ.....	131
<b>НОВИЙ ВИД НАУКОВИХ ПОСЛУГ.....</b>	136

# CONTENTS

## SECTION 1

### THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

**Kovalchuk A.V.**

DECENTRALIZING REVENUE IN THE CONTEXT OF FISCAL DECENTRALIZATION:  
CHALLENGES, AND PROSPECTS IN UKRAINE.....7

**Panasenko Ye.O.**

MULTILINGUALISM AS SCIENTIFIC AND THEORETICAL ISSUE IN THE FOCUS  
OF PUBLIC GOVERNANCE: LEXICOGRAPHIC ANALYSIS OF THE CONCEPT.....11

**Podpiatnikova A.Ia.**

THE IMPROVEMENT OF THE CONCEPTUAL-CATEGORIAL APPARATUS  
OF THE UKRAINIAN STATE MAKING IN THE CONDITIONS  
OF DEMOCRATIC TRANSIT.....18

**Puhach V.H.**

ADMINISTRATIVE CAPACITY: A VIEW FROM BRUSSELS..... 22

## SECTION 2

### MECHANISMS OF STATE MANAGEMENT

**Hren L.M.**

SPECIFICS OF STATE MANAGEMENT OF VOCATION-AND-TECHNICAL TRAINING  
SYSTEM'S DEVELOPMENT AT STATE AND REGIONAL LEVELS.....26

**Ilienکو A.S.**

STATE REGULATION OF SECURITY OF GAS SUPPLY IN UKRAINE.....34

**Kravchuk O.V.**

THE PROBLEMS OF THE STATE UNIFICATION OF EXPERT TECHNIQUES  
ACCORDING TO THE INTERNATIONAL STANDARDS..... 38

**Liubchuk O.K., Sakhno S.V.**

IMPROVEMENT OF THE MECHANISM OF STATE MANAGEMENT  
OF THE QUALITY OF TRAINING SPECIALISTS IN THE SERVICE SECTOR  
FOR THE QUALIFICATIONS MARKET..... 41

**Marukhlenko O.V.**

ROLE OF INVESTMENT POLICY IN ENSURING PUBLIC DEVELOPMENT..... 45

**Naumenko A.O.**

STATE REGULATION OF THE MULTILATERAL ECONOMY  
OF THE AGRICULTURAL SECTOR OF UKRAINE.....51

**Savina T.V.**

WAYS TO IMPROVE A COMPREHENSIVE TRAINING SYSTEM HEAD  
OF HEALTH CARE IN UKRAINE.....55

**Cavka I.I.**

PARLIAMENTARY CONTROL AS THE BASIS OF CIVIL CONTROL OVER  
THE SECURITY AND DEFENSE SECTOR OF THE STATE..... 63

**Sapiha V.S.**

EFFECTIVENESS OF PUBLIC POLICY MECHANISMS  
OF SOCIO-ECONOMIC WARRANTIES IN THE ARMED FORCES OF THE UKRAINE  
FOR MILITARY SERVANTS ON MODERN STAGE.....69

<b>Syzonenko O.V.</b> THE CAPACITY OF TERRITORIAL COMMUNITIES AS A KEY INDICATOR OF THEIR SUSTAINABLE DEVELOPMENT.....	75
<b>Chechel O.M.</b> THE CONCEPT AND CONTENTS OF PUBLIC GOVERNANCE MECHANISMS IN THE SOCIAL SECTOR.....	82
<b>SECTION 3 LOCAL GOVERNMENT</b>	
<b>Borozenets M.I.</b> BASIC APPROACHES FOR PROVIDING QUALITY OF CITY PASSENGER TRANSPORT SERVICES.....	88
<b>Veremeichyk V.P.</b> TO THE PROBLEM OF ADAPTATION OF FOREIGN EXPERIENCE OF FORMATION OF A FAVORABLE LEADERSHIP ENVIRONMENT IN THE REPRESENTATIVE BODIES OF AUTHORITIES.....	93
<b>Kosteniuk N.I.</b> FOREIGN PRACTICES OF REENGINEERING APPLICATION BY LOCAL AUTHORITIES.....	98
<b>SECTION 4 STATE GOVERNMENT IN THE SPHERE OF PUBLIC SECURITY AND PROTECTION OF THE PUBLIC ORDER</b>	
<b>Kapeliushnyi S.A.</b> RATIONALE OF THE MULTILEVEL TRAINING SYSTEM OF NCOS OF THE NATIONAL GUARD OF UKRAINE.....	104
<b>Kovalov I.V., Rosliakov O.V.</b> METHOD OF SYNTHESIS OF STRUCTURE OF SYSTEM OF INFORMATION AND ANALYTICAL SUPPORT FOR THE GROUPING OF THE NATIONAL GUARD OF UKRAINE WITH THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE WHILE PROTECTING PUBLIC SECURITY.....	110
<b>Kukin I.V.</b> SEVERAL APPROACHES TO AUTOMATE THE PUBLIC LAW ENFORCEMENT PROCESSES.....	116
<b>Morokhov O.O.</b> LEGAL PRINCIPLES OF MODERN STRATEGIC PLANNING IN THE FIELD OF PROVIDING OF SAFETY OF STATE BOUNDARY OF UKRAINE.....	122
<b>Kharchenko S.O.</b> METHODOLOGICAL TOOLS FOR ASSESSING THE LEVEL OF INFORMATION SECURITY OF THE SECURITY SERVICE OF UKRAINE.....	126
<b>Sherstiuk A.D., Khalep V.V., Malakhov V.V.</b> MONITORING OF TACTICAL SITUATION IN INTERESTS OF PUBLIC LAW ENFORCEMENT BY NATIONAL GUARD OF UKRAINE.....	131
<b>A NEW TYPE OF SCIENTIFIC SERVICES .....</b>	136

## СЕКЦІЯ 1 ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

### DECENTRALIZING REVENUE IN THE CONTEXT OF FISCAL DECENTRALIZATION: CHALLENGES, AND PROSPECTS IN UKRAINE

### ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ДОХОДІВ У КОНТЕКСТІ ФІСКАЛЬНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: ВИКЛИКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ В УКРАЇНІ

*At present, the issue of reforming the financial system to meet current requirements, further redistribution of local revenue and capacities for the benefit of local government and changes in the structure of intergovernmental transfers is being discussed at all tiers of government, in a scientific environment and in public sector. This article explores the fiscal decentralization in terms of revenue distribution in Ukraine, reviews its 2014–2019 course, and explores the conditions, problems, and prospects on the advancement of the revenue assignments for local budgets in the process of fiscal decentralization. Based on the theoretical discussion, coverage of content on the decentralization trend in Ukraine, working between theoretical approaches and literature analyses on decentralization of revenues specifically, we offer suggestions about the implication of practices on distribution of powers to local governments and conclude with recommendations for further research. In addition, in our opinion, today in Ukraine the institution of local self-government is not considered as politically independent, sufficiently from the decisions of the state government. Local government still lacks common mechanisms and experience to stimulate the local self-government to independently collect taxes and establish their basic level, launch fiscal decentralization, assign revenues, and increase own tax potential to ensure a decent quality of life within the subordinate territories. Changes to the budget and tax legislation, which came into force in 2015, have encouraged local authorities to expand their own revenue base, but the increase in the degree of fiscal decentralization of local budgets in recent years has been slow enough. The degree of fiscal decentralization in Ukraine remains low prevails centralized balancing of inter-budgetary relations.*

**Key words:** fiscal decentralization, revenue decentralization, revenue distribution, local government.

*Сьогодні питання реформування фінансової системи задля задоволення вимог часу,*

*подальшого перерозподілу місцевих доходів і потужностей на користь органів місцевого самоврядування та зміни структури між-бюджетних трансфертів обговорюється на всіх рівнях влади, в науковому середовищі та в громадському секторі України.*

*Автор статті, охоплюючи теоретичні підходи, аналіз літератури, досліджує перебіг фінансової децентралізації в аспекті розподілу доходів у 2014–2019 роках. У статті розглянуто сучасний стан, проблемні питання та перспективи розвитку тренду розмежування доходної частини місцевих бюджетів у процесі фінансової децентралізації в Україні. Висвітлено зміст і тенденції, розглянуто основні показники децентралізації доходів і запропоновано рекомендації щодо подальших змін.*

*Крім того, на нашу думку, сьогодні в Україні інститут місцевого самоврядування не розглядається як політично автономний, самодостатній, незалежний від рішень центральної влади. У місцевого самоврядування досі немає загальних механізмів і реального досвіду самостійно обирати належні ставки місцевих податків і встановлювати їхній базовий рівень, проводити ефективну фінансову децентралізацію, призначити доходи та збільшувати власний податковий потенціал для забезпечення гідної якості життя на підпорядкованих територіях.*

*Отже, зміни, внесені до бюджетного та податкового законодавства, які набули чинності у 2015 році, спонукали місцеві органи влади розширити власну дохідну базу, але зростання ступеня фінансової децентралізації місцевих бюджетів в останні роки відбувається досить повільно. Ступінь фінансової децентралізації в Україні залишається низьким, переважає централізоване збалансування міжбюджетних відносин.*

**Ключові слова:** фінансова децентралізація, децентралізація доходів, розмежування доходів, місцеві органи влади.

UDC 351.82; 352:354:356.1 351.071  
DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-12-1>

**Kovalchuk A.V.**  
Postgraduate Student  
School of Economics  
Shandong University  
People's Republic of China

**Problem formulation.** At present, fiscal decentralization of local budgets in Ukraine involves overcoming the dependence of local communities on the state government, financial weakness and high subsidy, degradation of rural territories, as well as a low level of investment attractiveness. It is necessary to clearly distinguish between the local government own sources of revenue and borrowed sources with appropriate methods of their calculation.

Moreover, the local authorities finance educational, health, science and culture

programs, which all correlate per person residing in a particular territory or an enterprise located in it has financial obligations in accordance with financial conditions. These costs are enormous, therefore, they must be evenly distributed to all residents and businesses on the area, taking into account own tax potential.

These challenges are predetermined by limited functional powers performed by the local government, the scope of responsibility and sources of financial resources, and due to the

lack of interest of the authorities of the central government in limiting own powers and reducing the sources of financial resources.

**Analysis of recent research and publications.** Today, the problem of developing an effective budget mechanism that defines new principles for the formation of local budgets, a clear delineation of the powers of all governmental levels, and hence the expenditures of all tiers of budgets and, most importantly, revenues between different branches of the budget system, that is especially acute. Fiscal decentralization trend, as a rule, includes the redistribution of budget functions between levels of government, as well as changing the boundaries of the financial competence of the local government and other tiers of government; it enables local authorities to take the initiative, to search for sources of local needs better satisfaction.

Recently, the aspect of ongoing reform causes the great number of disputes, attracting special attention of scholars. Recently, scholars examine the expenditure decentralization, revenue decentralization, and institutional decentralization [2; 20]. Researchers explore the features of the development of fiscal decentralization in different countries of the world [8], assessment of the trends in the advancement of decentralization of the budget system [1]. Scholars also define the fiscal decentralization and budget structure of the country [2], the role of intergovernmental relations in the system of government [19], the realities of fiscal decentralization in Ukraine [6; 15; 16], decentralization and financial support of communities – hromada [3; 4]. The others are examining the economics of measuring fiscal decentralization [1; 20], the influence of decentralization on dynamics of income of local budgets [8; 13], revenue decentralization and income distribution [5; 12].

Therefore, the issue of revenue decentralization of local budget, main indicators of income decentralization as a degree of independence of local budgets in the process of fiscal decentralization needs further investigation.

**The purpose of the article** is to clarify the content, issues and practical recommendations on the fiscal decentralization of local budget in terms of revenues distribution in Ukraine.

**Highlighting previously unresolved issues of a common problem.** Obvious that excessive fiscal decentralization and, as a result, the excessive desire of local authorities to maximize their budget revenues can lead to negative effects. Among them – an increase in the tax burden and the destruction of a single economic space of the country, since in most hromada the local deputies are business representatives or closely related to business circles – hence lobbying own business interests. At the same time, it seems to us that balanced fiscal decentralization has a positive effect on a number of macroeconomic indicators. First, it is synonymous with the economic development of the territory.

Second, until now there is no commonly accepted method for measuring revenue decentralization in Ukraine, different approaches lead to different results, especially for countries in a transition economy. The most common indicators for evaluating decentralization are shown and calculated below, are as follows (tab. 1).

Third, the analysis of the expenditure share of local budgets indicates that budgets are close in terms of cost composition, and possess significant differences in the structure of revenues [11].

The tendency in 2013, 2015, and 2018 shows the more than 52 % share of inter-budgetary transfers and indicates the state government centralizes the balances of the local

Table 1

**Transfers and the indicators of revenue decentralization**

Indicator	Year, %		
	2013	2015	2018
the share of inter-budgetary transfers in the local budget revenues	52.4	59.1	53
the share of tax revenue in total local budget revenue	42,0	33,3	43.2
the share of local tax and fees in the local budget revenues	3,3	9,2	10,9
the share of local revenues in the consolidated budget revenues	50	45	48
the share of own revenues in the local budget revenues	47,6	40,9	46.8
the share of inter-budgetary transfers in the state budget from local budgets	0.7	1.1	1.3

Calculated by the author based on the annual budget reports by the State Treasury Service of Ukraine [17; 1].



budget revenues. The share of inter-budgetary transfers in the state budget from local budgets increased from 06 pp. from 2013 to 2018, i.e., the withdrawal of funds from local budgets to the state is increasing. The above calculations show that yet no significant changes in the direction of strengthening fiscal decentralization have occurred. In particular, local budget revenues in the consolidated budget (a key indicator of decentralization according to some scholars) continue to be insufficient in 2018 to support intensive decentralization processes, it is 48 %, and is lower than in 2013 – 50 %. In addition, the degree of fiscal autonomy of local communities in Ukraine is decreasing, and the structure of local budget revenues does not contribute to the innovation and investment development of local communities [1]. Nevertheless, the competence in the area of local revenue distribution is still not clearly defined, which does not ensure self-government at all tiers of government to manage the local finance. Therefore, these days the changes providing for fiscal decentralization and assigning are reduced mainly to a revision of the local revenue share and mostly per increase of local taxes

**Main statements.** The distribution of powers between budgets to a certain extent depends on the state structure of the country. The state system creates the construction of the budget system of the country, determines the number of its levels. The presence of two or more levels of the budget system requires the dividing of budgets into state and local [19].

In its content, fiscal decentralization is a transfer of powers. Moreover, this is a legislatively fixed strategy for the distribution of powers and responsibilities of state, regional, local authorities with a compromise differentiation on revenue (revenue decentralization) and expenditures (expenditure decentralization) between tiers of the budget system based on political activity, social ethics, inter-regional and interethnic solidarity.

To continue, per all the national features the priority of local self-government is the state-guaranteed right of territorial units – hromada to independently resolve general economic issues of local importance based on the real financial sources and in the framework of adopted laws and general rules. In the context of fiscal decentralization, legislative provisions, and independent formation and usage of the local budget, the direct selectivity of government by the local citizens, and the regular reporting of local government to the population of the territorial unit determine the independence of local governments. From now on, fiscal reform

has significantly increased the revenue share of local budgets. However, at the same time, most of the costs related to the everyday life routine of local communities are now being financed from the local budgets.

Local governments' own revenues include revenues of local budgets that are omitted in determining the number of intergovernmental transfers – tax and non-tax revenues, revenue from capital transactions, as well as trust funds of local governments. The value of own local budget revenues in the last three years ranges from 44–48 % of total local budget revenues. In 2018, local budget revenues came to UAH 563.4 billion, of which UAH 263.5 billion were own revenues and UAH 298.9 billion were shifted from the state budget [17].

Own revenues of local budgets are shaped by 1) tax revenues; 2) non-tax revenues; 3) other revenues: fixed capital, trust funds, and donations from the EU and international organizations, etc. Fixed-income local governments, which also include tax and non-tax revenues, income from capital transactions, which are omitted in determining the number of intergovernmental transfers.

In addition to own and assigned revenues, regulatory revenues, which according to the Budget Code of Ukraine are attributed to: 1. Equalization grants provided by the state for horizontal alignment of taxation capacity of local communities play an important role in shaping the revenue share of local budgets. 2. Extra subsidies to offset lost revenues from local budgets in connection with state-level benefits. 3. Subventions that assigned as for a specific purpose and according to a certain algorithm determined by the authority that has decided to grant a subvention to a specific local community. These include, in particular, investment and infrastructural, medical and educational subsidies. All of the subsidies – basic and additional subsidies together with a subvention represent in the aggregate transfers of the state budget to local budgets. In addition, the World Bank attributes regulatory subsidies to local budget revenues, which are funds transferred from the local budget to the state for horizontal alignment of the solvency of the territories.

Furthermore, another source of local budget revenue generation is borrowed financial resources generated via the issuance of local debt bonds and loans. Unlike inter-governmental transfers, such resources are supplied to local budgets in compliance with the basic principles of lending – the purpose, timely tracking, security, and return.

Briefly, among other revenues of the hromada, the legislation proposes targeted and voluntary contributions of enterprises, institutions, organizations and citizens to local environmental funds; proceeds from other trust funds. Thus, since 2015, a new budget model has been introduced in Ukraine, aimed at ensuring fiscal decentralization, namely increasing the number of financial resources at the disposal of local governments and forming financially viable local communities [9; 10].

**Conclusions and prospects for further research.** Changes to the budget and tax legislation, which came into force in 2015, have encouraged local authorities to expand their own revenue base, but the increase in the degree of fiscal decentralization of local budgets in recent years has been slow enough. The degree of fiscal decentralization in Ukraine remains low prevails centralized balancing of inter-budgetary relations.

Thus, the study of fiscal decentralization has produced the following results: 1. Optimize the ratio of tax and non-tax revenues by increasing the hromada own income: – expand the range of services that may be provided by public institutions in accordance with the law; – actively lease state property; – strengthening control over the imposing the state duty when concluding donation and inheritance agreements; – stimulate active business activity. 2. Increasing tax revenues by simplifying and strengthening the tax collection system, controlling tax rates, controlling conflicts of interest, preventing lobbying business motivation. To regularly carry out public hearings on local taxes and fees, which do not occur in most communities, although this could be a tool for working with deputies and business representatives to raise tax rates.

The results of the analysis made it possible to outline the need for further research in the direction of assessing GDP trends in terms of fiscal decentralization in order to scientifically substantiate the conceptual foundations for improving its effectiveness.

#### REFERENCES:

1. Agayan Sh., Muradova S. and Bahdasaryan L. Assessment of trends in the development of fiscal decentralization in the budget system of the Russian Federation. *Management of economic systems : an electronic scientific journal*. 2015. Accessed August 01, 2019. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/otsenka-tendentsiy-razvitiya-fiskalnoy-detsentralizatsii-v-byudzhetnoy-sisteme-rossiyskoy-federatsii>.
2. Boryslavskaya O., Zaverukha I., Zakharchenko E., et al. Decentralization of public authority: the experience of European countries and prospects Ukraine. Swiss-Ukrainian project "Support for Decentralization in Ukraine – DESPRO". Kyiv : LLC "Sofia", 2012. 128 p.

3. Cheberyako O. and Ryabokon O. The Impact of Fiscal Decentralization on the Formation of Local Budgets. *University Economic Bulletin*. 2017. № 32 (1). P. 316–326.
4. Chubar O. and Mashiko K. Decentralization and financial support of the territorial community. *Uzhgorod University Scientific Bulletin*. 2016. P. 419–426.
5. Fretes Cibils V. and Ter-Minassian T. Decentralizing Revenue in Latin America Why and How. Executive Summary. Inter-American Development Bank. 2015. 17 p.
6. Lunina I. Development of Budget Decentralization in Ukraine : Scientific Report. Kyiv : National Academy of Sciences of Ukraine. State Enterprise "Institute of Economics and Forecasting", 2016. DOI: ISBN 978-966-02-7900-1.
7. Malinovskaya O. and Brovkina A. Budgetary decentralization : the state and features of development in the Russian Federation at the present stage. *Finance and credit*. 2012. № 15 (495). P. 20–29.
8. Marchuk A. Influence of decentralization on the structure and dynamics of income and expenditures of local budgets. *Finance World*. 2018. № 2 (55). P. 20–31.
9. Ministry of Finance of Ukraine. Budget programs passports. Accessed July 31, 2019. URL: <https://www.minfin.gov.ua/news/pasporty-biudzhethnykh-prohram>.
10. Ministry of Regional Development, Construction and Housing, and Communal Services in Ukraine. Decentralization in Ukraine. Accessed July 13, 2019. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/4913>.
11. Nekhaychuk D. and Nekhaychuk Y. Financial Decentralization of Local Self-Government: Modern Challenges. Accessed August 05, 2019. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/92884/08-Nekhaychuk.pdf?sequence=1>
12. Neyapti B. Revenue decentralization and income distribution. *Economics Letters*. 2006. № 92. P. 409–416.
13. Ostrovetsky V. Fiscal policy of Ukraine in the conditions of decentralization: revenue of local budgets. *Donbas Economic Bulletin*. 2017. № 4 (50). P. 82–88.
14. Sabitova N. To the issue of reforming the budget process in the Russian Federation. *Finance and credit*. 2006. № 6. P. 69–73.
15. Serebryanska D. The Guidelines to Improve the Distribution of Expenditure Responsibilities in the System of Local Authority. *Economics and Forecasting*. 2014. № 3. P. 83–92.
16. Serebryanska D. Distribution of expenditures between levels of local budgets under conditions of budget decentralization Author's abstract, Ph.D. diss. Kyiv : IEPNANU, 2015. 21 p.
17. State Treasury Service of Ukraine. Execution of the State Budget. The official website. URL: <https://www.treasury.gov.ua/en/file-storage/richnij-zvit-pro-vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu-ukrayini-za-2018-rik>.
18. The Budget Code of Ukraine. 2010. July 08, 2010. № 2456-VI.
19. Vladimirov V. Influence of Budget Policy on Inter-budget Relations. *Baikal Research Journal*. 2016. № 7 (4). Accessed July 27, 2019. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/vliyanie-byudzhetnoy-politiki-na-mezhbyudzhetnye-otnosheniya>.
20. Yushkov A. Fiscal decentralization and regional economic growth: Theory, empirical studies, and Russian experience Leontief Centre. 2016. № 2. P. 94–110.

## МУЛЬТИЛІНГВІЗМ ЯК НАУКОВО-ТЕОРЕТИЧНА ПРОБЛЕМА У ФОКУСІ ПУБЛІЧНОГО ВРЯДУВАННЯ: ЛЕКСИКОГРАФІЧНИЙ АНАЛІЗ ПОНЯТТЯ

## MULTILINGUALISM AS SCIENTIFIC AND THEORETICAL ISSUE IN THE FOCUS OF PUBLIC GOVERNANCE: LEXICOGRAPHIC ANALYSIS OF THE CONCEPT

У статті здійснено лексикографічний аналіз поняття мультілінгвізму й показано, що зазначений феномен може передаватися низкою термінів: «мультілінгвізм», «плюрлінгвізм», «полілінгвізм». Метою такого дослідження є наявність різних напрямків, розбіжних підходів та наукових шкіл в сучасній лінгвістиці, які по-різному трактують зазначені терміни. Здійснення лексикографічного аналізу в дослідженні стало наріжним каменем для чіткої диференціації понять щодо явища мультілінгвізму, а це, у свою чергу, надало змогу розставити типологічні поняття феномену мультілінгвізму у певний логічний порядок, який викристалізувався у цілісну універсальну модель, яка є вдосконаленням поняттєвого апарату мультілінгвізму. На основі умовиводів науковців й аналізу словникових статей було доведено, що термін «мультілінгвізм» є найбільш ємним та універсальним поняттям. Найбільш гості дискусії з цього приводу виникають стосовно розмежування термінів «мультілінгвізм» та «плюрлінгвізм». Низка вчених відстоює позицію про явну відмінність у значеннях, з чим авторська думка співпадає, але термін «мультілінгвізм» може акумулювати в собі як власне мультілінгвізм, так і плюрлінгвізм. Крім того, на думку автора, така дискусія зумовлена європейською традицією та лінгвістичним фактором – вживання у різних мовах префіксів «мульти-» і «плюри-» і явна перевага використання саме «плюри-», що теж не є об'єктивним відображенням суті речей. Здійснивши порівняння відповідних термінів, автор у статті відобразив своє бачення феномену мультілінгвізму в суспільстві, описав його загальний конструкт та виокремив різні види мультілінгвізму – географічний, суспільний, індивідуальний, та надав їм коротку характеристику й місце у загальній системі. Таким чином, на основі лексикографічного аналізу лексеми мультілінгвізму й чіткої диференціації суміжних термінів, автор виводить універсальну модель мультілінгвізму, яка може стати шаблоном чи методикою для формування та реалізації мовної політики, розробки мовних програм і стратегій у контексті публічного врядування.

**Ключові слова:** мультілінгвізм, пріорілінгвізм, полілінгвізм, білінгвізм, трілінгвізм, багатомовність, модель.

The article carries out the lexicographic analysis of the concept of multilingualism and it is shown that this phenomenon can be illustrated in a number of terms: "multilingualism", "plurilingualism", "polylingualism". The reason for the following study is the availability of different approaches and scientific schools in contemporary linguistics, which interpret the terms "multilingualism", "plurilingualism", "polylingualism" differently. The lexicographic analysis in the study became the cornerstone for a clear differentiation of concepts regarding the phenomenon of multilingualism, which in turn enabled the typological concepts of the phenomenon of multilingualism to be set in a certain logical order, which crystallized into a holistic universal model, which is the perfection of the conceptual apparatus of the phenomenon multilingualism. Based on the inferences of scholars and the analysis of dictionary articles, it was proved that the term "multilingualism" is the most essential and universal concept. The most heated discussions on this issue arise in relation to the delineation of the terms "multilingualism" and "plurilingualism". A number of scholars advocate a position on the obvious difference in meanings, the author's opinion coincides with this position, but the term "multilingualism" can accumulate in itself both multilingualism itself and plurilingualism. In addition, according to the author, such a discussion is due to European tradition and linguistic factor – the use of "multi" and "pluri" prefixes in different languages and the obvious advantage of the use of "pluri", which is also not an objective reflection of the matter. By comparing the corresponding terms, the author in his article reflected his vision of the phenomenon of multilingualism in a society, described its general construct and distinguished the various types of multilingualism – geographical, social, individual, and gave them a brief description and place in the general system. Thus, on the basis of lexicographic analysis of the lexeme "multilingualism" and the clear differentiation of similar terms, the author deduces a universal model of multilingualism, which can become a template or a method for the formation and implementation of language policy, the development of language programs and strategies in the context of public governance.

**Key words:** multilingualism, plurilingualism, polylingualism, bilingualism, trilingualism, model.

УДК 81'246.3:001.891.3:323.1  
DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-12-2>

**Панасенко Є.О.**

аспірант кафедри суспільного розвитку і суспільно-владних відносин  
Національна академія державного управління при Президентіві України

**Постановка проблеми в загальному вигляді.** Взаємодія кількох мов у суспільстві та політика багатомовності актуалізує дослідження явища мультілінгвізму, зокрема в контексті публічного врядування як майданчика, на якому встановлюються чіткі правила взаємодії мов у правовому полі та створюється відповідне програмно-цільове забезпечення цієї взаємодії. Отже, мультілінгвізм є обов'язковим аспектом людського буття, спі-

віснування в суспільстві різних етносів, процесу міжмовної та міжкультурної комунікації. Відповідно, кожна держава повинна враховувати питання багатомовності, здійснюючи свою політику задля захисту державної мови, збереження мов національних меншин та забезпечення комфортних умов здійснення міжмовної комунікації. Однак мультілінгвізм як науково-теоретична проблема досі перебуває під пильною увагою науковців, які ніяк

не можуть дійти згоди щодо визначення цього поняття.

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

Феномен мультилінгвізму перебуває у фокусі уваги низки дослідників у різних сферах: філологія (Н. Коршак, Н. Кудрявцева), лінгвістика (У. Вайнрайх, І. Голубовська, Є. Іванова, Т. Остапенко, Ю. Панасюк, В. Розейцвейг, Г. Чуба, В. Яцишина), політологія (Н. Пелагеша, Т. Смирнова), соціолінгвістика (Ю. Бестерс-Дільгер, І. Валлерстайн), державне управління (Г. Дивнич, Г. Євсєєва, Д. Жовтяк-Тараскіна, І. Лопушинський, О. Сергєєва, О. Тарасенко). Окремо слід звернути увагу на праці дослідників: О. Bakar, J. Blommaert, J. Cenoz, M. Clyne, D. Crystal, N.AAl-Fattah, E. Haugen, C. Hoffmann, S.P. Huntington, N. Kumar Singh, L. Orban, W. Samarin, U. Schonpflug, M. Spotti, K. Stein-Smith, L. Wei, S. Wright. Проблему визначення поняття мультилінгвізму окреслено в працях таких учених: J. Dombi, W. Mackiewicz, Ch. Tremblay, Y. Turker, J. Cenoz, B. Hufeisen, U. Jessner, A. Otwinowska-Kasztelanic, E. Piccardo, S. El Euch та інші.

У науковій царині існує невизначеність термінів щодо явища багатомовності. Так, серед вчених точиться гостра дискусія щодо диференціації понять «мультилінгвізм», «плюрилінгвізм», «полілінгвізм».

**Мета статті.** 1) Здійснити лексикографічний аналіз поняття мультилінгвізму, на основі якого довести, що термін «мультилінгвізм» є найбільш ємним та універсальним поняттям; 2) На основі аналізу розробити універсальну модель мультилінгвізму методом систематизації й типологізації окремих поняттєвих аспектів мультилінгвізму й тим самим удосконалити поняттєвий апарат щодо явища багатомовності.

**Виклад основного матеріалу.** Різні напрямки та школи, представлені в сучасній лінгвістиці, трактують термін «багатомовність» / «мультилінгвізм» / «полілінгвізм» по-різному. Кожен дослідник пропонує такі визначення мультилінгвізму, які найбільш точно корелюються зі сферою його досліджень, тому жодне з відомих визначень не можна вважати універсальним. Той факт, що мультилінгвізм розглядається не тільки в рамках лінгвістики, а й психології, соціології, лінгводидактики та інших соціальних наук, лише підкреслює його багатогранний характер і виправдовує численність його дефініцій.

Поняття «мультилінгвізм» означає володіння кількома мовами й має різні прояви. Дослідниця І. Голубовська виділяє національний мультилінгвізм, яким вона позначає вживання кількох мов у певній суспільній

спільноті, та індивідуальний мультилінгвізм як вживання індивідом кількох мов, кожна з яких обирається відповідно до певної мовної ситуації. Мультилінгвізм може бути розбитим на менші поняттєві частини. Найсуттєвішими з них, на думку І. Голубовської, є плюрилінгвізм, білінгвізм і багатомовність. Плюрилінгвізмом дослідниця позначає індивідуальний психічний стан особи, який дозволяє їй альтернативно застосовувати в процесі спілкування кілька мов незалежно від рівня іншомовної компетентності. Білінгвізм, на її думку, є здатністю особи користуватися двома національними мовами або мовна практика, коли суспільство послуговується двома національними мовами в одній або різних сферах спілкування або поняття, яке визначає явище співіснування, взаємовплив і взаємодію двох мов у природному і штучному двомовному середовищі, в якому соціальні групи володіють двома мовами на однаковому або різному рівнях; багатомовність (мультилінгвізм) – здатність особи користуватися більш ніж двома національними мовами або мовна практика, в якій соціум використовує для спілкування більш ніж дві національні мови в одній або різних сферах спілкування або явище суспільного рівня, яке позначає співіснування різних мовних співтовариств, зокрема в умовах багатомовного міста чи багатомовної країни [3, с. 14–15].

Зі свого боку, Дж. Сіноз виділяє такі форми існування національного (соціального) мультилінгвізму:

- мультилінгвізм як співіснування двох і більше мов у країні, що склалося за історичних обставин;
- в одній країні офіційно утверджено кілька мов (Канада, Швейцарія, Бельгія, Білорусія);
- мультилінгвізм як співіснування в одній країні кількох етнічних мов але в повсякденній комунікації може використовуватися або тільки одна мова (державна), або відразу дві мови (державна та етнічна) (Україна, Росія, Великобританія, Іспанія, Кенія);
- емігрантський мультилінгвізм, коли мігранти змушені взаємодіяти з суспільством, в якому вони опинилися [10, с. 5–6].

Найбільш загальне визначення мультилінгвізму було запропоновано Ф. Грожаном, який як головна характеристика мультилінгвізму називає використання індивідом двох і більше мов в повсякденному житті [22, с. 145]. Великий енциклопедичний словник, серія «Мовознавство», визначає багатомовність (мультилінгвізм, полілінгвізм) як «вживання декількох мов в межах певної соціальної спільності; вживання індивіду-

мом (групою людей) декількох мов, кожен з яких вибирається відповідно до конкретної комунікативної ситуації» [6, с. 303]. Термін «мультилінгвізм» належить до тих термінів, які не мають чіткої інтерпретації. Мова є базовим інгредієнтом, який визначає мультилінгвізм [7, с. 102].

У контексті визначення та диференціації понять спостерігається дисонанс щодо термінів «мультилінгвізм» і «плюрилінгвізм», оскільки обоє позначають багатомовність і можуть вживатися паралельно. Примітним є той факт, що термін «*plurilingualism*» запровадила Рада Європи, а саме Департамент з мовної політики, для позначення цим словом вміння особою спілкуватися декількома мовами. Термін «*multilingualism*» використовується для позначення наявності кількох мов в одному суспільстві, акцент робиться на співіснуванні мов, на географічному ареалі їхнього поширення.

Мультилінгвізм визначається як здатність використовувати декілька мов або окремою особою, або групою осіб. Тобто це – взаємодія мов на рівні мовців, досвіду та суспільних практик [13, с. 168].

У свою чергу, плюрилінгвізм як концепція була запроваджена CERF, це спроба використовувати мовні знання й вміння інших осіб з метою спілкування з іншими особами у різних життєвих ситуаціях. Це здатність ефективно використовувати мову й бути включеним в мультинаціональну й мультикультурну спільноту [13, с. 168].

У Європейській Хартії плюрилінгвізму зазначається, що поняття «*plurilingualism*» передбачає володіння однією особою кількома мовами, що відрізняється від поняття багатомовності, яке означає співіснування кількох мов на одній території у межах однієї соціальної групи. Плюрилінгвальне суспільство здатне висловлюватися кількома мовами на різних рівнях мовної компетентності, тоді як багатомовне суспільство може складатися із одномовних осіб, які не володіють іншими мовами [20].

Як зазначає Макієвич, Рада Європи здійснила літературний переклад французького терміну для позначення багатомовності на англійську мову, позначаючи словом «*plurilingualism*» індивідуальний вимір, а словом «*multilingualism*» – суспільний вимір [26].

Зазначені поняття є синонімами, що підтверджує «Лінгвістичний словник» Ж. Дюбуа [17] і «Словник лінгводидактики» Р. Галлісона і Д. Коста [21].

У. Джеснер справедливо зауважує, що концепт плюрилінгвізму є похідним від концепту мультилінгвізму [24, с. 15–20]. Такої

ж думки дотримуються й інші науковці [11, с. 1–9.] Є теорія про так званий «*individual multilingualism*», який є рівноцінним терміну «*plurilingualism*» [8]. Якщо є «індивідуальний мультилінгвізм – *individual multilingualism*», то також є поняття «соціальний мультилінгвізм – *social multilingualism*», коли декілька мов можуть виконувати функції в одному суспільстві, і це не лише географічне співіснування мов. Також наявне поняття «інституціональний мультилінгвізм – *institutional multilingualism*», коли різні інституції або організації надають послуги різними мовами і статус мов є офіційно закріпленим.

К. Тремблей стверджує, що по відношенню до однієї особи, сенси залишаються незмінними «плюримовний», «багатомовний». Але в межах суспільства плюрилінгвізм і мультилінгвізм позначають різні речі. Дослідник вдається до лінгвістичного аналізу лексем й наводить різні аналогії. Множинність / плюралізм та чисельність є різними поняттями. Чисельність – це збільшення в кількості певних об'єктів, а множинність / плюралізм – збільшення в розмаїтті. У лексемі «плюральний» міститься дві семи – «одиночність» й «розмаїття». «Розмаїтість» не означає збільшення в об'ємі. Отже, науковець виділяє дві моделі: мультилінгвізм в контексті англо-саксонської парадигми. Зазначена модель розглядає суспільство у вигляді тісно взаємопов'язаних спільнот із загостреним почуттям національної самоідентичності, які не спілкуються тісно між особою. Зв'язною ланкою для таких спільнот є американська конституція і англійська мова. Спостерігається використання терміну «*multilingualism*» як для позначення географічного ареалу, так і для суспільних мовних відносин – «*plurilingualism*». В англійській мові відсутнє чітке розмежування цих двох термінів, більшість запитів подається саме на термін «*multilingualism*». Тобто, на думку К. Тремблея, така модель пов'язана із нівелюванням національних мов й розширенням застосування англійської мови як *lingua franca*, що є в душі колоніальної парадигми [30].

Друга модель під назвою «*plurilingualism*» походить від європейського гуманізму. За цією моделлю, сусідні спільноти тісно комунікують між собою, відбувається обмін культурно-історичним надбанням, спостерігається терпимість до інших мов, релігій, цінностей. Протистояння двох понять «мультилінгвізм» й «плюрилінгвізм» полягає в наявності двох різних культурно-філософських течій [30].

Е. Пікардо проводить паралель між термінами «мультилінгвізм» і «плюрилінгвізм», використовуючи метафоричність для опису

плюрилінгвізму, який вона порівнює із навколишнім середовищем, в якому поруч розміщено множинність елементів. Дослідниця наводить приклад лісу, в якому всі дерева взаємопов'язані, вони «комунікують» між собою – це і є принцип плюрилінгвізму – унеможливлення відокремленого співіснування мов. Мультилінгвізм, у свою чергу, позначає лише множинність мов на певній території [28, с. 77].

С. Елеух дотримується підходу, що термін «плюрилінгвізм» більш атрибутивний французькій мові, тоді як «мультилінгвізм» частіше зустрічається в англійській мові. Плюрилінгвізм означає динамічні взаємовідносини між мовами й культурами [18].

Й. Туркер, розмежовуючи ці поняття, доходить висновку, що мультилінгвізм визначається як процес наближення мов для суспільства та у сфері освіти. Тобто мультилінгвізм є інституційним і суспільним конструктом [31].

В англійській мові термін «плюрилінгвізм» не є часто вживаним, тоді як у французькій та німецькій мовах «*plurilinguisme / Mehrsprachigkeit*» використовуються як поняття володіння окремим індивідом кількома мовами, а «*multilinguisme / Vielsprachigkeit*» позначають природу багатомовності певного суспільства, в англійській же мові терміном «*multilingualism*» позначають обидва явища [16, с. 1093].

Цікавим є інше розмежування понять щодо мультилінгвізму, а саме: моно-, бі-, і трилінгвізм. Найбільш поширеною формою мультилінгвізму в сучасному суспільстві є трилінгвізм. У наукових дослідженнях ХХ ст. трилінгвізм трактувався як природне продовження білінгвізму: тримовність не вважається особливою формою мультилінгвізму і не розглядалась в якості окремого явища зі специфічним понятійним апаратом і власною методологією. Розглядаючи поняття тримовності, більшість дослідників не розмежовують поняття «трилінгвізм» і «білінгвізм», асоціюючи їх з різними проявами одного і того ж феномену.

Ш. Гофман зазначила, що за відсутності будь-якого теоретичного обґрунтування трилінгвізму як особливої лінгвістичної конфігурації, багато лінгвістів працюють в рамках концепції білінгвізму [23, с. 2].

Традиційно вважалось, що трилінгвальна система є продовженням білінгвальної [29, с. 121], отже, концепція трилінгвізму перейняла з теорії білінгвізму поняттєвий апарат.

У словнику лінгвістичних термінів за редакцією Т. Жеребило трилінгвізм позна-

чається як здатність володіти трьома мовами [4, с. 420]. Європейський словник лінгвістики за ред. Д. Кристала взагалі не містить інформації щодо терміна «трилінгвізм», а посилання до терміну «триглосья» обмежується тільки посиланням на термін «диглосья» [14, с. 496]. Інші англійські словники трактують трилінгвізм подібно білінгвізму: як володіння трьома мовами на однаково або майже однаково високому рівні [27; 15]. На основі аналізу словників можна зробити висновок про те, що в сучасній лінгвістиці до сих пір не сформульовано чітких визначень понять трилінгвізм і мультилінгвізм. Інакше кажучи, думка Ш. Гофман та інших авторів залишається такою, що концепція трилінгвізму як наукового поняття залишається нерозробленою в ракурсі лінгвістичної науки.

Повертаючись до питання щодо розмежування понять «мультилінгвізм» і «плюрилінгвізм», потрібно зауважити, що префікси для позначення кількості, чисельності є латинського «*multi-*», «*pluri-*», та грецького походження «*poly-*». Префікс «*multi-*» походить від латинського «*multus*» – «більше ніж один; багато». Префікс «*pluri-*» походить від слів «*pluris, plus*», значить «кілька». Префікс давньогрецького походження «*poly-*» походить від «*πολύς – polus*», що значить «багато». Проте, термін «багатомовність» в європейських мовах переважно будується за допомогою двох із зазначених префіксів – «*multi-*» і «*pluri-*», хоча існує й термін «*polylingualism*», який в різних словникових статтях англійської мови зазначається як синонім до лексеми «*multilingualism*» [19]. Проте Кембриджський словник англійської мови надає лексему «*multilingualism*», натомість лексеми «*plurilinguism*» і «*polylinguism*» у ньому відсутні [9]. Натомість Оксфордський словник англійської мови надає лексему «*multilingualism*», що означає використання кількох мов, і лексему-синонім «*polylinguism*» з позначкою, що це слово увійшло в ужиток в 30-х рр. ХХ ст. Лексема «*plurilinguism*» теж знаходиться в словнику й означає «вільно володіти кількома мовами» [27]. Але цікавим є факт, що всі приклади із використанням трьох зазначених лексем, наводяться саме із словом «*multilingualism*», що вказує на його преференцію у використанні. У словнику англійської мови за ред. Collins наявні лексеми «*multilingualism*», «*monolingualism*», «*bilingualism*», «*trilingualism*», натомість в словнику не віднаходять своє місце лексеми «*plurilinguism*» і «*polylinguism*» [12]. Така ж ситуація і в Словнику англійської мови за ред. Longman [25]. Тобто серед словників англійської мови Oxford, Cambridge, Collins,

Longman, лише Oxford надає найширший спектр лексем, пов'язаних з поняттям «багатомовність». Але в цілому, англomовний світ послуговується поняттям «multilingualism», яке є найбільш універсальним і прийнятним й поєднує в собі усі аспекти (індивідуальний, соціальний, географічний, інституціональний) багатомовності.

Окремо слід зупинитися на лексикографічному аналізі префіксів латинського походження «мульти-» й «плюри-». Наприклад, в словнику англійської мови за Мюллером нараховується понад 35 лексем із префіксом «мульти-», тоді як «плюри-» – лише декілька [1]. У Великому тлумачному словнику української мови – понад 40 лексем із префіксом «мульти-», із префіксом «плюр-» налічується менше десяти лексем. Серед усіх слів із зазначеними префіксами немає слова «плюрилінгвізм» чи «мультилінгвізм». Натомість цей словник наповнений низкою лексем із префіксом «багато-», яких нараховується понад сотню. Є лексеми «багатомовність», «багатомовний», «багатомовно». Багатомовність, за словником, означає стан, коли людина спілкується багатьма або кількома мовами; схильність багато говорити [2, с. 53].

У Словнику соціолінгвістичних термінів пріоритетним вважається термін «багатомовність», а «полілінгвізм» і «мультилінгвізм» є його синонімами. Словник виділяє два види мультилінгвізму: національний та індивідуальний. Національний мультилінгвізм притаманний для мультинаціональних країн, при цьому

мови співіснують у певній ієрархічній єдності. Індивідуальний мультилінгвізм передбачає володіння трьома мовами на однаковому рівні як протипага іноземним мовам. Крім того словник не виділяє термін плюрилінгвізму [5, с. 132].

Проаналізовані матеріалу дають підстави стверджувати, що український відповідник «багатомовність» поєднує в собі два поняття «мультилінгвізм» й «плюрилінгвізм» і є найбільш універсальним. Термін «мультилінгвізм» можна трактувати двома способами: 1) класичний європейський варіант – географічний ареал співіснування кількох мов, які не обов'язково взаємопов'язані між собою; 2) універсальне поняття багатомовності, яке включає в себе як власне географічний мультилінгвізм і плюрилінгвізм. В такому разі можна поставити знак рівності між термінами «багатомовність» – «мультилінгвізм». З іншого боку, терміни «мультилінгвізм» як географічний ареал та «плюрилінгвізм» теж взаємопов'язані між собою. Лінгвістична ситуація на певній території, співіснування кількох мов в країні є ключовим конструктом створення певних умов для плюрилінгвізму. Тобто мовна картина світу певного соціуму формує його світогляд і, зокрема, ставлення до інших народів, культур та мов, що буде підтверджено під час подальшого дослідження.

На основі досліджених джерел автор доводить необхідність використання терміна «мультилінгвізм» як найбільш універсального поняття (див. рис. 1). Першоджерелом

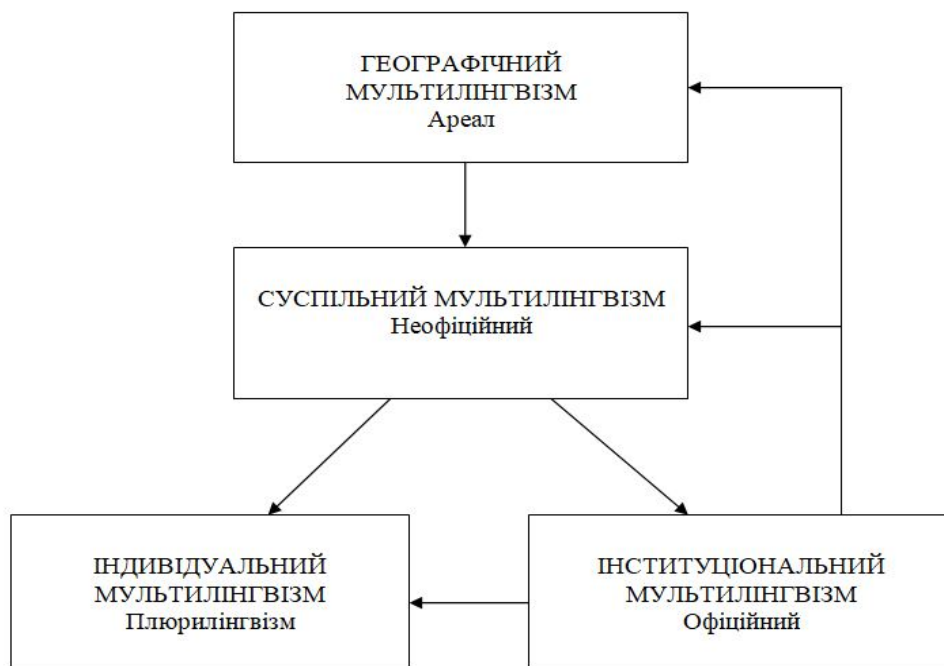


Рис. 1. Універсальна модель мультилінгвізму (авторська розробка)

мультилінгвізму є географічне розташування кількох етносів на певній території, що тягне за собою співіснування їхніх культур і мов. Це перший прояв мультилінгвізму як історична і територіальна даність. Мультилінгвізм як географічний ареал співіснування мов у країні є найбільш ємним поняттям в суспільстві, від нього залежить вироблення мовних зв'язків у суспільстві на неформальному рівні (суспільний мультилінгвізм), що в подальшому конструює систему плюрилінгвізму (умов для опанування іноземних мов) та інституціонального мультилінгвізму (мовної політики на офіційному рівні). У свою чергу, інституціональний мультилінгвізм на основі нормативно-правової бази та інституцій починає впливати на суспільний та індивідуальний мультилінгвізм, навіть певною мірою на географічний мультилінгвізм, формуючи та реалізуючи мовну політику як регіональному, державному й наддержавному рівнях. Відмінність між суспільним та географічним мультилінгвізмом, на нашу думку, очевидна – якщо географічний мультилінгвізм є лише історично-географічною даністю співіснування мов без обов'язкових мовних контактів, то суспільний мультилінгвізм передбачає мовні контакти на неформальному рівні, які не прописані в правовому полі. Інституціональний мультилінгвізм, навпаки ж, закріплює юридично співіснування мов у суспільстві, він спливає й на суспільний мультилінгвізм, і на плюрилінгвізм як на вироблення умов для опанування інших мов. Суспільний мультилінгвізм, в свою чергу, теж є чинником впливу на формування плюрилінгвізму на неформальному рівні.

**Висновки.** Лексикографічний аналіз обумовив чітку диференціацію понять щодо явища мультилінгвізму, а це, в свою чергу, надало змогу розставити типологічні поняття мультилінгвізму у певний логічний порядок, який викристалізувався у цілісну універсальну модель, яка є вдосконаленням поняттєвого апарату щодо явища мультилінгвізму. Отже, модель мультилінгвізму може стати універсальним шаблоном, загальною методикою для дослідження цього явища у багатьох науках. Для публічного врядування зазначений шаблон є можливістю відслідкувати наявні передумови, проаналізувати сучасний стан мультилінгвізму та виявити його причинно-наслідкові зв'язки в суспільстві з метою подальшого формування та реалізації мовної політики, стратегій і програм. Беззаперечно, що наявна модель не може охопити всі аспекти людського буття, вона лише є породженням умовиводів автора на основі систематизації і типологізації знань про мультилінгвізм. Проте

така модель може стати ключем для глибшого розуміння певних суспільно-політичних, культурно-історичних та інформаційних проблем у певній країні.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Англо-русский словарь / под ред. В.К. Мюллера. Москва : «Русский язык», 1995. 2106 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови : 250 000 слів / уклад. та голов. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь : Перун, 2005. VIII. 1728 с.
3. Голубовська І.О. Термінографія, мультилінгвізм, мультидисциплінарність: напрямки майбутніх досліджень. *Лінгвістика XXI ст.: нові дослідження і перспективи*. Київ, 2013. С. 14–15.
4. Жеребило Т.В. Словарь лингвистических терминов. 5-е изд. перераб. и доп. Назрань : Пилигрим, 2010. 486 с.
5. Словарь социолингвистических терминов. URL: <http://sociolinguistics.academic.ru/50>.
6. Языкознание. Большой энциклопедический словарь / под ред. В.Н. Ярцева. Москва : Большая Российская энциклопедия, 2000. 685 с.
7. Яковлева О.В. Багатомовність як тренд суспільного розвитку та чинник модернізації освіти. *Вісник Харківського національного педагогічного університету імені Г.С. Сковороди. Філософія*. 2016. Вип. 47 (2). С. 93–105.
8. Beacco, Jean Claude; Byram, Michael: Guide for the development of language education policies in Europe. From linguistic diversity to plurilingual education. Strasbourg : Council of Europe, Language Policy Division, 2002.
9. Cambridge Dictionary. Cambridge University Press, 2019. URL: <https://dictionary.cambridge.org>.
10. Cenoz J. Defining Multilingualism. *Annual Review of Applied Linguistics*. Vol. 33. Cambridge : Cambridge University Press, 2013. P. 3–18.
11. Cenoz J., Hufeisen B., Jessner U. Why investigate the multilingual lexicon? *Dans J. Cenoz, B. Hufeisen and U. Jessner. The multilingual lexicon*. Dordrecht : Kluwer Academic Publisher. 2003. P. 1–9.
12. Collins Dictionary. URL: <https://www.collinsdictionary.com>.
13. Council of Europe. From Linguistic Diversity to Plurilingual Education. Compendium (2007); Multilingualism and Creativity: Towards an Evidence-base-Study on the Contribution of Multilingualism to Creativity. Compendium Part One, (2009).
14. Crystal D. A Dictionary of Linguistics and Phonetics. 6th ed. Blackwell Publishing, 2008. 529 p.
15. Dictionary of the English Language, the 5th edition. Houghton Mifflin Harcourt Publishing Company, 2016. URL: <http://www.thefreedictionary.com>.
16. Dombi J. European Language Policy on Plurilingualism and Intercultural Communication. *Bulletin of the Transilvania University of Braşov*. 2010. Vol. 3 (52). P. 163–166.
17. Dubois J. Dictionnaire de linguistique. Paris : Larousse, 1973. 516 p.
18. El Euch S. Plurilingualism: what is known and what is still to be known. *Conference Paper, Proceedings of INTED2011 Conference*. Valencia, Spain. 7–9 March 2011.



19. Etymology Dictionary Online. URL: <https://www.etymonline.com>.
20. European Charter for Plurilingualism. URL: [https://observatoireplurilinguisme.eu/images/Charte/charteplurilinguisme\\_env2.13.pdf](https://observatoireplurilinguisme.eu/images/Charte/charteplurilinguisme_env2.13.pdf).
21. Gallison R., Coste D. Dictionnaire de didactique des langues. P. Hachette, 1976. 612 p.
22. Grosjean F. Bilingual: Life and reality. Cambridge, MA : Harvard University Press, 2010. 276 p.
23. Hoffmann C. Towards a description of trilingual competence. *International Journal of Bilingualism*. 2001. Vol. 5. No. 1. P. 1–17. URL: [http://usir.salford.ac.uk/1348/1/PDF\\_Towards\\_a\\_description\\_of\\_trilingual\\_competence\\_2001.pdf](http://usir.salford.ac.uk/1348/1/PDF_Towards_a_description_of_trilingual_competence_2001.pdf)
24. Jessner U. Teaching third languages: findings, trends and challenges. *Language Teaching*. 2008. No. 41 (1). P. 15–56.
25. Longman Dictionary. URL: <https://www.ldoceonline.com>.
26. Mackiewicz W. Plurilingualism in the European Knowledge Society, speech delivered at the Conference on lingue e produzione del sapere, Swiss Academy of Humanities and Social Sciences, Università della Svizzera Italiana, 14 June 2002. URL: [http://www.celelc.org/docs/speech\\_final\\_website\\_1.doc](http://www.celelc.org/docs/speech_final_website_1.doc).
27. Oxford Dictionary. Oxford University Press, 2019. URL: <https://en.oxforddictionaries.com>.
28. Plurilingualism in the new era : A conversation with Enrica Piccardo. *Argentinean Journal of Applied Linguistics*. May 2018. Vol. 6. No. 1. P. 75–91.
29. Schonpflug U. Word-fragment Completions in the Second and Third Language : A Contribution to the Organisation of the Trilingual Speaker's Lexicon. *English in Europe: the Acquisition of a Third Language*. Multilingual Matters, 2000. P. 121.
30. Tremblay Ch. Du multilinguisme au plurilinguisme. 2007. URL: <https://www.observatoireplurilinguisme.eu/images/Fondamentaux/plurilinguismemultilinguisme3.pdf>.
31. Turker Y. Multilingualism versus Plurilingualism. Are They Interchangeable? URL: [https://www.academia.edu/23165658/MULTILINGUALISM\\_VERSUS\\_PLURILINGUALISM\\_Multilingualism\\_versus\\_Plurilingualism\\_Are\\_They\\_Interchangeable](https://www.academia.edu/23165658/MULTILINGUALISM_VERSUS_PLURILINGUALISM_Multilingualism_versus_Plurilingualism_Are_They_Interchangeable).

## УДОСКОНАЛЕННЯ ПОНЯТІЙНО-КАТЕГОРІАЛЬНОГО АПАРАТУ УКРАЇНСЬКОГО ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ В УМОВАХ ДЕМОКРАТИЧНОГО ТРАНЗИТУ

### THE IMPROVEMENT OF THE CONCEPTUAL-CATEGORIAL APPARATUS OF THE UKRAINIAN STATE MAKING IN THE CONDITIONS OF DEMOCRATIC TRANSIT

Стаття присвячена аналізу базових дефініцій, що впливають на розвиток демократичного державотворення в нашій країні. Проаналізовано сутність дефініцій «демократизація», «демократичний транзит», «модернізація» та «трансформація». Визначено, що в сучасних умовах наша держава потребує докорінних перетворень і застосування новітніх підходів, що приведуть до реалізації прав і свобод людини та громадянина. Обґрунтовано, що саме трансформація має стати двигуном сьогоденних змін. За радянських часів поняття «демократизація» та «модернізація» розглядалися більш вузько та були великою мірою популістськими. Показано, що науковці в сучасному розумінні розглядають демократизацію як явище і процес, що характеризується розширенням прав і свобод громадян та їхніх об'єднань, активізацією участі народу в політичному житті та його впливу на прийняття державно-управлінських рішень, посиленням контролю з боку суспільства за діяльністю держави. Визначено, що процеси демократизації неодмінно пов'язані з модернізацією, що розглядається як процес переходу від стабільного «традиційного» до безперервно змінного, динамічного сучасного індустріального або постіндустріального суспільства. В літературі трансформацію визначають як взаємно стимулюючі зміни моделей соціальної дії, з одного боку, і функціонування соціальних інститутів, пов'язане з навмисним, цілеспрямованим впливом номінальних настанов (формальних норм, процедур або правил) – з іншого. Обґрунтовано, що демократичний транзит є одним із механізмів українського державотворення, що стане основою для забезпечення потреб громадян та ідеальною моделлю державного управління, що відповідає європейським і світовим стандартам та вимогам часу. Встановлено, що в Україні потрібна управлінська трансформація та трансформація економічної системи.

**Ключові слова:** демократизація, демократичний транзит, модернізація,

трансформація, державотворення, транзит.

The article is devoted to the analysis of basic definitions that influence the development of democratic state formation in our country. The essence of the definitions "democratization", "democratic transit", "modernization" and "transformation" is analyzed. Certainly, in our country nowadays it requires radical changes and implementation of modern approaches that will lead to realization of human and citizen's rights and freedoms. It is substantiated that transformation itself should be the engine of today's change. In Soviet times, the terms "democratization" and "modernization" were considered more narrowly and were largely populist. It is shown that scientists in the modern sense view democratization as a phenomenon and a process characterized by the expansion of the rights and freedoms of citizens and their associations, the activation of people's participation in political life and its influence on the decision-making of government and strengthening the control of society by activity of the state. It has been determined that the processes of democratization are inevitably linked to modernization, which is seen as a process of transition from a stable "traditional" to a continuously changing, dynamic modern industrial or post-industrial society. In the literature, transformation is defined as mutually stimulating changes in models of social action, on the one hand, and the functioning of social institutions, connected with the deliberate, purposeful influence of nominal guidelines (formal rules, procedures or rules), on the other. It is substantiated that democratic transit is one of the mechanisms of Ukrainian state-building, which will become the basis for meeting the needs of citizens and an ideal model of government that will meet European and world standards and time requirements. It is established that in Ukraine it is necessary to have a managerial and economic system transformation.

**Key words:** democratization, democratic transit, modernization, transformation, state formation, transit.

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-12-3>

**Подп'ятнікова А.Я.**

к. наук з держ. упр.,  
провідний фахівець кафедри  
правоохоронної діяльності  
та кримінально-правових дисциплін  
Університет митної справи та фінансів

**Постановка проблеми в загальному вигляді.** Функціонування держави має задовольняти потреби громадян у вільному пересуванні, якісному медичному обслуговуванні, робочому місці та гідній заробітній платі. Реформування всіх сфер діяльності держави має узгоджуватися зі світовою політикою та внутрішніми потребами країни, що зумовлює необхідність формування цілепогодженої державної політики, яка має бути орієнтованою на підвищення добробуту громадян. Реалізація вищезазначених завдань потребує

проведення модернізаційної та трансформаційної політики. Внесення будь-яких змін у державотворчий процес потребує з'ясування дефініцій «демократизація», «демократичний транзит», «модернізація» та «трансформація».

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Процеси демократизації здійснюється в складних умовах, що пов'язано з розвитком технологій та науки, а також висуває перед суспільством нові завдання, які мають бути враховані під час проведення реформ, та зумовлює потребу створення належного

науково-теоретичного підґрунтя. Процеси демократичного транзиту та демократизації досліджували В. Бакуменко, Т. Бельська, О. Безрук, В. Князев, А. Митко, М. Требін. Особливості здійснення модернізації вивчали К. Бужимська, В. Голубь, Н. Обушна. Можливі напрями трансформаційних перетворень аналізували О. Барановський, О. Журавльов, С. Колодій. Проте, незважаючи на велике число наукових праць, присвячених розвитку модернізації, трансформації, не досить розкрито державотворчі процеси за умов демократичного транзиту.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Незважаючи на велике число наукових праць, залишається нерозробленим питання напрямів удосконалення державотворення за умов демократичного транзиту.

**Мета статті** – обґрунтувати, що демократичний транзит є одним із механізмів українського державотворення.

**Виклад основного матеріалу.** Сучасна українська держава являє собою країну з європейськими намірами та радянськими цінностями. Ця особливість визначає нетиповість України порівняно зі США, країнами ЄС. Загалом демократичні цінності та високий рівень життя в цивілізованих країнах досягли шляхом революцій і трансформацій протягом століть. Нашою загальнодержавною метою є досягнення демократичних цінностей, європейських стандартів життя.

Сучасний науково-технічний розвиток, глобалізація, інтеграція, інформатизація неодмінно обумовлюють потребу запровадження нових методів і способів управління державою з метою отримання бажаних показників розвитку та задоволення потреб суспільства. В. Бакуменко визначає місію держави як головну мету діяльності держави та відповідного процесу державного управління, яка, власне, і є причиною їх здійснення та взагалі існування. Місія держави охоплює як внутрішні, так і зовнішні завдання діяльності та управління держави і визначає подальшу конкретизацію цілей, стратегії та політики. Тому її формування має передувати етапу визначення цілей. Цілі, які безпосередньо визначені для виконання місії держави, слід розглядати як основні напрями її діяльності та управління. Серед таких цілей Української держави можна назвати: забезпечення незалежності та суверенітету; створення демократичної, правової держави, в якій панує закон; досягнення високого рівня соціального розвитку, за якого забезпечуватимуться соціальні умови життєдіяль-

ності громадян України на рівні передових країн світу [3, с. 439].

На нашу думку, основним завданням держави повинно стати створення сприятливих умов для реалізації особистості. Зокрема, у Конституції України зазначено, що Україна є демократичною державою. У 2018 році за індексом демократії Україна посідала 84 місце з можливих 167, у 2015 році – 88 місце з можливих 167, у 2014 році – 92 місце з можливих 167, у 2011 році – 79 місце з можливих 167, у 2007 році – 67 місце з можливих 167. Наша держава перебуває в перехідному стані від тоталітарного державного управління до демократичного. Ці процеси неодмінно пов'язані з процесами «демократизації» та «демократичного транзиту».

Демократизація – явище і процес, що характеризується розширенням прав і свобод громадян та їхніх об'єднань, активізацією участі народу в політичному житті та його впливу на прийняття державно-управлінських рішень, посиленням контролю з боку суспільства за діяльністю держави, ідеологічним і політичним плюралізмом [3, с. 136].

У сучасному розумінні науковці розглядають демократичний транзит як політичний процес, що відбувається в наявному правовому полі держави та супроводжується зломом інститутів політичного режиму, що відживає, встановленням і зміцненням широкої мережі демократичних інститутів громадянського суспільства й посиленням демократичних функцій державно-владних структур [5, с. 9]. Демократичний транзит – процес трансформації посттоталітарних суспільств, що має на меті заснування демократії. Він охоплює весь спектр суспільних відносин, а саме: політику, економіку, соціальну структуру, управління, культуру та духовну сферу. Термін «демократичний транзит» вимагає встановлення низки критеріїв, до яких можна віднести причини, тривалість, періодизацію, зовнішньополітичний аспект і результати [4, с. 80].

Радянські вчені розглядали демократизацію як процес утвердження принципів демократії в країні, послідовне встановлення та розвиток демократичного ладу [1, с. 142]. Отже, сучасне розуміння демократизації більш широке та враховує права та свободи людини і громадянина.

Тобто демократія є, по суті, процесом демократизації, що постійно рухається. Цей термін адекватно відбиває різноманітність зовнішніх і внутрішніх обставин, особливостей та поліваріативності підсумків процесу демократичного розвитку [4, с. 127].

Демократизація управління – процес реалізації прав і свобод громадян у системі управління суспільством. Демократизація управління є найвищим шаблоном регуляції суспільних відносин і здійснюється на основі таких принципів: конкуренції, багатопартійності, плюралізму, свободи вибору, прозорості прийняття рішень, громадського їх контролю [3, с. 137].

Сучасне поняття демократії включає такі громадянські права і свободи:

- свободу слова за наявності відповідальності за використання цього права;
- свободу віросповідання і відправлення віри, релігійних культів і обрядів;
- відділення релігії від держави і школи;
- свободу вибору мови спілкування;
- незалежність засобів масової інформації (включно з телебаченням);
- деполітизування і департизацію армії, поліції, органів державної безпеки, прокуратури і суду, рядового складу апарату органів державної влади і управління;
- громадянський, громадський і парламентський контроль за армією, поліцією, органами держбезпеки та іншими силовими структурами;
- право громадянина на вільне отримання і поширення повної, достовірної і правдивої інформації про діяльність органів влади й управління [3, с. 138].

Процеси демократизації неодмінно пов'язані з модернізацією, що розглядається як процес переходу від стабільного «традиційного» до безперервно змінного, динамічного сучасного індустріального або постіндустріального суспільства. Модернізація є збірним терміном, що стосується різноманітних соціальних, політичних, економічних, психологічних, культурних тощо процесів, що історично супроводжували індустріалізацію в розвинених сучасних країнах.

Цілями модернізації можуть бути підвищення рівня життя, задоволення нових потреб.

Реально модернізаційні процеси нині зазвичай розпочинаються «зверху» – з політичної модернізації. Потім вони створюють можливості і потребують модернізації психологічної, на якийсь час зберігаючи стабільними соціальні і культурні чинники для уникнення соціальної дезорганізації. Економічна ж модернізація йде окремо завдяки допомозі розвинених країн.

У такому трактуванні поняття «модернізація» стає одним із ключових для пояснення причин і механізмів переходу від тоталітарних і авторитарних політичних режимів до більш демократичних політичних систем, зміни типів

політичної культури, типів держав і збільшення відкритості суспільств [3, с. 451].

У радянському баченні модернізацією є оновлення, зміна щодо нових, сучасних вимог (наприклад, модернізація машини, модернізація технології та організація виробництва, модернізація суспільства) [1, с. 326].

У певних випадках процеси оновлення не призводять до очікуваних результатів, що актуалізує потребу в докорінних змінах.

Під трансформацією (лат. *transformatio* – перетворення, зміна) дослідники розуміють перетворення соціальних інститутів, соціальних структур, що часом супроводжуються їх докорінною зміною. В літературі трансформацію визначають як взаємно стимулюючі зміни моделей соціальної дії, з одного боку, і функціонування соціальних інститутів, пов'язане з навмисним [7, с. 313], цілеспрямованим впливом номінальних настанов (формальних норм, процедур або правил) – з іншого. У загальному розумінні трансформація – це зміна, перетворення виду, форми, істотних властивостей тощо. Отже, це поняття можна застосовувати (і застосовується), зокрема, для характеристики докорінних перетворень, що розпочалися у низці країн світу, в яких традиційні засади суспільного життя змінюються, суспільства переходять на засади демократичних процедур, ринкової економіки, визначають склад політичних інститутів, визнають верховенство права та поважання прав людини, свободи слова тощо. Такі процеси іноді відбуваються під значним впливом і тиском із боку західного світу, за його «загальноновизнаною» моделлю і супроводжуються постійною політичною, методологічною та експертною підтримкою тих сил у країні, що зацікавлені у здійсненні трансформації [3, с. 714].

Іноді трансформаційні процеси викликають кризу, стан, пов'язаний із переходом від однієї системи координації господарського життя суспільства до принципово іншої і який характеризується глибоким (іноді тривалим) спадом виробництва в усіх галузях економіки внаслідок розбалансування і руйнування наявних господарських взаємозв'язків і слабкості, недосконалості запроваджуваних нових координуючих механізмів [3, с. 713].

Науковці розрізняють управлінську трансформацію та трансформацію економічних систем.

С.О. Кравченко виділяє управлінську трансформацію, що розглядається як докорінне перетворення форми та змісту управлінської системи, досягнення нового якісного стану її організації та функціонування, передусім перехід до нових принципів управління.

Основним шляхом трансформацій системи державного управління виступають відповідні реформи, тому співвідношення між управлінськими реформами та управлінськими трансформаціями можна розглядати як співвідношення «шлях – мета». Під час здійснення планомірних управлінських трансформацій їх доцільно розглядати як компонент системних суспільних змін [3, с. 713].

Іншим видом трансформації, як вважають В. Бодров та Я. Жовнірчик, є трансформація економічних систем, що означає перехід від одного типу організації господарського життя суспільства до іншого, зміна (заміна) форм економічної системи відповідно до модернізації або радикального перетворення елементів, що її утворюють. У сучасній транзитології розрізняють два основних типи трансформації економічних систем. Внутрішньо-системна трансформація охоплює перетворення, які не виходять за межі певної економічної системи і спрямовані на модернізацію та вдосконалення наявних господарських відносин і форм, означає еволюційну адаптацію наявного господарського устрою до змінюваних умов економічного розвитку; фактично йдеться про зміни в економічній системі без її заміни. Міжсистемна трансформація охоплює перетворення, які призводять до становлення господарського устрою суспільства на якісно новій основі, що насамперед пов'язано із радикальною заміною конституюючих елементів наявної системи, а саме прав власності і координуючого механізму. Ринкова трансформація економіки проходить об'єктивно необхідні послідовні етапи перетворень центрально-керованого господарства посттоталітарних країн, на яких вирішуються взаємопов'язані завдання з лібералізації економіки, макроекономічної (фінансової) стабілізації, структурної перебудови, економічного зростання, інституційних змін [3, с. 713]. На нашу думку, в Україні потрібні управлінська трансформація та трансформація економічної системи.

Отже, трансформаційні перетворення мають стати поштовхом для змін, оскільки

сформована модель державотворення не відповідає вимогам часу та потребує докорінного оновлення.

**Висновки.** У статті проаналізовано сутність понять «демократичний транзит», «модернізація» та «трансформація». У сучасних умовах наша держава потребує докорінних перетворень і застосування сучасних підходів, що приведуть до реалізації прав і свобод людини та громадянина. Саме трансформація має стати двигуном сьогоденних змін. За радянських часів поняття «демократизація» та «модернізація» розглядалися більш вузько та були великою мірою популістськими. Обґрунтовано, що демократичний транзит є одним із механізмів українського державотворення, що стане основою для забезпечення потреб громадян та ідеальною моделлю державного управління, яка відповідатиме європейським і світовим стандартам та вимогам часу. Перспективою подальших наукових досліджень є здійснення джерелознавчого аналізу дискурсного поля проблематики демократичного транзиту.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Абаренков В.П., Абова Т.Е, Аверкин А.Г. Краткий политический словарь / под ред. Л.А. О니кова, Н.В. Шишлина. 6-е изд., доп. Москва : Политиздат, 1989. 623 с.
2. Бельська Т.В. Демократичний транзит : специфічна риса сучасного суспільно-політичного процесу. *Актуальні проблеми державного управління*. 2008. № 2. С. 78–83.
3. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю.П. Сурмін, та ін. ; за ред. Ю.В. Ковбасюка. Київ, 2010. 820 с.
4. Митко А.М. Демократичний транзит як джерело інформаційної демократії. *Панорама політологічних студій. Вісник Рівненського державного гуманітарного університету*. 2012. Вип. 9. С. 123–129.
5. Лісничий В.В., Радченко О.В. Сучасні політичні інститути та процеси в умовах реформування політичної системи України : програма та методичні рекомендації для слухачів за спеціальністю «Державне управління». Харків, 2006. 22 с.

## АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПОТЕНЦІАЛ: ПОГЛЯД ІЗ БРЮССЕЛЮ

### ADMINISTRATIVE CAPACITY: A VIEW FROM BRUSSELS

Сучасні дослідники по-різному оцінюють перспективи та управлінські можливості держави у глобалізованому світі. Втім, переважна більшість сходиться на думці, що нині спостерігається скорочення сфери державного, управлінська діяльність не є виключною компетенцією держави, а практика державного управління економічними процесами здебільшого сприймається як анахронізм. Природно, що уявлення про роль держави помітно змінилися, подібно до того, як змінилися умови її функціонування. Послаблення національно-державного чинника та поява «альтернативних джерел управління» свідчать про парадигмальні зміни в системі державного управління, втім, не спростовують державу, а швидше вказують на її недосконалість. У цьому контексті особливого звучання набуває проблема управлінського потенціалу, підвищення адміністративних можливостей сучасної держави як одного із напрямів її вдосконалення. Найбільш рельєфно ця проблема постає крізь призму євроінтеграційних процесів та інституціоналізацію європейського адміністративного простору. У статті представлено схематичну реконструкцію історичної динаміки виникнення консенсусу щодо основних принципів європейського державного управління та критеріїв адміністративного потенціалу. Вказується, що стимулювала рефлексію з приводу наявності належного адміністративного потенціалу перспектива східного розширення. Провідна роль у визначенні набору критеріїв «адекватного адміністративного потенціалу» належить SIGMA. У межах цієї програми з підтримки розвитку державного управління та менеджменту були сформульовані стандарти в сфері публічного адміністрування, яким повинні відповідати держави-кандидати з метою наближення їхніх систем державного управління до наявних у державах-членах ЄС. Формулювання критеріїв адміністративного потенціалу та їх позиціонування як важливого складника набуття членства у ЄС не привели до відчутних позитивних результатів. Тож складнощі, пов'язані з впровадженням європейських принципів державного управління, актуалізують питання усунення можливо-

стей для механічного перенесення управлінських стандартів.

**Ключові слова:** адміністративний потенціал, держава, державне управління, європейський адміністративний простір, SIGMA.

Modern researchers differently estimate the state's perspectives and administrative capacities in a globalized world. However, the overwhelming majority agrees that there is now a reduction in the sphere of state, administrative activity is not the exclusive competence of the state, and the practice of state management of economic processes is mostly perceived as anachronism. Naturally, perceptions of the role of the state have changed markedly depending on the changed conditions and ways of its functioning. The weakening of the national-state factor and the emergence of "alternative sources of government"; testify to paradigm changes in the system of public administration, do not deny the state, but rather indicate its imperfection. In this context, the issue of increasing the administrative capacity of the modern state as one of the directions of its improvement becomes especially sound. This problem is most clearly illustrated through the prism of European integration processes and the institutionalization of the European administrative space. The article presents a schematic reconstruction of the historical dynamics of the emergence of consensus on the basic principles of European public administration and criteria of administrative capacity. It is indicated that the prospect of eastern enlargement has stimulated reflection on the availability of adequate administrative capacity. The leading role in identifying a set of "adequate administrative capacity" criteria belongs to SIGMA. Within this program aimed at promoting of public administration development there have been formulated standards for the candidate countries to meet in order to bring their public administration systems closer to those of the EU Member States. The formulation of administrative capacity criteria and their positioning as an important component of EU membership did not produce tangible positive results. Therefore, the difficulties associated with the implementation of European principles of public administration raise the issue of eliminating the possibilities for mechanical transposition of administrative standards.

**Key words:** administrative capacity, state, public administration, European administrative space, SIGMA.

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-12-4>

Пугач В.Г.

к. політ наук, доцент,  
доцент кафедри політології, соціології  
та соціальної роботи  
Міжрегіональна академія управління  
персоналом

**Постановка проблеми в загальному вигляді.** Процеси глобалізації суттєво вплинули на інститут держави, її управлінський потенціал та ефективність національних інститутів. Нині спостерігається скорочення сфери державного, управлінська діяльність уже не розглядається як виключна компетенція держави, а практика державного управління економічними процесами взагалі дедалі більше сприймається як анахронізм. Інакше кажучи, державні інститути вже необов'язково сприймаються як джерело управління

суспільством. Тенденція послаблення національно-державного чинника, породжувана процесами глобалізації, дійсно фіксує девальвацію державно-центричної парадигми, вказує на наявність «альтернативних джерел управління», втім, не спростовує державу. Професор Г. Пітерс із цього приводу зауважує: «... держава не вмерла, вона залишається і як корисна аналітична концепція, і як життєздатний актор системи управління суспільством» [1, с. 49]. Безумовно, наші уявлення про роль держави помітно змінилися, подібно

до того, як змінилися умови й способи її функціонування, втім, ці зміни свідчать, швидше, не про те, що держава втратила статус потужного актора, а лише, що вона є «недосконалим актором» [1, с. 50]. У цьому контексті особливого звучання набуває проблема управлінського потенціалу, зміцнення адміністративних можливостей сучасної держави як одного з векторів її вдосконалення. Найбільш рельєфно ця проблема постає крізь призму євроінтеграційних процесів та інституціоналізацію європейського адміністративного простору (далі – ЄАП).

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** За спостереженнями італійського дослідника М. Баномі, критерії адміністративного потенціалу вперше з'явилися під час п'ятого Європейського розширення (2004–2007 рр.) [2, с. 1]. Незважаючи на те, що наявність адекватної адміністративної спроможності завжди була складником оцінки країн-кандидатів, втім, як зауважує А.Д.Г. Верхаєн, «це ніколи не було ключовим питанням під час підготовки та проведення перемовин щодо членства» [3, с. 7]. Отже, проблема адміністративного потенціалу, його оцінка є досить новою проблемою в процесі розширення Європейського Союзу (далі – ЄС). Утім, перше відносно чітке згадування про те, що адміністративний потенціал є важливим питанням у процесі європейського розширення, міститься у «Білій книзі щодо підготовки асоційованих країн Центральної та Східної Європи до інтеграції у внутрішній ринок Союзу» («*White Paper on the Preparation of the Associated Countries of Central and Eastern Europe for Integration into the Internal Market of the Union*») (1995), де наголошується на необхідності адаптації адміністративних механізмів асоційованих держав.

Питання адміністративного потенціалу в контексті європеїзації порушуються такими дослідниками, як Т. Бьорцель, Т. Бове, Л. Воутерс, З. Грунхат, Ю. Немец, Ф. Озердем, Е. Пейдж та інші.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Дефіцит управлінських здібностей сучасної держави, їх невідповідність сучасним реаліям актуалізують проблему нарощування адміністративного потенціалу. В цьому ракурсі логічним видається акцент на стандартах європейського державного управління, в межах якого виокремлюються критерії адміністративного потенціалу. Практично-управлінський зміст останніх варто розглядати не лише в аспекті наближення до загальноєвропейських стандартів, але як розвиток адаптивної реакції держави на постійно змінюване середовище.

**Мета статті** полягає у розкритті європейського розуміння адміністративного потенціалу.

**Виклад основного матеріалу.** Основні конституційні правові документи Європейського Союзу, а саме Римський договір 1957 р. та Маастрихтський договір 1992 р. не передбачують модель державної адміністрації, яка повинна застосовуватися у країнах-членах ЄС. Крім того, й критерії членства у ЄС, які вперше були чітко визначені у 1993 р. на засіданні Європейської ради у Копенгагені, також не містили чітких вимог щодо адміністративного потенціалу. Копенгагенські критерії зосереджені на дотриманні демократичних принципів, принципів свободи та прав людини, правової держави. До того ж держави-кандидати повинні мати конкурентну ринкову економіку, визнавати загальні правила та стандарти ЄС [4]. Утім, чотири свободи, закладені, зокрема, у Римському договорі: вільний рух товарів, послуг, людей і капіталу, передбачає, що національні адміністрації держав-членів повинні забезпечувати цілковиту реалізацію цих свобод.

Перша згадка про «адекватний адміністративний потенціал» як критерій членства міститься у висновках Європейської ради у Мадриді у 1995 р. [5]. Згодом, а саме у 1997 р., адміністративний потенціал був використаний як окремий критерій у Думці Комісії (*Commission Opinions*), де, як зазначає Верхаєн, були зроблені посилання «не лише на адміністративний потенціал для вирішення питання щодо абсорбції конкретних елементів *acquis communautaire*, але й щодо необхідності розвитку загального адміністративного потенціалу. Крім того, були окреслені контури того, що Європейська комісія вважає адекватною адміністративною системою» [3, с. 16]. Загалом, слід зазначити, що у ЄС від самого початку приділяли увагу адміністративному потенціалу в контексті галузевих вимог та особливостей. Утім, з розширенням ЄС на Схід проблема належного горизонтального адміністративного потенціалу загострилася. На думку Верхаєна, були дві причини цього: по-перше, «галузевий потенціал не може розвиватися ізольовано; навіть якщо потенціал у ключових секторальних галузях буде доведений до належного рівня, ефект від цього здебільшого буде тимчасовим, якщо загальна адміністративна система не працюватиме ефективно»; по-друге, «важливо гарантувати, що європейська політика буде реалізовуватися і тоді, коли буде 27+ держав-членів. Відносна подібність у рівнях якості інституціональних систем держав-членів є необхідною

вимогою для цього. Занадто великі розбіжності адміністративного потенціалу серед держав-членів можуть становити серйозну загрозу для «modus operandi» ЄС як політико-адміністративної системи» [3, с. 8]. Крім того, Верхаєн виокремлює три основних фактори, які спровокували зростання інтересу до проблеми адміністративного потенціалу. Перший чинник пов'язаний із другим розширенням ЄС (Середземноморське) та оформленням внутрішньо-європейського ринку, що створило підґрунтя для констатації належного адміністративного потенціалу як важливого критерію членства в ЄС. «Занадто великі розбіжності у показниках адміністративної спроможності серед держав-членів <...> можуть призвести до суттєвих викривлень у функціонуванні внутрішнього ринку» [3, с. 14–15]. Другий чинник зумовлений зміною ставлення Європейської комісії до цієї проблеми, що пов'язано зі зміною її керівництва та «тиском спільників», який взаємно здійснювався державами-членами. Регулярна публікація рейтингів країн-членів щодо виконання ними своїх зобов'язань зафіксувала суттєві недоліки в ефективності адміністративних систем держав-членів. Зрештою, третій фактор пов'язаний зі співпрацею ЄС та країнами-кандидатами: «... проблеми з освоєнням коштів у межах основної програми допомоги ЄС, програми PHARE, а також обмежений прогрес у розвитку нових адміністративних систем у країнах Центральної та Східної Європи змусили посадовців ЄС і держав-членів порушити питання щодо адміністративної готовності цієї групи країн-кандидатів» [3, с. 15]. При цьому, як зауважує Бонмі, належного досвіду у розв'язанні новопосталої проблеми Європейська комісія не мала, оскільки вона опікувалася питаннями, пов'язаними із секторальними адміністративними вимогами. До того ж гетерогенність національних адміністративних систем потребувала формулювання загальних європейських стандартів публічного адміністрування [2, с. 6]. Ці обставини спонукали Європейську комісію звернутися до SIGMA (*Support for Improvement in Governance and Management*) – програми підтримки розвитку державного управління та менеджменту, що є спільною ініціативою ОЕСР та Європейського Союзу. SIGMA зробила суттєвий внесок щодо визначення загальних стандартів, розробивши нормативну базу для критеріїв адміністративного потенціалу та їх впровадження. У 1999 р. SIGMA опублікувала документ під назвою «Європейські принципи державного управління», в якому розвинула поняття «європейський адміністративний простір». Останній, згідно з документом, являє

собою «загальні принципи державного управління держав-членів ЄС», що включає в себе «набір загальних стандартів для дій у межах державної адміністрації, які визначені законом і застосовуються на практиці за допомогою процедур та механізмів підзвітності. Країни, які бажають вступити до ЄС, повинні враховувати ці стандарти під час розроблення своїх систем державного управління» [6, с. 5]. При цьому варто підкреслити, що хоча ЄАП і не розглядався як частина *acquis communautaire*, утім, він «повинен слугувати орієнтиром для реформ державного управління у країнах-кандидатів» [6, с. 5]. Загалом у «Принципах...» (1999) на основі систематизації основних принципів адміністративного права, притаманних для західноєвропейських країн, були сформовані такі групи: «1) достовірність і передбачуваність (правова визначеність); 2) відкритість і прозорість; 3) підзвітність та 4) результативність й ефективність» [6, с. 8]. У межах першої групи було виокремлено такі принципи. Принцип верховенства права, що ґрунтується на принципі «адміністрування через закон»; другим принципом, що «діє на користь надійності та передбачуваності», є правовий принцип співмірності (пропорційності), тобто «адміністративна дія повинна бути пропорційною щодо досягнення мети, яку переслідує закон, без ущемлення прав громадян більшою мірою, аніж це потрібно для досягнення мети» [6, с. 10]. Наступними принципами в цій групі є принципи процесуальної справедливості, своєчасності дій державної адміністрації, а також принципи професіоналізму та чесності державних службовців. Крім того, у документі окремо були зафіксовані умови «конституційної державної служби»:

- розмежування державної та приватної сфер;
- розмежування політики та адміністрації;
- розвиток індивідуальної підзвітності державних службовців;
- належний рівень охорони праці, стабільність і рівень заробітної платні, а також чітко визначені права й обов'язки державних службовців;
- наймання на роботу та просування по службі ґрунтуються на врахуванні службових заслуг.

Вважається, що всі ці умови значною мірою сприяють визначенню природи та цінностей сучасної професійної державної служби [6, с. 21].

У 2017 р. SIGMA опублікувала документ «Принципи державного управління», в якому відображено багаторічний досвід співпраці



в цій сфері і де вперше були запропоновані межі моніторингу та відстежування адміністративних реформ. Зокрема, були визначені провідні горизонтальні рівні системи управління, за якими визначають загальну ефективність державно-адміністративної діяльності. До них належать такі: 1) стратегічні межі реформи державного управління; 2) розроблення та координація політики; 3) державна служба та управління людськими ресурсами; 4) підзвітність; 5) надання послуг; 6) управління державними фінансами [7, с. 6].

На думку багатьох експертів, запровадження критеріїв адміністративного потенціалу дало досить скромні результати. Причини цього, наприклад, Бонімі вбачає, по-перше, «у запізненому впровадженні адміністративних критеріїв та відсутності ясності з приводу стандартів, що помітно уповільнило процес». По-друге, вимоги, що висуває ЄС в цій сфері, є слабкими. «З одного боку, – зауважує Бонімі, – горизонтальні адміністративні вимоги ніколи не мали помітного пріоритету в порядку денному Комісії... з іншого – загроза відмовити державі-кандидату у членстві на підставі відсутності в неї адміністративного потенціалу є сумнівною» [2, с. 10]. По-третє, відсутність внутрішньої відповідальності за проведення адміністративних реформ, оскільки вони були переважно реакцією на зовнішні стимули. Загалом, італійський дослідник скептично ставиться до питання конвергенції національного адміністративного законодавства та, відповідно, адміністративних систем у межах ЄС. На його думку, доречніше було б вимоги ЄС щодо державного управління кваліфікувати як «спробу зовнішньої допомоги з інституціонального будівництва та консолідації держави, а не як наближення до загальноєвропейських стандартів» [2, с. 10].

**Висновки.** Зазвичай принципи, правила та норми адміністративної діяльності встановлювалися, змінювалися й вдосконалювалися суверенними державами. Відповідно, адміністративна система була винятково продуктом сукупної діяльності національних законодавчих органів і політико-управлінських й правових традицій конкретної держави. Під впли-

вом глобалізаційних та інтеграційних процесів відбувається поступовий, проте неухильний, зсув у бік визначення «універсальних» принципів адміністративної системи, рішення щодо яких приймаються поза межами держави, на наднаціональному рівні. Інакше кажучи, процес конструювання державної адміністративної системи стає наддержавним. Концентрованим вираженням цього процесу є інституціоналізація європейського адміністративного простору, формулювання критеріїв адміністративного потенціалу та їх позиціонування як важливого складника набуття членства у ЄС. Зважаючи на наявні складнощі щодо впровадження європейських принципів державного управління, зазначимо, що важливим завданням постає усунення можливостей для механічного перенесення управлінських стандартів.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Peters G. Globalization, Institutions, and Governance. *Governance in the Twenty-first Century: Revitalizing the Public Service* / ed. by B. Guy Peters and D.J. Savoie. Montreal and Kingston, London, Boffalo, 2000. P. 29–57.
2. Bonomi M. The Emergence and Consolidation of the Administrative Capacity Criteria within the EU Enlargement Policy. *Economic Analysis*. 2015. Vol. 48. № 1–2. P. 1–18. URL: <https://www.library.ien.bg.ac.rs/index.php/ea/article/view/306/302>.
3. Verheijen A.J.G. Administrative Capacity Development: A Race Against Time? Scientific Council for Government Policy. Working Documents. The Hague, 2000. 64 p. URL: <https://www.wrr.nl/.../administrative-capacity-development/>.
4. European Council in Copenhagen. 1993. 21–22 June. URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/21225/72921.pdf>.
5. Madrid European Council. 1995. 15–16 December. URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/21179/madrid-european-council.pdf>.
6. European Principles for Public Administration. SIGMA Papers. 1999. № 27. 28 p. URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5kml60zwd7h-en.pdf?expires=1565085416&id=id&accname=guest&checksum=37C362910A8E7763F5325112C78ACF29>.
7. The Principles for Public Administration. OECD/SIGMA, 2017. 29 p. URL: [http://www.sigmaxweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration\\_Overview%202017\\_ENG.pdf](http://www.sigmaxweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration_Overview%202017_ENG.pdf).

## СЕКЦІЯ 2

### МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

#### СПЕЦИФІКА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ СИСТЕМИ ПРОФЕСІЙНОЇ (ПРОФЕСІЙНО-ТЕХНІЧНОЇ) ОСВІТИ НА ДЕРЖАВНОМУ ТА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНЯХ

#### SPECIFICS OF STATE MANAGEMENT OF VOCATION-AND-TECHNICAL TRAINING SYSTEM'S DEVELOPMENT AT STATE AND REGIONAL LEVELS

У статті проаналізовано дисертації з розвитку системи професійної (професійно-технічної) освіти на державному та регіональному рівнях вітчизняних учених, а саме: Л. Коробко «Державне регулювання системи професійно-технічної освіти в Україні» (25.00.02 – механізми державного управління); П. Кухарчука «Державно-громадське управління системою професійно-технічної освіти в Україні (регіональний аспект)» (25.00.02 – механізми державного управління); А. Мазака «Управління освітньою галуззю в умовах становлення громадянського суспільства в Україні: регіональний аспект» (25.00.02 – механізми державного управління); І. Найди «Механізми державного регулювання у сфері працевлаштування молодих спеціалістів» (25.00.02 – механізми державного управління). Автором звернено увагу на наукові роботи зарубіжних дослідників: Nor Iisa Sulaiman, Kahirol Mohd Salleh "The development of technical and vocational education and training (tv et) profiling for workforce management in Malaysia: Ensuring the validity and reliability of tv et data", Erni Munastiw i "The Management Model of Vocational Education Quality Assurance Using 'Holistic Skills Education (Holsked)". Доведено, що в сучасних умовах ринкової економіки необхідним є ефективне управління розвитком системи професійної (професійно-технічної) освіти на державному і регіональному рівнях, проте централізація управління нею призводить до посилення невідповідності між попиту і пропозицією робочої сили, дефіциту певних професій на ринку праці. Консолідація державного і регіонального рівнів управління розвитком системи професійної (професійно-технічної) освіти сприятиме вирішенню ключової проблеми – приведення підготовки кваліфікованих робітників у відповідність до потреб ринку праці. Розкрито кореляцію методологічних принципів реалізації державної регіональної політики із принципами регіонального управління розвитком системи професійної (професійно-технічної) освіти (системності, єдності економічного та соціального ефектів, відповідності світовим пріоритетам розвитку, наступності в часі). За проведеним аналізом наукової літератури щодо порушеної проблематики зроблено висновок про те, що першочерговим завданням державної політики в галузі освіти, й професійної (професійно-технічної) зокрема, має стати децентралізація з ключовою роллю держави у цьому процесі. Доведено, що створення навчально-практичних центрів є важливою платформою для підготовки учнів та додаткових можливостей для самих закладів профосвіти. Наведено

дані про навчально-практичні центри в регіонах України, де лідерами за їх кількісним показником виступають Сумська й Чернігівська області (1 місце), друге місце посідають Вінницька й Хмельницька області, третє місце – Івано-Франківська та м. Київ. Доведено, що управління розвитком системи професійної (професійно-технічної) освіти буде ефективним за умови взаємодії органів державної влади з органами громадського самоврядування.

**Ключові слова:** державне управління, регіональне управління, система професійної (професійно-технічної) освіти.

The article contains an analysis of dissertation researches on development of vocational (vocation-and-technical) training system at state and regional levels by native scientists L. Korobko "State regulation of vocation-and-technical training system in Ukraine" (25.00.02 – state management mechanisms), P. Kuharchuk "State-public management of vocation-and-technical training system in Ukraine (regional aspect)" (25.00.02 – state management mechanisms), A. Mazak "Education sphere management under conditions of civil society formation in Ukraine: regional aspect" (25.00.02 – state management mechanisms), I. Naida "State regulation mechanisms in the sphere of young specialists' employment" (25.00.02 – state management mechanisms). The author also pays attention to works by foreign researchers: Norlisa Sulaiman, Kahirol Mohd Salleh "The development of technical and vocational education and training (tv et) profiling for workforce management in Malaysia: Ensuring the validity and reliability of tv et data", Erni Munastiw i "The Management Model of Vocational Education Quality Assurance Using 'Holistic Skills Education (Holsked)". It has been proved that under current market economy conditions the needed factor is efficient management of vocational (vocation-and-technical) training system's development at both state and regional level, while centralizing its management leads to a growing inconsistency between the demand and supply of workforce, and to deficit of certain professions in labor market. Consolidation of the state and the regional levels in vocational (vocation-and-technical) training system's development management will facilitate solution of the key problem: bringing qualified workers' training to the correspondence with the labor market's needs. There has been disclosed the correlation of methodological principles of regional policy realization with those of regional management of vocational (vocation-and-technical) training system's development (namely, systemacy, unity of economic and social effects, correspondence to world priorities in development,

УДК 354: 378.11

DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-12-5>

Грень Л.М.

к. пед. наук, доцент,  
провідний науковий співробітник  
наукового відділу з проблем державної  
безпеки  
Навчально-науково-виробничий центр  
Національного університету цивільного  
захисту України

*sequence in time periods). On the results of the undertaken analysis of scientific literature concerning the problematics in question, the conclusion is made to the effect that the top priority task of state policy in the education sphere, including vocational (vocation-and-technical) training, is concluding decentralizing with the state having a key role in this process. It has been proved that formation of training-and-practical centers is an important foundation for students' training and for vocational training establishments themselves. Data is supplied on training-and-practice centers*

*in different regions of Ukraine, with the following oblasts (areas) leading by the number of them: Sumy and Chernihiv (1st position), Vinnitsa and Khmelnytsky (2nd position), Ivano-Frankivsk and the city of Kyiv (3rd position). It has been proved that vocational (vocation-and-technical) training system's development management will be efficient on condition of state power bodies' cooperation with local authorities.*

**Key words:** state management, regional management, vocational (vocation-and-technical) training system.

**Постановка проблеми в загальному вигляді.** Реформування вітчизняної системи професійно-технічної освіти (далі – ПТО) і навчання неможливе без урахування соціокультурних особливостей конкретних регіонів, потреби в фахівцях для виробництва і сфери послуг. Міністерство освіти і науки України активно працює над нормативно-правовим забезпеченням діяльності сфери ПТО. Так, Концепція реалізації державної політики у сфері професійної (професійно-технічної) освіти «Сучасна професійна (професійно-технічна) освіта» на період до 2027 року розкриває ідеологію змін у сфері професійної освіти і навчання та визначає консолідовану мету, завдання, шляхи розвитку та ключові компоненти сучасної професійної освіти [1]. Державно-управлінські важелі повинні сприяти ефективному функціонуванню системи ПТО, яка б відповідала вимогам сучасного освітнього простору. Проте питання специфіки державного управління розвитком системи ПТО на державному та регіональному рівнях потребують свого вирішення і залишаються відкритими для подальшого наукового пошуку дослідників.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** За аналізом наукової літератури, проблеми розвитку системи професійно-технічної освіти висвітлюються у роботах Л. Коробко, П. Кухарчука, М. Кучинського, А. Мазака, І. Найди, Н. Ничкало, В. Новікова, О. Палиги, І. Пруги та інших учених.

На увагу заслуговують дисертаційні дослідження з розвитку системи професійно-технічної освіти на державному та регіональному рівнях вітчизняних вчених Л. Коробко «Державне регулювання системи професійно-технічної освіти в Україні» (25.00.02 – механізми державного управління; розроблено практичні рекомендації щодо створення Центру розвитку професійно-технічної освіти при Міністерстві освіти і науки України [2]; П. Кухарчука «Державно-громадське управління системою професійно-технічної освіти в Україні (регіональний аспект)» (25.00.02 – механізми державного управління; здійснено

цілісне дослідження теоретичних засад державно-громадського управління в контексті реформування системи освіти України; уточнено критерії державного управління, громадського управління; розроблено модель державно-громадського управління системою професійно-технічної освіти регіону) [3]; А. Мазака «Управління освітньою галуззю в умовах становлення громадянського суспільства в Україні: регіональний аспект» (25.00.02 – механізми державного управління; досліджено діяльність органів управління освітою в умовах становлення та розвитку демократичного громадянського суспільства в Україні; проаналізовано нормативне забезпечення освітньої галузі, зокрема, щодо регіонального управління, запропоновано модель удосконалення управління освітою за участі громадянського суспільства, визначено критерії оцінки якості реформування з урахуванням світового досвіду; обґрунтовано доцільність та межі участі громадськості в управлінні закладами освіти [4]; І. Найди «Механізми державного регулювання у сфері працевлаштування молодих спеціалістів» (25.00.02 – механізми державного управління; запропоновано модель механізмів державного регулювання у сфері працевлаштування молодих спеціалістів [5] та інших.

Цікавими, на нашу думку, є наукові роботи зарубіжних дослідників Н. Сулейман, К. Салле «The development of technical and vocational education and training (tvvet) profiling for workforce management in Malaysia: Ensuring the validity and reliability of tvvet data» («Розвиток профілювання технічної та професійної освіти і навчання (ПОН) для управління персоналом в Малайзії: забезпечення достовірності даних ПОН»), де йдеться про те, що технічна і професійна освіта і навчання (ПОН) – це рішення для досягнення національних цілей, важливий підхід, який поєднує освіту і професійну підготовку учнів ПОН для ефективного застосування необхідних знань та навичок у реальному світі праці. У Малайзії надання ПОН здійснюється різними міністерствами, організаціями або агентствами в залежності

від конкретних навичок, відображених у вказівках відповідних організацій. У статті представлена концептуальна основа розвитку профілювання ПОН, яка пропонується в якості альтернативи для надання важливих даних ПОН для дослідників, політиків, практиків в Малайзії [6]; Е. Монастиві «The Management Model of Vocational Education Quality Assurance Using 'Holistic Skills Education (Holsked)» («Модель управління забезпечення якості професійної освіти з використанням «Цілісного навчання навичкам (у формі)»), увага акцентується на забезпеченні якості освіти у професійно-технічних училищах (ПТУ), яким належить провідна роль у збільшенні людських ресурсів. Тому потрібна особлива модель управління формою якості – освіта цілісних навичок, за допомогою якої забезпечується якість навчання у ПТУ (у простий спосіб – шість кроків). Ефективність результатів цієї моделі: розвиває мислення та обізнаність учнів для отримання спеціальних знань; заохочує розвивати підприємницькі ідеї не тільки під час роботи в компанії, але й у створенні власного бізнесу. Аспекти, розроблені за допомогою цієї моделі – мислення, незалежність, вирішення проблем, інновації та підприємництво [7].

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Створення ефективного управління розвитком системи професійно-технічної освіти є однією із складових економічного зростання держави, сталого розвитку суспільства, запорука професійної самореалізації та неперервного професійного розвитку особистості упродовж життя. На сучасному етапі розвитку вітчизняної системи професійно-технічної освіти її зв'язок із глобальним, регіональним і національним ринком праці, подальше функціонування з урахуванням міжнародних тенденцій вимагає ефективного управління нею як на державному, так і на регіональному рівнях. «У сучасних умовах ринкової економіки видозмінюється та ускладнюється державне управління у сфері освіти, відбувається зміна державної політики в галузі управління освітою, розвивається державно-громадський характер управління освітою» [8]. «Централізація управління призводить до надмірної бюрократизації, негнучкості реагування на потреби освіти, знижує відповідальність регіонів і суспільства за її якість; брак сучасної статистики, своєчасної об'єктивної і повної інформації щодо управління освітою не дає змоги вірогідно визначити її якість у регіонах» [9, с. 12]. «Відсутність системності у діяльності органів центральної та місцевої влади, підприємств, закладів освіти призводить до збільшення

диспропорцій як в економічному розвитку, так і у рівнях професійної зайнятості населення. Це зумовлює посилення невідповідності між попитом і пропозицією робочої сили, дефіцит певних професій на ринку праці» [10, с. 922]. Консолідація державного і регіонального рівнів управління розвитком системи професійно-технічної освіти сприятиме вирішенню ключової проблеми – приведення підготовки кваліфікованих робітників у відповідність до потреб ринку праці.

**Мета статті** – розкрити специфіку державного управління розвитком системи професійно-технічної освіти на державному та регіональному рівнях.

**Виклад основного матеріалу.** Державне управління є засобом (механізмом, інструментом) здійснення державної політики в галузі освіти [11, с. 8]. Управління освітою – діяльність, спрямована на створення соціально-прогностичних, педагогічних, кадрових, організаційних, правових, матеріально-фінансових та інших умов, які необхідні для нормального функціонування і розвитку галузі, реалізації її мети; цілеспрямована зміна її стану [12, с. 11]. За визначенням С. Крисюка: «Державне управління освітою – це окрема галузь державного управління, яка забезпечує планомірний вплив на освітню сферу, що ґрунтується на законах та інших нормативних актах, і спрямована на розвиток цієї цілісної системи» [13, с. 56].

В Україні реалізація державної політики у сфері освіти відбувається на трьох рівнях:

– загальнодержавному (формується основи державної освітньої політики, створюється відповідна законодавча база, визначаються економічні, соціальні та юридичні гарантії реалізації законів, затверджуються загальнодержавні програми розвитку освіти, обсяг фінансування галузі тощо). На рівні держави здійснюється: визначення політики у сфері професійної освіти; розроблення і затвердження освітніх стандартів; створення системи забезпечення якості професійної освіти; забезпечення підготовки за професіями загальнодержавного значення; формування нормативів фінансового забезпечення здобуття професійних кваліфікацій; забезпечення підготовки осіб з особливими освітніми потребами;

– регіональному (представлений Міністерством освіти і науки, управліннями освіти і науки обласних державних адміністрацій, а також Головним управлінням освіти і науки Київської міської державної адміністрації та управлінням освіти і науки Севастопольської міської державної адміністрації. На рівні регіону (області) здійснюється: аналіз ринку праці –

визначення потреби у підготовці кваліфікованих кадрів та розміщення регіонального замовлення; управління та фінансове забезпечення діяльності і розвитку професійної освіти; організація діяльності регіональних Рад професійної освіти та наглядових рад закладів професійної освіти; формування мережі закладів професійної освіти; ліцензування закладів професійної освіти; розвиток соціального партнерства; забезпечення підвищення кваліфікації педагогічних працівників);

– місцевому (реалізацію освітньої політики забезпечують відповідні підрозділи рад та їх виконавчих органів, зокрема відділи (управління, департаменти) освіти міських рад, відділи освіти районних у містах рад, комісії з питань освіти селищних та сільських рад [14]). На рівні навчального закладу управління ПТО здійснюється безпосередньо його керівником, педагогічною радою та органами громадського самоврядування. Організаційно-правова основа діяльності, органи управління навчального закладу визначаються типовим положенням про заклад, а конкретні форми управління – його статутом.

Ринкова економіка торкнулася практично всіх сфер життя країни, саме вона визначає характер функціонування підприємств в умовах жорсткої конкуренції. А це призводить до зростання потреб у кваліфікованих, конкурентоспроможних кадрах робітників та спеціалістів, які відповідали б вимогам міжнародних стандартів щодо якості праці. Ми погоджуємося із думкою В. Мороза, що «трудоий потенціал лише тоді набуває значення щодо суспільно-економічного розвитку держави, коли він є конкурентоспроможним за рівнем свого розвитку» [15]. На систему професійно-технічної освіти покладено вирішення ключової проблеми – привести підготовку кваліфікованих робітників у відповідність до потреб ринку праці, адже в країні існує розрив між попитом і пропозицією робітничих кадрів.

На переконання учасників освітньої експертної групи, «формування замовлення на підготовку фахівців без врахування потреб ринку праці спричиняє такі проблеми, як: неефективне витрачання коштів платників податків; безробіття випускників закладів професійної освіти; незадоволений попит на робітничі кадри підприємств, додаткові видатки на формування власних навчальних центрів; низька якість підготовки кадрів; відсутність мотивації до праці; низька продуктивність праці; відтік працездатної молоді за кордон з метою пошуку роботи за спеціальністю; сповільнення економічного зростання; соціально-економічне розшарування населення» [16].

На засіданні робочої групи за участю працівників Міністерства освіти і науки України з питань реалізації інвестиційного проекту Міністерства освіти і науки України «Модернізація системи професійно-технічної освіти для потреби регіонального ринку праці» на тему: «Сучасний стан формування та підготовки кадрів для потреб регіонального ринку праці», яке відбулося 29 травня 2019, йшлося про те, що «сучасні тенденції розвитку професійної (професійно-технічної) освіти характеризуються жорсткими вимогами ринку до якості продуктивної праці. Рівень професіоналізму працівника, його соціально-культурний статус повинні оптимально відповідати як інтересам особи, так і кадровим потребам дрібних, середніх і великих підприємств. Сьогодні виникають нові форми власності, розвивається недержавний сектор економіки. Відбувається інтеграція країни у світову економічну систему. На підприємствах бракує кваліфікованих робітників за виробничими професіями, ускладнює ситуацію й старіння робітничих кадрів, середній вік яких перевищує 50 років» [17].

Проте Україна має досвід прогнозування потреб у робочій силі за професіями:

– Міжгалузєва МакроМодель «SONIA» (Structural Occupational National Industry Analysis)», розроблена «Inforum» (Douglas S.Meade, 2009): прогнозування попиту на робочу силу за професіями та видами економічної діяльності, на основі розробки прогнозів продуктивності праці з використанням матриць за професіями та видами економічної діяльності). Прогнозування за моделлю «Sonia» дає змогу будувати прогнози зайнятості на 10 років за 64 галузями економіки для всіх 4 рівнів кваліфікації, визначених українською версією Міжнародної стандартної класифікації занять (ISCO) [18];

– пілотний проект у Дніпропетровській області щодо прогнозування потреб у робочій силі за професіями на регіональному рівні (Інститут демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи НАН України, 2012): аналіз професійної структури зайнятих на підприємствах, визначення перспектив змін обсягів виробництва, темпів змін продуктивності праці на більшості підприємств;

– Державна служба зайнятості України: моніторинг динаміки та збалансованості зареєстрованого ринку праці у професійно-кваліфікаційному розрізі;

– електронна онлайн-система подання заявок від підприємств області на формування регіонального замовлення на підготовку робітничих кадрів (Житомирська область).

Методологічними принципами реалізації державної регіональної політики, що відображають специфіку сучасних соціально-економічних умов розвитку регіонів України, є такі:

- принцип системності (сучасний регіон повинен розглядатися одночасно і як цілісна система, і як невід’ємна частина української держави);

- принцип єдності економічного та соціального ефектів (розкриває взаємозалежність та кореляцію чинників економічного зростання);

- принцип відповідності світовим пріоритетам розвитку (врахування трьох основних стратегічних орієнтирів: інноваційність економіки; соціалізація; гуманізація та екологізація процесів регіонального розвитку; взаємозгодженість галузевих та територіальних пріоритетів розвитку з метою підвищення конкурентоспроможності територій);

- принцип наступності в часі (суть якого полягає в діалектичній взаємодії двох протилежностей – стабільності й динамізму) [19]. Визначені М. Долішнім методологічні принципи реалізації державної регіональної політики мають кореляцію із принципами регіонального управління розвитком системи ПТО:

- принцип системності (управління розвитком системи ПТО на регіональному рівні повинно здійснюватись відповідно до потреб регіону і одночасно залишатись складником системи ПТО на рівні держави);

- принцип єдності економічного та соціального ефектів (якісне управління професійно-технічними навчальними закладами з метою підготовки конкурентоспроможних, висококваліфікованих робітників і молодших спеціалістів сприятиме економічному зростанню і соціальній стабільності регіону);

- принцип відповідності світовим пріоритетам розвитку (участь у розробленні й оновленні професійних стандартів, відповідних до світових; вдосконалення фахової майстерності, професійна мобільність здобувачів освіти, затребуваність вітчизняних випускників на світовому ринку праці та послуг);

- принцип наступності в часі (задоволення регіональних підприємств будь-якої форми власності у кваліфікованих робітниках і молодших спеціалістах за потрібними спеціальностями, прогнозування кількості кваліфікованих робітників і молодших спеціалістів до потреб регіонального ринку праці).

Слушним є зауваження М. Рашитової щодо того, що «основними завданнями політики реформування освіти на регіональному рівні є її відповідність пріоритетам розвитку регіону. Першочерговим завданням державної полі-

тики в галузі освіти має стати децентралізація, тобто передача регіональним (обласним), місцевим органам влади повноважень, розробка стратегій розвитку освітньої політики на місцях, залучення громадськості до процесу управління освітою» [20].

Ми погоджуємось із висловленою думкою колективу авторів на чолі з Л. Петренко про те, що «система професійно-технічної освіти глибоко проникає як у соціальну, так і в економічну сфери, виходить на ринки праці, товарів та послуг, стає суб’єктом ринкових відносин. Однак реформування системи професійно-технічної освіти неможливо здійснювати тільки адміністративними методами або тільки зусиллями самої освітньої системи. Необхідна консолідація дій уряду, працедавців, громадськості для реалізації завдання – створити умови для надання якісної професійної освіти населенню з урахуванням регіональної специфіки та динаміки ринку праці» [21, с. 10–11].

Надання якісної професійної освіти можливо шляхом «розроблення державних стандартів з нових робітничих професій, оновлення чинних державних стандартів, налагодження взаємодії держави та суб’єктів підприємницької діяльності. Все це сприяє створенню сучасної системи підготовки кваліфікованих кадрів, здатних до постійного вдосконалення фахової майстерності і до змін видів професійної діяльності» [22, с. 79], а отже – ефективному розвитку системи ПТО на державному і регіональному рівнях. Безсумнівно, ключова роль у цьому процесі належить державі. Так, на поточний 2019 рік державою виділено на модернізацію закладів освіти 50 млн. грн., за які на базі 45 професійних училищ створять навчально-практичні центри (далі – НПЦ), де учні працюватимуть із сучасною технікою та матеріалами. Відповідна субвенція на місця була розподілена Урядом України 10 квітня 2019 року [23]. Модернізація системи ПТО надасть можливість привести підготовку кваліфікованих робітників до потреб регіонального ринку праці, що можливо лише шляхом створення багатопрофільного навчального закладу професійної освіти. Це дозволить оптимізувати мережу освітніх закладів професійної (професійно-технічної) освіти, забезпечити якісну підготовку робітничих кадрів згідно з потребами регіонального ринку праці.

До основних напрямів модернізації змісту професійно-технічної освіти можна віднести такі: створення навчально-практичних центрів (НПЦ) із сучасним обладнанням для навчання за найбільш гостродефіцитними професіями; підвищення професіоналізму педагогів та майстрів виробничого навчання;

розвиток навчально-матеріальної бази закладів професійної (професійно-технічної) освіти [24, с. 347]. Міністр освіти і науки України підкреслила, що «НПЦ є важливою платформою для підготовки учнів, де вони вчаться працювати із сучасними матеріалами, обладнанням та технологіями», «центри відкривають додаткові можливості для самих закладів професії, які, наприклад, можуть залучати додаткові кошти, організовуючи курси підвищення кваліфікації, навчання дорослих» [23].

У таблиці 1 представлено кількість НПЦ ПТНЗ України за профілями, на базі яких може здійснюватись стажування майстрів виробничого навчання, педагогів професійного навчання

та викладачів професійно-теоретичної підготовки ПТНЗ (згідно з наказами Міністерства освіти і науки України від 23 жовтня 2014 р. №1199, від 14 липня 2016 р. № 1066) [25].

За даними таблиці 1 можемо зробити висновок, що НПЦ ПТНЗ є в кожному регіоні, за їх кількістю лідерами виступають Сумська й Чернігівська області – 8 НПЦ ПТНЗ; друге місце посідають Вінницька й Хмельницька області – 7 НПЦ ПТНЗ; третє місце – Івано-Франківська та м. Київ – 6 НПЦ ПТНЗ.

**Висновки.** Отже, державне управління розвитком системи професійної (професійно-технічної) освіти на державному та регіональному рівнях має такі особливості:

Таблиця 1

Кількість НПЦ ПТНЗ України за профілями

№ п/п	Область	Профілі, кількість НПЦ ПТНЗ										
		Аграрний	Будівельний	Сфера послуг	Громадське харчування	Деревообробка	Зв'язок	Транспорт	Лісове господарство	Машинобудівний	Професійно-педагогічний	Загальна кількість
1.	Вінницька	3	2	1	1	-	-	-	-	-	-	7
2.	Волинська	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	2
3.	Дніпропетровська	1	-	-	1	-	-	-	-	1	-	3
4.	Донецька	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1
5.	Житомирська	-	2	1	-	-	-	-	-	-	-	3
6.	Закарпатська	-	1	1	1	1	-	-	-	-	-	4
7.	Запорізька	-	1	1	-	-	-	-	-	2	-	4
8.	Івано-Франківська	-	3	1	1	-	-	1	-	-	-	6
9.	Кіровоградська	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1
10.	м. Київ	-	2	1	-	-	1	1	-	-	1	6
11.	Київська	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1
12.	Львівська	-	2	1	2	-	-	-	-	-	-	5
13.	Миколаївська	-	-	2	-	-	-	-	-	1	-	3
14.	Одеська	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1
15.	Полтавська	-	-	1	-	-	-	-	-	1	-	2
16.	Сумська	1	2	1	1	1	-	1	-	1	-	8
17.	Тернопільська	-	3	-	-	-	-	-	-	-	-	3
18.	Харківська	-	2	2	-	-	-	-	-	-	-	4
19.	Херсонська	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	2
20.	Хмельницька	-	1	3	-	-	-	-	-	2	1	7
21.	Черкаська	1	2	-	1	-	-	1	-	-	-	5
22.	Чернівецька	-	-	2	1	-	-	-	-	-	-	3
23.	Чернігівська	1	2	2	1	-	-	1	1	-	-	8

По-перше, державі належить ключова роль у розробленні стратегії розвитку системи професійної (професійно-технічної) освіти; впровадженні нових, адекватних змін в економічній системі, механізмів фінансування та матеріально-технічного її забезпечення; формуванні переліку стратегічних (загальнодержавного значення) професій, підготовка за якими здійснюється і фінансуються з державного бюджету, адже держава виконує подвійну функцію: є замовником і постачальником робітничих кадрів.

По-друге, ефективне управління розвитком системи професійної (професійно-технічної) освіти на регіональному рівні можливо за умови створення багатопрофільних навчальних закладів, що дозволить оптимізувати мережу освітніх закладів професійної (професійно-технічної) освіти, забезпечити якісну підготовку робітничих кадрів згідно з потребами регіонального ринку праці; створення Регіонального центру моніторингу і прогнозування регіонального ринку праці.

По-третє, управління розвитком системи професійної (професійно-технічної) освіти буде ефективним за умови взаємодії органів державної влади з органами громадського самоврядування, які мають право вносити пропозиції щодо формування державної освітньої політики, а також вирішувати питання навчально-виховної, методичної, фінансово-економічної діяльності навчальних закладів у межах визначених чинним законодавством повноважень.

Перспективним напрямом щодо порушеної проблематики вважаємо розгляд механізму формування ефективного замовлення на підготовку робітничих кадрів на рівні регіону.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері професійної (професійно-технічної) освіти «Сучасна професійна (професійно-технічна) освіта» на період до 2027 року : розпорядження від 12 червня 2019 р. № 419-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/pro-shvalennya-konceptsiyi-realizaciyi-derzhavnoyi-politiki-u-sferi-profesijnnoy-profesijno-tehnichnoyi-osviti-suchasna-profesijna-profesijno-tehnichna-osvita-na-period-do-2027-roku-i120619>.

2. Коробко Л.І. Державне регулювання системи професійно-технічної освіти в Україні : автореф. дис. ... к. наук з держ. упр. : 25.00.02 – «Механізми державного управління» / Класичний приватний університет. Запоріжжя, 2008. 37 с.

3. Кухарчук П.М. Державно-громадське управління системою професійно-технічної освіти в Україні (регіональний аспект) : автореф. дис. ... к. держ. упр. : 25.00.02 – «Механізми державного управління». Київ, 2009. 23 с.

4. Мазак А.В. Управління освітньою галуззю в умовах становлення громадянського суспільства в Україні: регіональний аспект : автореф. дис. ... к. держ. упр. : 25.00.02 – «Механізми державного управління». Київ, 2005. 22 с.

5. Найда І.В. Механізми державного регулювання у сфері працевлаштування молодих спеціалістів : автореф. дис. ... к. наук з держ. упр. : 25.00.02 – «Механізми державного управління» / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2015. 20 с.

6. Nor lisa Sulaiman, Kahirol Mohd Salleh. "The development of technical and vocational education and training (tv et) profiling for workforce management in Malaysia: Ensuring the validity and reliability of tv et data" *Man In India*. No. 96 (9). P. 2825–2835.

7. Munastiwi E. The Management Model of Vocational Education Quality Assurance Using "Holistic Skills Education (Holsked)". *Procedia – Social and Behavioral Sciences*. 204 ( 2015 ). 218-230.

8. Легенький М.І. Адміністративно-правові засади формування та реалізації державної політики у сфері освіти : дис. д. юрид. наук : 12.00.07 – «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Національний університет «Львівська політехніка», Львів, 2018. 513 с.

9. Національна доповідь про стан і перспективи розвитку освіти в Україні / Нац. акад. пед. наук України; ред. кол.: В.Г. Кремень (голова), В.І. Луговий (заст. голови), А.М. Гуржій (заст. голови), О.Я. Савченко (заст. голови) ; за заг. ред. В.Г. Кременя. Київ : Педагогічна думка, 2016. 448 с.

10. Сапельнікова Н.Л., Решетова Г.І. Професійна освіта та професійна орієнтація як інструмент прогнозування та регулювання ринку праці. *Економіка і суспільство*. 2018. Вип. 9. С. 919–926.

11. Красняков Є.В. Державна політика в галузі освіти в Україні: теоретико-історичний аспект : автореф. дис. ... к. наук з держ. упр. : 25.00.01 – «Теорія та історія державного управління». Київ, 2012. 21 с.

12. Державне управління у сфері освіти: глосарій з дисциплін магістерської програми за спеціальністю «Державне управління в сфері освіти» ; авт. кол. : Н.Г. Протасова, В.І. Луговий, Ю.О. Молчанова та ін. ; за заг. ред. Н.Г. Протасової. Київ : НАДУ, 2013. 48 с.

13. Крисюк С.В. Державне управління освітою : навч. посіб. для слухачів, асп., докторантів спец. «Державне управління освітою». Київ : НАДУ, 2009. 220 с.

14. Про затвердження Примірною положення про відділ (управління) освіти виконавчого комітету міської ради : Наказ Міністерства науки і освіти України від 1 квітня 2003 р. № 192. URL: <http://uazakon.com/document/fpart96/idx96450.htm>.

15. Мороз В.М. Державне управління розвитком трудового потенціалу України : дис. ... д. наук з держ. упр. : 25.00.02 – «Механізми державного управління» / Класичний приватний університет. Запоріжжя, 2013.

16. Три слони професійно-технічної освіти. URL: <http://education-ua.org/ua/articles/1329-tri-slони-profesijno-tekhnichnoyi-osviti>.



17. Система професійно-технічної освіти модернізується для потреб регіонального ринку праці. URL: <https://www.zoda.gov.ua/news/45822/sistema-profesiyno-tehnichnoji-osviti-modernizujetsya-dlya-potreb-regionalnogo-rinku-pratsi.html>.

18. Проект «Розробка методології та математичної моделі для прогнозування перспективних потреб в освіченій та висококваліфікованій робочій силі в Україні». URL: [http://www.ipq.org.ua/upload/files/files/03\\_Novyny/2015.07.22\\_LMF\\_anticipation/Lisogor\\_Presentation\\_22\\_07\\_2015.pdf](http://www.ipq.org.ua/upload/files/files/03_Novyny/2015.07.22_LMF_anticipation/Lisogor_Presentation_22_07_2015.pdf).

19. Долішній М.І. Регіональна політика на рубежі ХХ – ХХІ століть: нові пріоритети. Київ : Наукова думка, 2006. 515 с.

20. Рашитова М.К. Проблеми впровадження державно-громадського управління освітою та шляхи їх розв'язання в Україні. URL: <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2010-01/10rnksru.pdf>.

21. Петренко Л.М., Козак А.Р., Коваленко С.П. Професійна освіта і навчання в Україні: сучасні тех-

нології управління : методичний посібник / за заг. ред. Л.М. Петренко. Дніпропетровськ : ІМА-прес, 2011. 152 с.

22. Грень Л.М. Державне управління розвитком професійно-технічної освіти: аналіз тематичного спрямування наукової літератури. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 5. С. 79–84.

23. В Україні створять ще 45 НПЦ у закладах професійної освіти – Уряд розподілив на місця передбачені на це 50 млн гривень. URL: <https://mon.gov.ua/ua/news/v-ukrayini-stvoryat-she-45-npc-u-zakladah-profesijnoyi-osviti-uryad-rozpodiliv-na-miscya-peredbacheni-na-ce-50-mln-griven>.

24. Грень Л.М. Роль і місце держави у модернізації закладів професійної (професійно-технічної) освіти. *Актуальні проблеми економіки, управління та фінансів* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., м. Дніпро, 19 квітня 2019 р. Дніпро : Університет митної справи та фінансів, 2019. 372 с. С. 347–348.

25. Перелік НПЦ ПТНЗ України за профілями. URL: <https://wp.nmc-pto.rv.ua/navch-pract-centers>.

## ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ БЕЗПЕКИ ГАЗОПОСТАЧАННЯ В УКРАЇНІ

### STATE REGULATION OF SECURITY OF GAS SUPPLY IN UKRAINE

У статті проведено дослідження основних науково-теоретичних і методологічних підходів до вирішення питання комплексного аналізу стану енергетичної безпеки та газопостачання на національному рівні. Проаналізовано основні тенденції розвитку енергетичного сектору України в сучасних геополітичних умовах. Проведено оцінку стану і динаміки рівня енергетичної безпеки України упродовж 2009–2018 рр. Виявлено основні чинники зміцнення енергетичної безпеки України у період з 2015 р. до 2018 р. – зниження енергоємності ВВП та посилення диверсифікації джерел постачання і видів використовуваних енергоносіїв. Визначено вплив ключових загроз, зумовлених геополітичними змінами, на рівень енергетичної безпеки України. Встановлено, що за останні роки імпорт ПЕР із РФ значно перевищував сумарний імпорт енергоносіїв з інших країн і становив у 2009 р. 86,0%. Під час військової агресії Росії проти України він почав знижуватися, і станом на початок 2018 р. частка імпорту енергоносіїв із РФ становила третину від загального їх імпорту, а з 25 листопада 2015 р. Україна повністю відмовилася від закупівель російського природного газу. Встановлено, що суттєвою загрозою для енергетичної безпеки України залишається високий рівень енергоємності ВВП, який вищий, ніж у більшості європейських країн у 2,5–3 рази. Запропоновано напрями зміцнення енергетичної безпеки України в умовах геополітичних трансформацій, а саме: розроблення нових механізмів державного регулювання газозабезпечення України, впровадження ефективних програм із розроблення та відновлювання джерел газодобування, диверсифікація нафтогазової промисловості та модернізація газотранспортної інфраструктури.

**Ключові слова:** енергетична безпека, безпека газопостачання, енергетичний баланс,

енергетична залежність, енергоємність, газоємність, транзит газу, імпорт газу.

The article deals with the main scientific-theoretical and methodological approaches to the solution of the complex analysis of the state of security of energy and gas supply at the national level. The main tendencies of development of the energy sector of Ukraine in modern geopolitical conditions are analyzed. An estimation of the state and dynamics of the level of energy security of Ukraine during 2009–2018 is conducted. The main factors of strengthening of energy security of Ukraine in the period from 2015 up to 2018 year: reduction of energy intensity of GDP and increased diversification of sources of energy and types of energy resources used. The influence of key threats caused by geopolitical changes on the level of energy security of Ukraine is determined. It has been established that in recent years, the import of FER from Russia substantially exceeded the total import of energy from other countries and amounted to 86.0% in 2009. During Russia's military aggression against Ukraine, it began to decline and by the beginning of 2018, the share of imports of energy from the Russian Federation was one-third of their total import, and from November 25, 2015, Ukraine completely abandoned the purchase of Russian natural gas. It was established that the high level of energy intensity of GDP remains a significant threat to Ukraine's energy security, which is 2.5–3 times higher than in most European countries. The directions of strengthening of energy security of Ukraine in the conditions of geopolitical transformations are proposed: development of new mechanisms of state regulation of gas supply of Ukraine, implementation of effective programs for development and renewal of gas extraction sources, diversification of oil and gas industry and modernization of gas transportation infrastructure.

**Key words:** energy security, gas supply security, energy balance, energy dependence, energy intensity, gas volume, gas transit, gas import.

УДК 351.338.863

DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-12-6>

**Ільєнко А.С.**

аспірант кафедри публічного адміністрування у сфері цивільного захисту  
Навчально-науково-виробничий центр Національного університету цивільного захисту України

**Постановка проблеми в загальному вигляді.** У сучасних умовах інтенсифікації глобалізаційних процесів актуальним питанням для всіх без винятку держав світу є забезпечення належного рівня енергетичної безпеки. Останні події на Близькому Сході та в Україні зумовили загострення енергетичних проблем, демонструючи поширення впливовості політичних чинників на світову енергетичну політику. Сьогодні все частіше простежується зростання кількості та масштабності загроз для регіональної енергетичної безпеки з огляду на намагання Російської Федерації протидіяти європейським країнам у реалізації енергоефективної політики, спрямованої на забезпечення сталого розвитку, диверсифікацію джерел енергопостачання, зниження рівня залежності від постачальників паливно-енергетичних ресурсів і зменшення обсягу викидів вуглекислого газу.

Нині одним з основних завдань національної економічної політики є створення ефективної системи газозабезпечення енергетичної безпеки, від рівня якої залежить досягнення країною енергетичної незалежності та створення потужної економіки.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання енергетичної безпеки є предметом дослідження в наукових розвідках багатьох вітчизняних учених, серед яких слід виділити наукові праці В.О. Баранніка, С.М. Бевза, Є.А. Боброва, Д.В. Волошина, І.В. Діяка, А.З. Дорошкевича, О.І. Закревського, В.І. Захарченка, М.Г. Земляного, М.П. Ковалика, Ю.В. Продана, Б.С. Стогнія, А.І. Шевцова та інших.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Дослідження складників енергетичної безпеки має велике значення

для країн, які відчувають енергетичну залежність. Саме тому в умовах російської агресії, поточної економічної кризи, енергетичної самонедостатності в Україні це є одним із ключових питань сьогодення. Критерії оцінки складників енергетичної безпеки забезпечують кількісну, порівняльну та відносну оцінку її стану та змін під впливом дії окремих факторів, які впливають на забезпечення національних інтересів в енергетичній сфері.

**Мета статті** – визначити вплив загроз, що зумовлені змінами геополітичної ситуації, на рівень енергетичної безпеки та газопостачання України; ідентифікувати загрози для енергетичної безпеки України; проаналізувати основні тенденції та динаміку чинників розвитку енергетичного сектору в умовах геополітичних трансформацій; дати оцінку впливу ключових факторів на рівень енергетичної безпеки та обґрунтувати механізми державного регулювання зміни цих загроз.

**Виклад основного матеріалу.** Забезпечення економіки і соціальної сфери країни основними видами енергоносіїв, сировинними ресурсами для хімії, нафто- та вуглехімії, металургійної промисловості покладено на паливно-енергетичний комплекс України.

Україна належить до країн, лише частково забезпечених традиційними видами первинної енергії, і тому вона змушена імпортувати їх з-за кордону. Енергетична залежність України від постачання органічного палива з урахуванням умовно-первинної ядерної енергії у 2000–2005 рр. становила 60,7%, а країн ЄС – 51%. Подібною до української є енергозалежність таких країн, як Німеччина (61,4%) та Австрія (64,7%). Рівень енергозалежності України є середньоєвропейським і має тенденцію до зменшення, однак він характеризується відсутністю диверсифікації джерел постачання енергоносіїв, насамперед нафти, природного газу, ядерного палива.

У структурі споживання первинної енергії в Україні за останні роки найбільший обсяг припадає на природний газ – 41%, обсяг споживання нафти становить 19 %, вугілля – 19%, урану – 17%, гідроресурсів та інших відновлювальних джерел енергії – 4% [3].

У ст. 7 Закону України «Про основи національної безпеки» [8] та в Стратегії національної безпеки України від 2015 р. [10] загрозами в енергетичній сфері визначено неефективність використання паливно-енергетичних ресурсів (далі – ПЕР) та недостатні темпи диверсифікації джерел їх постачання, спотворення ринкових механізмів в енергетичному секторі, криміналізацію й корумпованість енергетичної сфери, недієву політику

енергоефективності та енергозабезпечення [7; 9].

Усі загрози для енергетичної безпеки держави потребують кількісної оцінки. Для цього є система індикаторів енергетичної безпеки України, що обчислюються відповідно до Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України, затверджених Міністерством економічного розвитку і торгівлі України [6]. У Рекомендаціях указано, що індикатори повинні розраховуватися двічі на рік, однак Міністерство економічного розвитку і торгівлі України таких розрахунків не здійснює взагалі. Крім того, Державною службою статистики інформація щодо стану енергетики в Україні оновлюється з великим запізненням для громадськості й державних органів, що дуже сповільнює процес оцінки можливих загроз і своєчасне реагування на них.

Перша з них – недостатня забезпеченість викопними ресурсами, що демонструє індикатор частки власних джерел у балансі ПЕР держави (68,2%) у 2016 р. Можливості нарощування обсягів видобутку нафти обмежені через те, що основні родовища в Україні вичерпуються, а потенційні родовища не освоюються через відсутність інвестицій. Загалом, за останні 10 років видобуток української нафти знизився на 45%.

Податкову політику, яка проводилася в Україні у 2014–2018 рр. щодо видобутку нафти й природного газу, спрямовано переважно на підвищення рентних ставок із метою наповнення дохідної частини державного бюджету. Проте їхній надвисокий рівень, замість отримання прибутків, призвів до суттєвого вповільнення темпів видобутку нафти, насамперед природного газу [5, с. 120].

Другим важливим індикатором енергетичної безпеки є рівень імпортової залежності за домінуючим ресурсом (природним газом) у загальному первинному постачанні енергії (далі – ЗППЕ). Тривалий період природний газ в Україну постачали з Російської Федерації (далі – РФ) на умовах, які унеможлилювали будь-яку диверсифікацію постачань. Підписаний у 2009 р. газовий контракт між «Нафтогазом» України й «Газпромом» РФ створив суттєві ризики для країни, зокрема, в частині обов'язкових обсягів купівлі газу, базової ціни, умов оплати та створив додаткові можливості для тиску з боку Росії. Високі ціни на імпортований природний газ, анексія Криму, торговельні й газові війни з РФ, а головне – військова агресія останньої, змусили Україну з 25 листопада 2015 р. відмовитися від закупівель російського природного газу. Відтоді

Україна імпортує газ зі Словаччини, Польщі та Угорщини. У 2016 р. Україна власним газом забезпечила себе на 65,6%, що свідчить про значне зменшення залежності України від імпорту природного газу [4, с. 14].

За показником частки імпорту ПЕР з однієї країни в загальному обсязі його імпорту потрібно зазначити, що Україна традиційно мала значні обсяги торговельних операцій із РФ. Імпорт ПЕР із РФ здебільшого значно перевищував сумарний імпорт енергоносіїв з інших країн. При цьому найбільшу частку РФ в енергетичному імпорті спостерігали у 2009 р. (86,0%). У 2011–2013 рр. частка імпорту енергоносіїв із РФ становила 68–69%, а після часткової диверсифікації джерел постачання енергоносіїв у 2014 р. знизилася на 23,5%. Станом на початок 2018 р. частка імпорту енергоносіїв із РФ становила третину від загального їх імпорту, що згідно з Методичними рекомендаціями до розрахунку рівня економічної безпеки є задовільним значенням.

Друга проблема України – це витікання терміну контракту на транзит газу. Десятирічний контракт між «Нафтогазом» і російською компанією «Газпром» діє до 1 січня наступного року. Єврокомісар прямо натякає, що Україна повинна домовитися з Росією щодо транзиту газу. Його припинення може призвести до дефіциту блакитного палива в Європі, а жителі ЄС не повинні залишитися взимку без тепла.

Але не тільки в інтересах Європи, а й в інтересах України не тягнути час, а укласти контракт на вигідних для країни умовах, поки не побудовані «Північний потік-2» і друга нитка «Турецького потоку». Однак нинішнє керівництво НАК «Нафтогаз» не поспішає переглядати договір. До того ж припинення транзиту спричинить втрату заробітку України в розмірі близько \$ 3 млрд на рік. Але річ не тільки у валютному виторгу. У такому разі Україна не скористається так званою реверсною схемою поставок російського газу, яка працює зараз. Дуже ймовірно, що країна не зможе забезпечити в повному обсязі і потреби населення в газі [2].

На рівень енергетичної безпеки України негативно впливають знос основних виробничих фондів підприємств ПЕК, який у 2017 р. досяг небезпечної позначки (62,1 %), та зменшення обсягу освоєних капітальних інвестицій у підприємства ПЕК (1,3 % від ВВП) [12].

Суттєвою загрозою для енергетичної безпеки України залишається високий рівень енергоємності ВВП, що вищий, ніж у більшості європейських країн, у 2,5–3 рази (рівень енергоємності ВВП за паритетом купівельної спро-

можності: Німеччина – 0,09; Угорщина – 0,10; Польща – 0,11; Чехія – 0,14; Україна – 0,31) [4, с. 111; 1, с. 73]. Серед головних причин такого стану – зношеність матеріально-технічної бази підприємств, відсталий рівень комп'ютеризації та автоматизації процесу виробництва, недостатнє використання енергоєфективних технологій і відновлюваних джерел енергії, переважання в економіці галузей первинної переробки тощо.

За даними аналітичного центру імені Разумкова, Україна посідає одну з провідних позицій у світі за рівнем газоемності економіки. Рівень витрат ВВП на газ в Україні в 9,1 рази більший, ніж у Польщі, й у 17,8 рази – порівняно з Китаєм. Це не лише загроза для енергетичної безпеки, а й держави загалом. Вагомими загрозами для енергетичної безпеки України сьогодні також є відсутність дієвих структурних реформ у сфері енергетики, якісної й ефективної системи управління енергетичною сферою; відсутність ефективного контролю над діяльністю природних монополій; високий рівень негативного впливу об'єктів енергетики на навколишнє середовище; неефективна система субсидій на житлово-комунальні послуги, що не стимулює населення проводити енергозберігальні й енергоєфективні заходи; висока ціна на енергоресурси та низький рівень доходів населення, що зумовлюють високу чутливість до зростання тарифів на житлово-комунальні послуги й виникнення значної фінансової заборгованості за електроенергію, тепlopостачання тощо [5, с. 119].

Соціально-економічна стабільність і перспективи розвитку України залежать від стану сформованої національної безпеки держави та її енергетичної незалежності від інших країн. Варто зазначити, що трансформаційні процеси супроводжуються загостренням наявних і появою нових конфліктів і суперечностей, наслідком яких є збільшення кількості загроз, які в контексті виділених нами складників енергетичної безпеки та оцінки їхніх критеріїв ми ідентифікували. Серед найбільш важливих треба назвати такі:

- спотворене функціонування механізмів енергоринку;
- вузький спектр джерел видобутку, а також постачання енергоносіїв і технологій;
- корумпованість та олігархічність енергетичної сфери;
- квола та неефективна політика енергоєфективності та енергозабезпечення [11, с. 375].

Проведення реформ у межах європейського співробітництва, які сьогодні відбу-

ваються у всіх напрямках енергетики (ринок нафти та нафтопродуктів, газу та електроенергії) та регламентуються Директивою 2009 ЄС повинні захистити від впливу цих загроз.

**Висновки.** З урахуванням сьогодення становища України (АТО, значна залежність енергопостачання із Росії, економічна криза) необхідні індивідуальний підхід і розроблення нових механізмів державного регулювання, а саме: впровадження ефективних програм із розроблення та відновлювання джерел газодобування, диверсифікація нафтогазової промисловості та модернізація газотранспортної інфраструктури. У зв'язку з цим вітчизняна газова галузь найближчим часом потребуватиме значних інвестицій для свого розвитку. Причому провідну роль у цьому інвестиційному процесі, найімовірніше, повинна буде відігравати держава, зокрема, через доходи державних підприємств, тобто необхідно вишукувати додаткові джерела наповнення дохідної частини державного бюджету.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Брожко О.О., Сокотенюк С.М. Економічна безпека критичних інфраструктур України: сучасний стан та напрями покращення. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 4. С. 71–75.
2. Газ и долги. URL: <https://vesti-ukr.com/strana/336581-haz-i-dolhi-evropa-postavila-zelenskomu-dve-zadachi>.
3. Енергетика: Історія сучасність і майбутнє. URL: <http://energetika.in.ua/ua/books/book-5/part-4/section-1>.

4. Енергетична галузь України: підсумки 2016 року. Київ : Центр Разумкова ; Вид-во «Заповіт». 2017. 164 с.

5. Матвійчук Н.М. Загрози енергетичній безпеці України. *Регіональна економіка та економіка природокористування*. 2018. № 1. С. 118–125.

6. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України : Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України № 1277 від 29 жовтня 2013. URL: [http://cct.com.ua/2013/29.10.2013\\_1277.htm](http://cct.com.ua/2013/29.10.2013_1277.htm).

7. Про основи національної безпеки : Закон України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2003. № 39. Ст. 351. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/964-15>.

8. Про основи національної безпеки : Закон України від 19 червня 2003 р. № 964–IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/964-15>.

9. Про Стратегію національної безпеки України : Указ Президента України від 26 травня 2015 р. № 287/2015. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>.

10. Про схвалення Енергетичної стратегії України на період до 2035 р. «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність» : розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 серпня 2017 р. № 605-р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/605-2017-D180>.

11. Реформування енергоринку України. URL: [http://uba.ua/documents/doc/julia\\_nosulko\\_04\\_06\\_14.pdf](http://uba.ua/documents/doc/julia_nosulko_04_06_14.pdf).

12. Статистичний бюлетень «Основні засоби України» / Державна служба статистики України. Київ, 2018. URL: [https://ukrstat.org/uk/druk/publicat/kat\\_u/publosn\\_zas\\_u.htm](https://ukrstat.org/uk/druk/publicat/kat_u/publosn_zas_u.htm).

13. Тараєвська Л.С. Складові енергетичної безпеки та критерії оцінки. *Економіка і суспільство*. 2018. Вип. № 8. С. 372–377.

## ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОЇ УНІФІКАЦІЇ ЕКСПЕРТНИХ МЕТОДИК ВІДПОВІДНО ДО ЗАГАЛЬНОПРИЙНЯТИХ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ

## THE PROBLEMS OF THE STATE UNIFICATION OF EXPERT TECHNIQUES ACCORDING TO THE INTERNATIONAL STANDARDS

У статті розроблено рекомендації щодо вирішення проблем державної уніфікації експертних методик відповідно до загальноприйнятих міжнародних стандартів. Систему якості проведення експертиз можна визначити як певний набір вимог до системи контролю якості організації, що виробляє якусь продукцію, а також експертно-дослідні документи, тобто матеріалізовану нематеріальну інформацію, яка створюється в процесі експертно-дослідницької діяльності. Виокремлено критерії оцінки результативності експертизи як одного з напрямів техніко-криміналістичної роботи. Підкреслено, що ці критерії повинні уможливити отримання достовірних результатів, визначених із достатньою точністю, за використання матеріалу і мінімальної витрати часу та відсутності порушень процесуальних норм і термінів проведення експертизи. Обґрунтовано необхідність створення системи якості проведення експертиз. При цьому систему якості проведення експертиз визначено як певний набір вимог до системи контролю якості організації, що виробляє якусь продукцію, а також експертно-дослідні документи, тобто матеріалізовану нематеріальну інформацію, яка створюється в процесі експертно-дослідницької діяльності. Виявлено переваги розроблення і застосування єдиних науково обґрунтованих уніфікованих методик проведення судових експертиз і досліджень. Підкреслено, що отримання порівнянних результатів під час дослідження одних і тих же об'єктів в європейських країнах налагодить і спростить обмін криміналістично значущою інформацією між компетентними органами європейських держав і, відповідно, підвищить ефективність боротьби зі злочинністю, що має міжнародний характер. Показано, що розроблені криміналістичні методики дослідження відомих об'єктів судових експертиз і досліджень часто можна застосовувати до нових об'єктів, внаслідок чого відбувається процес формування і розвитку нових напрямів експертної діяльності. Відповідно, запропоновано розробляти

спільні підходи до уніфікації експертних методик згідно із загальноприйнятими міжнародними стандартами.

**Ключові слова:** державна уніфікація, експертні методики, оцінка результативності, судові експертизи, міжнародні стандарти.

The recommendations on the solution of problems of the state unification of expert techniques according to the international standards are developed. In particular, the criteria for evaluation of effectiveness of examination as one of the directions of technical and criminalistic work are marked out. It is emphasized that these criteria should enable reliable results to be determined with sufficient accuracy at material use, minimum time and absence of violations of procedural rules and examination timing. The need of creation of the quality system of conducting examinations is proved. At the same time, the quality system of expertise carrying out is defined as a fixed set of requirements to the quality control system of the organization producing some products, as well as expert research documents, that is natural intangible information, which is created in the process of expert research activities. The advantages of development and realization of the uniform evidence-based unified techniques of conducting judicial examinations and researches are revealed. It is outlined that obtaining of comparable results in the study of the same facilities in European countries would establish and facilitate the exchange of criminologically relevant information between the competent authorities of European States and, accordingly, increase the effectiveness of fight against international crime. It is shown that the developed criminalist methods of studying of known objects of criminalist examinations and research can often be applied to new objects, as a result of which the process of formation and development of new directions of expert activity takes place. Accordingly, it is proposed to develop common approaches to the unification of expert techniques in accordance with generally accepted international standards.

**Key words:** state unification, expert techniques, effectiveness assessment, judicial examinations, international standards.

УДК 351:355.02(477)

DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-12-7>

**Кравчук О.В.**

к. юрид. наук,  
доцент кафедри кримінального права  
та процесу  
Хмельницький університет управління  
та права

**Постановка проблеми в загальному вигляді.** Експертні методики є частиною криміналістичної техніки, розділу криміналістики, що включає систему наукових положень і технічних засобів, прийомів і методик, які розробляються на їх основі, призначених для збирання, дослідження і використання доказів та інших заходів розкриття та запобігання злочинам.

Невипадково в момент свого зародження під криміналістикою в усіх країнах, а в англосаксонській їхній групі й дотепер, розуміється «наукова техніка», яка має своїм предметом вивчення найбільш доцільні способи та прийоми застосування методів природничих і тех-

нічних наук із розслідування злочинів і встановлення особи злочинця.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Необхідно зазначити, що різнохарактерні експертні методики знайшли своє відображення у наукових працях таких учених, як: В.Г. Гончаренко [1], Т.В. Авер'янова [2], Я.І. Слободян [3] та інші. Однак переважно вчені і практики розглядають окремі аспекти проведення судових експертиз у процесі експертно-криміналістичної діяльності.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Беручи до уваги численні наукові напрацювання щодо судово-екс-

пертих методик, варто зазначити, що в різнохарактерних наукових джерелах вони розглядаються окремо. Що стосується їх уніфікації, то ця проблема потребує поглибленого дослідження.

**Мета статті** – розробити рекомендації щодо вирішення проблем державної уніфікації експертних методик відповідно до загальноприйнятих міжнародних стандартів.

Досягнення поставленої мети вимагає вирішення низки специфічних завдань, а саме:

- виокремлення критеріїв оцінки результативності експертизи як одного з напрямів техніко-криміналістичної роботи;
- обґрунтування необхідності створення системи якості проведення експертиз;
- виявлення переваг розроблення і застосування єдиних науково обґрунтованих уніфікованих методик проведення судових експертиз і досліджень.

**Виклад основного матеріалу.** Перш за все, варто розглянути критерії оцінки результативності експертизи як одного з напрямів техніко-криміналістичної роботи, спираючись на можливість отримання за допомогою методів, що використовуються у цьому контексті, достовірних результатів, визначених із достатньою точністю, під час використання матеріалу і мінімальної витрати часу. Аналогічний критерій можна також доповнити відсутністю порушень процесуальних норм і термінів проведення експертизи.

При цьому ефективність експертизи визначає приріст доказової інформації, що з'являється через її виробництво.

Сьогодні ефективність правоохоронної діяльності, особливо в боротьбі з транснаціональною злочинністю, нерозривно пов'язана з якісним рівнем засобів і методів цієї діяльності, а також із тимчасовими можливостями розкриття і розслідування злочинів, озброєнстю органів дізнання і попереднього слідства досягненнями науково-технічного прогресу.

Отже, криміналістична техніка, виступаючи одним із засобів отримання доказової інформації, являє собою науково-технічний фундамент, на якому базується кримінально-процесуальна діяльність [2; 4].

Введення в практику нових і вдосконалення наявних напрямів експертних досліджень сприяють неухильному зростанню значення експертиз у процесі доказування у кримінальних справах. Сьогодні застосування криміналістичних засобів і методів допомагає формуванню доказів у 70 % випадків від загальної кількості розкритих злочинів.

Нові види злочинів породжують нові методи кримінальних розслідувань. Розроблені

криміналістичні методики дослідження відомих об'єктів судових експертиз і досліджень часто можна застосовувати до нових об'єктів, внаслідок чого відбувається процес формування і розвитку нових напрямів експертної діяльності. Серед проблем, що виступають на перший план, можна назвати проблему розроблення й апробації експертних методик дослідження нових об'єктів. Аналіз експертної, слідчої та судової практики показує, що не втрачають своєї актуальності питання застосування нових і нетрадиційних методів дослідження.

Варто зазначити, що традиційні методи вирішення проблеми апробації та впровадження в експертну практику наукових рекомендацій та розробок не можуть бути визнані досить надійними та ефективними. Треба законодавчо встановити порядок апробації нових методів й експертних методик, визначити органи їх атестації та єдині загальнообов'язкові форми їх публікації і впровадження в практику. Апробовані завдяки належній процедурі експертні методики треба включати в каталог методик, законодавчо визнаний науковим обґрунтуванням експертних досліджень [1; 3].

У зв'язку з вищевикладеним слід розробляти спільні підходи до уніфікації експертних методик відповідно до загальноприйнятих міжнародних стандартів.

Україна порівняно нещодавно приєдналася до міжнародних стандартів систем якості та прагне до досягнення конкурентоспроможної діяльності у світовому співтоваристві, зокрема і в судово-експертній сфері. Впровадження високих технологій і міжнародних стандартів якості становить беззаперечний інтерес для майбутнього розвитку судової системи нашої держави.

Систему якості проведення експертиз можна визначити як певний набір вимог до системи контролю якості організації, що виробляє якусь продукцію, а також експертно-дослідні документи, тобто матеріалізовану нематеріальну інформацію, яка створюється в процесі експертно-дослідницької діяльності. Мета системи якості експертно-дослідницької діяльності – створити умови для виробництва експертиз на високому рівні, які відповідають вимогам міжнародних стандартів якості, та забезпечити можливість об'єктивного порівняння як результатів експертних висновків, так і процесів їх виробництва.

Активна робота з уніфікації експертних методик ведеться з моменту вступу в силу Амстердамського договору, в якому був узятий курс на побудову простору свободи, безпеки

та правосуддя ЄС. Отже, провідні європейські вчені в галузі криміналістики і судової експертизи почали активне обговорення ідеї гармонізації в різних сферах судової експертизи.

Основною передумовою початку здійснення процесу гармонізації судово-експертної діяльності в європейських країнах стало те, що відмінності в криміналістичних засобах і методах розкриття і розслідування злочинів не сприяли побудові простору свободи, безпеки та правосуддя ЄС, а правила, що регламентують судово-експертну діяльність, були лише частково закріплені в національних законодавствах європейських країн. Цим істотним станом справ користуються порушники закону: розслідування злочинів часто припиняється на національних кордонах держав через відмінності в законодавстві, методах і підходах правоохоронних органів до розслідування [1–3].

В ЄС є не тільки проблема уніфікації експертних методик, а й проблема забезпечення еквівалентного обміну криміналістично значущою інформацією між правоохоронними органами держав. На практиці з метою забезпечення еквівалентного обміну криміналістично значущою інформацією між правоохоронними органами держав міжнародні організації використовують низку стандартів і критеріїв для акредитації криміналістичних лабораторій відповідно до єдиних світових вимог якості до діяльності судових експертів.

Зокрема, для обміну результатами ДНК-аналізу необхідно, щоб методики отримання геномної інформації в різних європейських країнах були порівнянними.

Отже, розроблення і застосування єдиних науково обґрунтованих уніфікованих методик проведення судових експертиз і досліджень, безсумнівно, призведуть до отримання порівнянних результатів під час дослідження одних і тих же об'єктів в європейських країнах, що налагодить і спростить обмін криміналістично значущою інформацією між компетентними органами європейських держав і, відповідно, підвищить ефективність боротьби зі злочинністю, що має міжнародний характер.

Однак у цій галузі не врегульовані юридичні аспекти відбору біологічного матеріалу для виробництва порівняльних експертиз і досліджень. Важливо переконатися в тому, що обставини, за яких було проведено аналіз ДНК в одній країні, не матимуть вирішального значення для допустимості результатів аналізу

ДНК в суді іншої країни. Отже, для суду іншої країни важливими факторами є такі:

– чи сильно відрізняються методики проведення ДНК-аналізу і відповідне законодавство в країні отримання ДНК-аналізу від законодавства тієї країни, де отримані результати будуть використані в кримінальному процесі;

– чи дозволяє закон європейської держави використовувати отриманий в іншій країні за конкретних обставин результат ДНК-аналізу в кримінальному процесі своєї країни як доказ у справі [2–4].

**Висновки.** Загалом, проведене дослідження дає можливість отримати такі висновки:

1. Виокремлено критерії оцінки результативності експертизи як одного з напрямів техніко-криміналістичної роботи. Підкреслено, що ці критерії повинні уможливлувати отримання достовірних результатів, визначених із достатньою точністю, за використання матеріалу і мінімальної витрати часу та відсутності порушень процесуальних норм і термінів проведення експертизи.

2. Обґрунтовано необхідність створення системи якості проведення експертиз. При цьому систему якості проведення експертиз визначено як певний набір вимог до системи контролю якості організації, що виробляє якусь продукцію, а також експертно-дослідні документи, тобто матеріалізовану нематеріальну інформацію, яка створюється в процесі експертно-дослідницької діяльності.

3. Виявлено переваги розроблення і застосування єдиних науково обґрунтованих уніфікованих методик проведення судових експертиз і досліджень. Підкреслено, що отримання порівнянних результатів під час дослідження одних і тих же об'єктів в європейських країнах налагодить і спростить обмін криміналістично значущою інформацією між компетентними органами європейських держав і, відповідно, підвищить ефективність боротьби зі злочинністю, що має міжнародний характер.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Гончаренко В.Г. Право і криміналістика. *Вісник Академії наук України*. 2004. Вип. 1. С. 40–43.
2. Криміналістика : учебник для вузов / Т.В. Аверьянова, Р.С. Белкин, Ю.Г. Корухов и др. ; под ред. проф. Р.С. Белкина. Москва : Норма, 2006. 992 с.
3. Слободян Я.І. Методики проведення судових експертиз: проблемно-орієнтовальний аналіз. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2013. № 1. С. 265–272.



## УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ ПІДГОТОВКИ ФАХІВЦІВ СФЕРИ ОБСЛУГОВУВАННЯ ДЛЯ РИНКУ КВАЛІФІКАЦІЙ

### IMPROVEMENT OF THE MECHANISM OF STATE MANAGEMENT OF THE QUALITY OF TRAINING SPECIALISTS IN THE SERVICE SECTOR FOR THE QUALIFICATIONS MARKET

У статті висвітлено проблему дисбалансу між фаховою підготовкою у вищій школі та потребами ринку кваліфікацій в Україні. Надано розуміння ринку кваліфікацій. Здійснено аналіз причин виникнення цієї проблеми. Визначено показники якості фахової підготовки у вищій школі. Констатовано зміни у вимогах до фахівців із вищою освітою. Зазначено необхідність оволодіння методологічними знаннями, вміннями вчитися професії, вміннями співпрацювати та взаємодіяти, вміннями створювати нове, вміннями впроваджувати інновації, загальнокультурними, соціальними та професійними компетентностями в процесі фахової підготовки. Надано розуміння механізму державного управління якістю підготовки фахівців. Зазначено необхідність удосконалення механізму державного управління якістю фахової підготовки для розвитку інноваційної економіки в Україні. Додаткова освіта стає найважливішим елементом підготовки кадрів для інноваційної економіки. Представлено напрями вдосконалення державного управління якістю фахової підготовки в контексті розбудови ринку кваліфікацій. Показано необхідність підготовки фахівців на основі професійних стандартів з використанням світового досвіду та врахуванням кваліфікаційних вимог працедавців. Звернено увагу на поглиблення взаємодії вищої школи з працедавцями в розробленні паспортів професій, на сертифікацію якості вищої освіти в регіоні на основі отримання міжнародних стандартів якості освіти, на стандартизацію управління якістю навчального процесу та наукової роботи, на розроблення та реалізацію регіональних освітніх програм. Зазначено особливості підготовки фахівців сфери обслуговування в провідних країнах світу. Підготовка фахівців туристичної галузі містить всі складні сучасної індустрії туризму і подорожей: освітні програми у сфері туризму й гостинності та освітні програми у сфері готельної справи. Освітні програми обов'язково мають програми «Менеджмент» або «Бізнес-адміністрування». Виділено критерій нової якості підготовки фахівців сфери обслуговування для ринку кваліфікацій. Критерієм нової якості фахівців сфери обслуговування є особистісна готовність та здатність до ефективної праці в стресових та нестандартних умовах.

**Ключові слова:** механізм державного управління, ринок кваліфікацій, дисбаланс, якість, фахова підготовка, сфера обслуговування.

The article highlights the problem of the imbalance between vocational training in higher education and the needs of the qualifications market in Ukraine. An understanding of the qualifications market has been disclosed. An analysis of the causes of this problem has been given. The indicators of the quality of vocational training in higher education were determined. The changes in the requirements for specialists with higher education were stated. The necessity of mastering methodological knowledge and the ability to learn a profession, the ability to cooperate and interact, the ability to create new things, the ability to introduce innovations, general cultural, social and professional competences in the process of vocational training is noted. An understanding of the mechanism of state management of quality training was provided. The necessity of improving the mechanism of state management of the quality of professional training for the development of an innovative economy in Ukraine is indicated. Additional education is becoming an essential element of training for an innovative economy. The directions of improvement of the state quality management of vocational training in the context of the development of the market of qualifications are presented. The necessity of training specialists on the basis of professional standards using world experience and taking into account employers' qualification requirements is shown. Attention was paid to the deepening of higher education interaction with employers in the development of profession passports, certification of higher education quality in the region based on obtaining international standards of education quality, standardization of quality management of the educational process and scientific work, development of regional educational programs. The features of training specialists in the service sector in the leading countries of the world are indicated. The training of specialists in the tourism industry includes all the components of the modern tourism and travel industry: educational programs in the field of tourism and hospitality and educational programs in the field of hotel business. Educational programs must be the program "Management" or "Business Administration". The criteria of a new quality of training specialists in the service sector for the qualifications market are highlighted. The criterion for the new quality of service professionals is the personal readiness and ability to work effectively in stressful and non-standard conditions.

**Key words:** mechanism of public administration, market of qualifications, imbalance, quality, professional training, sphere of service.

УДК 351. 378 (338.46)  
DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-12-8>

**Любчук О.К.**

доктор наук з державного управління,  
професор,  
завідувач кафедри туризму  
Приазовський державний технічний  
університет

**Сахно С.В.**

кандидат психологічних наук,  
доцент кафедри туризму  
Приазовський державний технічний  
університет

**Постановка проблеми в загальному вигляді.** Економіка, що базується на знаннях, потребує якісного вдосконалення підготовки фахівців з вищою освітою. Власники підприємств і організацій бажають наймати

на роботу лише висококваліфікованих, професійно мобільних і конкурентноспроможних на ринку праці фахівців. Поряд з існуванням у країні дефіциту кадрів робітничих професій на вітчизняному ринку праці поширюється

ситуація, коли випускники вищих навчальних закладів не можуть працевлаштуватися за обраною професією, бо на неї немає попиту.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Багатьма сучасними дослідниками, зокрема такими, як С. Алашеев, Н. Ковалевич, Т. Кутейніцина, І. Лікарчук, Н. Посталюк, В. Приймак, та іншими виявлена проблема професійно-кваліфікаційного дисбалансу між потребами ринку праці (національного, регіонального) та підготовкою фахівців із вищою освітою та робітничих кадрів [1; 6, 11].

**Виділення не вирішених частин загальної проблеми.** Вивчення особливостей функціонування ринкової економіки в Україні виявило таку проблему як невідповідність параметрів підготовки фахівців з вищою освітою потребам ринку кваліфікацій.

Незайнятість населення залишається гострою соціальною проблемою, вагомою складовою якої є неможливість знайти роботу після закінчення вищих навчальних закладів. Однією з її причин є невідповідність між обсягом підготовки фахівців із вищою освітою потребам регіональних ринків праці в них. Поширення вищої освіти орієнтується не на економічні потреби регіону, а на попит молоді на певні спеціальності, що призводить до збільшення числа випусків фахівців із вищою освітою над випусками робітничих кадрів. Крім того, на сучасному етапі актуальним залишається питання розриву між фактичними вимогами ринку праці та соціальними і професійними компетенціями фахівців. Незважаючи на масштабність і глибину наукових досліджень, проблема збалансованості обсягів підготовки компетентних фахівців для сфери обслуговування з потребою в них на державному та регіональному рівнях залишається невирішеною.

**Мета статті** полягає у з'ясуванні причин проблеми дисбалансу та удосконаленні механізму державного управління підготовкою фахівців сфери обслуговування для ринку кваліфікацій.

#### **Виклад основного матеріалу.**

Стабілізація сфери зайнятості, розширення місткості регіональних ринків праці, створення нових робочих місць значною мірою залежить від комплексного вирішення проблеми відповідності та взаємозв'язку регіональних ринків (освітніх послуг та праці), узгодження дій на різних рівнях управління. Щороку все гостріше відчувається відсутність координуючої структури, яка могла б визначати перспективні потреби регіону в тих чи інших фахівцях.

Механізм державного управління якістю підготовки на сучасному етапі розвитку теорії дер-

жавного управління розглядається як складник інтегративного механізму, що забезпечує становлення та досягнення високого рівня якості освітніх послуг відповідно до вимог суспільства «знань» [7, с. 22–23]. До показників якості фахової підготовки у вищій школі відносять певні знання, вміння, компетентності, зокрема такі: методологічні знання, вміння вчитися професії, вміння співпрацювати та взаємодіяти, вміння створювати нове, вміння впроваджувати інновації, загальнокультурні, громадянські, здоров'язберігаючі, соціальні, професійні компетентності та інші.

Підвищенню якості підготовки сучасних фахівців сприяє організація навчального процесу та наукової роботи у вищих навчальних закладах області до рівня, що відповідає міжнародним стандартам якості вищої освіти. У 2009 році Приазовський державний технічний університет отримав і в 2010 році підтвердив міжнародний статус університету, отримавши два міжнародних сертифікати ISO-9001-2008-менеджмент якості в освіті та ISO-14001-2009-екологічний менеджмент [4]. Цей напрям покращення якості освітньо-фахового потенціалу регіону проявляється в участі студентів у міжнародних програмах Fulbright та IREX (США), DAAD (Німеччина), програмі стипендії ім. Едмунда Маски, Інституту Стена Аккермана технічного університету Ейндховна (Нідерланди) та інші.

Іншим напрямом удосконалення державного управління якістю фахової підготовки для регіону є поглиблення взаємовідносин із великими промисловими підприємствами, створення і впровадження в життя інноваційних освітніх проєктів. Такі освітні проєкти, як «Підготовка висококваліфікованих фахівців за замовленням підприємств», «Школа – ВНЗ – підприємство», є формою корпоративного додаткового навчання студентів та інтеграції вищих навчальних закладів із промисловими підприємствами і закладами освіти [10, с. 40].

Зміни структури попиту на професії та спеціальності наприкінці ХХ – початку ХХІ століття призвели до дисбалансу між попитом ринку праці та пропозицією вищих навчальних закладів щодо їх фахової підготовки: ринок праці потребує фахівців певних видів економічної діяльності, але продовжується випуск тих фахівців, яких економіка вже не потребує або попит на них майже є задоволеним.

Також обсяг і перелік спеціальностей і професій, за якими готують фахівців, часто плануються на основі інформації, яка застаріла або є не досить перевіреною та не відображає тих змін, що відбулися на ринку праці, не враховує

емкості ринку трудових ресурсів. Наслідком цього є те, що частина випускників ризикує отримати спеціальність, яка не буде користуватися попитом на ринку праці [1].

Сьогодні на українському ринку праці склалася парадоксальна ситуація, коли поруч із безробіттям спостерігається гострий дефіцит кадрів із цілої низки спеціальностей. Однією з причин наявної проблеми є низький рівень участі роботодавців у формуванні державного замовлення на навчання у вищих навчальних закладах, відсутність у них можливості впливати на якість професійної підготовки молодих фахівців. У більшості розвинених економік (Євросоюз, США, Австралія, Канада, Японія, Корея та ін.) вже відбувся перехід від ринку робочої сили до ринку конкретних кваліфікацій, де реалізується не загальна зайнятість, а кількість та якість кваліфікованих фахівців із конкретних видів діяльності.

Здебільшого заклади вищої освіти США, що ведуть підготовку фахівців туристичної галузі, називаються школами. Школи можуть бути як самостійними навчальними закладами, що мають державну ліцензію та акредитації престижних міжнародних і національних туристичних організацій, так і навчальними підрозділами університетів або коледжів. Нині за кордоном навчають усіх складників сучасної індустрії туризму і подорожей: гостинності, туризму і готельної справи, а також управління й бізнес-адміністрування в кожному з цих секторів. Зазвичай освітні програми поділяються на дві великі групи – освітні програми у сфері туризму й гостинності та освітні програми у сфері готельної справи. У кожній групі є програми «Менеджмент» або «Бізнес-адміністрування». Для програм готельної справи характерні різні кулінарні курси й курси організації громадського харчування. Північноамериканські школи гостинності вважаються найкращими у світі [8, с. 7].

У США найбільш затребувані серед освітніх програм кулінарні курси, які передбачають творчість, що створює упевненість у затребуваності на ринку праці. Тим, хто націлений зробити кар'єру в секторі гостинності та туризму, потрібні глибока теоретична підготовка, навички і досвід міжособистісного та професійного обслуговування клієнтів [5, с. 81–82]. Специфіка вищих навчальних закладів Німеччини для індустрії туризму полягає в тому, що вони надають своїм студентам більше свободи, ніж, наприклад, американські виші. Студенти можуть відкласти проходження тестів на певний час, і від них потрібно більше самостійної роботи. Отже, весь процес навчання може істотно затягнутися й досягти 8–9 років [2, с. 190].

Інструментом управління створення та організації ринку кваліфікацій є розроблення та впровадження системи професійних стандартів. Підготовка спеціалістів на основі профстандартів – «паспортів професій» – усуває проблему «завищених» вимог бізнесу, дозволяє формувати необхідні поведінкові стереотипи, ділові якості на базі чітко визначених компетенцій, меж відповідальності та перспектив кар'єрного зростання на ринку кваліфікації.

Вважаємо, що необхідних умов ефективного функціонування ринку праці в регіонах слід віднести обґрунтований вибір молодою людиною професії відповідно до її фізичного і психічного здоров'я, здібностей, мотивації, особистісної спрямованості, індивідуально-типологічних особливостей та врахування нею попиту регіонального ринку праці на обрану професію тощо. Чим вищий буде рівень відповідності, тим успішніше людина зможе опанувати обрану професію, набути не тільки професійних знань, вмінь і навичок, але й професійних, соціальних компетентностей.

На формування професійно важливих якостей фахівця впливає сукупність факторів: наявність професійної мотивації як спонукальної та спрямовуючої активності на задоволення потреб особистісного становлення, самовдосконалення, самоактуалізації, загальна та професійна підготовка (знання, вміння, навички, які необхідні для діяльності в типових та нестандартних ситуаціях); рівень функціональної готовності та резервів організму до трудової діяльності, рівень розвитку аналізаторів та фізичних якостей, котрі необхідні для успішної роботи; стан індивідуально-психологічних функцій організму людини (специфіка ПВЯ, психомоторики, пізнавальних процесів, темпераменту, характеру, емоційно-вольових особливостей особистості).

Цьому перешкоджає відсутність сучасної концепції, методології формування банку даних щодо прогнозованої перспективної додаткової потреби в кадрах за професійно-кваліфікаційним складом в регіонах. Через відсутність посад фахівців із профорієнтації у складі соціально-психологічних служб, нестачу посібників, методик, інформаційно-довідкових матеріалів, навіть, у тих навчальних закладах, де епізодично організовується профорієнтаційні заходи, їхня якість невисока. Більшість випускників зорієнтовані на здобуття вищої освіти за престижними нині професіями юриста, економіста, щодо яких на ринку праці вже існує надлишок. Отже, через помилковий професійний вибір марнуються роки, нерідко і здоров'я, а також кошти на оплату професійного навчання у ВНЗ [3, с. 30–32].

У ринкових умовах пріоритетною складовою є «потрібно», що висуває вимоги до людини часто не враховуючи її бажання. Отже формула професійного вибору особи для умов ринкової економіки має набути такого вигляду: «потрібно-можу-хочу», але багато хто психологічно не готовий до сприйняття цієї необхідності. Інструментом приведення складової тріади «хочу» в максимально можливу відповідність із іншими складовими «можу» та «потрібно» є професійна орієнтація та професійна освіта [9, с. 21–22]. Також проблема дисбалансу на ринку праці пов'язана з неконкурентністю місць, що пропонуються. Значна кількість вакансій, зареєстрованих на ринку праці, не заповнюється через низьку оплату праці.

Крім того, слід враховувати, що професійні знання та вміння, отримані у процесі навчання на початку трудової діяльності індивіда, мають властивість швидко застарівати, що значно ускладнює процес підготовки працівників і посилює вимоги до якості вищої освіти та професійної підготовки, а також якості навчання на виробництві. Це зумовлено тим, що, незважаючи на високі позиції України у світі в рейтингу конкурентоспроможності в контексті розвитку освіти, оцінка якості вищої освіти і професійної підготовки, а особливо, оцінка якості навчання на виробництві значно поступається оцінкам якості цих показників у країнах Європейського Союзу. Державне замовлення повинно ґрунтуватися на якісному прогнозуванні потреб економіки регіону в кадрах. Для цього необхідні системні дослідження ринку праці, результати яких повинні бути об'єктивними та публічними, тоді вони стануть одним із головних критеріїв вибору майбутньої професії випускниками шкіл та дозволять ним зробити усвідомлений вибір, врахувати всі можливі ризики.

**Висновки.** Отже, проведений теоретичний аналіз дозволив констатувати, що існуюча система професійної підготовки кадрів вимагає модернізації з тим, щоб відповідати критеріям нової парадигми. Сьогодні жоден випускник (робочий, технік, інженер і інші) не готовий відразу включитися в роботу на інноваційному підприємстві. Практично всім їм необхідні додаткова професійна освіта, стажування, навчання на робочому місці. Додаткова освіта стає найважливішим елементом підготовки кадрів для інноваційної економіки. Основними напрямками вдосконалення механізму державного управління якістю підготовки фахівців у контексті розбудови ринку кваліфікацій є стандартизація управління якістю навчального процесу та наукової роботи; інтеграція як поглиблення взаємодії вищих навчальних закладів з роботодавцями в розробці і впрова-

дженні професійних стандартів та на їх основі нових освітньо-кваліфікаційних стандартів; сертифікація якості вищої освіти в регіоні на основі отримання міжнародних стандартів якості освіти; розробка та реалізація регіональних освітніх програм. Підготовка фахівців на основі профстандартів буде усувати проблему «завищених» вимог бізнесу, допоможе сформувати необхідні поведінкові стереотипи, ділові якості на базі чітко визначених компетенцій, меж відповідальності та перспектив кар'єрного росту на ринку кваліфікації. Критерієм нової якості підготовки фахівців сфери обслуговування визначено готовність і здатність до ефективної праці на ринку кваліфікацій в умовах невизначеності та змін, в особливих та екстремальних умовах.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Алашеев С.Ю., Кутейниціна Т.Г., Посталюк Н.Ю. Методика среднесрочного прогнозирования спроса на специалистов в системе образования региона. URL: <http://region.edu.3000.ru/favorite.htm>.
2. Бабанчикова О.А. Особенности современной зарубежной системы подготовки кадров для туристической индустрии. *Труды Санкт-Петербургского государственного университета*. Санкт-Петербург : Изд-во СПбГУКИ, 2013. Т. 200. С. 187–192.
3. Бондарчук К.П. Профорієнтація як складова відтворення людського потенціалу в Україні *Україна: аспекти праці*. 2007. № 7. С. 26–34.
4. Довідка про діяльність ДВНЗ «Приазовський державний технічний університет». URL: <http://www.pstu.edu/index.php?id=53>.
5. Ермилова Д.В. Обзор современного высшего образования в сфере туризма за рубежом. *Вестник РМАТ*. 2014. № 4. С. 78–88.
6. Лікарчук І.Л. Прогнозована модель системи профтехосвіти області. *Професійно-технічна освіта*. 2001. № 2. С. 3–7.
7. Любчук О.К. Теоретико-методологічні засади функціонування та розвитку механізму державного управління неперервною освітою в Україні та її регіонах : автореф. дис. ... д. наук з держ. упр. : 25.00.02 – «Механізми державного управління». Донецьк : ДонДУУ, 2011. 40 с.
8. Любчук О.К., Ярченко Ю.В. Закордонний досвід державного управління підготовкою фахівців для сфер соціальної роботи та обслуговування. *Теорія та практика державного управління і самоврядування*. 2019. № 1. URL: [http://el-zbirn-du.at.ua/2019\\_1/25.pdf](http://el-zbirn-du.at.ua/2019_1/25.pdf).
9. Маршавін Ю.М. Профорієнтація незайнятого населення та молоді як чинник досягнення професійної відповідності попиту і пропозиції на ринку праці. *Україна: аспекти праці*. 2008. № 2. С. 20–24.
10. Освіта протягом життя. Донецька обласна система освіти в 2010–2011 навчальному році (у цифрах і фактах) / за заг. ред. Ю.І. Соловійова, О.І. Чернишова. Донецьк : Витоки, 2011. 226 с.
11. Приймак В.І., Ковалевич Н.М. Гнучкість національного та регіонального ринків праці України. *Україна: аспекти праці*. 2009. № 2. С. 3–6.

## РОЛЬ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ СУСПІЛЬНОГО РОЗВИТКУ

## ROLE OF INVESTMENT POLICY IN ENSURING PUBLIC DEVELOPMENT

У статті досліджено соціально-економічні процеси в Україні. Виявлено, що одним з інструментів, що дає можливість згладити суперечності ринкової системи господарювання в соціальній сфері, виступає інвестиційний механізм розвитку соціального потенціалу регіонів, який передбачає паритетну з державою участь приватних компаній у вирішенні економічних і соціальних проблем суспільства. Виявлено, що для вибору об'єкта соціального інвестування сьогодні використовують систему якісних критеріїв, заснованих на зіставленні позитивних соціальних ефектів від реалізації соціальних проектів. Завдяки інвестиції у розвиток соціального потенціалу вирішують завдання модернізації інвестиційної політики держави задля того, щоб вона краще захищала населення від нових соціальних ризиків, враховувала структуру потреб сучасного суспільства, що постійно змінюється, забезпечувала його фінансову та політичну стійкість в умовах розвитку нової економіки, заснованої на знаннях. Тому інвестиційна політика держави має не просто генерувати відповідні дії, спрямовані на компенсацію збитків, викликаних провалами ринку, соціальною невдачею, поганим здоров'ям тощо, а допомагати громадянам, сім'ям та суспільству адаптуватися до структурних трансформацій, таких як старіння населення, зміна структури сім'ї та напрямків зайнятості, вимірювання кар'єрних стратегій і умов праці, посилення культурної диверсифікації. Держава, орієнтована на розвиток соціального потенціалу (що має інвестиційну політику, спрямовану на розвиток соціального потенціалу), має низку переваг порівняно з традиційною соціальною державою. По-перше, вона відображає прагнення примирити економічну і соціальну політику. Економічний раціоналізм розглядає економіку, вільну від соціальних проблем. Новий підхід наполягає, що економіка, особливо так звана економіка знань, не може оптимально функціонувати поза суспільством з хорошими системами освіти, охорони здоров'я, забезпечення житлом та іншою соціальною інфраструктурою. По-друге, це прихильність до рівності можливостей. Нерегульований ринок не вирівнює можливості. Через дії безконтрольних ринкових сил окремі території і групи населення не зі своєї вини залишаються осторонь. Недооцінка розвитку соціальної інфраструктури, що забезпечує рівність можливостей, не просто неправильна з моральної точки зору, але має економічну ціну. Отже, в межах держави, орієнтованої на розвиток соціального потенціалу, мова йде про так зване інклюзивне зростання, тобто не просто про підвищення темпів економічного зростання, але й про справедливий розподіл його результатів. По-третє, прихильність принципам держави, орієнтованої на розвиток соціального потенціалу має на увазі розширення участі громадян в економіці, підвищення їх активності в економічному і в соціальному плані.

**Ключові слова:** інвестиції, інвестиційна політика, суспільний розвиток, соціальна

нерівність, соціальний ефект, соціальна інфраструктура.

The article explores the socio-economic processes in Ukraine. It was revealed that one of the tools to smooth out the contradictions of the market management system in the social sphere is the investment mechanism for developing the social potential of the regions, which provides for the participation of private companies on an equal footing with the state in solving the economic and social problems of society. It was revealed that today a system of qualitative criteria is used to select the object of social investment, based on a comparison of the positive social effects from the implementation of social projects. As a result, investments in the development of social potential solve the problems of modernizing the state's investment policy so that it better protects the population from new social risks, takes into account the structure of the needs of modern society, which is constantly changing, ensuring its financial and political stability in the context of the development of a new economy based on knowledge. Therefore, the state investment policy should not only generate appropriate actions aimed at compensating for losses caused by market failures, social failure, poor health, etc., but also help citizens, families and society to adapt to structural transformations, such as aging populations, changes family structures and areas of employment, measuring career strategies and working conditions, enhancing cultural diversification. A state focused on the development of social potential (which has an investment policy aimed at developing social potential) has a number of advantages compared to a traditional social state. First, it reflects a desire to reconcile economic and social policies. Economic rationalism considers an economy free of social problems. The new approach insists that the economy, especially the so-called knowledge economy, cannot function normally outside a society with good systems of education, healthcare, housing and other social infrastructure. Secondly, it is a commitment to equal opportunities. An unregulated market does not equalize opportunities. As a result of the actions of uncontrolled market forces, certain territories and groups of the population, through no fault of their own, are left out. Underestimating the development of a social infrastructure that ensures equal opportunities is not only morally wrong, but has an economic cost. Thus, in the framework of a state oriented towards the development of social potential, we are talking about so-called inclusive growth, that is, not just about increasing the rate of economic growth, but also about the fair distribution of its results. Thirdly, adherence to the principles of the state oriented towards the development of social potential implies an increase in the participation of citizens in the economy, an increase in their activity economically and socially.

**Key words:** investments, investment policy, social development, social inequality, social effect, social infrastructure.

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-12-9>

**Марухленко О.В.**

к. екон. наук,  
докторант кафедри соціальної та гуманітарної політики  
Національна академія державного управління при Президентові України

**Постановка проблеми в загальному вигляді.** В умовах ускладнення соціально-економічних процесів посилюється соціальна нерівність в суспільстві на тлі обмеженості можливості держави власними силами вирішувати весь комплекс наростаючих соціальних проблем. Як показує західна практика, одним з інструментів, що дають можливість згладити суперечності ринкової системи господарювання в соціальній сфері, виступає інвестиційний механізм розвитку соціального потенціалу регіонів, який передбачає паритетну з державою участь приватних компаній у вирішенні економічних і соціальних проблем суспільства.

Для вибору об'єкта соціального інвестування сьогодні використовують систему якісних критеріїв, заснованих на зіставленні позитивних соціальних ефектів від реалізації соціальних проєктів, таких як:

- підвищення рівня зайнятості населення;
- якість і доступність послуг охорони здоров'я для населення;
- розвиток науково-технічного потенціалу;
- підвищення якості освіти та її доступності для населення;
- розвиток соціальної інфраструктури;
- підвищення рівня забезпечення населення житлом;
- створення і поліпшення транспортної інфраструктури;
- поліпшення екологічної ситуації;
- застосування виробничих технологій, що забезпечують мінімальний негативний вплив на навколишнє середовище тощо.

Зрозуміло, що у таких умовах постає питання ролі інвестиційної політики у забезпеченні суспільного розвитку як відповідь на фундаментальні зміни економічного і соціального порядку, які відбуваються в сучасному суспільстві.

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

Проблеми інвестицій, їх ефективність, покращення інвестиційного клімату були і є предметом дослідження багатьох учених, серед яких: А. Амоша, І. Бланк, Є. Бойко, О. Величко, Б. Данилишин, О. Другов, М. Лесечко, І. Лукінов, С. Малахівська, І. Мальцева, М. Мельник, Ю. Орловська та інші. Не применшуючи ролі і значення цих досліджень для системи державного управління, зауважимо, що все ще не досить уваги було приділено соціальній спрямованості інвестиційної політики.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Сьогодні вирішення державою соціальних питань стало невіддільною частиною соціально-економічного устрою

низки країн світу, однак масштаби, напрями та форми участі держави у вирішенні соціальних проблем сучасного суспільства, як і раніше, залишаються предметом активних дискусій. І це не випадково, оскільки нині низка факторів, що визначають соціально-економічний розвиток, вимагає адекватної відповіді з боку соціальної політики. Зміни в демографічній структурі населення і його ціннісних орієнтаціях, в соціально-трудовах відносинах, необхідність підвищення ефективності та результативності соціальних витрат, розширення сфери застосування нових технологій, насамперед інформаційних, процеси глобалізації, що набирають силу в сучасному світі, – усе це ставить нові завдання перед державою, зацікавленою в суспільному розвитку та розвитку соціального потенціалу.

Водночас вплив зазначених вище процесів на соціальну сферу суперечливий. Наприклад, розвиток інформаційних технологій (ІТ) створив нові можливості в усіх сферах життя сучасного суспільства (дистанційне навчання, електронні видання та бібліотеки, віртуальні спільноти, телемедицина і телесоціальне обслуговування, телеробота), але привело до загострення проблеми соціальної відчуженості (ексклюзії) і цифровому поділу (digital divide). Можна привести багато прикладів важливості ІТ як у забезпеченні нових способів організації професійного і соціального життя, так і посилення нерівності доступу до важливої інформації.

Формування соціального капіталу за допомогою громадсько-політичних рухів має надзвичайно велике значення для формування засад української демократії. Саме вони мають бути тим чинником, що допомагає державній владі визначити та вирішити актуальні проблеми, що в подальшому дасть змогу отримати підтримку суспільства.

**Мета статті.** Основною метою статті є дослідження теоретичних і практичних аспектів ролі інвестиційної політики в забезпеченні суспільного розвитку.

**Виклад основного матеріалу.** Під впливом глобалізації, з одного боку, відбувається зближення соціальних моделей різних країн, цілей, методів та інструментів соціальної політики. З іншого боку, як підкреслює О. Богомолів, «ринкові економіки неоднакові, і модель, виправдана для однієї країни, необов'язково підходить для іншої. Занадто багато об'єктивних і суб'єктивних факторів, що впливають на її вибір і успішність функціонування» [1, с. 188].

У розвинених країнах соціальні витрати становлять істотну частину суспільних витрат. Як випливає з таблиці, державні соціальні

витрати коштують 20% ВВП в середньому по ОЕСР. Коефіцієнти державних соціальних витрат до ВВП є найвищими у Франції майже на 30% ВВП, тоді як Австрія, Бельгія, Данія, Фінляндія, Німеччина, Італія та Швеція також виділяють більш ніж чверть свого ВВП для державної соціальної підтримки. Натомість державні соціальні видатки в таких країнах, як Чилі,

Ірландія, Корея, Мексика та Туреччина, становлять менше 15% ВВП (рис.).

На своєму піку під час Великої рецесії державні соціальні витрати становили 21% ВВП в середньому по ОЕСР. З 2009 року витрати зменшилися, але в 2018 році середній показник в країнах ОЕСР все ще перевищував 20%. З 2009 року громадські соціальні витрати

Таблиця

**Державні соціальні витрати країн ОЕСР [2]**

Країна		2018 (↘)	2000	1960	1990
Франція	FRA	31,2	27,6	12,0	24,3
Бельгія	BEL	28,9	23,5	11,4	24,4
Фінляндія	FIN	28,7	22,6	8,1	23,3
Данія	DNK	28,0	23,8		21,9
Італія	ITA	27,9	22,7	10,7	20,7
Австрія	AUT	26,6	25,7	14,9	23,1
Швеція	SWE	26,1	26,8	10,4	27,2
Німеччина	DEU	25,1	25,4	15,4	21,4
Норвегія	NOR	25,0	20,4	6,0	21,6
Іспанія	ESP	23,7	19,5		19,2
Греція	GRC	23,5	17,8		15,7
Португалія	PRT	22,6	18,5		12,2
Люксембург	LUX	22,4	18,7		18,3
Японія	JPN	21,9	15,4	3,4	10,9
Словенія	SVN	21,2	22,0		22,0
Польща	POL	21,1	20,2		14,2
Об'єднане Королівство	GBR	20,6	16,2	9,7	14,9
ОЕСР	OECD	20,1	17,7	7,9	16,7
Угорщина	HUN	19,4	20,1		
Нова Зеландія	NZL	18,9	18,2	11,0	20,3
Чеська Республіка	CZE	18,7	17,9		14,1
Сполучені Штати	USA	18,7	14,3	7,0	13,2
Естонія	EST	18,4	13,8		
Австралія	AUS	17,8	18,3	5,9	13,1
Канада	CAN	17,3	15,8	8,1	17,5
Словацька Республіка	SVK	17,0	17,6		18,4
Нідерланди	NLD	16,7	18,8	9,6	24,0
Латвія	LVA	16,2	15,4		14,3
Литва	LTU	16,2	15,4		13,1
Ізраїль	ISR	16,0	16,2		16,4
Швейцарія	CHE	16,0	13,9		12,1
Ісландія	ISL	16,0	14,6		13,5
Ірландія	IRL	14,4	13,2	7,1	16,8
Туреччина	TUR	12,5	6,5		3,8
Корея	KOR	11,1	4,5		2,7
Чилі	CHL	10,9	10,4		11,0
Мексика	MEX	7,5	4,4		3,1

по відношенню до ВВП зменшилися майже у дві третини країн-членів ОЕСР, найбільше зниження відбулося в Ірландії та в Угорщині. В обох країнах падіння було пов'язане зі скороченням витрат на підтримку доходів населення працездатного віку та зростанням ВВП (знаменник у співвідношенні витрат до ВВП). На відміну від цього, у Фінляндії, Норвегії та Кореї співвідношення витрат до ВВП зросло на 2 відсоткових пункти за той же період. Збільшення було пов'язано зі збільшенням витрат на пенсії (всі три країни), тоді як у Кореї зростали витрати на охорону здоров'я та дошкільне виховання (ЕСЕС).

Оцінено на 2018 рік, на основі національних джерел для неєвропейських країн ОЕСР, та / або ОЕСР (2018), Економічний прогноз ОЕСР 103 А, як у червні 2018 року та ГД ECFIN ЄС (2018), щорічна макроекономічна база даних (АМЕСО) станом на травень 2018 року.

Також нагальною проблемою сьогодення є посилення нерівності в сучасному світі. В даний час відзначається найглибший за останні 30 років розрив між багатими і бідними в більшості країн ОЕСР. Найбагатші 10% населення країн ОЕСР заробляють в 9,5 разів більше, ніж найбідніші 10%, в 1980-і рр. це співвідношення становило 7:1. Дослідження експертів ОЕСР припускають, що нерівність доходів робить негативний статистично значимий вплив на середньострокове зростання. Зростання нерівності на три пункти Джині - а це середнє зростання, зафіксоване в країнах ОЕСР в останні 20 років - призводить до зниження економічного зростання на 0,35 процентних пункти в рік за 25 років, тобто акумульована втрата в кінці цього періоду складе 8,5% ВВП [3, 4].

Одночасно зберігається і бідність, хоча її характеристики змінюються. Наприклад, у 2011 році в США близько 46,2 млн чоловік, або 15% населення країни, жили нижче офіційної межі бідності, при цьому 10,4 млн - це працюючі бідні, тобто в сучасному суспільстві мати роботу ще не означає мати можливість жити безбідно. За даними на 2012 рік, в Європейському Союзі (ЄС) проблема працюючих бідних зачіпала 9,1 % населення працездатного віку.

Соціальні проблеми все частіше розуміються в категорії соціальних ризиків, перш за все так званих нових соціальних ризиків, що виникають у зв'язку з модернізацією [5; 6]. Вони можуть бути згруповані за трьома основними напрямками:

- поєднання сім'ї та роботи, особливо догляд за дітьми та людьми похилого віку;
- недолік знань і умінь, необхідних для отримання стійкої і адекватно оплачуваної роботи;
- втрата доступу до задовільного соціального захисту в ході реструктуризації держави добробуту, в тому числі в результаті розширення індивідуальної відповідальності за задоволення соціальних потреб.

У зв'язку з цим ставиться завдання забезпечення ефективного захисту громадян від нових соціальних ризиків, згладжування негативного впливу модернізації на певні групи населення.

До того ж в умовах світової кризи потрібні нові підходи до соціальної політики. Одним із таких підходів є інвестиційна політика держави, спрямована на розвиток соціального потенціалу.

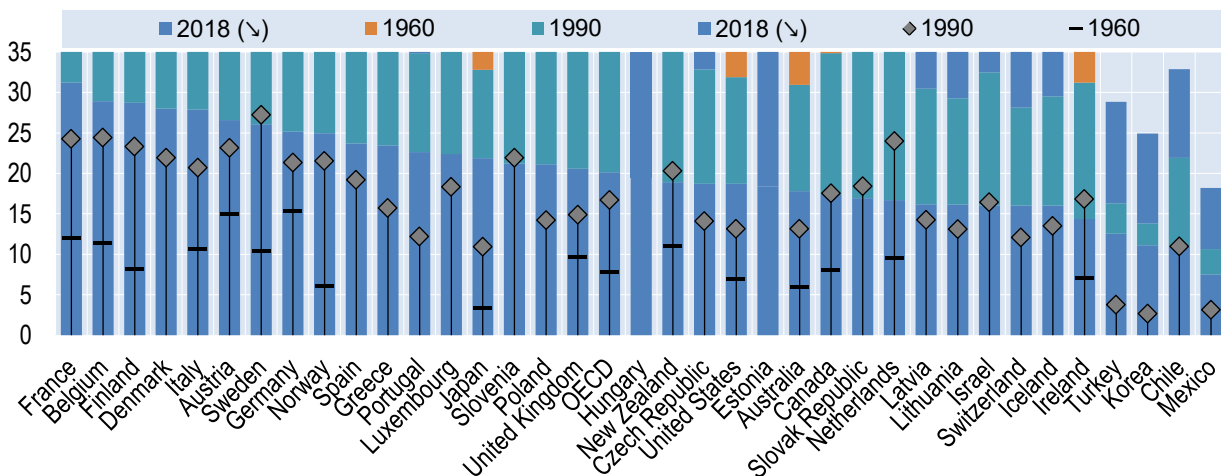


Рис. Державні соціальні витрати у відсотках від ВВП, 1960, 1990 та 2018 років

Джерело: ОЕСР (2019) База даних соціальних витрат ОЕСР ([www.oecd.org/social/expenditure.htm](http://www.oecd.org/social/expenditure.htm))



Ринково орієнтований підхід став основою реформ, спрямованих на зниження суспільних витрат і приватизацію державних послуг. Неолібералізм розглядає інвестиційну політику, спрямовану на розвиток соціального потенціалу як контрпродуктивний фактор, що веде до формування залежності від державної допомоги, надмірного фіскального тиску держави і низьких темпів економічного зростання. Соціальні витрати відволікають капітал від виробництва і гальмують економічний розвиток. При цьому стверджується, що соціальні проблеми не вирішуються, бідність залишається, причому середні шари отримують більше, а бідні – менше, тобто інвестиційна політика держави, спрямована на розвиток соціального потенціалу бідним допомагає недостатньо, а іншим – занадто багато. Тому необхідне скорочення соціальної допомоги або посилення вимог до їх виплати за низкою соціальних програм. Вжиті в рамках такої логіки заходи виявилися ефективними у вирішенні фіскальних проблем держави, в перенесенні навантаження на приватний сектор і на місцевий рівень, але створили нові соціальні проблеми і привели до зростання бідності, соціальної і економічної нерівності і незащищеності.

Сьогодні протиставлення економічного зростання і соціальних витрат піддається перегляду. Все ширше визнається, що соціальні витрати можуть сприяти економічному зростанню та соціальному розвитку одночасно, виступаючи як інвестиції в стійкий розвиток. Соціальні програми повинні бути організовані таким чином, щоб мінімізувати можливий негативний вплив на пропозицію праці, підвищити якість робочої сили, стимулювати підвищення рівня зайнятості населення. Тобто вони можуть реально стати продуктивним фактором, сприяти досягненню стабільності держави, орієнтованої на розвиток соціального потенціалу та вирішення соціально-економічних проблем.

Важливу роль у розвитку інвестиційної політики, спрямованої на розвиток соціального потенціалу відіграє посилення конкуренції на світових ринках, так як успіх в глобалізованій економіці знань залежить від кваліфікованої та освіченої робочої сили, здатної адаптуватися до нових умов. Тому держава, орієнтована на розвиток соціального потенціалу, має заохочувати активність громадян (перш за все, на ринку праці) і озброювати їх для подолання нових ризиків. Для цього необхідний перехід від пасивного забезпечення держави до держави, яка стимулює особисту активність, відповідальність і заохочує прагнення грома-

дян до отримання оплачуваної роботи, тобто перехід від соціального споживання до інвестування у розвиток соціального потенціалу [7].

Основа держави, орієнтованої на розвиток соціального потенціалу, – активна роль держави як важливого виробника послуг. Оскільки громадяни часто не мають необхідної інформації і можливостей для раціонального вибору, багато потреб постіндустріального суспільства залишаються незадоволеними через провали ринку і, відповідно, їх недовершення. Низка соціальних послуг, які розширюють можливості людини, необов'язково виробляються на приватному ринку, і тому участь держави в забезпеченні ефективного захисту громадян від нових соціальних ризиків стає імперативом.

Отже, хоча концепція інвестування у розвиток соціального потенціалу розглядає вільний ринок як основу сучасної економіки, нею визнається необхідність державного втручання і регулювання ринкових сил для того, щоб поліпшити як економічні, так і соціальні результати. Як зазначає Гідденс, завдання держави полягає в тому, щоб «використовувати динаміку ринку, маючи на увазі суспільний інтерес. Тобто використовувати баланс між економічним і неекономічним життям суспільства» [8].

Саме інвестиції забезпечили економічне відродження західних країн і забезпечили прискорені темпи росту суспільного виробництва. При цьому відбувся перехід від замкнутого кола «низький рівень доходів – бідність – низький рівень заощаджень – низький рівень інвестицій – низький темп росту доходів» до вищого рівня, при якому високий темп росту доходів населення забезпечує збільшення заощаджень та інвестицій, створюючи передумови для подальшого розвитку.

Загалом реалізація інвестиційної політики спрямована на покращення соціально-економічного становища в суспільстві, адже вирішення економічних проблем тісно пов'язане з соціальними. Отже, інвестиційну політику можна вважати важливим напрямом не тільки економічної, але й соціальної політики держави. Такий підхід дасть досягнути намічених цілей, використовуючи механізми державного управління.

Багато соціальних проблем можуть бути вирішені за допомогою інвестицій. Створення нових робочих місць, інноваційне навчання та перепідготовка працівників, підвищення продуктивності праці, ріст заробітної плати, економічна зацікавленість працівників і підприємців у високоефективному використанні накопиченого людського капіталу, підвищення

рівня та якості життя – це далеко не всі результати, які можна отримати в процесі реалізації виваженої ефективної інвестиційної політики.

Зважаючи на те, що в умовах економічної кризи саме соціальна сфера є найменш захищеною, а недостатність її фінансування призводить до погіршення соціального захисту та охорони здоров'я населення, зростання рівня безробіття, зниження реальних доходів населення, детальніше зупинимось на залученні інвестицій у цю сферу.

Особливості інвестування в соціальну сферу обумовлені, насамперед, специфікою виконуваних нею функцій. Базуючись на власній інфраструктурі (житло, установи освіти, охорони здоров'я, культури, спорту, служби зайнятості тощо), соціальна сфера виконує такі основні функції:

- соціальну, тобто функцію підтримки і розвитку різних верств та груп населення, а також досягнення узгодженості їх дій у суспільстві;

- економічну (в рамках цієї сфери відбувається розподіл і споживання життєвих засобів);

- соціалізації (забезпечення взаємодії особистості та суспільства, передачі історичного досвіду і традицій);

- гуманістичну (забезпечення умов життєдіяльності людей, гідного рівня і якості життя).

Інвестиції в соціальну сферу – це будь-які витрати, які сприяють підвищенню продуктивності праці індивіда і будуть компенсовані майбутнім зростанням його доходів. Наприклад, інвестиції в охорону здоров'я мають інфраструктурне спрямування, тобто створюють умови для ефективної участі працівників у виробничому процесі (фізично здорові люди рідше хворіють, можуть працювати з повною віддачею). Інвестиції в освіту формують робочу силу вищої кваліфікації, підвищують її продуктивність праці. Інвестиції в культуру дають змогу виховати особистість у дусі патріотизму та поваги до Конституції України, дотримання громадянських прав і свобод, поваги до традицій, віросповідання та мови; допоможуть сформувати у населення демократичний світогляд та усвідомити свою національну приналежність і гордість за свою країну. Все це у підсумку позначиться у рості валового внутрішнього продукту, створенні нових робочих місць, збереженні і розвитку фізичного

і духовного розвитку населення, збільшенні середньої тривалості життя.

Ще одним важливим соціальним аспектом інвестиційних проектів є створення нових і збереження існуючих робочих місць як головна умова реалізації активної політики зайнятості і стабілізації ринку праці.

**Висновки.** Поєднання проблем розвитку ринкових відносин із посиленням уваги до соціальних питань створює необхідні передумови для економічного оздоровлення, стабільного становища людини впродовж усієї трудової діяльності й після її завершення. Тобто економічне зростання і підвищення народного добробуту – взаємопов'язані процеси.

Отже, інвестиційна політика є вирішальним чинником соціальної та економічної політики держави. Без неї не вдасться швидко подолати загальноекономічну кризу і вийти на рубежі сталого економічного зростання, приросту соціального ефекту, збалансованості макроструктури, підвищення оплати праці до рівня стимулювання її високої продуктивності та ринкової платоспроможності, що є могутнім каталізатором загальноекономічного піднесення і прогресивних зрушень.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Богомолов О. Нобелевский лауреат о российских реформах. *Мир перемен*. 2004. № 1. С. 82–87.
2. OECD (2019). Public social spending is high in many OECD countries. Social expenditure update 2019. January 2019. URL: <http://www.oecd.org/social/expenditure.htm>.
3. OECD (2014). Focus on Inequality and Growth. December 2014. URL: <http://www.oecd.org/social/inequality-and-poverty.htm>.
4. Cingano F. (2014) Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth. *OECD SEM Working Paper*. No. 163. URL: <http://www.oecd.org/els/working-papers>.
5. New Risks, New Welfare: the Transformation of the European Welfare State. Oxford : Oxford Univ. Press, 2005.
6. Bonoli G. The Politics of the New Social Policies: Providing Coverage Against New Social Risks in Mature Welfare State. *Policy and Politics*. 2005. Vol. 33. No. 3. July. P. 431–449.
7. Taylor-Gooby P. The New Welfare State Settlement in Europe. *European Societies*. 2008. No. 10 (1). P. 3–24.
8. Jessop B. Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post-fordist Political Economy. *Studies in Political Economy*. 1993 No. 40. P. 1–39.

## ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ БАГАТОУКЛАДНОЮ ЕКОНОМІКОЮ АГРАРНОГО СЕКТОРУ УКРАЇНИ

### STATE REGULATION OF THE MULTILATERAL ECONOMY OF THE AGRICULTURAL SECTOR OF UKRAINE

*У статті встановлено необхідність забезпечення економічної ефективності аграрної галузі шляхом оптимального поєднання державного регулювання економіки з ринковими регуляторами. Доведено, що в Україні фактично функціонує три форми господарювання: сільськогосподарські підприємства, фермерські господарства та господарства населення. Встановлено, що у 2017 р. сільськогосподарські підприємства володіючи практично 50 % сільськогосподарських угідь виробили 48,1 % валової продукції, господарства населення на 38 % землі – 43,3 % валової продукції, фермерські господарства – відповідно 11,0 % та 8,7 %. У 2017 р. порівняно з 2000 р. і валова продукція збільшилась у 1,6 рази, особисті селянські господарства за роки незалежності компенсували спад виробництва, а фермерські господарства суттєво наростили обсяги виробництва (у 7 разів), не дивлячись на загальне скорочення їх кількості за останні п'ять років на 30 %. Приріст валової продукції був забезпечений в основному за рахунок рослинництва, яке збільшило виробництво у 2 рази, а тваринництво всього на 18,9 %. Причому треба відмітити, що господарства населення за цей період скоротили продукцію тваринництва на 24,3 %. Небажання фермерських господарств займатися тваринництвом підтверджує висновок про необхідність його підтримки зі сторони держави. Встановлено, що фермери та особисті селянські господарства взагалі не отримують багатьох видів державної підтримки, а у 2017 р. більшість фермерських господарств (93,3 %) із середньою площею сільськогосподарських угідь 68 га майже залишилася поза сферою державної підтримки. Встановлено чітко виражену тенденцію впливу обсягу державної підтримки на підвищення прибутковості фермерських господарств. Наведено напрями фінансової підтримки*

*становлення і розвитку фермерських господарств.*

**Ключові слова:** аграрна галузь, фермерські господарства, сільськогосподарські підприємства, фермерські господарства, валова продукція, державна підтримка, дотації.

*The article establishes the need to ensure the economic efficiency of the agrarian sector through an optimal combination of state regulation of the economy with market regulators. It is proved that in Ukraine, in fact, there are three forms of management: agricultural enterprises, farms and households. It was established that in 2017, agricultural enterprises owning almost 50 % of agricultural land produced 48.1 % of gross output, the economy of the population by 38 % of the land – 43.3 % of gross output, farms – respectively 11.0% and 8.7 %. In 2017, compared with 2000, gross production increased 1.6 times, personal peasant farms during the years of independence. Offset the decline in production, and farms have substantially increased production (7 times), despite a general reduction in their number over the past five years by 30 %. Growth in gross output was mainly due to plant growing, which increased production by 2 times, and livestock production by only 18.9 %. Moreover, it should be noted that the economy of the population during this period reduced the production of livestock by 24.3 %. The unwillingness of farms to engage in livestock farming confirms the conclusion that it needs support from the state. It has been established that farmers and private peasant farms do not receive a lot of state support at all, and in 2017 most farms (93.3%) with an average agricultural area of 68 hectares are almost out of state support. A clear tendency of the influence of state support on increasing the profitability of farms is established. The directions of financial support for the establishment and development of farms are presented.*

**Key words:** agrarian sector, farms, agricultural enterprises, farms, gross products, state support, subsidies.

УДК 351.330.341.1:338  
DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-12-10>

**Науменко А.О.**

к. техн. наук, доцент, докторант  
Навчально-науково-виробничий центр  
Національного університету цивільного захисту України

**Постановка проблеми в загальному вигляді.** Сільське господарство є однією з пріоритетних галузей національної економіки. Розвиток сільськогосподарської галузі сприяє підвищенню матеріального добробуту населення, зміцненню економічної та продовольчої безпеки держави, зростанню її експортного потенціалу.

Українське суспільство нині надзвичайно стурбоване економічною і соціальною ситуацією, що склалася в сільському господарстві та в цілому на селі. Незважаючи на здійснення низки важливих організаційно-економічних і правових заходів пов'язаних із переходом до приватної власності на землю, формуванням господарських структур ринкового типу й досягнення на цій основі певних позитивних

зрушень у суспільному бутті, що унеможливили створення продовольчої напруги, сільське господарство, особливо фермерські господарства, вже тривалий час перебуває у критичному стані. Тому їх подальший розвиток потребує серйозної державної підтримки та зваженої державної аграрної політики.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Проблемам державної підтримки сільського господарства присвячені наукові дослідження В. Галушка, С. Дем'яненка, С. Кваши, І. Кириленка, О. Могильного, Т. Осташко та інших вчених. Вивчення тенденцій розвитку фермерських господарств знайшло відображення у працях таких науковців, як В. Горьовий, В. Збарський, П. Макаренко, М. Малік, Л. Мельник, В. Месель-Веселяк, П. Саблук, В. Юрчишин.

**Мета статті** полягає в теоретичному та практичному обґрунтуванні доцільності надання державної підтримки господарствам населення та фермерським господарствам і визначенні напрямів її організації в сучасних умовах.

**Виклад основного матеріалу.** У економічній літературі постійно ведеться дискусія щодо ролі держави у розвитку сільського господарства. Частина економістів-аграрників відстоює такі методичні підходи, коли в сучасних економічних умовах необхідно широко використовувати тільки переваги ринкової теорії управління, яка ґрунтується на принципах лібералізму, тоді як інші на основі оцінки реального стану виробничих процесів в аграрному секторі виступають за державний вплив. Підтримуємо позицію І. Кириленка, що в сучасних умовах оптимальне поєднання державного регулювання економіки з ринковими регуляторами зможе забезпечити найбільш прискорений вихід аграрного сектора, передусім сільського господарства, з кризи [2]. За дослідженнями В. Месель-Веселяка, після проголошення незалежної України, вільного ціноутворення для всіх галузей економіки, крім сільського господарства, для якого ціни продовжували регулюватися, обсяг державних заготівель різко скоротився, поглибився диспаритет цін. Варто наголосити, що

всі країни світу надають державну підтримку сільському господарству як галузі з сезонним ризикованим виробництвом і надто тривалим (більше року) оборотом капіталу. За прикладом багатьох розвинутих країн світу слід забезпечувати економічну ефективність галузі шляхом державної підтримки [3].

За роки реформування в Україні по суті створено три форми господарювання: сільськогосподарські підприємства ринкового типу, фермерські господарства, а також особисті селянські господарства (господарства населення).

У 2017 р. продукції в сільському господарстві України вироблено валової продукції 249,1 млрд грн. і практично не змінювалось останні чотири роки., в тому числі за рахунок рослинництва – 71,9%, тваринництва – 28,1%. У 2017 р. отримано найбільший за всю історію сільськогосподарського виробництва України врожай зернових – 71 млн т, проти 50,1 млн т у 1990 р. та 63 млн т у 2016 р.

Як видно з таблиці 1, після реформування колгоспів і радгоспів у сільськогосподарські підприємства ринкового типу, розширення землекористування фермерських і господарств населення, виробництво почало стабільно збільшуватися й у 2017 р. порівняно з 2000 р. і валова продукція збільшилась у 1,6 рази, зокрема, у фермерських госпо-

Таблиця 1

**Динаміка виробництва валової продукції в сільському господарстві України, млрд грн. [9].**

Показники	1990 р.	2000 р.	2010 р.	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.
Всі форми підприємств							
Валова продукція, всього	145,9	151,0	194,9	251,4	239,4	254,6	249,1
Рослинництво	101,3	92,8	124,5	177,7	168,4	185,0	179,4
Тваринництво	44,6	58,2	70,3	73,7	71,0	69,6	69,7
Сільськогосподарські підприємства							
Валова продукція, всього	66,6	58,0	94,0	139,0	131,9	145,1	140,5
Рослинництво	49,9	45,8	66,8	105,5	99,5	113,4	108,6
Тваринництво	16,7	12,2	27,2	33,5	32,3	31,7	31,9
у т.ч. фермерські господарства							
Валова продукція, всього		3,1	11,9	19,2	18,9	22,1	21,7
Рослинництво		2,9	10,8	17,8	17,5	20,7	20,3
Тваринництво		0,2	1,1	1,3	1,3	1,4	1,4
Господарства населення							
Валова продукція, всього	79,3	93,0	100,8	112,3	107,5	109,5	108,6
Рослинництво	51,4	47,0	57,7	72,2	68,8	71,7	70,9
Тваринництво	28,1	45,9	43,0	40,2	38,7	37,8	37,7

дарствах – у 7 разів, господарства населення – у 2,1 рази. У розрізі окремих галузей, слід відмітити, що приріст валової продукції був забезпечений в основному за рахунок рослинництва, яке збільшило виробництво у 2 рази, а тваринництво всього на 18,9%. Причому треба відмітити, що господарства населення за цей період скоротили продукцію тваринництва на 24,3 %.

У структурі валової продукції відмічено суттєві відмінності у різних форм господарювання. Наприклад, у сільськогосподарських підприємствах у 1990 році питома вага рослинництва складала 75 %, тваринництва – 25%, у 2017 р. майже не змінилася – 77 та 23%. У господарствах населення вони склали як у 1990, так і у 2017 рр. 64 і 36%, а у фермерських господарствах у всі роки це співвідношення приблизно постійне – 93 та 7%. Тобто небажання фермерських господарств займатися тваринництвом підтверджує висновок про необхідність його підтримки зі сторони держави.

Ще задовго до паювання земель сільськогосподарського призначення (1991–1996 рр.) виробництво сільськогосподарської продукції зменшилося на 41,2%. Отже, причиною спаду було не паювання земель, як на цьому наполягають окремі політичні сили, а, навпаки, стримування цього процесу та несприятлива для сільського господарства цінова політика. Після паювання земель спад виробництва продовжувався і його апогей припав на 2000 р., у якому порівняно з 1990 р. виробництво валової продукції знизилося на 51,3%, зокрема рослинництва – на 46,8 та тваринництва – на 55,1%.

Як свідчать дані таблиці 2, в 1990 р. сільськогосподарські підприємства (колгоспи, радгоспи, міжгосподарські підприємства) використовували 93,7% сільськогосподарських угідь, а особисті селянські господарства – 6,3%, у 2000 р. – відповідно 82,2; 15,1 та фермерські – 2,7%, то у 2017 р. – 49,9; 38,1 і 11,0%. Сільськогосподарські підприємства в 1990 р. виробили 69,4% валової продукції, а господарства населення – 30,6%; у 2000 р. – 38,3; 60,7 і фермерські господарства – 1,0% валової продукції; у 2010 р. – відповідно 42,0; 51,8 і 6,2%; у 2017 р. показники становили відповідно 48,1; 43,3 і 8,7%. Отже, особисті селянські господарства за роки незалежності компенсували спад виробництва, а фермерські господарства суттєво наростили обсяги виробництва, не дивлячись на загальне скорочення їх кількості за останні п'ять років на 30%. Площа сільськогосподарських угідь у них зросла з 2,6 млн га в 1990 р. до 8,5 – у 2000 р. і 15,8 млн га у 2017 р., а виробництво валової продукції – відповідно становило 79; 100 і 108 млрд грн.

Отже, виконавши свою роль у процесі реформування, особисті селянські господарства знизили темпи приросту виробництва сільськогосподарської продукції. Нині через невивідність виробництва головним чином продукції тваринництва вони зменшують поголів'я тварин, особливо корів, а відповідно й виробництво продукції. Тому необхідно створити сприятливі економічні умови для їхнього розвитку.

В Україні створена й розвивається нова форма господарювання – фермерство,

Таблиця 2

**Площа сільськогосподарських угідь за категоріями землевласників, тис. га [9].**

Показники	1990 г.	2000 г.	2010 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.
Сільськогосподарські підприємства	38705,4	29878,0	20589,6	20437,2	20548,9	20746,9	20730,2
У т. ч. недержавні	28778,0	28030,1	19567,6	19478,4	19605,3	19809,9	19788,4
державні	9927,4	1847,9	1022,0	958,8	943,6	937,0	941,8
Громадяни	2669	8543,4	15898,3	15958,2	15868,7	15706,4	15826,3
У т.ч. особисті селянські господарства	2476,4	4323,8	4942,5	5040,4	5045,5	5056,4	5052,8
Товарне виробництво	-	2306,7	9412,3	9504,3	9424,6	9286,7	9410,9
Колективні та індивідуальні сади	127,4	180,3	183,8	187,6	187,7	188,1	188,8
Колективні та індивідуальні городи	65,2	299,6	189,7	177,6	175,4	174,1	175,2
Ділянки для сенокосіння та випасу худоби	-	1429,5	1162,4	1040,3	1027,2	993,2	998,6
Фермерські господарства	-	2157,6	4290,8	4312,6	4343,7	4437,9	4580,1
Всього	41374	42224	42314,6	41511,7	41507,9	41504,9	41489,3

яка притаманна передовим країнам світу. Фермерських господарств налічується понад 33 тис., які використовують 4,5 млн га сільськогосподарських угідь, середня площа яких становить – 78 га. Ця форма господарювання за площею відповідає високоефективній моделі ведення фермерства в Європейських країнах, де середній розмір господарства становить 18 га, у Великобританії – 70, Німеччині – 32, зокрема на нових землях (колишня НДР) – 197 га, з яких 20 % землі використовують господарства середнім розміром 714 га і 50% – 1751 га [5, с. 65]. Проте слід констатувати той факт, що ця форма господарювання в Україні ще не досить розвинена, тому що в тій же Польщі ефективно функціонує майже 2 млн фермерських господарств, які займають 90% сільськогосподарських угідь і виробляють 8,5% валової продукції [8].

Фермери та особисті селянські господарства, в яких виробляється дві третини валової сільськогосподарської продукції та зайнято стільки ж працездатних громадян, взагалі не отримують багатьох видів державної підтримки (здешевлення вартості кредитів, техніки тощо). Винятком є тільки податкові пільги та загальна галузева підтримка. Нерівномірність надання субсидій протягом року і відсутність чітких критеріїв відбору фермерських господарств значно знижує ефективність їх діяльності. Так, більшість фермерських господарств (93,3 %) із середньою площею сільськогосподарських угідь 68,1 га майже залишаються поза сферою державної підтримки, а найбільший обсяг коштів припадає на господарства із середньою площею 315,6 га (24,0 %) і 288,4 га (28,2 %). Це є підтвердженням висновку про акумулювання бюджетної підтримки в більших за розміром фермерських господарствах. [10, с. 251].

Відповідно до Закону України «Про Державний бюджет України на 2019 рік» на 6,3% (або на 436,4 млн грн.) збільшено кількість видатків Державного бюджету на Апарат Міграційної політики, які загалом становитимуть 7258,7 тис. грн. [4; 6]. Держдотації ж на розвиток фермерських господарств в наступному році пропонується зменшити, з 1 млрд грн. у 2018 р. до 800 млн грн. у 2019 р., тобто на 20% [7].

Однак можливості надання підтримки не обмежуються цим показником. Додатково Україна може щороку витратити на програми «жовтої скриньки» до 5 % річної вартості виробництва валової продукції сільськогосподарства та до 5 % річної вартості по кожному окремому продукту. Отже, домовлений рівень державної підтримки сільськогосподарства, за умов певного реформування механізму

надання такої підтримки, передбачає достатні можливості для захисту вітчизняного агропромислового комплексу в умовах членства у СОТ та відповідає сучасним потребам [10, с. 253].

**Висновки.** Проведений аналіз показав, що державна підтримка справляє значний вплив на прибутковість фермерських господарств та в основному акумулюється у більших за розміром сільськогосподарських угідь господарствах. Визначаючи рівноправність існування господарств населення та фермерських господарств доведено необхідність їх фінансової підтримки державою.

Насамкінець слід зазначити, що нинішній стан аграрного сектору вимагає розроблення комплексної програми його відродження, яка б, крім іншого, передбачала перегляд взятих на себе Україною зобов'язань під час вступу до ЄС та збільшення фінансової підтримки аграрного сектору в цілому та господарств населення і фермерських господарств зокрема.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Державна підтримка фермерських господарств / Міністерство аграрної політики і продовольства України. URL: <http://minagro.gov.ua/ru/node/3720>.
2. Кириленко І.Г., Рижук С.М., Кваша С.М.. Аграрна політика України на шляху інтеграції у світове середовище. URL: <http://ua.textreferat.com/referat-4032-3.html>.
3. Месель-Веселяк В.Я. Розвиток сільського господарства України (науково-методичне забезпечення). *Економіка АПК*. 2011. № 7. С. 42–55.
4. Обсяг фінансування аграрної галузі у 2019 році пропонують збільшити на 2 %. URL: <https://usba.com.ua/obsyag-finansuvannya-agrarnoi-galuzi-u-2019-roci-proponuyut-zbilshiti-na-2>.
5. Осташко Т.О. Ризики для сільського господарства від встановлення зони вільної торгівлі з ЄС. *Економіка України*. 2011. № 3. С. 57–70.
6. Про Державний бюджет України на 2019 рік : Закон України № 2629 VIII від 23 березня 2019 р. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2018. № 50. 400 с. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2629-19>.
7. Про стан виконання плану заходів Національної програми сприяння розвитку малого підприємництва в Україні за 2017 рік / Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва. URL: [http://www.dkrp.gov.ua/control/uk/publish/article?sessionId=AE4286EA147F7F5EECACF89112DF373F?art\\_id=285373&cat\\_id=3378](http://www.dkrp.gov.ua/control/uk/publish/article?sessionId=AE4286EA147F7F5EECACF89112DF373F?art_id=285373&cat_id=3378).
8. Сельское хозяйство Польши. URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki>.
9. Статистичний збірник: Сільське господарство України за 2017 / Державна служба статистики України. Київ, 2018. 245 с.
10. Яворська Т.І. Державна підтримка фермерських господарств: сучасні реалії. *Збірник наукових праць Таврійського державного агротехнологічного університету (економічні науки)*. 2013. № 4 (24). С. 250–254.

## ШЛЯХИ ПОКРАЩЕННЯ КОМПЛЕКСНОЇ СИСТЕМИ ПІДГОТОВКИ КЕРІВНИХ КАДРІВ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ

### WAYS TO IMPROVE A COMPREHENSIVE TRAINING SYSTEM HEAD OF HEALTH CARE IN UKRAINE

У статті розглянуто компетенції, якими повинні оволодіти керівники системи охорони здоров'я, зокрема: функціональні компетенції (знання, уміння і навички, що дозволяють керівнику виконувати свої функціональні обов'язки відповідно до займаної посади, вирішувати професійні завдання); когнітивні компетенції (застосування умінь і навичок під час вирішення проблем в умовах невизначеності); креативність (здатність генерувати інноваційні підходи у професійній діяльності); особисті якості (проведення керівником самооцінки, підвищення рівня відповідальності та мотивації). На підставі міжнародного досвіду проаналізовано види магістерських програм підготовки керівників у системі охорони здоров'я: програма MBA для управлінців недержавної системи охорони здоров'я; програма MPH для фахівців (управлінців) системи охорони громадського здоров'я; програма MHA для керівників (фахівців) державної системи охорони здоров'я; програма MSc вже чинних керівників закладів охорони здоров'я. Обґрунтовано їхні спільні та відмінні характеристики. Встановлено, що для покращення комплексної системи підготовки та підвищення кваліфікації керівників системи охорони здоров'я (як державної так і недержавної) є такі види навчання: додаткова професійна управлінська освіта; підвищення кваліфікації, безперервний професійний розвиток. Запропоновано під час навчання використовувати коучинг, що передбачає створення коучем (викладачем) умов для всебічного розвитку слухача з метою мотивування його до змін. Не менш важливим під час навчання є використання консалтингу, що передбачає консультування керівників системи охорони здоров'я з широкого кола питань у сфері фінансової, комерційної, юридичної, технологічної, технічної, експертної діяльності, що надається зовнішніми консультантами, для рішень тієї чи іншої проблеми. Запропоновано незалежно від форми навчання (очна, заочна чи дистанційна) застосувати як один із складників проєктне навчання, що передбачає інтеграцію знань, вмінь і навичок у реальну професійну практику, а також формування специфічних умінь і навичок під час вирішення конкретного завдання чи проблеми шляхом представлення конкретного проєкту. Крім того, запропоновано використовувати при підготовці керівників системи охорони здоров'я сучасні електронні освітні платформи типу Blackboard, що дасть можливість здійснювати управління навчанням і надавати майданчик для дистанційного навчання, зберігати електронні навчальні ресурси (підручники, робочі матеріали, магістерські роботи (проєкти), надавати доступ до них користувачі (слухачі, потенційні вступники, а також зовнішні користувачі, які зацікавилися матеріалом), забезпечити комунікацію і спільну роботу користувачів.

**Ключові слова:** система охорони здоров'я, медичний заклад, керівник системи

охорони здоров'я, консалтинг, коучинг, проєктне навчання, додаткова професійна управлінська освіта, підвищення кваліфікації, безперервний професійний розвиток.

The article examines the competencies that health care system managers must acquire, in particular: functional competencies (knowledge, skills and competences that enable a manager to perform his or her functional responsibilities according to his / her position); cognitive competences (application of skills in solving problems under uncertainty); creativity (the ability to generate innovative approaches in professional activity); personal qualities (self-esteem, increased responsibility and motivation). Based on international experience, the types of masters programs for health care executives are analyzed: MBA program for non-state health care managers; MPH program for public health professionals (managers); MHA program for leaders (specialists) of the state health care system; MSc program is already in place by health care managers. Their common and different characteristics are substantiated. It is established that the following types of training are available to improve the comprehensive system of training and qualification of health care system managers (both state and non-state): additional professional management education; professional development, continuous professional development. It is suggested during the training to use coaching, which involves creating a coach (teacher) condition for the overall development of the listener in order to motivate him to change. Equally important in training is the use of consulting, which provides advice to health care managers on a wide range of issues in the field of financial, commercial, legal, technological, technical, expertise provided by outside consultants for solutions to a particular problem. Regardless of the form of study (full-time, distance or distance), it is suggested to apply as one of the components of project training, which involves the integration of knowledge, skills and skills into real professional practice, as well as the formation of specific skills in solving a specific task or problem by presenting a specific project. In addition, it is proposed to use modern e-learning platforms such as Blackboard in the preparation of health care system leaders, which will allow to manage and provide training for distance learning, to store e-learning resources (textbooks, working materials, masters works (projects), to provide access to them by users (listeners, potential entrants as well as external users who are interested in the material), to ensure communication and collaboration of users.

**Key words:** health care system, medical institution, health care system manager, consulting, coaching, project training, additional professional management education, professional development, continuous professional development.

УДК 378.005.95

DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-12-11>

**Савіна Т.В.**

ORCID: 0000-0001-9647-9105

аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики

Національна академія державного управління при Президенті України

**Постановка проблеми в загальному вигляді.** В умовах інтегрування України до Європейського Союзу, а також інтенсивного реформування системи охорони здоров'я, зокрема зміни юридичного статусу медичного закладу, зміни механізму фінансування, роль керівника стає ключовим елементом системи управління. Тому, в Україні зростають вимоги до керівників системи охорони здоров'я, їх кваліфікації, досвіду, професійності, особистісного складу та рівня управлінських навиків.

Слід звернути увагу на те, що в зарубіжних країнах система охорони здоров'я є високорентабельною галуззю економіки, оскільки вона контролює найвищу цінність держави – людський капітал, слідкує за станом здоров'я населення, що сприяє економічному зростанню країни. На жаль, в Україні здоровоохоронну галузь сприймають як витратну галузь, особливо коли мова йде про певні інвестиційні залучення, ігноруючи при цьому її макроекономічний вплив на інші галузі економіки. Тому, щоб діяльність системи охорони здоров'я дійсно була результативною, високорентабельною, потрібно, щоб нею здійснювали керівництво справжні професіонали, які готові ефективно управляти, зокрема, закладами охорони здоров'я; бути конкурентними; здатними вирішувати організаційні, правові, соціально-економічні, технологічні, структурні та інші проблеми; приймати оперативні та стратегічні рішення; нести відповідальність за результати своєї діяльності. Однак, як свідчить практика, в системі охорони здоров'я на посади керівників медичних закладів призначають профільних спеціалістів, які не завжди мають організаторські здібності та аналітичне мислення.

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

Проблемами кадрової політики в системі охорони здоров'я, зокрема потребою у навчанні керівних кадрів, переймалися багато вітчизняних науковців, зокрема М. Білинська, Н. Васюк, Д. Карамішев, В. Князевич, Т. Курило, В. Лехан, В. Лобас, Л. Мельник, Т. Попченко, Я. Радиш, І. Рожкова та інші. Не залишилися поза увагою наукові праці зарубіжних науковців, зокрема В. Алексеєва, С. Астаніної, О. Задворної, Г. Кедрової, Е. Кудрявцевої, Е. Потапчик, О. Удовиченко та інші.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** На підставі аналізу наукових праць вітчизняних та зарубіжних авторів підтверджено, що удосконалення системи управління кадровим потенціалом здоровоохоронної галузі повинно відбуватися у напрямі формування керівника нового типу, який здатний буде успішно працювати в сучас-

ному організаційно-правовому полі, вмінні здійснювати стратегічний аналіз і прогнозування в конкретних умовах діяльності організації, забезпечувати конкурентоспроможність і розвиток організації, приймати ефективні управлінські рішення, оптимально використовувати всі види наявного ресурсного забезпечення, розуміти рівень відповідальності і створювати умови для надання якісних медичних послуг населенню. Тому надзвичайно актуальним є питання здійснення комплексної системи підготовки (перепідготовки) керівних кадрів у сфері охорони здоров'я в Україні.

**Мета статті** – обґрунтувати необхідність здійснення комплексної системи підготовки керівних кадрів у сфері охорони здоров'я в Україні та визначити шляхи її покращення.

**Виклад основного матеріалу.** Сучасна система охорони здоров'я є дуже складною галуззю, яка складається з багатьох взаємопов'язаних організацій та інститутів. Тому вміння керувати окремим елементом цієї системи вимагає від керівників здоровоохоронної галузі великих управлінських знань і компетенцій, формування яких потребує комплексної системи підготовки та підвищення кваліфікації з позицій компетентісного підходу [1].

Слід звернути увагу на те, що універсальні та професійні компетенції, якими повинні оволодіти керівники системи охорони здоров'я, включають широкий діапазон компетенцій різної спрямованості, зокрема [13]: функціональні компетенції (знання, уміння і навички, що дозволяють керівнику виконувати свої функціональні обов'язки відповідно до займаної посади, вирішувати професійні завдання); когнітивні компетенції (застосовування умінь і навичок під час вирішення проблем в умовах невизначеності); креативність (здатність генерувати інноваційні підходи у професійній діяльності); особисті якості (проведення керівником самооцінки, підвищення рівня відповідальності та мотивації).

У міжнародній практиці при підготовці управлінських кадрів в системі охорони здоров'я використовують перелік компетенцій, які включають в себе 19 компетенцій, які об'єднані в п'ять блоків (таблиця 1) [9].

Ми підтримуємо думку науковців щодо необхідності володіння керівником знаннями в різних галузях, зокрема: основ економічної діяльності системи охорони здоров'я та медичного закладу; трудового законодавства; особливостей правового регулювання трудової діяльності медичних працівників; особливостей системи оплати праці в охороні здоров'я; нормуванні праці в охороні здоров'я, принципів, методів, стилів управління



Таблиця 1

**Компетенції, які використовують у міжнародній практиці при підготовці управлінських кадрів у системі охорони здоров'я**

<b>Блок компетенцій</b>	<b>Компетенції</b>
Професіоналізм керівника системи охорони здоров'я	Професійний розвиток і безперервна освіта Внесок у розвиток системи охорони здоров'я та медичного закладу Реалізація особистої і професійної відповідальності
Знання особливостей системи охорони здоров'я	Знання особливостей функціонування системи охорони здоров'я Знання потреб пацієнтів Знання структури кадрового складу і особливостей діяльності окремих категорій працівників у системі охорони здоров'я
Навички ділового адміністрування	Навички загального управління Навички стратегічного управління Навички фінансового управління Навички управління ризиками Навички управління персоналом Навички управління інформаційними ресурсами Навички управління якістю продукції / послуг
Взаємодія з вищестоящими та партнерськими організаціями	Управління взаємовідносинами з партнерами Комунікативні навички Ведення переговорів
Лідерство	Управління змінами в системі охорони здоров'я Реалізація ідеології організації діяльності системи охорони здоров'я Демонстрація лідерських навичок і поведінки лідера

медичним персоналом; оцінки та мотивації персоналу; основ психології та конфліктології, законодавства з охорони праці та техніки безпеки; принципів формування команди та управління її роботою тощо [4; 8].

Крім знань керівник повинен вміти здійснювати відбір і розстановку медичних та управлінських кадрів, формувати команду, складати і обґрунтовувати штатний розпис, забезпечувати підвищення кваліфікації персоналу, оцінювати ефективність діяльності персоналу, впроваджувати ефективну систему оплати праці, організовувати атестацію персоналу, вирішувати конфліктні ситуації тощо [10].

Розуміння важливості формування у керівників як медичних закладів, так і у керівників системи охорони здоров'я в цілому, управлінських компетенцій нехай і повільно, але прогресує. Це підтверджується тим, що зростає зацікавленість в освітніх програмах із підготовки менеджерів (управлінців) в системі охорони здоров'я. Як правило, такі програми відкривають навчальні заклади як державної, так і приватної форми власності, зокрема медичні інститути, бізнес-школи різних видів. Слід звернути увагу на те, що надзвичайно важливе значення відіграють наявність потужної ресурсної бази, якісного викладацького складу, міжнародних зв'язків.

Проаналізувавши міжнародний досвід підготовки керівників у системі охорони здоров'я,

встановлено, що є декілька видів магістерських програм, зокрема [14]:

1. *Програма MBA для управлінців недержавної системи охорони здоров'я* передбачена для осіб, які працюють або бажають досягнути кар'єрного зростання в приватних компаніях і організаціях. Прикладами таких компаній можуть служити компанії фармацевтичної галузі та аптечної мережі; компанії, що спеціалізуються на клінічних випробуваннях медичних препаратів або на лабораторних дослідженнях; приватні лікарні та клініки.

2. *Програма MPH для фахівців (управлінців) системи охорони громадського здоров'я* робить акцент саме на отримання знань, що пов'язані з державним чи громадським регулюванням охорони здоров'я країни або окремого регіону. Специфіка програми проявляється також у наявності цілого ряду спеціалізацій (епідеміологія, міжнародне громадське здоров'я, біостатистика, біоінформатика, навколишнє середовище та суспільне здоров'я тощо).

3. *Програма MHA для керівників (фахівців) державної системи охорони здоров'я* дає можливість випускнику успішно здійснювати кар'єрне зростання у органах виконавчої влади та у державних медичних закладах.

4. *Програма MSc* передбачає отримання ступеня Магістра з охорони здоров'я та розрахована на вже діючих керівників закладів

охорони здоров'я, страхових фондів, міжнародних агентств, фармацевтичних та консалтингових компаній.

У програмах підготовки фахівців (менеджерів, керівників) у сфері охорони здоров'я існують дві категорії слухачів:

1) представники недержавної (приватної) системи охорони здоров'я, яким необхідно отримати спеціальні знання про систему охорони здоров'я для подальшого зростання;

2) представники державної системи охорони здоров'я, які потребують отримання управлінських компетенцій, а також інформацію про існуючу політику функціонування системи охорони здоров'я, її сучасний стан і перспективи у реформуванні.

Співвідношення між цими двома категоріями слухачів змінюється в залежності від типу програми, формату та тривалості навчання. Позитивною рисою є те, що наявність різних категорій слухачів у одній групі дає можливість навчатися не тільки у викладача, а й один у одного.

Як свідчить практика, певна частина міжнародного досвіду функціонування міжнародних програм із підготовки управлінців в системі охорони здоров'я вже використовується навчальними закладами в Україні [12].

Однак, враховуючи міжнародний досвід та українські реалії, ми переконані, що все ж таки для покращення комплексної системи підготовки та підвищення кваліфікації керівників системи охорони здоров'я (як державної так і недержавної) є наступні види навчання: додаткова професійна управлінська освіта; підвищення кваліфікації, безперервний професійний розвиток.

Система додаткової професійної управлінської освіти активно використовується в європейських країнах. Методологічною основою такої освіти в системі охорони здоров'я є компетентнісний, системний, середовищний, діяльнісний та технологічний підходи:

Наприклад, *компетентнісний підхід* спрямований на формування системи практичних навичок, зокрема відпрацювання поведінки керівника медичного закладу при веденні переговорів, прийняття управлінських рішень, вирішення конфліктних ситуацій тощо.

*Системний підхід* передбачає, що під час навчання слухачі розглядають систему охорони здоров'я як сукупність взаємопов'язаних елементів, що мають мету, ресурси, зв'язок із зовнішнім середовищем.

*Середовищний підхід* передбачає використання теорії та технологій навчання щодо безпосереднього управління системою охорони здоров'я та медичними закладами

через використання можливостей середовища (освітнього, соціального, культурного, інформаційного, телекомунікаційного тощо) з метою професійного та особистісного розвитку слухача (керівника, фахівця системи охорони здоров'я) [15].

*Діяльнісний підхід* передбачає спрямованість навчального процесу на розвиток основних професійних компетентностей, а також на розвиток умінь особистості, застосування теоретичних знань у практичній діяльності, формування здібностей до самоосвіти і командної роботи.

*Технологічний підхід* під час навчання керівників системи охорони здоров'я передбачає оволодіння ними прийомів здійснення управлінської діяльності з високою якістю і мінімальними затратами. Основними характеристиками технологічного підходу до навчання є: постановка діагностичної мети (з визначенням рівня засвоєння); об'єктивний контроль ефективності навчання і визначення рівня досягнення поставленої мети; досягнення кінцевого результату з точністю не менше 70%.

Сьогодні в Україні існує досить значна кількість навчальних закладів, які пропонують магістерську програму підготовки управлінців, керівників (або потенційних керівників системи охорони здоров'я).

Хочемо наголосити на тому, що формування кожної вищезазначеної компетенції вимагає різних підходів, засобів і методів навчання, які повинен навчальний заклад, що пропонує магістерську програму підготовки управлінців, керівників (або потенційних керівників системи охорони здоров'я), вибирати самостійно.

На основі аналізу міжнародного досвіду навчання керівників системи охорони здоров'я встановлено, що багато навчальних закладів застосовують метод коучингу, який передбачає створення коучем (викладачем) умов для всебічного розвитку слухача з метою мотивування його до змін.

За кількістю учасників виділяють індивідуальний (спілкування коуча (викладача) та безпосередньо слухача, під час якого вирішуються конкретні індивідуальні проблеми у сфері охорони здоров'я: фінансові, правові, технічні, організаційні тощо) та груповий коучинг (спілкування коуча (викладача) з цільовою групою слухачів) [5].

Слід звернути увагу на те, що зацікавленість слухача в досягненні певних результатів відіграє важливу роль у коучингу. Викладач визначає самостійно тактику та методи навчання слухача, виходячи з його інтересів. Якщо у слухача відсутній або низький рівень мотивації

до навчання, то процес навчання стає неефективним і практично неможливим. Тому максимально позитивний результат можна отримати тільки в тому випадку, якщо особа (слухач) має досить високий рівень мотиваційно-психологічної готовності для досягнення поставленої мети [5]. При цьому коуч не дає порад і не пропонує для вибору готові варіанти вирішення проблеми. Він мотивує слухачів, дозволяє їм розкрити внутрішній потенціал, вчить знаходити вирішення проблем у складних і нестандартних ситуаціях, формує особистісні та професійні компетенції, орієнтує на самостійний пошук найкращого варіанту для вирішення проблеми.

Сучасні технології розкривають широкі можливості як для слухача, так і для самого викладача під час застосування коучингу. Якщо раніше був доступний тільки очний формат коучингу (особиста зустріч), то тепер успішно впроваджується і заочний формат (наприклад, телефонний коучинг, інтернет-коучинг із використанням соціальних мереж, програм).

Аналізуючи форми і методи навчання керівників у системі охорони здоров'я, як правило, виділяють: очний або дистанційний формат занять; обсяг інтерактивної складової, в тому числі використання кейсів, ділових ігор, тренінгів; нетрадиційні форми і методи навчання проведення різноманітних соціальних досліджень, експериментів, використання тестів для контролю знань, що дозволяє розвивати індивідуальні здібності слухача, його ерудицію та уяву, сприяють діалогу між викладачем і слухачем [3].

Аналіз літературних джерел свідчить, що думки науковців щодо дистанційного навчання дещо різні. Наприклад, одні вважають, що дистанційні програми навчання не є ефективними для керівників системи охорони здоров'я, оскільки втрачається основний аспект навчання – активне спілкування слухачів один з одним і з викладачем. Інші ж науковці вважають, що робота керівника системи охорони здоров'я, особливо керівника медичного закладу, є настільки об'ємною, що потребує винесення частини освітнього процесу за межі аудиторії. На нашу думку, дистанційна форма навчання для керівників системи охорони здоров'я в Україні може бути як певна складова всього навчального процесу.

Ми пропонуємо незалежно від форми навчання (очна, заочна чи дистанційна) застосувати як одну із складових *проектне навчання*. Цей вид навчання давно і успішно використовується в зарубіжних країнах під час підготовки державних службовців системи охорони здоров'я та фахівців приватного сектору охорони здоров'я.

Використання проектного навчання передбачає інтеграцію знань, вмінь та навичок у реальну професійну практику, а також формування специфічних умінь і навичок за допомогою системної організації проблемно-орієнтованого пошуку при вирішенні конкретного завдання чи проблеми шляхом представлення конкретного проекту.

Особливістю проектного навчання є формат випускної (магістерської) роботи – проект, у якому запропоновані шляхи вирішення щодо актуальної проблеми повинні відрізнятися оригінальністю і новизною.

У зарубіжних країнах широко використовується групове проектно навчання. При цьому слухачами є унікальна група експертних фахівців, які мають не тільки фахові знання, а й досвід, отриманий під час нестандартних практичних ситуацій і проблем, що виникають перед керівниками системи охорони здоров'я, зокрема перед керівниками медичних закладів.

Використовуючи міжнародний досвід, ми пропонуємо поряд із груповим проектним навчанням застосовувати також *індивідуальне проектно навчання*, тобто не команда фахівців буде розробляти проект, а окрема особа. Це дасть можливість, скажімо, керівнику медичного закладу нестандартно підійти до вирішення питання діяльності свого закладу, запропонувавши інноваційний варіант покращення ситуації, і, відповідно, звернути увагу органів державної влади та місцевого самоврядування до існуючих проблем та шляхів їх вирішення.

Що стосується тематики проектних робіт, то вона повинна відповідати основним напрямкам регіональної програми розвитку та реформування системи охорони здоров'я.

Крім того, пропонуємо створити єдиний електронний ресурс для збереження проектів, які слухачами розроблені та захищені. Доступ до таких проектів має бути вільним. Це буде корисна інформація для всіх управлінців (керівників чи потенційних керівників) системи охорони здоров'я та медичних закладів, адже вони можуть використати результати дослідження у своїй практичній управлінській діяльності.

Сьогодні в умовах інформатизації, одним із видів освітньої активності керівників системи охорони здоров'я є самостійне вивчення ними електронних модулів. Нові можливості реалізації освітніх програм із застосуванням електронного навчання і дистанційних освітніх технологій дозволяють створити умови для інтеграції освітніх технологій зі світовими освітніми ресурсами.

Крім того, використовуючи міжнародний досвід, слід в навчальному процесі організувати різноманітну групову роботу над кейсами і проектами в інтернет-просторі; проведення дискусій у форматі чатів і блогів і навіть читання онлайн-лекцій. Це особливо актуально при наявності слухачів із різних міст.

Також можна використовувати при підготовці керівників системи охорони здоров'я сучасні електронні освітні платформи типу Blackboard [6]. Це дасть можливість здійснювати управління навчанням і надавати майданчик для дистанційного навчання, зберігати електронні навчальні ресурси (підручники, робочі матеріали, магістерські роботи (проекти), надавати доступ до них користувачі (слухачі, потенційні вступники, а також зовнішні користувачі, які зацікавилися матеріалом), забезпечити комунікацію і спільну роботу користувачів.

Ця система забезпечує єдине інтерактивне середовище для навчання, взаємодії, обміну інформацією між слухачами і викладачами. Вона допомагає управляти віртуальним навчальним середовищем; створювати електронні навчальні ресурси; забезпечувати віддалений доступ до освітніх ресурсів навчального закладу; здійснювати контроль освітньо-навчального процесу; надавати майданчики для курсів дистанційного навчання; поповнювати та накопичувати освітню базу, структурувати її, керувати доступом до неї, а також забезпечувати комунікацію та інформування учасників.

Розглядаючи програми підвищення кваліфікації фахівців (управлінців) системи охорони здоров'я, слід зазначити, що в Україні такі програми передбачають індивідуальну підготовку та безперервний професійний розвиток керівника системи охорони здоров'я. Крім того, слід наголосити на тому, що адресні програми підвищення кваліфікації (тобто коли слухачами є особи одного рівня: за сферою діяльності, за посадою, рівнем компетенції тощо) з економічної точки зору є більш вигідні навчальним закладам або центрам підвищення кваліфікації, оскільки витрати на організацію освітньо-навчального процесу групи, яка формується за однорідними ознаками, менші.

Під час формування освітньої програми підвищення кваліфікації керівників системи охорони здоров'я слід звернути увагу на характерологічні особливості слухачів (учасників) освітнього процесу і, відповідно, на методичні засоби навчання.

У зв'язку з цим хочемо запропонувати таке: якщо учасники підвищення кваліфікації мають досвід і певні знання в галузі управління, здатні

дати оцінку рівня своєї підготовки та визначити власні потреби й інтереси в навчанні, то їм варто надати можливість самостійно відкоригувати програму навчання під свої конкретні індивідуальні потреби. Водночас викладачі повинні забезпечити застосування активних методів навчання, які мобілізують використання знань і досвіду слухачів.

Якщо слухачі хочуть активно брати участь в процесі навчання, а не пасивно слухати лекції та семінарські заняття, то можна, наприклад, використовувати в процесі навчання методи групової (командної) роботи у вирішенні конкретних проблем і завдань в системі охорони здоров'я. При цьому потрібно встановити взаємозв'язок між теоретичною інформацією та практичними проблемами, які учасники змушені вирішувати у своїй управлінській діяльності; між змістом навчальної програми і виробленням навичок, необхідних для ефективного виконання посадових обов'язків учасників. Покращення навчального процесу під час підвищення кваліфікації керівників системи охорони здоров'я, його ефективності та результативності може бути забезпечено також створенням атмосфери взаємної довіри між слухачем та викладачем, що забезпечує зворотний зв'язок на засадах професійного партнерства та дружнього співробітництва під час навчання та після його завершення.

Однак, як свідчить практика, кожен керівник системи охорони здоров'я має статус лідера і ця особливість викликає певні труднощі при їх навчанні. Зокрема такі слухачі мають інколи критичне ставлення та надмірну вимогливість до викладача. Це призводить до того, що зростають вимоги до підготовки та атестації самих викладачів.

Слід звернути увагу на те, що впродовж останніх десятиліть, як на національному, так і міжнародному рівнях, стає все більш актуальним принцип безперервності навчання. Саме навчання протягом життя частіше за все, розглядається як один із шляхів досягнення соціально-економічного розвитку держави, інструмент розвитку інформаційного суспільства [2].

В Україні сьогодні розвиток безперервного професійного навчання управлінських кадрів в системі охорони здоров'я є однією із важливих проблем. Стратегічною метою розвитку даного виду навчання є забезпечення умов для задоволення потреби керівників охорони здоров'я, суспільства і ринку праці в якісній освіті, шляхом створення нових інституційних механізмів правового регулювання у сфері освіти, оновлення структури, змісту та практичної спрямованості освітніх програм [2].

У зарубіжних країнах безперервний професійний розвиток здійснюється наступним чином: проводиться уніфіковане тестування на предмет володіння керівником необхідними компетенціями; слухач навчається за індивідуальною програмою, удосконалюючи тільки ті компетенції, які були виявлені в ході тестування як найбільш «проблемні»; поточна атестація; здійснення підсумкової атестації за безпосередньої участі представників системи охорони здоров'я щодо визначення рівня володіння компетенціями, необхідними для здійснення успішної професійної діяльності керівника здоров'я охоронної галузі.

Слід звернути увагу на те, що в Україні керівник здоров'я охоронної галузі після закінчення навчання (підвищення кваліфікації чи післядипломне навчання) самостійно вирішує питання свого професійного розвитку. Тому на нашу думку, важливою складовою безперервного професійного розвитку керівників системи охорони здоров'я є *консалтинг* зі сторони навчального закладу, що можна впровадити як однією зі складових освітньо-навчального процесу.

У системі охорони здоров'я консалтинг передбачає консультування керівників, управлінців з широкого кола питань у сфері фінансової, комерційної, юридичної, технологічної, технічної, експертної діяльності, що надається зовнішніми консультантами, для рішень тієї чи іншої проблеми.

Основне завдання консалтингу полягає в аналізі, обґрунтуванні перспектив розвитку та використанні науково-технічних та організаційно-економічних рішень із урахуванням специфіки діяльності системи охорони здоров'я та управлінських і організаційних можливостей і здібностей управлінця (керівника) [7].

Вивчаючи навчальні програми підготовки керівників системи охорони здоров'я, їх якість, нами було встановлено, що сучасна освіта (професійна та управлінська післядипломна) вимагає підготовку спеціалістів, які уміють орієнтуватися та адаптуватися до системних змін, самостійно організувати свою діяльність та приймати ефективні управлінські рішення. Однак, аналізуючи думки лікарів (переважно слухачі Національної академії державного управління при Президентіві України), встановлено причини низького рівня та якості підготовки управлінських кадрів для системи охорони здоров'я, зокрема: недостатня увага органів державної влади до підготовки керівних кадрів; низький рівень фінансування; недосконалість програми підготовки керівників системи охорони здоров'я.

Слід звернути увагу на те, що сьогодні в Україні можливість післядипломного нав-

чання (фактично друга вища освіта) за державні кошти мають виключно державні службовці (особи, які працюють в Міністерстві охорони здоров'я або департаменті охорони здоров'я на місцевому рівні), у той час як керівники, насамперед державних медичних закладів (чи перспективні особи на зайняття керівної посади) не є самостійними суб'єктами державної кадрової політики в системі охорони здоров'я і тому знаходяться поза галузевою системою цільового направлення на навчання. Це призводить до того, що такі особи хоч і виконують функцію державного значення та отримують заробітну плату з державного чи місцевого бюджетів, однак позбавлені права на рівні з державними службовцями навчатися за державним замовленням, а навпаки змушені навчатися за власні кошти.

Саме тому ми пропонуємо, щоб було внесено зміни до законодавства, які передбачатимуть, що керівний склад лікарні (головний лікар, заступник головного лікаря, завідувачі відділень) має право навчатися за державним замовленням на рівні із державними службовцями.

Слід звернути також увагу на те, що створення нової системи підготовки та перепідготовки викладачів, здатних розробляти і впроваджувати ефективні технології навчання керівників охорони здоров'я, вимагає:

1) впровадження уніфікованого відбору слухачів на навчання за програмами професійної перепідготовки;

2) реалізації уніфікованого навчання за компетенціями (модулів) і разом з тим диференційованого за категоріями слухачів при освоєнні програм додаткової професійної освіти і по «проблемним компетенціям» під час освоєння програм підвищення кваліфікації;

3) проведення підсумкової атестації освітньої організацією спільно з професійним співтовариством;

4) супроводу керівників протягом професійної діяльності.

Отже, як бачимо підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації управлінців (керівників) системи охорони здоров'я потребує застосування комплексного підходу, що вимагає як знань галузевої специфіки, так і сучасних методів і технологій навчання.

**Висновки.** На основі проведеного дослідження міжнародного досвіду здійснення післядипломної підготовки керівників системи охорони здоров'я, встановлено, що особа під час зайняття керівної посади повинна володіти не тільки знаннями в медичній галузі, а й в інших суміжних галузях, зокрема знати основи економічної діяльності системи

охорони здоров'я та медичного закладу; трудове законодавство; особливості правового регулювання трудової діяльності медичних працівників; особливості системи оплати праці в охороні здоров'я; нормування праці в охороні здоров'я, принципів, методів, стилів управління медичним персоналом; оцінку та мотивацію персоналу; основи психології та конфліктології, законодавства з охорони праці та техніки безпеки; принципи формування команди та управління її роботою тощо. Це дасть змогу поповнити систему охорони здоров'я висококваліфікованими керівниками, які прийматимуть управлінські рішення вчасно і на високому рівні, що дасть можливість розвинути медичний заклад зокрема, і систему охорони здоров'я в цілому.

Встановлено, що для покращення комплексної системи підготовки та підвищення кваліфікації керівників системи охорони здоров'я (як державної так і недержавної) є наступні види навчання: додаткова професійна управлінська освіта; підвищення кваліфікації, безперервний професійний розвиток.

Виявлено причини низького рівня та якості підготовки управлінських кадрів для системи охорони здоров'я, зокрема: недостатня увага органів державної влади до підготовки керівних кадрів; низький рівень фінансування; недосконалість програми підготовки керівників системи охорони здоров'я.

На основі цього запропоновано певні шляхи покращення комплексної системи підготовки та підвищення кваліфікації керівників системи охорони здоров'я, зокрема використання коучінгу, консалтингу та запровадження проектного навчання з елементами електронної освітньої платформи типу Blackboard.

На нашу думку, це дасть можливість покращити навчальний процес під час підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації керівників системи охорони здоров'я, підвищити його ефективність та результативність.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Алексеев В.А., Борисов К.Н. Международная практика глобализации в системе здравоохранения. *Модернизация. Инновация. Развитие*. 2015. № 1 (21). С. 106–110.
2. Астанина С.Ю., Задворная О.Л. Совершенствование модели непрерывного профессионального медицинского образования врачей. *Инновации в образовании*. 2014. № 10. С. 5–17.
3. Вовк С.М., Лобас В.М. Модернізація існуючих стратегій навчання професіоналів – менеджерів для управління охороною здоров'я. *Кадрова політика у сфері охорони здоров'я в умовах загроз національній безпеці України* : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, м. Київ, 23 березня 2017 р. / за заг.

ред. В.С. Куйбіди, В.М. Князевич, Н.О. Васюк. Київ : ТОВ «ДКС-Центр», 2017. 15 с.

4. Євмешкіна О.Л. Підходи до визначення профілю професійних компетентностей керівника сфери охорони здоров'я. *Завдання держави у забезпеченні ефективної кадрової політики галузі охорони здоров'я* : матеріали наук.-практ. конф. Київ, 2015. С. 34–36.

5. Задворная О.Л., Борисов К.Н., Ершов А.А. Коучинг как инструмент развития управленческих кадров здравоохранения. *МИР (Модернизация, Инновация, Развитие)*. 2017. Т. 8. № 3. С. 416–423.

6. Кедрова Г.Е., Муромцев В.В. Современное состояние и направления развития систем дистанционного обучения. *Современное состояние и направления развития*. 2017. С. 88–101.

7. Коржик С.А. Методичний консалтинг як засіб професійного розвитку керівників загальноосвітніх навчальних закладів. *Педагогічний пошук*. 2016. № 2 (90). С. 20–21.

8. Кудрявцева Е.И. Современные подходы к проблеме формирования и использования моделей компетенций. *Актуальные проблемы государственного и муниципального управления*. 2012. № 1. С. 166–177.

9. Ліштаба Л.В. Формування механізму компетентності менеджерів в системі охорони здоров'я : дис. ... к.е.н. – 08.00.04 – «економіка та управління підприємством (за видами економічної діяльності)». Тернопіль, 2017. 250 с.

10. Огнєв В.А., Чухно І.А. До питання професійної кваліфікації керівних кадрів закладів охорони здоров'я в сучасних умовах. *Кадрова політика у сфері охорони здоров'я в умовах загроз національній безпеці України* : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, м. Київ, 23 березня 2017 р. / за заг. ред. В.С. Куйбіди, В.М. Князевич, Н.О. Васюк. Київ : ТОВ «ДКС-Центр», 2017. С. 120.

11. Потапчик Е.Г., Попович Л.Д. Социально-экономическая эффективность государственных инвестиций в медицинские технологии. Москва : Высшая школа экономики, 2013. 56 с.

12. Решетников В.А., Сквирская Г.П., Гаджаалиев Г.Ш., Сулькина Ф.А. Зарубежный опыт и его влияние на формирование отечественной модели подготовки кадров в области управления здравоохранением. *Здравоохранение Российской Федерации*. 2016. № 60 (5). С. 240–244.

13. Савина Н.В., Тимофеев Л.Ф., Ермолаев А.Р. и другие. Применение инновационных технологий обучения в подготовке административно-управленческих кадров здравоохранения. *Вестник Северо-Восточного федерального университета имени М.К. Амосова. Серия : «Медицинские науки»*. 2017. № 1 (06). С. 25–31.

14. Удовиченко О.М. Образовательные программы по менеджменту в здравоохранении: мировой опыт. *Вестник Санкт-Петербургского университета*. 2012. Вып. 2. С. 156–184.

15. Ярошинська О.О. Середовищний підхід в професійній освіті: теоретичні засади та перспективи впровадження. *Проблеми підготовки сучасного вчителя*. 2011. № 4 (Ч. 1). С. 104–107.

## ПАРЛАМЕНТСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЯК ОСНОВА ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ НАД СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ ТА ОБОРОНИ ДЕРЖАВИ

### PARLIAMENTARY CONTROL AS THE BASIS OF CIVIL CONTROL OVER THE SECURITY AND DEFENSE SECTOR OF THE STATE

У статті проведено аналіз останніх досліджень із проблематики парламентського контролю як одного із складників демократичного цивільного контролю над силовими структурами держави, як важливого інституту національної безпеки. Автор розкриває сутність поняття силових і спеціальних структур держави та особливості парламентського контролю як основи демократичного цивільного контролю над структурами безпеки і оборони держави. При цьому парламентський контроль над сферою безпеки і оборони розглядається як сукупність контрольних та керівних заходів, які здійснюються відповідно до Конституції України із залученням представницьких державних органів (разом із громадськими організаціями), спрямованих на здійснення контролю за виконанням положень оборонної доктрини держави, воєнної політики, за оптимальними і раціональними витратами бюджетних коштів, дотриманням прав і свобод військовослужбовців, цивільних фахівців, їх соціально-правового захисту з метою ефективного функціонування усієї системи оборони країни. Акцентовано увагу на тому, що якраз на парламент покладена основна місія демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони держави, який він сам створює, призначає керівництво і контролює їхню діяльність. Ефективність його здійснення безпосередньо впливає на стан національної безпеки в Україні та реалізацію основних функцій держави. У статті узагальнено думку науковців про демократичний цивільний контроль за сектором безпеки і оборони держави у демократичному суспільстві як стримуючий механізм від можливості військового перевороту, встановлення недемократичного режиму «хунти», іншої узурпації влади, втручання в політичний процес країни із зовні та прихованої («гібридної») чи відкритої агресії, а також є свого роду каталізатором громадського контролю. Наголошено на важливості розуміння і виокремлення меж втручання недержавних структур і «сфери дотику» – щоб їхні дії не загрожували національній безпеці.

**Ключові слова:** сектор безпеки і оборони, парламентський контроль, демократичний

цивільний контроль, парламент, держава, функції держави, Європейське співтовариство, НАТО.

The article analyzes recent research on parliamentary control as one of the components of democratic civilian control over the security forces of the state, as an important institution of national security. The author reveals the essence of the notion of power and special structures of the state and peculiarities of parliamentary control as the basis of democratic civil control over the structures of security and defense of the state. At the same time, parliamentary control over the sphere of security and defense is considered as a set of control and management measures, which are carried out in accordance with the Constitution of Ukraine with the involvement of representative state bodies (together with public organizations), aimed at exercising control over the implementation of the state defense doctrine, military policy, optimal and rational spending of budgetary funds, observance of the rights and freedoms of servicemen, civilians, their social and legal protection in order to effect of the entire country's defense system. Attention is drawn to the fact that it is the Parliament that has the primary mission of democratic civilian control over the security and defense sector of the state, which it creates, appoints leadership and controls their activities. The effectiveness of its implementation directly affects the state of national security in Ukraine and the implementation of the main functions of the state. The article summarizes the opinion of scientists about democratic civil control over the security and defense sector of the state in a democratic society as a restraining mechanism against the possibility of a military coup, establishment of a democratic regime of the junta, other usurpation of power, interference in the political process of the country from outside and hidden) or overt aggression, and is a kind of catalyst for public control. The importance of understanding and isolating the limits of intervention by non-state actors and the "sphere of touch" is emphasized – so that their actions do not threaten national security.

**Key words:** parliamentary control, civil control, parliament, state, functions of the state, European community, NATO.

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-12-12>

**Савка І.І.**

народний депутат України, полковник, учасник АТО, здобувач кафедри публічного управління та адміністрування Інститут підготовки кадрів Державної служби зайнятості України

**Постановка проблеми в загальному вигляді.** Перспективи входження України до ЄС та у військовий союз НАТО передбачає використання демократичних механізмів контролю над сектором безпеки і оборони (далі – СБіО), що включає силові та спеціальні структури держави з метою збереження позицій демократичного управління і як засторогу від тоталітаризму. Але Україна не має достатнього досвіду використання елементів та й системи такого контролю, який часто науковці та практики державного управління

«цивільним», адже питання демократичного цивільного контролю (далі – ДЦК) над армією, міліцією, КДБ у Радянському Союзі зазвичай не піднімалося, оскільки вважалося, що «народ і армія єдині», а в сутності ці структури контролювались ЦК КПРС та Компартиями так званих союзних республік. За часів тоталітаризму – панування радянської влади, а по суті Компартиїної диктатури, цікавість і намагання впровадження народного контролю в інституційній формі (наприклад, діяльність комітетів «Солдатських матерів», спілок ветеранів

тощо) до війська здебільшого засуджувалося, або просто ігнорувалося. Тому з радянського минулого Україна не має досвіду цивільного контролю військових (силових структур) формувань держави. Він почав сформуватись і проявляти лише в новітню добу української державності. Хоча в окремі періоди становлення Української державності певний контроль був, особливо за часів Гетьманщини та УНР. Для розробки ефективних механізмів запровадження і розвитку цивільного контролю над СБіО держави варто провести не лише дослідження зарубіжного досвіду але й вивчити наші тематичні історичні уроки з минулого державного будівництва.

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

Тематика дослідження ДЦК над СБіО держави є досить актуальною, і їй присвячено наукові праці багатьох науковців і практиків. Серед них – Л. Пашко [1], Л. Хомічак [1], П. Ворона [2; 3], О. Гриненко [4], М. Денежкін [4], Н. Плахотнюк [7], В. Смолянюка [8], Г. Ситник [9], М. Теплюк [10], М. Требін [11], М. Утяшев [12], А. Корнілаєва [12], Н. Черемісіна [13] та інші. Але в їх роботах основна увага приділена лише аналізу механізмів цивільного контролю і як рекомендації використовуються типові його моделі у європейських країнах. Тому тематика дослідження механізмів ДЦК потребує постійних наукових пошуків та досліджень.

**Мета статті** – аналіз останніх досліджень із проблематики парламентського контролю, як однієї з складових цивільного контролю над силовими структурами держави та елементу національної безпеки.

**Виклад основного матеріалу.** З початку незалежності Українська держава перед світовим товариством взяла на себе міжнародні зобов'язання встановити ДЦК над сектором безпеки і оборони держави. Зокрема про це йдеться у таких документах, як «Партнерство заради миру: Рамковий документ», «Хартія про особливе партнерство між Україною та НАТО», а також «Кодекс поведінки стосовно воєнно-політичних аспектів безпеки», затверджений на Будапештському саміті ОБСЄ у 1994 році. Сьогодні контроль над Збройними Силами України (ЗСУ) є важливим елементом системи військово-цивільних відносин та ключовим у стабілізації політичного життя країни. Серед основних функцій держави виокремлюємо *внутрішні та зовнішні*. До внутрішніх функцій належать: державне регулювання економіки, соціальна, культурно-виховна, охорона громадського порядку, захист існуючого суспільного ладу від внутрішніх деструктивних сил тощо.

До зовнішніх функцій належать: захист країни від зовнішньої агресії, захист державних інтересів на міжнародній арені за допомогою дипломатичної діяльності, розвиток співробітництва з іншими країнами світу тощо.

Для реалізації функцій держава створює спеціальні органи, які в сукупності утворюють структуру держави. Варто більш детально розглянути саме поняття силові та спеціальні структури держави. До структури держави входять: органи державної влади – законодавчої і виконавчої; органи охорони правопорядку та органи правосуддя (міліція, внутрішні війська, суд, прокуратура); органи, що забезпечують внутрішню безпеку країни (СБУ – служба безпеки України) та органи, що забезпечують зовнішню безпеку країни (армія, управління зовнішньої розвідки, митна служба, прикордонна служба). Останні другий, третій і четвертий елементи наведеної структури держави є так звані силові відомства і міністерства або силові та спеціальні структури держави. Всі вони входять в СБіО держави. Силові відомства і міністерства виділяються зі структури виконавчої влади в якості самостійних елементів держави на підставі їх особливої значущості для виконання основних функцій держави.

Одним з головних офіційних механізмів ДЦК над СБіО держави є парламентський контроль. Дослідженню парламентського контролю як однієї з провідних функцій українського парламенту присвячена наукова праця Н. Плахотнюк «Контроль як провідна функція українського парламенту (організаційний аспект)» у якій автор зазначає, що «...важливим моментом становлення парламентаризму є реалізація Верховною Радою України (ВРУ) контрольної функції. Це пов'язано з тим, що ця функція значною мірою опосередковує відносини між законодавчою і виконавчою владою. Український парламент має навчитися здійснювати контрольну функцію щодо органів виконавчої влади прозоро, ефективно та комплексно» [7, с. 441].

Парламентський контроль визначається як «...важлива функція ВРУ, що здійснюється безпосередньо парламентом, а також його органами, посадовими особами, народними депутатами України та спеціалізованими допоміжними інституціями – Уповноваженим ВРУ з прав людини і Рахунковою палатою та спрямована на перевірку законності, ефективності й доцільності дій і рішень органів і посадових осіб державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, з метою виправлення виявлених недоліків та недопущення їх у подальшому» [1, с. 163–164].



Автори М. Утяшев і О. Корнілаєва дають визначення парламентському контролю як «комплексу різних заходів, що здійснюються вищим законодавчим (представницьким) органом державної влади щодо постійного нагляду й перевірки діяльності системи, а також щодо усунення виявлених в результаті такої перевірки порушень і попередження можливих невідповідностей» [12, с. 30].

Нині, особливо після Революції гідності, коло активних учасників парламентського контролю різко розширюється, й до нього вже варто відносити ті об'єднання громадян, політичні партії, засоби масової інформації й конкретних громадян України, які зацікавлені в самому процесі й наслідках контролю. Підконтрольними об'єктами виступають органи державного управління, органи місцевого самоврядування та їх посадові особи, а також органи, підприємства, організації, установи, які створені в Україні або діють в межах її інтересів за кордоном. Громадяни України, а точніше їх права і обов'язки, також є об'єктами парламентського контролю.

Парламентський контроль над сферою безпеки і оборони – це сукупність контрольних та керівних заходів, які здійснюються відповідно до Конституції із залученням представницьких державних органів (разом із громадськими організаціями), спрямованих на здійснення контролю за виконанням положень оборонної доктрини держави, воєнної політики, за оптимальними і раціональними витратами бюджетних коштів, дотриманням прав і свобод військовослужбовців і цивільних фахівців, їх соціально-правового захисту з метою ефективного функціонування усієї системи оборони країни [11].

Встановлення та здійснення парламентського контролю за сферою безпеки й оборони є невід'ємною складовою процесів демократизації усього суспільства, важливий чинник регулювання цивільно-військових відносин, необхідна умова для європейської та євроатлантичної інтеграції. Варто відзначити значний інтерес науковців до проблем контролю за оборонною сферою, і, зокрема, до специфіки здійснення ДЦК (невід'ємною складовою якого є парламентський контроль). Вітчизняні науковці П. Ворона [2; 3], О. Гриненко [4], Г. Ситник [9], В. Смолянюк [8], М. Требін [11], Н. Череміскіна [12] обґрунтували доцільність встановлення ДЦК, проаналізували специфіку його реалізації, розглянули правові засади організації, механізми здійснення. Питання реалізації функції парламентського контролю розглядаються у науковій статті М. Теплюка. Автором зазначено, що парламентський кон-

троль може мати різний обсяг залежно від форми правління в державі, а також державотворчих традицій. Наголошено, що найбільш сильний парламентський контроль притаманний державам з парламентською формою правління та окреслено основні проблеми на шляху до посилення системи парламентського контролю в Україні, зокрема: «...парламентський контроль в існуючих умовах поділу влади, будучи одним із механізмів «стримувань і противаг» між гілками влади, не передбачає прямого втручання парламенту в безпосередню діяльність глави держави, державних органів. У демократичних державах парламентський контроль є механізмом реальної політики, у той час як в умовах авторитарних контрольні повноваження парламентів, по суті, виявляються фіктивними» [10, с. 463].

В українських реаліях, незважаючи на щорічні Послання Президента України ВРУ та періодичну звітність перед нею керівників силових структур, професор Г. Ситник у підручнику «Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади)» [9, с. 363–364], зазначив, що за європейськими стандартами парламентський контроль над СБіО є повноцінним, коли під час його законодавчих ініціатив постійно перебувають 5 основних напрямів управлінської діяльності безпекових та оборонних структур: політика, особовий склад (персонал), фінанси, діяльність, матеріально-технічне оснащення.

Перший напрям це право парламенту розглядати і затверджувати базові нормативно-правові акти: концепції, стратегії, державні програми. В Законі України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» така норма звужена до державних програм реформування і розвитку ЗСУ.

Другий напрям – це повноваження парламенту затверджувати план: управління людськими ресурсами (в тому числі й спосіб комплектування сил безпеки та оборони); чисельність особового складу всіх складових безпекового сектору держави; схвалювати призначення вищих військових керівників. В Україні ці повноваження обмежуються тільки законодавчим затвердженням чисельності особового складу СБіО країни, як правило, без участі в обговоренні з громадськістю та незалежними експертами і науково не обґрунтовані.

Третій напрям – це контроль над державним бюджетом. Важливою також залишається проблема вдосконалення бюджетного контролю

над СБіО з боку ВРУ, де на окрему увагу заслугове формування видатків для фінансування програм закупівлі основних видів озброєння і техніки та, що найголовніше, їх обов'язкове виділення протягом відповідного бюджетного періоду. Йдеться про так звані захищені статті у державному бюджеті країни.

Четвертий напрям – це право парламенту на розслідування у випадку помилкової або невдалої діяльності виконавчої влади. В діяльності українського парламенту практики такого контролю, на жаль, немає.

П'ятий напрям передбачає причетність парламенту до питань матеріально-технічного переоснащення силового сегменту держави на рівні уточнення потреб у новому оснащенні та урядових рішень відносно контрактів щодо закупівлі і продажу [1]. Контроль з боку парламенту спирається, насамперед, на конституційні повноваження ВРУ, які визначені статтею 85 Конституції [7]. Загалом, ВРУ визначає політику і основи нацбезпеки; визначає структуру, чисельність, функції та бюджети (постатейно) ЗСУ та інших збройних формувань; визначає основи правового і соціального захисту військовослужбовців; затверджує на посаді міністра оборони; розглядає стан і доцільність використання бюджетних коштів виділених на потреби національної оборони; визначає порядок збереження державної таємниці при інформуванні громадян про діяльність військової організації; визначає правовий режим державного кордону; визначає правовий режим воєнного і надзвичайного стану і затверджує укази президента про введення надзвичайного та воєнного стану і про мобілізацію; оголошує за поданням президента стан війни і миру і схвалює рішення президента про використання ЗСУ та інших військових формувань у разі збройної агресії; схвалює рішення про надання військової допомоги іншим державам і направлення підрозділів ЗСУ до інших держав; дає згоду про обов'язковість міжнародних договорів України які стосуються воєнної організації.

У здійсненні контрольних функцій ВРУ її можливості підсилюють Рахункова палата України в частині контролю за використанням бюджету і Уповноважений ВР з прав людини в частині контролю за дотриманням прав людини. Рахункова палата як орган контролю з боку ВРУ діє на підставі статті 98 Конституції і відповідного закону про Рахункову палату. Її завдання – контроль за надходженням коштів до бюджету і за їх використанням. Рахункова палата має доступ до всіх без винятку документів, що стосуються використання бюджетних грошей, зокрема і секретним. Рахункова

палата регулярно звітує ВРУ і Президенту про результати контролю (аудиту), аналізує для ВРУ проект закону про державний бюджет, щоквартально інформує ВРУ про стан виконання закону про держбюджет і подає пропозиції щодо усунення виявлених недоліків. Глава і 8 членів Рахункової палати призначаються Верховною Радою України.

Уповноважений ВРУ з прав людини (омбудсмен) теж є суб'єктом контролю з боку ВРУ за збройними силами та іншими збройними формуваннями. Він діє на підставі статті 101 Конституції України та відповідного закону про уповноваженого ВРУ з прав людини. Омбудсмен здійснює контроль за дотриманням конституційних прав і свобод людини. Ці питання особливо важливі в контексті діяльності збройних формувань, які реалізують право держави на насильство. Уповноважений призначається на посаду ВРУ шляхом таємного голосування строком на п'ять років і його повноваження не можуть бути припинені раніше цього терміну ні під час розпуску ВРУ, ні під час введення воєнного чи надзвичайного стану. Омбудсмен діє незалежно, має імунітет і відповідні повноваження. Він має право бути негайно прийнятим будь-яким представником державної влади, зокрема Президентом і Главою ВРУ, може отримати доступ до будь-яких документів, навіть секретних, і на будь-який об'єкт (військову частину) та на будь-який захід. Омбудсмен робить щорічний звіт ВРУ про стан захисту прав людини в Україні, а так само може робити за потреби спеціальні доповіді.

Найбільш діючою функцією впливу з боку ВРУ є законотворча функція. Рада приймає закони, що стосуються національної оборони і використання збройних сил, військових формувань і у такий спосіб контролює їх. Однак якість цих законів часто виявляється незадовільним. Перш за все це обумовлено недостатньою компетентністю народних депутатів в питаннях забезпечення національної безпеки і оборони. Консультативну допомогу в здійсненні своїх функцій повинні їм надавати як штатні радники ВРУ, так і свої власні експерти. Основним комітетом ВРУ, відповідальним за безпосередній контроль за сектором безпеки та оборони є парламентський Комітет із питань національної безпеки і оборони. До повноважень Комітету входять такі питання: національна безпека України; правовий режим державного кордону, воєнного і надзвичайного стану; оборонно-промисловий комплекс, державна система страхового фонду документації, військово та військово-технічне співробітництво України з іншими державами,

а також її участь в міжнародних миротворчих операціях; державна політика в сфері оборони; боротьба з тероризмом; здійснення, зокрема парламентського, контролю над Воєнною організацією держави; військова служба, ЗСУ та питання їхнього реформування; військові формування, створені відповідно до ЗУ; альтернативна (невійськова) служба; соціально-правовий захист військовослужбовців та членів їхніх сімей; військова наука і освіта; державна система спеціального зв'язку.

У складі комітету створено 5 підкомітетів: із питань військової безпеки і оборони; з питань військово-промислового комплексу та військово-технічного співробітництва; з питань соціального і правового захисту військовослужбовців та членів їх сімей; із питань державної безпеки; з питань безпеки державних інформаційних систем; із питань ефективності використання бюджетних коштів. Також окремі контрольні функції щодо сектору безпеки та оборони можуть здійснювати в частині своєї компетенції Комітет з питань бюджету (підкомітет із питань державного фінансового контролю та діяльності Рахункової палати), Комітет у закордонних справах, Комітет у справах ветеранів, учасників бойових дій, учасників антитерористичної операції і людей з інвалідністю, Комітет із питань запобігання корупції. Комітети на своїх засіданнях аналізують законопроекти і хід виконання вже ухвалених законів і постанов у сфері національної безпеки і оборони; вносять на розгляд ВРУ, Президента, Кабінету Міністрів пропозиції щодо усунення виявлених проблем.

Усі народні депутати отримують доступ до державної таємниці автоматично при входженні на посаду без оформлення допуску. Відповідно до законодавства про статус народного депутата члени Комітету з питань національної безпеки і оборони для отримання інформації щодо діяльності ЗСУ і інших збройних формувань роблять депутатські запити і депутатські звернення. Також депутати мають право безперешкодного відвідування будь-якого об'єкта (органу або підприємства) незалежно від ступеня його закритості (режиму секретності). Для розслідування питань, що становлять суспільний інтерес, у ВРУ може бути створена тимчасова слідча комісія.

Отже, місце парламентського контролю в системі державного управління зумовлено статусом суб'єкта контролю – представницького органу держави. Це дає підстави для визначення парламентського контролю як вищої форми контрольної діяльності в державі, яка виходить за межі державного контролю як функції державного управління.

Сьогодні межі парламентського контролю в системі державного управління закінчуються там, де починаються повноваження оперативної й виконавчо-розпорядчої діяльності, а також повноваження судової влади щодо здійснення правосуддя, втручатися у які відповідно до принципу поділу влади законодавча влада не має права.

Відповідно, сутність парламентського контролю полягає у здійсненні комплексу заходів щодо забезпечення законності в діяльності органів виконавчої влади, аналізі практики реалізації законодавства, а також досягненні злагодженої роботи державного механізму й запобіганні порушенням прав і свобод людини і громадянина. Парламентський контроль залишається слабким і малоефективним. Парламент може впливати лише на призначення міністра оборони і міністра внутрішніх справ та Голови СБУ, хоча, після їх призначення, системного контролю за ними вже немає. А на призначення їх заступників, а також керівників служб та інших військових формувань український парламент впливу не має взагалі. Комітету ВРУ з питань розвідки до цього часу не створено, системно контролювати розвідувальні органи та системно лобювати інтереси розвідників Служби зовнішньої розвідки, Головного управління розвідки Міністерства оборони та інших відомств у ВРУ немає кому.

Питання призначення цивільного керівництва міністерства оборони черговий раз планується на майбутнє. Отже, зберігається тенденція неготовності демократично обраних політиків брати на себе безпосередню відповідальність за керівництво обороною країни. При цьому, СОБ визначає, що: «Для узгодження з євроатлантичними нормами та стандартами до кінця 2018 року Україна посилить цивільний контроль над ЗСУ через Міністра оборони України та Міністерство оборони України, в тому числі шляхом призначення цивільних Міністра оборони, його заступників та Державного секретаря Міністерства оборони України».

Парламентський контроль повинен здійснюватися в напрямі вирішення в державі таких основних завдань: недопущення та припинення порушень Конституції, законів України, інших нормативно-правових актів, регламентуючих застосування ЗСУ; доведення органам державної влади та громадським інститутам суспільства повної, достовірної та оперативної інформації про відповідність Конституції стану та діяльності ЗСУ; створення законодавче визначеного механізму цивільно-військових відносин щодо забезпечення пріоритетів політичних підходів з питань військового

будівництва та розвитку, а також у прийнятті рішень використання військових формувань; збалансованість економічних можливостей держави, бюджетних асигнувань на оборону та реальних потреб військових формувань для надійного забезпечення оборони країни; підтримка політичної стабільності українського суспільства в напрямі невтручання, виключення можливості застосування військових формувань у суспільно-політичних процесах; урахування пропозицій, громадської думки з питань діяльності військового управління та посадових осіб у сфері оборони країни, а також з питань захисту соціальних, економічних, політичних та особистих прав і інтересів військовослужбовців, цивільного персоналу.

**Висновки.** Наголошуємо, що якраз на парламент покладена основна місія ДЦК над СБіО держави які він створює, призначає керівництво і контролює їхню діяльність. Ефективність його здійснення безпосередньо впливає на стан національної безпеки в Україні та реалізація основних функцій держави. Адже якраз ці структури реалізують антикорупційну політику, яка сприяє або паралізує здійснення інших функцій. На думку науковців, ДЦК над СБіО держави у демократичному суспільстві є стримуючим механізмом від можливості військового перевороту, встановлення недемократичного режиму «хунти», іншої узурпації влади, втручання в політичний процес країни ззовні та прихованої (гібридної) чи відкритої агресії, а також є свого роду поштовхом для громадського контролю, але варто знати межі втручання недержавних структур і «сфери дотику» – щоб їхні дії не загрожували національній безпеці.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Адміністративна процедура та контроль за діяльністю адміністративних органів в Угорщині, Польщі, Болгарії, Естонії та Албанії / пер. з фр. Л.А. Пашко, Л.А. Хомічак. Київ : Вид-во УАДУ, 1999. 236 с.
2. Ворона П.В. Інститут цивільного контролю над силовими структурами держави як фактор євроатлантичної інтеграції. *Актуальні проблеми європейської та євроатлантичної інтеграції* : матеріали

15-ї регіон. наук.-практ. конф., м. Дніпро, 17 травня 2018 р. / за наук. ред. Л.Л. Прокопенка. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2018. С. 248–252.

3. Ворона П.В. Цивільний контроль над силовими структурами держави: проблематика співвідношення політики та управління. *Взаємозв'язок політики і управління: теоретичний і прикладний аспект* : матеріали круглого столу / за заг. ред. О.Б. Кіреєвої. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2018. С. 29–34.

4. Гриненко О.І., Дєнежкін М.М. Проблеми формування цивільно-військових відносин в Україні. *Наука і оборона*. 2002. № 2 С. 36–40.

5. Демократичний цивільний контроль у світі. *Проектний Офіс Реформ Міністерства оборони України*. URL: <http://civilian.defense-reforms.in.ua>.

6. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.

7. Плахотнюк Н.Г. Контроль як провідна функція українського парламенту (організаційний аспект). *Парламентаризм в Україні: теорія та практика* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 10-й річниці з дня проголошення незалежності України, м. Київ, 26 червня 2001р. / Верховна Рада України ; Ін-т законодавства. Київ, 2001. С. 441–446.

8. Політологія : підручник для курсантів вищих військових навчальних закладів Збройних Сил України / за заг. ред. В.Ф. Смолянюка. 1-е вид. Вінниця : Нова книга, 2002. 446 с.

9. Ситник Г.П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади) : підручник. Київ : НАДУ, 2012. 544 с., С. 363–364.

10. Теплюк М.О. Парламентський контроль – одна з основних функцій парламенту України. *Парламентаризм в Україні: теорія та практика* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 10-й річниці з дня проголошення незалежності України, м. Київ, 26 червня 2001 р. / Верховна Рада України ; Ін-т законодавства. Київ, 2001. С. 463–468.

11. Требін М.П. Армія та суспільство: соціально-філософський аналіз взаємодії в умовах трансформації : монографія. Харків : Видавничий дім «Інжек», 2004. 404 с.

12. Утяшев М.М., Корнилаєва А.А. Контрольные функции региональных парламентов: сравнительный анализ. *Право и политика*. Москва, 2001. № 1. С. 29–32, 30.

13. Череміска Н.В. Цивільний контроль над воєнною організацією держави. *Нова політика*. 2002. № 2. С.42–45.

## ЕФЕКТИВНІСТЬ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ГАРАНТІЙ У ЗБРОЙНИХ СИЛАХ УКРАЇНИ ДЛЯ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

### EFFECTIVENESS OF PUBLIC POLICY MECHANISMS OF SOCIO-ECONOMIC WARRANTIES IN THE ARMED FORCES OF THE UKRAINE FOR MILITARY SERVANTS ON MODERN STAGE

Проаналізовано процеси надання соціально-економічних гарантій військовослужбовцям під час їх постійного перебування в середовищі української армії. Сутність соціально-економічних гарантій військовослужбовців переважно розкривається в контексті практик соціального захисту та гуманізму державної влади. Задоволення даних базових груп потреб дозволяє оцінювати ефективність не лише соціальних гарантій, а й усієї системи соціалізації військовослужбовців. Через систему соціально-економічних гарантій військовослужбовцям гарантується не лише комплекс заходів соціальної підтримки та компенсацій, а й реалізуються соціальні проекти, що забезпечують достойні умови проходження військової служби. Соціальний захист військовослужбовців характеризується системою соціально-економічних гарантій, що забезпечують відповідний соціально-економічний комплекс пільг. Соціальний потенціал військовослужбовців характеризує створений комплекс конкретизованих навичок і військових здібностей, які необхідні й повинні бути використані у процесі здійснення службової діяльності. Досліджено особливості актуального соціального стану військовослужбовців під час проходження служби у Збройних Силах України. Соціально-економічні гарантії військовослужбовців є не лише конкретизованою формою прояву державних мінімальних соціальних стандартів життєдіяльності військовослужбовця, а й визначають основні напрями реалізації їхнього соціального захисту. Дані гарантії є основними елементами системи соціального захисту військовослужбовців у наш час. Соціально-економічні гарантії мають розглядатися як механізми забезпечення, військовослужбовців, як окремої професійної групи, що уособлюють якісну характеристику загального переліку соціальних пільг. В умовах трансформації громадянського суспільства створюються передумови оновлення всієї системи соціального захисту населення, забезпечення соціально необхідних умов відновлення військового потенціалу. Формування диспропорцій в системі стимулювання праці військовослужбовців веде до зростання соціальної напруженості у військових організаціях, гальмування процесів саморозвитку військовослужбовців. Державна система соціальних пільг у нових умовах повинна забезпечувати не лише збереження, а й стійке зростання соціально-економічних умов спокійного розвитку військовослужбовців. З'ясовано необхідність удосконалення механізмів державного політичного економічного забезпечення військової служби на сучасному етапі. Соціальний захист не обмежується лише системою пільг, він доповнюється системою гарантій, спрямованих на подолання ризиків діяльності, здійснення мотивації якісного виконання службових функцій. Соціально-економічні параметри відображають

не лише рівень мінімального матеріального забезпечення військовослужбовців, а й відповідність характеру і діапазону виконуваних дій військовослужбовців. Оцінка соціально-економічних гарантій визначається через аналіз процесів досягнення результатів гарантування захисту, підвищення ефективності державної соціальної політики. Вона повинна оцінюватися в результаті аналізу системи гарантій рівня державного забезпечення умов життєдіяльності військовослужбовців. При цьому мінімально необхідний рівень задоволення біологічних потреб може оцінюватися через аналіз рівня забезпечення гарантій за переліком мінімальних соціальних стандартів.

**Ключові слова:** соціально-економічні гарантії, сучасний етап, механізми державної політики, військовослужбовці, ефективність, Збройні Сили України.

The processes of providing social and economic guarantees to servicemen during their permanent stay in the Ukrainian army are analyzed. An analysis of the provision of housing for certain privileged categories of citizens, in particular, combatants and persons equated to them, participants in the war, servicemen, suggests that these categories of citizens have significant problems with the realization of their right to housing. Improvement of mechanisms for the formation and implementation of state policy in the area of realization of housing rights of Ukrainian citizens should provide for the establishment of stable financial flows in the form of investment in construction with the aim of increasing coordination between the pace of formation of the mortgage and real estate market. The peculiarities of the actual social status of servicemen during their service in the Armed Forces of Ukraine are investigated. In the process of socialization of a serviceman, the social formation and development of the personality occurs, the formation of an almost new complex multi-level hierarchical system of various values that regulate its behaviour and activity, depending on the features of the social adaptation to it. Socialization of the servicemen is understood as a complex social process of mastering by a person of new system of knowledge, and, as well, improving and adaptation to the changed social environment of already known systems of knowledge, standards and values, in the conditions of social influence that allow him to function as a full member of civil society. Despite the growth of social tension and dissatisfaction in the military environment, the decline in the prestige of military service and the authority of the profession of defender of the Fatherland, thousands of young officers want to devote their lives to serving their people and the state. If this state does not care about their proper and comprehensive social protection, then it will not be any more sense to speak not only about the combat capability of the troops and the defense capability of the state, but also about the existence of the Ukrainian army.

УДК 351.778.532:347.257:332.82  
DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-12-13>

**Саніра В.С.**

аспірант кафедри публічного управління та адміністрування Львівський національний університет ветеринарної медицини та біотехнологій імені С.З. Гжицького

*The necessity to improve the mechanisms of state policy of economic provision of military service at the present stage has been clarified. The variety of mechanisms for using the funds provided by the state budget under the relevant budget program, the main spending units and responsible implementers of the budget program, budget managers of the lower level, and objects for the purchase of which may be sent to the budget funds causes the inconvenience of purchasing housing for the specified category citizens, and difficulties in purchasing housing for different budget programs in one residential building. It is necessary to rethink the social values and to determine the quality of the activities of such a social and professional group, as the army officers; they are not only subjects of professional activity, but also active participants of all state changes. At the same time, their professional socialization is a key factor that directly influences the development of benchmarks and*

*standards of behaviour and the activity of officers. It is also important that in the conditions of an acute economic crisis and limited resources, the cost of military activities has become one of the priorities. In the process of socialization of a serviceman, the social formation and development of the personality occurs, the formation of an almost new complex multi-level hierarchical system of various values that regulate its behaviour and activity, depending on the features of the social adaptation to it. Socialization of the servicemen is understood as a complex social process of mastering by a person of new system of knowledge, and, as well, improving and adaptation to the changed social environment of already known systems of knowledge, standards and values, in the conditions of social influence that allow him to function as a full member of civil society.*

**Key words:** socio-economic guarantees, current stage, mechanisms of state policy, servicemen, efficiency, Ukrainian Armed Forces.

**Постановка проблеми в загальному вигляді.** Соціально-економічні гарантії та механізми соціальної політики держави потрібно розглядати як найважливіші елементи системи соціального захисту військовослужбовців. Соціально-економічні гарантії військовослужбовців є не лише конкретизованою формою прояву державних мінімальних соціальних стандартів життєдіяльності військовослужбовця, а й визначають основні напрями реалізації їхнього соціального захисту. Дані гарантії є основними елементами системи соціального захисту військовослужбовців у наш час. Соціально-економічні гарантії мають розглядатися як механізми забезпечення, військовослужбовців, як окремої професійної групи, що уособлюють якісну характеристику загального переліку соціальних пільг.

Сутність соціально-економічних гарантій військовослужбовців переважно розкривається в контексті практик соціальної відповідальності та гуманізму державної влади. Задоволення даних базових груп потреб дозволяє оцінювати ефективність не лише соціальних гарантій, а й усієї системи соціалізації військовослужбовців. Соціально-економічні гарантії спрямовані не лише на підтримку населення та усунення негативних наслідків нерівності у суспільстві, а й на підвищення ефективності соціальної інтеграції різних груп соціуму. Важливою є сутність соціального захисту як соціального інституту, що розкриває процеси розробки та поняття соціально значущих норм на основі уточнених мінімально необхідних індивідуальних потреб військовослужбовців.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У межах аналізованих підходів можна помітити, що дослідники розглядають державну соціальну політику як широкий комплекс

організаційної дії, що спрямована на соціальний захист населення. Соціально-економічні гарантії військовослужбовців повинні визначатися як діяльність держави, що спрямована на реалізацію соціального захисту, що здійснюється через досягнення відповідного рівня гарантій. Соціально-економічні гарантії військовослужбовців мають характеризуватися показниками соціальної захищеності, як результату забезпечення соціально-економічних інтересів, прав і свобод військовослужбовців.

Дослідники приходять до висновку, що система соціального захисту в умовах соціально-економічних трансформацій залучена в систему ринку і є його невід'ємним елементом [4, с. 45]. Державна соціальна політика традиційно розглядається, як система державних, галузевих, організаційних та цілеспрямованих дій з регулювання соціально-економічних відносин, що складаються між різними соціальними групами соціуму. Реалізується ця політика через механізми державного регулювання соціально-економічних відносин між соціальними групами, а також через активізацію процесів соціалізації. Державна соціальна політика забезпечує соціальний захист суспільно прийняттого і бажаного рівня матеріального, а також соціального благополуччя військовослужбовців.

**Мета статті** – обґрунтувати необхідність підвищення ефективності державної політики соціально-економічних гарантій військовослужбовцям у Збройних Силах України на сучасному етапі.

**Виклад основного матеріалу.** Соціально-економічні гарантії військовослужбовця це, перш за все, комплекс прав, які надаються військовослужбовцям відповідними державними структурами [2, с. 54]. Військовослужбовцям переважно надається соціальний захист не у

формі соціальних пільг, а у формі державних соціально-економічних гарантій. Останні спрямовуються не лише на протидію соціальним ризикам, але і на створення оптимальних умов відновлення і саморозвитку, мотивацію службової діяльності. Цей перелік гарантій військовослужбовцям необхідно розглядати як інструменти, засоби, методи, а також механізми реалізації соціальних функцій держави.

Соціальний захист військовослужбовців уособлюється у вигляді набору матеріальних, а також юридичних засобів, спрямованих на забезпечення реалізації конституційних прав військовослужбовця. Соціально-економічні гарантії військовослужбовців є сукупністю норм, що забезпечують реалізацію законодавчо закріплених соціальних прав, можливості користування встановленими законом свободами. Ці гарантії необхідно розглядати як матеріальні, соціальні, духовні та правові умови, що забезпечують не лише можливість відтворювати людський потенціал військовослужбовця, а й використовувати встановлені законодавством права і свободи. Соціальні-економічні гарантії визначаються можливостями громадянського суспільства відповідно до досягнутого економічного рівня, наявності матеріальних ресурсів для їх підтримки та реалізації.

Соціально-економічні гарантії надаються державою, відомчими структурами та військовими організаціями, вони спрямовані на дотримання соціальних прав військовослужбовця. В рамках даного підходу соціальні гарантії військовослужбовців повинні реалізуватися механізмами державного регулювання. Соціальний захист військовослужбовців здійснюється в рамках прийнятої системи соціальних гарантій, визначених, як сукупність матеріальних, організаційних, економічних механізмів, що забезпечують їх права. Це державні зобов'язання перед військовослужбовцями, взяті суспільством на себе і спрямовані на забезпечення необхідних умов життєдіяльності та відтворення їх духовного і фізичного потенціалу.

Державна соціальна політика в даному контексті є процесом соціально-економічного регулювання, що здійснюється в результаті реалізації управління, спрямованого на забезпечення гарантій для військовослужбовців. Соціально-економічні гарантії військовослужбовців необхідно розглядати як державний механізм утримання їх прав у суспільстві в цілому і у військових організаціях зокрема [6, с. 21]. Система соціального захисту військовослужбовців полягає у здійсненні державної діяльності, спрямованої на реалізацію

комплексу завдань, пов'язаних із підтримкою та реалізацію соціально-економічних гарантій. Ці гарантії спрямовані на забезпечення прав військовослужбовців та на створення умов відновлення професійної діяльності, підтримки їх власної гідності та статусу в суспільстві.

Через систему соціально-економічних гарантій військовослужбовцям гарантується не лише комплекс заходів соціальної підтримки та компенсацій, а й реалізуються соціальні проекти, що забезпечують достойні умови проходження військової служби. Соціальний захист військовослужбовців характеризується системою соціально-економічних гарантій, що забезпечують відповідний соціально-економічний комплекс пільг. Отож, соціальний потенціал військовослужбовців характеризує створений комплекс сукупних знань, умінь, здоров'я, культури і моральності, а також конкретизованих навичок і військових здібностей, які необхідні й повинні бути використані у процесі здійснення службової діяльності.

В умовах трансформацій громадянського суспільства створюються передумови оновлення всієї системи соціального захисту населення, забезпечення соціально необхідних умов відновлення військового потенціалу. Формування диспропорцій в системі стимулювання праці військовослужбовців веде до зростання соціальної напруженості у військових організаціях, гальмування процесів саморозвитку військовослужбовців. Державна система соціальних пільг у нових умовах повинна забезпечувати не лише збереження, а й стійке зростання соціально-економічних умов споживчого розвитку військовослужбовців. В умовах соціально-економічної реформи суспільства актуальними є удосконалення гарантій, що забезпечують стабілізацію доходу, матеріального і нематеріального забезпечення військовослужбовців.

Сучасна система соціально-економічних гарантій військовослужбовців регулює процеси соціальної підтримки даної групи населення за напрямками, доходу, охорони здоров'я та освіти. Ефективний механізм даних гарантій визначає можливість доступу військовослужбовців до матеріальних, інформаційних, освітніх ресурсів [1, с. 24]. На сучасному етапі соціально-економічних реформ не лише конкретизуються параметри, система соціальних пільг, а й визначаються основні їх напрямки, формуються самостійні вектори соціального захисту військовослужбовців. Підтримка стабільного соціально необхідного рівня військовослужбовців визначає умови їх якості життя, добробуту, а значить і споживчих потреб військовослужбовця.

Державні соціально-економічні гарантії поширюються на всі важливі для військовослужбовця блага і послуги, як мінімального рівня фінансової підтримки, житла, освіти, послуг системи охорони здоров'я. Соціально-економічні гарантії є основною умовою стабільності не лише окремих військовослужбовців, але й усієї системи військової організації в державі. Дані гарантії військовослужбовців мають бути спрямовані на підтримку відповідного матеріального рівня військовослужбовця, що у свою чергу створює об'єктивні умови для соціальної стабільності.

Військово-армійські організації обумовлені зв'язками, залежностями, відносинами, і як цілісні комплекси динамічно функціонуючих факторів, спрямовані на досягнення економічних та соціальних цілей, реалізації соціального захисту військовослужбовців. Впровадження практик соціально-економічних гарантії на рівні окремої військової організації не лише забезпечує стабільний розвиток військовослужбовців, а й є результатом сформованої соціальної потреби військової організації мати кваліфікований кадровий потенціал. У період реформ державна система соціально-економічних гарантії характеризується як суспільно-владна модель, реформи відрізняються різким зниженням привабливості служби в збройних силах, статус військовослужбовця невисокий, соціальні гарантії обмежені та постійно піддаються трансформаціям не завжди на користь військовослужбовців.

Здійснюється не лише перехід до динамічного розвитку, зміцнення економіки, а й активно оновлюються вектори розвитку громадянського суспільства [5, с. 67]. Сучасний рівень розвитку інституту соціально-економічних гарантії військовослужбовців є результатом функціонування військової організації і життєдіяльності військовослужбовців з відображенням реформ громадянського суспільства в цілому. Сучасні умови реформування української армії передбачають необхідність формування моделі новітніх соціально-економічних гарантії військовослужбовців, це є результатом реформи всієї системи соціального захисту.

У соціальній економіці розвинених країн військово-професійний вибір і реалізація військової служби дає змогу досягти істотного зростання рівня життя, отримати комплексні соціальні гарантії більш високого рівня в порівнянні з іншими категоріями населення. Це дає можливість державі забезпечити умови, що дозволяють військовослужбовцям не лише сумлінно виконувати обов'язки військової служби, а й отримувати високий рівень

доходу, послуги охорони здоров'я та освіти. Формування соціально-економічних гарантії для військовослужбовців є процесом, що реалізується в системі соціально-економічного розвитку громадянського суспільства.

Система соціально-економічних гарантії для військовослужбовців розвивається і оновлюється в результаті врахування інтересів суспільства, яке залежне і взаємопов'язане з динамікою господарського розвитку держави. В результаті ефективної державної соціальної політики доповнюються і збагачуються соціальні-економічні гарантії військовослужбовців, формується належний рівень соціальних стандартів їх життєдіяльності. Це призводить до розвитку соціально-економічних гарантії для військовослужбовців та підвищення рівня інтеграції організаційних систем, військовослужбовців і громадського суспільства в цілому. Усі типи соціально-економічних гарантії спрямовані на забезпечення прийнятих і діючих державних стандартів, тобто на забезпечення необхідного матеріального стандарту життя військовослужбовців.

Соціальні гарантії забезпечують умови розвитку потреб і здібностей, умов професійного зростання, оновлення всієї системи життєдіяльності військовослужбовця. Система цих гарантії формує додаткові компоненти, що визначають захисні функції держави і кожної окремої воєнізованої організації. Гарантії задоволення освітніх потреб військовослужбовців сприяють підтримці умов освітнього відтворення їх потенціалу. Підтримка освітніх практик на певному рівні сприяє оптимізації процесів, спрямованих на формування освітнього потенціалу військовослужбовця.

Соціально-економічні гарантії в галузі охорони здоров'я сприяють підтримці нормальних умов фізичного відтворення військовослужбовця, сприяють стабілізації відновлення його функціональних здібностей. Реалізація соціально-економічних гарантії для військовослужбовця повинна приводити до розвитку демократичних прав і свобод їх діяльності. У результаті розвитку їх особисті службові здібності в цілому інтегруються, стають більш стабільно відтвореними і однорідними. Інтегрується вся система гарантії військовослужбовців, створюються умови відновлення і саморозвитку їхнього потенціалу. Процес забезпечення розвитку потенціалу військовослужбовців розглядається як одна з цілей функціонування системи соціально-економічних гарантії військовослужбовців.

Соціально-економічні гарантії є механізмом забезпечення соціальних прав, стабілізації умов взаємодії населення і військовос-



лужбовців. Система соціально-економічних гарантій військовослужбовців є комплексом, що відображає діяльність соціальних інститутів, спрямовану на реалізацію захищеності та стандарти, що забезпечують гарантії та права, дозволяють їм підтримувати нормальні умови життєдіяльності, відтворювати власний людський потенціал. Соціальний захист здійснюється через розроблення і законодавче закріплення соціально-економічних гарантій, які одночасно є передумовою і базою забезпечення процесів відновлення і розвитку потенціалу військовослужбовців, створення рівних умов для членів окремих військових організацій та суспільства загалом.

Державні соціально-економічні гарантії при стратегічному розгляді не лише спрямовані на забезпечення стандартів життєдіяльності, а й визначають зростання ефективності діяльності військовослужбовців. Вони забезпечують стійкість процесів накопичення суспільних цінностей, стабільність перспективного соціально-економічного розвитку військових структур. Соціально-економічні гарантії конкретизуються в нормах соціальної підтримки та компенсацій, вони розширюють використання діяльних професійних можливостей військовослужбовців у стратегічній перспективі. Дані гарантії спрямовані на забезпечення стабільності функціонування військовослужбовця в поточному періоді та на забезпечення можливості підвищення фізичних та інтелектуальних даних.

Це уособлює процес конструювання послідовних прогресивних змін, що забезпечують розвиток фізичних і духовних сил військовослужбовців, вони мають отримувати додаткові матеріальні виплати, які постійно збільшуються щодо інфляційних змін. Соціальний захист військовослужбовців покликаний реалізувати компенсаційну функцію за базовими показниками повністю, а по інших напрямках частково. Система соціального захисту покликана здійснювати регулятивний вплив на професійну діяльність, вдосконалювати соціально-економічні відносини військовослужбовців [3, с. 19]. Ця функція, реалізується через конституційні механізми права на освіту, відпочинок, медичне обслуговування, право на соціальні послуги та соціальне забезпечення. У контексті реалізації соціальних-економічних гарантій також створюються необхідні умови для соціалізаційної діяльності військовослужбовців, здійснюється часткове стимулювання ініціативи, активної позиції.

Соціально-економічні гарантії покликані не лише забезпечити нормальні умови життєдіяльності військовослужбовців, а й забез-

печити відновлення фізичного та освітнього потенціалу, визначити напрямки і можливість розвитку професійних даних військовослужбовців як суб'єктів військової організації. У сучасних умовах необхідно розробляти комплексну систему оцінки соціально-економічних гарантій військовослужбовців спрямованих на соціальний захист, оцінку фінансових, організаційних, соціальних та стимулюючих заходів, що проводяться військовими організаціями з метою забезпечення і створення військовослужбовцям необхідних умов для якісного виконання своїх обов'язків.

Ця група гарантій повинна забезпечити соціально значимий процес фізичного відновлення потенціалу військовослужбовців, а оцінка доступу до освітніх послуг здійснюється в результаті аналізу практик нарощення знань, професійних умінь, навичок, а також здібностей застосовування людського потенціалу в діяльних практиках. Ці процеси проявляються у формалізації освітніх послуг у вигляді отримання військовослужбовцем ознак зростання освітнього потенціалу. Оцінка гарантій доступу до освітніх послуг не може обмежуватися лише аналізом практик, вона повинна будуватися ще й на дослідженні тенденцій розвитку освітнього простору, оцінки фактів вдосконалення цінностей.

Соціальні гарантії збереження і розвитку здоров'я є стрижневою основою відновлення фізичних даних в цілому і фізичного потенціалу військовослужбовців зокрема, держава повинна гарантувати можливість військовослужбовцю відтворювати своє здоров'я. Уявлення про здорову особистість уособлюється як певний соціальний стандарт, на який орієнтується діюча система соціальних гарантій. Ця система на отримання послуг охорони здоров'я постійно трансформується і оновлюється разом з розвитком суспільства та військової організації. Соціально-економічні гарантії гарантують можливість військовослужбовцю відтворювати своє здоров'я, будуються на принципі цінностей в загальноприйнятому соціально-економічному просторі.

Ефективність системи соціально-економічних гарантій на отримання послуг соціального обслуговування військовослужбовців прийнято оцінювати за показниками підтримки загальної системи життєдіяльності та розвитку соціального потенціалу військовослужбовця. Ці гарантії покликані забезпечити можливість відтворення здоров'я як системної характеристики якісного стану фізичного потенціалу військовослужбовця. Даний комплекс соціальних гарантій покликаний удосконалювати процес розвитку соціального капіталу, створювати

сприятливе середовище життєдіяльності військовослужбовця в цілому.

**Висновки.** Військова організація конструює зростання потенціалу своїх службовців завдяки оптимізації системи соціального захисту, а також трансформації соціально-економічних гарантій. Соціальний захист не обмежується лише системою пільг, він доповнюється системою гарантій, спрямованих на подолання ризиків діяльності, здійснення мотивації якісного виконання службових функцій. Соціально-економічні параметри відображають не лише рівень мінімального матеріального забезпечення військовослужбовців, а й показують відповідність характеру і діапазону виконуваних дій військовослужбовців, а також їх характеру і обсягу.

Оцінка соціально-економічних гарантій визначається через аналіз процесів досягнення результатів гарантування захисту, підвищення ефективності державної соціальної політики. Вона повинна оцінюватися в результаті аналізу системи гарантій рівня державного забезпечення умов життєдіяльності військовослужбовців. Формування необхідного доходу військовослужбовця створює умови дотримання базових соціальних прав і забезпечує мінімальний рівень задоволення потреб, спрямованих на відновлення їх фізичного та інтелектуального потенціалу. При цьому мінімально необхідний рівень задоволення біологічних потреб може оцінюватися через аналіз рівня забезпечення гарантій за переліком мінімальних соціальних стандартів.

Широкий комплекс оцінки соціально-економічних гарантій повинен включати в себе аналіз практик захисту найважливіших прав

особистості на отримання та використання житла, забезпечення повноцінного відпочинку, надання якісних медичних і освітніх послуг. Ці гарантії охорони життя і здоров'я, матеріального забезпечення уособлює основний регулятор суспільних відносин, застосовуваний в межах того чи іншого рівня розвитку соціального захисту військовослужбовців. Соціально-економічні гарантії фіксуються на законодавчому рівні в системі адміністративних положень організаційних структур, визначають форми і якісні характеристики соціального захисту військовослужбовців. Отже, формування системи соціального захисту військовослужбовців здійснюється шляхом впровадження суспільно необхідних параметрів соціальних гарантій.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Дзюндзюк В. Зміна ролі держави в умовах глобалізації. *Теорія та історія державного управління*. Харків, 2011. № 2. С. 23–27.
2. Кроква С. Правове виховання військовослужбовців, його організація та форми. *Право військової сфери*. Київ, 2007. № 7. С. 7–9.
3. Кузнецов Ю. Психологи для учасників АТО. *Військо України*. Київ, 2014. № 9 (168). С. 30–35.
4. Маковчук Ф. Військова служба правопорядку у Збройних Силах України : сьогодення та перспективи розвитку. *Наука і оборона*. Київ, 2011. № 1. С. 25–31.
5. Парубчак И. Соотношение культурно-воспитательной функции с другими сферами и ведомствами государства с целью повышения эффективности социализационных процессов в стране. *Социально-гуманитарный вестник Юга России*. 2013. С. 126–135.
6. Резнікова О., Цюкало В., Паливода В., Дрьомов С., Сьомін С. Концептуальні засади розвитку системи забезпечення національної безпеки України : аналіт. доп. Київ : НІСД, 2015. 58 с.

## СПРОМОЖНІСТЬ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЯК КЛЮЧОВИЙ ІНДИКАТОР ЇХНЬОГО СТАЛОГО РОЗВИТКУ

### THE CAPACITY OF TERRITORIAL COMMUNITIES AS A KEY INDICATOR OF THEIR SUSTAINABLE DEVELOPMENT

У статті розкрито поняття спроможності територіальних громад та визначено основні складові спроможності: правова, організаційна та фінансова. Досліджено новостворені ОТГ на відповідність критеріям спроможності, а також проведено оцінку їхньої фінансової спроможності. За допомогою проведеного аналізу доведено, що сьогодні більшість новостворених ОТГ у процесі реформи децентралізації в Україні не можна ідентифікувати як спроможні. Органи місцевого самоврядування не здатні в повній мірі виконувати покладені на них функції та обов'язки відповідно до законодавства та сприяти сталому розвитку громади через низьку фінансову спроможність та відсутність кваліфікованих та мотивованих кадрів, задіяних в ОМС. Невеликі за територією та чисельністю населення ОТГ здебільшого мають низьку фінансову спроможність, оскільки в них немає достатнього трудового потенціалу для свого розвитку та якісного управління. Виняток становлять окремі громади, на територіях яких розміщені бюджетотворюючі підприємства та потужні підприємства реального сектору економіки. Тому, на нашу думку, одним із оптимальних варіантів подальшого розвитку для громад із низькими показниками спроможності є їх приєднання до інших територіальних громад і створення більших за площею і чисельністю ОТГ. Навіть за умови відсутності у такої ОТГ чітких економічних перспектив для розвитку, таке об'єднання надасть можливість оптимізувати територіальну структуру місцевих рад, підвищити ефективність управління територією, покращити інвестиційну привабливість та підвищити рівень доцільності капіталовкладень у територію. Доведено, що тільки за наявності достатньої правової бази та фінансових ресурсів, розвинутої інфраструктури та кваліфікованих кадрів, зацікавлених у розвитку громади можливо забезпечити нормальний рівень життєдіяльності громади та створити можливість для її подальшого сталого розвитку.

**Ключові слова:** спроможність територіальної громади, об'єднані територіальні

громади, сталий розвиток, децентралізація.

The concept of capacity of territorial communities is revealed. The main components of the capacity of territorial communities are defined: legal, organizational and financial. UTC were surveyed for eligibility criteria, and their financial capacity were assessed. As a result of the analysis, it is proved that today most of UTC that were created in the process of decentralization reform in Ukraine can't be identified as capable. Local self-government are not able to fully fulfill their functions and responsibilities in accordance with the legislation of Ukraine and to promote sustainable development of the community due to low financial capacity and lack of qualified and motivated staff involved in the local self-government. Communities with small territories and low population generally have low financial capacity because they don't have sufficient employment potential for their development and good governance. The exception is the communities where budget-forming enterprises and powerful enterprises of the real sector of economy are located. Therefore, in our opinion, one of the best options for further development for low-capacity communities is to connect them to other territorial communities and to create communities with larger territory and population. Even in the absence of clear economic prospects for the development of such a community, the association will enable the optimization of the territorial structure of local councils, increase the efficiency of territorial management, improve the investment attractiveness and increase the level of expediency of investments into the territory. Only in the presence of sufficient legal framework and financial resources, developed infrastructure and qualified personnel interested in community development can the normal level of life of the community be ensured and create opportunities for its further sustainable development.

**Key words:** capacity of the territorial community, united territorial communities, sustainable development, decentralization.

УДК 351:502.33  
DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-12-14>

**Сизоненко О.В.**

викладач кафедри публічного управління, адміністрування та права Таврійський державний агротехнологічний університет імені Дмитра Моторного

**Постановка проблеми в загальному вигляді.** Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020» серед першочергових реформ і програм визначено децентралізацію як відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування, побудову ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізацію повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності й фінансової самодостатності місцевого самоврядування.

Завдяки такій реформі мають сформуватися спроможні територіальні громади, які здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування (далі – ОМС) забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, що буде сприяти економічному розвитку регіону та держави у цілому.

Сьогодні в Україні створено 924 об'єднані територіальні громади, однак значну

їх кількість неможливо ідентифікувати як спроможні. Переважна більшість новостворених ОТГ не володіє достатніми ресурсами для виконання повноважень, покладених на них в ході реформи децентралізації. Про це свідчать не тільки показники місцевих бюджетів у розрізі доходів і видатків, але й відсутність кваліфікованих кадрів, задіяних в ОМС.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанням реформи децентралізації влади, ефективності діяльності місцевого самоврядування, спроможності територіальних громад присвячені наукові праці багатьох українських учених, зокрема таких, як: І. Коломієць, А. Пелехатий, О. Василюк, Я. Казюк, В. Венцел, С. Демиденко, І. Герасимчук та інші.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Сьогодні актуальними є подальші дослідження питань формування ефективної організаційної, правової та матеріально-фінансової бази громад, а також визначення критеріїв їхньої спроможності для подальшого розвитку.

**Мета статті** – дослідити спроможність територіальних громад в Україні на основі аналізу новостворених ОТГ в Україні під час реформи децентралізації.

**Виклад основного матеріалу.** Відповідно до Методики формування спроможних територіальних громад, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 року № 214, спроможна територіальна громада – територіальні громади сіл (селищ, міст), які завдяки добровільному об'єднанню здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема, у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці [1].

ЗУ «Про добровільне об'єднання територіальних громад» визначає спроможною громаду, яка створена в порядку, визначеному розділом II Закону, навколо населеного пункту, визначеного перспективним планом формування територій громад відповідної області як адміністративного центру об'єднаної територіальної громади, а також якщо кількість населення об'єднаної територіальної громади становить не менше половини кількості населення територіальних громад, які мали увійти до такої об'єднаної територіальної громади відповідно до перспективного плану формування територій громад області, якщо інше не встановлено законом [2].

Отже, у процесі створення об'єднаних територіальних громад ми маємо справу з трьома видами спроможності:

- по перше, це потенціальна чи розрахункова спроможність, якою мають володіти громади, визначені такими відповідно до перспективного плану;

- по друге, це спроможність, яка юридично визнається Кабінетом Міністрів України відповідно до статті 9 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»;

- по третє, це реальна спроможність, яка визначається вже після того, як об'єднана територіальна громада сформована і показує певні результати діяльності [3, с. 93].

Однак практика показує – потенціальна, юридично визнана та реальна спроможність збігаються, як правило, тільки для ОТГ, утворених навколо населених пунктів, які є районними центрами.

Одним із принципів реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні є принцип правової, організаційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування [4].

Правове забезпечення щодо створення спроможних територіальних громад виступає базою для проведення реформи децентралізації і багато в чому обумовлює її успішність [5, с. 990]. Правова спроможність характеризується наявністю достатньої та дієвої нормативно-правової бази для вирішення ОМС покладених на них завдань; «підвищення здатності звичайних людей користуватися своїми громадянськими правами, правами людини як індивіда та члена громади».

Сьогодні в Україні прийнято ряд нормативно-правових актів та внесено зміни до вже існуючих з метою забезпечення ефективної реалізації реформи децентралізації: Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (2014 р.); Постанова КМУ «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» (2015 р.); ЗУ «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (2015 р.); ЗУ «Про співробітництво територіальних громад» (2014 р.); Перспективні плани формування територій громад (2015 р.); зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України, зміни до земельного законодавства та ін.

Цими нормативно-правовими документами регламентовано механізми формування спроможних територіальних громад, порядок розробки та схвалення перспективного плану формування територій громад, функції та

обов'язки місцевої влади, джерела фінансових ресурсів для реалізації покладених на ОМС повноважень, організаційно-правові засади, принципи, форми та механізми співробітництва територіальних громад тощо.

Також на законодавчому рівні було внесено ряд важливих змін у сфері земельного питання. Землі сільськогосподарського призначення на сьогоднішній день є потужним фінансовим ресурсом для ОТГ. Відтепер ОМС мають можливість отримати у користування додаткові земельні ділянки для їх подальшого використання, отримання додаткових надходжень до місцевих бюджетів.

Друге питання – організаційна спроможність ОТГ. У організаційній площині спроможність – «процес, в якому індивіди, групи, організації, інституції та суспільство розвивають свої можливості: виконувати функції, вирішувати проблеми та досягати цілей; розуміти та реалізовувати свої потреби розвитку в ширшому контексті і на постійних засадах» [6].

Спроможність місцевого самоврядування доречно розглядати як процес розвитку суб'єктності територіальних громад, органів місцевого самоврядування та представництв окремих органів виконавчої влади [6, с. 199]. Після об'єднання місцеві органи влади отримують більше повноважень, функцій та завдань, що дозволяє створити та підтримувати повноцінне життєве середовище для громадян на відповідній території при узгодженні інтересів держави та територіальних громад. Саме на органи місцевого самоврядування, як колективних представників інтересів територіальної громади, згідно Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [7] покладено зобов'язання забезпечити сталий розвиток підлеглої їм території, ефективно використання природних, трудових, фінансових ресурсів.

Однак, без наявності кваліфікованих кадрів в громаді, досягти її розвитку та стабільності навряд чи вдасться. Якісний кадровий склад територіальних громад повинен сприяти зміцненню інституту місцевого самоврядування. Передусім кадри повинні бути професійними, щоб управляти у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства тощо.

Найбільш гостро питання кадрового забезпечення стоїть в сільських та селищних ОТГ, де функції та адміністративні послуги були мінімальними, так як більшість з них надавалась районними відділами. У міських ОТГ та в громадах до складу яких входять районні центри, як правило, до новоутворених ОМС переходять працівники райдержадміністрацій і, тим

самим, частково вирішується проблема управлінських кадрів місцевого рівня. Натомість створення ОТГ, які включають в себе тільки сільські населені пункти, одразу викликає проблему якісного кадрового забезпечення ОМС. При цьому виникає потреба у таких кадрах, які б були здатні працювати в умовах розширення повноважень місцевого самоврядування і вирішувати завдання, які раніше не були притаманні місцевого самоврядуванню.

Суттєвою проблемою під час реалізації реформи є розподіл функцій та повноважень між органами самоврядування об'єднаних громад, районними державними адміністраціями та районними радами. Сьогодні в Україні вже існують ОТГ, територія яких повністю співпадає з територією адміністративних районів, або ж райони, територія яких повністю покривається кількома новоствореними ОТГ. Однак, у таких адміністративно-територіальних утвореннях продовжують функціонувати районні ради та районні державні адміністрації, не дивлячись на те, що більша частина повноважень від них, відповідно до законодавства, переходить до об'єднаних громад [8, с. 9].

Тому необхідно чітко розділити повноваження, які залишаються за райдержадміністрацією та районною радою, переглянути чисельність та, відповідно, видатки на утримання їх апаратів. Це, в свою чергу, надасть можливість уникнути дублювання функцій районних відділів та безпосередньо відділів ОТГ.

Фінансова спроможність об'єднаних територіальних громад проявляється у матеріальній та фінансовій автономії ОМС, тобто в їх праві володіти й розпоряджатися коштами та майном для здійснення своїх функцій і повноважень. Місцеві бюджети є основою фінансової незалежності та самостійності місцевих органів влади.

Відповідно до оновленого Бюджетного кодексу України, всі об'єднані територіальні громади перебувають на прямих бюджетних відносинах з Державним бюджетом України, самостійно збирають і розподіляють значну частину податків і зборів, а саме: 60% ПДФО (податок, завдяки якому власні доходи в ОТГ зросли в 2 – 2,5 рази); 25% екологічного податку; 25% акцизного податку з реалізації підакцизних товарів; 100% єдиного податку; 100% податку на прибуток підприємств комунальної власності (новий податок для ОТГ, який практично ще не надходить); 100% податку на майно (нерухомість, земля, транспорт); державне мито; плата за надання адміністративних послуг; збір за паркування; туристичний збір; орендна плата за користування

майном у комунальній власності; рентні плати за користування надрами; 50% грошових стягнень за шкоду довкіллю; 75% коштів від відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва [9, с. 20–21].

Отже, на нашу думку, спроможність територіальної громади – це здатність органів місцевого самоврядування виконувати в повній мірі покладені на них функції та обов'язки відповідно до законодавства та сприяння сталому розвитку громади при наявності достатньої правової та матеріально-фінансової бази, а також ефективної організації влади на місцях.

Експертами з фінансового моніторингу Центрального офісу реформ при Міністерстві регіонального розвитку було запропоновано критерії, які розглядаються як ті, що сприяють формуванню спроможних громад:

- чисельність громади не повинна бути меншою, ніж 5-7 тис. жителів;
- питома вага базової дотації – не більше 30% від суми власних доходів;
- витрати на утримання управлінського апарату – не більше 20-25% від обсягу власних доходів громади [10].

Саму ж оцінку фінансової спроможності ОТГ доцільно проводити на підставі таких показників:

- власні доходи на 1-го мешканця;
- рівень дотаційності бюджетів (питома вага базової/реверсної дотації у доходах);
- питому вагу видатків на утримання апарату управління у власних ресурсах ОТГ (без трансфертів з державного бюджету);

– капітальні видатки на 1-го мешканця (без субвенцій з державного бюджету) [10].

Наявність залежності між фінансовою спроможністю та чисельністю населення громади можна пояснити тим, що у великих громадах більш вигідно розвивати малий та середній бізнес, оскільки саме достатній трудовий ресурс, більш ємний місцевий ринок збуту товарів і послуг та кращі перспективи для сталого розвитку громади. Що стосується субвенцій з Державного бюджету, то їх величина також прямо залежить від кількості населення та розміру території ОТГ: субвенція на розвиток інфраструктури, освітня, медична субвенція тощо.

Згідно з аналізом, проведеного нами на основі даних [10] Центрального офісу реформ при Міністерстві регіонального розвитку, із 665 ОТГ, що досліджувались, 417 мають чисельність населення більше 5 тис. жителів (62,7%). Відповідно 248 об'єднаних громад мають населення до 5 тис. жителів в яких проживає 15,4% всього населення громад, що добровільно об'єдналися (рис. 1).

У 2018 році із 248 ОТГ, і яких чисельність населення менше 5 тис. жителів, 45 громад знаходяться на реверсній дотації, ще 188 (75,8%) – отримують базову дотацію від держави. Загалом, з 665 досліджуваних ОТГ, 504 (75,8%) громади перебувають на базовій дотації, реверсну дотацію здійснюють 105 об'єднаних громад (15,8). Це свідчить про низький рівень надходжень від податку на доходи фізичних осіб до місцевих бюджетів, а, отже, і відсутність розвиненої інфраструктури та робочих місць в громадах.

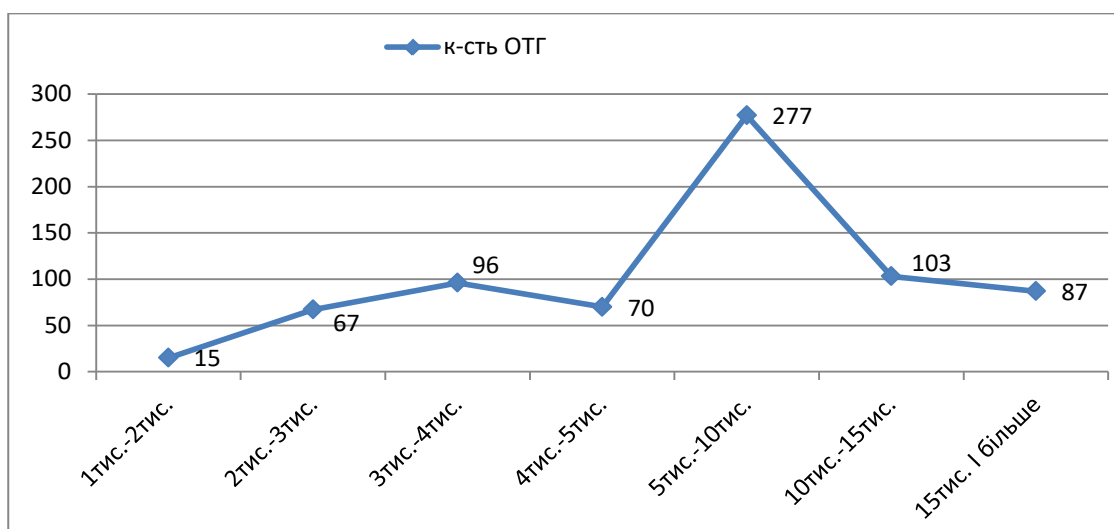


Рис. 1. Ранжування ОТГ в залежності від кількості населення (715 громад), станом на 01.01.2019 р.

\*побудовано на основі джерела [10]

У 2018 році витрати на утримання управлінського апарату у 469 (70,5% від загальної кількості) ОТГ перевищують поріг в 20%, а в деяких узагалі досягли 60%. Така ситуація говорить про неефективне використання коштів місцевих бюджетів та відсутність органів контролю з боку публічної влади щодо використання бюджетних коштів.

Якщо говорити про доходи місцевих бюджетів, то аналіз показує, що фінансові умови життєдіяльності ОТГ з різною чисельністю населення істотно відрізняються. На рисунку 2 видно, що найнижчий показник доходів на 1 мешканця спостерігається в ОТГ з чисельністю населення від 2 тис. до 3 тис. – 1782,7 грн., а також від 3 тис. до 4 тис. жителів – 1078,02 грн. на одного жителя. Проте ці показники є дещо суб'єктивними, оскільки в громадах з чисельністю населення від 2 тис. до 3 тис. жителів є 2 громади, в яких доходи на одного жителя перевищують 20 тис. грн. та 3 громади з доходами на одного жителя більше 10 тис. грн. Це, в свою чергу, підвищує середнє значення по даній групі. Така ж ситуація спостерігається і в громадах з чисельністю населення від 3 тис. до 4 тис. жителів. З них 2 громади мають доходи на одного жителя більше 10 тис. грн., у 14 громадах доходи на одного жителя складають більше 5 тис. грн., у 9 громадах доходи на одного жителя склали менше 2 тис. грн. Цікаво, що в громадах з населенням від 1 тис. до 2 тис. грн. середній показник власних доходів на одного жителя складають 2863,3 грн.

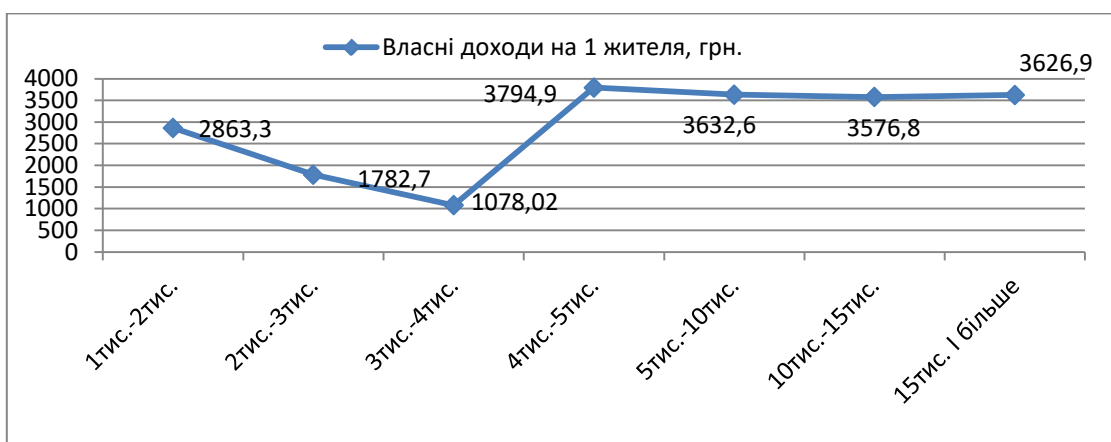
У громадах із населенням від 5 тис. жителів і більше власні доходи на одного мешканця істотно не відрізняються, навіть, якщо населення громади сягає 15 тис. жителів.

Формування ОТГ супроводжується крім фінансової автономізації реорганізацією адміністративно-управлінського апарату, що прямо впливає на зміну обсягів видатків на утримання відповідного апарату. При аналізі витрат на адміністративний персонал в ОТГ (рис. 3) можна виокремити такі основні тенденції:

- чим більшою є територіальна громада, тим меншою буде частка витрат на утримання службовців ОТГ у загальних видатках місцевого бюджету. В громадах з кількістю жителів 1–2 тис. осіб, частка видатків на управлінський апарат становить 33,8%, тобто перевищує 1/3 всіх видатків. Так само й в громадах з чисельністю населення від 2 тис. жителів до 5 тис. жителів. Слід зазначити, що при збільшенні чисельності населення ОТГ частка видатків на управлінський апарат зменшується (рис. 3);

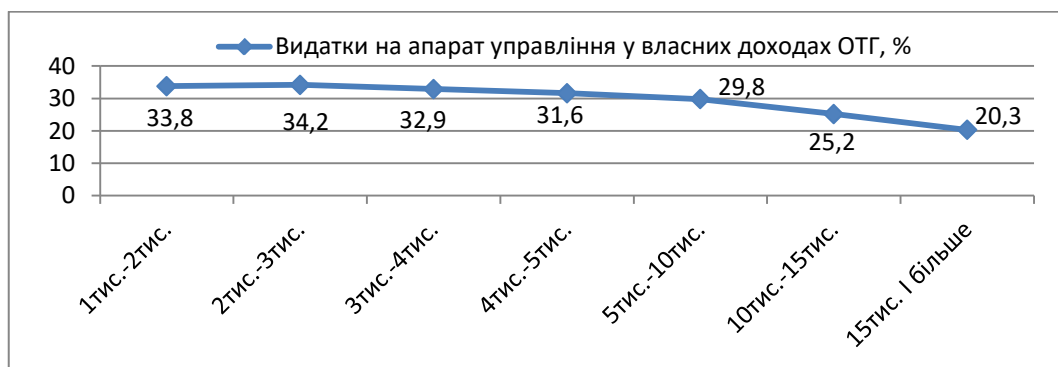
- у великих громадах і сама кількість службовців обслуговує більше мешканців; таким чином, досягається більш ефективно використання праці управлінського персоналу та, відповідно, знижується вартість соціальної послуги. В ОТГ з кількістю жителів 1–3 тис. осіб на одного держслужбовця припадає 144 мешканця, а в ОТГ з 15 тис. осіб і більше – 354 мешканця. Проте слід розуміти, що збільшення навантаження на одного держслужбовця може зумовити зниження якості надання соціальної чи управлінської послуги, виникнення деяких незручностей для мешканців громади.

Отже, можна зробити висновок, що ближчим до оптимального буде рівень надання адміністративних послуг у громадах з чисельністю жителів від 10 тис. до 15 тис. осіб. У великих громадах виникатиме потреба у створенні нових центрів з надання послуг, що вимагатиме додаткових бюджетних ресурсів



**Рис. 2. Взаємозв'язок доходів на 1 жителя та чисельності населення ОТГ, 2018 рік**

\*побудовано на основі джерела [10]



**Рис. 3. Залежність витратків місцевих бюджетів на утримання апарату управління та чисельності населення ОТГ, 2018 рік**

\*побудовано на основі джерела [10]

і забезпечення транспортного сполучення периферійних територій з центром громади. Таке сполучення можна налагодити як за рахунок власних транспортних засобів, які громада використовуватиме для вирішення даної проблеми, так і з допомогою укладання договору з приватними перевізниками.

Крім того, варто звернути увагу на питання доступності до центрів надання адміністративних послуг. Концепція їх формування передбачає створення єдиного інтегрованого місця прийому громадян, підприємців та представників інших суб'єктів господарювання для надання їм якнайбільшої кількості адміністративних послуг. Найімовірніше, у процесі об'єднання територіальних громад ЦНАП буде розташовано в центрі ОТГ, де має бути відповідна інфраструктура, зокрема приміщення, тому такою важливою є транспортна доступність до центру громад. У територіально великих громадах вона погіршується. З урахуванням цього очевидно, що комфортніше почуватимуться мешканці середніх і менших громад, оскільки у них відстань до центру ОТГ є значно меншою, а один службовець ЦНАП зможе обслуговувати меншу кількість громадян [11, с. 50].

Як бачимо, невеликі за територією та чисельністю населення ОТГ здебільшого мають низьку фінансову спроможність. Такі громади не мають достатнього трудового потенціалу для свого розвитку та якісного управління. Виняток становлять окремі громади, на територіях яких розміщені бюджетоутворюючі підприємства та потужні підприємства реального сектору економіки. Тому одним із оптимальних варіантів подальшого розвитку для громад із низькими показниками спроможності є їх приєднання до інших територіальних громад та створення більших за площею і чисельністю ОТГ. Навіть за умови відсутності у такої ОТГ

чітких економічних перспектив для розвитку, таке об'єднання надасть можливість оптимізувати територіальну структуру місцевих рад, підвищити ефективність управління територією, покращити інвестиційну привабливість (за рахунок більшої території та більшої кількості трудових ресурсів) та підвищити рівень доцільності капіталовкладень у територію.

**Висновки.** Завдяки проведенню реформи децентралізації в Україні повинні сформуватися спроможні ОТГ, тобто громади, в яких органи місцевого самоврядування здатні виконувати повною мірою покладені на них функції та обов'язки відповідно до законодавства та сприяти сталому розвитку громади. Однак, проаналізувавши ситуацію, на цьому етапі ми бачимо, що більшість новостворених ОТГ можна ідентифікувати як неспроможні. І якщо потенційну фінансову спроможність можна прорахувати на основі показників місцевих бюджетів заздалегідь, ще до об'єднання, організаційна спроможність залежить від місцевої влади, тобто від ефективності роботи та компетентності кадрів на місцях. Адже тільки за наявності достатньої правової бази та фінансових ресурсів, розвиненої інфраструктури та кваліфікованих кадрів, зацікавлених у розвитку громади можливо забезпечити нормальний рівень життя для мешканців громади та створити можливості для сталого розвитку.

**ЛІТЕРАТУРА:**

1. Постанова КМУ «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» від 8 квітня 2015 р. № 214. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>.
2. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. № 0915. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/157-1936>.
3. Сизоненко О. Проблеми формування спроможних територіальних громад в умовах процесу децентралізації. *Експериментальні та теоретичні дослідження*.



дження в сучасних науках : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Суми, 5 серпня 2018 р.: зб. наук. праць «ΛΟΓΟΣ» / відп. за випуск Голденблат М.А. ; ГО «Європейська наукова платформа». Обухів : Друкарня ФОП Гуляєва В.М., 2018. Т. 2. С. 92–95.

4. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження КМУ № 333-р від 1 квітня 2014 р.

5. Сизоненко О. Теоретичні підходи до формування механізмів державного управління сталим розвитком територій. *Науковий журнал «Молодий вчений»*. Херсон : Видавництво «Молодий вчений», 2018. Вип. 11. С. 987–993.

6. Василюк О. Формування спроможності об'єднаних територіальних громад: кадровий потенціал. *Ефективність державного управління* : зб. наук. пр. Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. Вип. 2 (51) : у 2 ч. / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. Загорського, доц. А. Ліпенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2017. 274 с.

7. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. (редакція від 31.12.2017 р.). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97>.

8. Syzonenko O. Decentralization as an instrument of the state policy for sustainable development of territories. «ΛΟΓΟΣ. Мистецтво наукової думки» : науковий журнал / за заг. ред. М.А. Голденблат. Вінниця : ГО «Європейська наукова платформа», 2019. № 2. С. 7–10.

9. Сизоненко О., Трусова Н. Формування доходів місцевих бюджетів в умовах децентралізації фінансових ресурсів. *Науковий журнал «Світ фінансів»* / гол. ред. А. Крисоватий. Тернопіль : Видавництво «Економічна думка ТНЕУ», 2018. Вип. 3 (56). С. 19–27.

10. Казюк Я., Венцел В., Демиденко С., Герасимчук І. Оцінка фінансової спроможності 366 ОТГ. URL: <https://decentralization.gov.ua>.

11. Коломієць І., Пелехатий А. Теоретико-практичні аспекти формування об'єднаних територіальних громад в Україні. *Науковий журнал «Економіка України»*. 2017. № 4 (665). С. 46–55.

## ПОНЯТТЯ І ЗМІСТ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В СОЦІАЛЬНІЙ СФЕРІ

### THE CONCEPT AND CONTENTS OF PUBLIC GOVERNANCE MECHANISMS IN THE SOCIAL SECTOR

Стаття присвячена дослідженню змісту і визначенню поняття «механізмів державного управління в соціальній сфері». Термінологічний апарат науки державного управління потребує постійного вдосконалення з метою забезпечення практики здійснення управлінського впливу на об'єкти соціальної сфери відповідним функціональним та організаційним змістом. Для цього проведено аналіз сучасних теоретико-методологічних засад визначення сутності соціальної сфери. Досліджено підходи вчених різних наукових галузей до визначення соціальної сфери як об'єкту державного управління. Розкрито сутність та межі соціальної сфери як об'єкта державного управління. Встановлено особливості розуміння сутності соціальної сфери в організаційній, функціональній та інституційній площині. Важливе місце посідає економічний зміст визначення соціальної сфери як об'єкту державного управління. Розкрито основні складові процесу державного управління в аналізованій сфері з урахуванням дотримання соціальних гарантій з боку держави. Запропоновано бачення механізму державного управління в соціальній сфері з точки зору інституційного забезпечення потреб такого управління. Досліджується зміст владно-управлінських відносин суб'єктом яких виступають соціальні інститути. Через специфіку діяльності останніх робляться спроби продемонструвати практичний зміст соціальної відповідальності з боку держави. Доведено, що оскільки основною метою діяльності соціальних інститутів є задоволення потреб людини і громадянина щодо рівня життя, реалізації прав на працю та соціальний захист, об'єктивним є забезпечення з боку держави гарантій ефективного функціонування всієї соціальної сфери. Автором розкривається правова природа та владно-управлінський характер механізмів державного управління в соціальній сфері. Визначено особливості їх практичного втілення в сучасних умовах державного управління соціальною сферою в Україні. Демонструється взаємозв'язок між особливостями підпорядкування та способом впливу системи органів державної влади на соціальну сферу.

**Ключові слова:** соціальна сфера, механізми державного управління соціальною сферою, соціальні стандарти, державні гарантії, державне регулювання.

The thesis is devoted to the study of the content and definition "the mechanisms of public administration in the social sphere". The terminology apparatus of the science of public administration needs continuous improvement in order to ensure the practice of making managerial influence on the social sphere as an object of public administration. For this purpose it was made an analysis of modern theoretical and methodological foundations of determining the essence of the social sphere. There were investigated the approaches of scientists from different scientific fields to the definition of social sphere as an object of public administration. The essence and boundaries of the social sphere as an object of public administration was disclosed. The peculiarities of understanding the essence of the social sphere in the organizational, functional and institutional plane were established. It was improved the importance of the economic significance of defining the social sphere as an object of public administration. There were also disclosed the main components of the process of public administration in the analyzed area, taking into account the observance of social guarantees by the state. It was offered the author's vision of the mechanism of public administration in the social sphere from the point of view of institutional support. The content of the power-management relations, which subject are the social institutions, was investigated. Due to the specific activity of them, there were made the attempts to demonstrate the practical content of social responsibility on the part of the state. It was proved that since the main purpose of the activity of social institutions is to meet the needs of the individual and the citizen regarding the standard of living, exercise of the rights to work and social protection, it is objective to provide the state with guarantees of the effective functioning of the entire social sphere. The author revealed the legal nature of the mechanisms of public administration in the social sphere. There were determined the peculiarities of their practical implementation in modern conditions of state management of social sphere in Ukraine. The relationship between the characteristics of subordination and the way in which the system of public authorities influences the social sphere were demonstrated.

**Key words:** social sphere, mechanisms of public administration in the social sphere, social standards, state guarantees, state regulation.

УДК 351:316.334.3  
DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-12-15>

**Чечель О.М.**

д. наук з держ. упр.,  
к. екон. наук, доцент,  
професор кафедри національної економіки та публічного управління  
Київський національний економічний  
університет імені Вадима Гетьмана

**Постановка проблеми в загальному вигляді.** Розвиток держави завжди пов'язаний із трансформацією якості управління суспільних процесів у соціумі. Суспільство формує не лише органи влади, але і соціально-економічне, політичне, культурне та інше середовище держави, створюючи, таким чином, стабільність її існування та непохитність основних її інститутів. Така стабільність є комплексним явищем і забезпечується діяльністю держави

в різних сферах суспільних відносин та буття людини і громадянина. Але найбільш визначальною та головною сферою, яка напряду впливає на рівень стабільності та на рівень політичних настроїв громадян є соціальна. Перекладаючи відому піраміду потреб людини А. Маслоу на процеси управління в масштабах цілої держави уявляється, що на першому місці в контексті задоволення потреб громадян є потреба у задоволенні саме соціальних

потреб, а саме права на гідний рівень життя, на захист, на медичне обслуговування тощо. Більшість із таких прав стосуються винятково соціальної сфери, яка у своєму функціонуванні як раз і орієнтується на задоволення таких потреб людини і громадянина, які є похідними від його статусу і становища в соціумі та суспільстві. Актуалізація даної проблеми розкривається і через те, що на сучасному етапі розвитку системи державного управління відбувається трансформація самих доктринальних підходів до сутності державного регулювання соціальних процесів, що одночасно втілюється в організаційній, функціональній та інституційній складовій і вимагає якщо не корегування то уточнення теоретичних і методологічних засад.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Вчені та дослідники в сфері державного управління завжди приділяли досить уваги саме державному управлінню в соціальній сфері, оскільки вважалося, що гідне соціальне забезпечення є прямим суспільно-політичним обов'язком держави щодо громадян. Тому серед найбільш авторитетних дослідників цієї сфери слід згадати І.О. Верховода, Д.Ф. Дукова, М.А. Кальницьку, О.М. Кравченко, І.В. Куценка, Л.О. Лазутіну, І.Г. Оксьома, А.А. Пакуліну, Г.С. Пакуліну, Р.П. Підлипну, Л.Й. Ситар та інших.

**Мета статті** – визначити сутність соціальної сфери як предмет державного регулювання та зміст механізмів державного управління в ній.

**Виклад основного матеріалу.** Розкриваючи проблему державного управління соціальною сферою, перш за все, слід акцентувати увагу на межах предметної сфери регулюючого та керуючого впливу з боку держави на сукупність суспільних відносин, що охоплюються ознаками соціального забезпечення. Саме через забезпечення соціальних потреб та прав особи в соціальній сфері слід виходити на визначення того об'єкта, який укладається в розуміння керованого об'єкта державної соціальної політики. Логіка державотворчих процесів дає можливість визначити, що основна мета соціальної політики держави в цілому полягає у створенні такого рівня життя населення країни, за якого б забезпечувалася політична стабільність, тобто перебування при владі однієї політичної еліти за умов дотримання нею демократичних стандартів урядування. Інакше кажучи, соціальна політика держави повинна спрямовуватися в такий спосіб і таким чином на вирішення нагальних проблем суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку країни, за якої б

досягався високий рівень спроможності населення, еволюція соціуму та створювалися гідні умови для праці й життя, за рахунок яких досягалася мета існування держави – досягнення стану сталого розвитку із постійним зростанням рівня економічної потужності. В цьому контексті соціальна сфера орієнтована на потреби економіки та політичної підсистеми держави, оскільки уособлюється у рівні задоволеності потреб суспільства. Останнє відкриває нові можливості для економічного зростання.

Наприклад, Р.Л. Ткачук вказує: «Основними напрямками соціальної політики в Україні визначено: доходи, рівень життя громадян; зайнятість громадян і стан ринку праці; організацію й оплату праці; охорону праці; загальнообов'язкове державне соціальне страхування; житлове забезпечення громадян та ін.» [15, с. 273–274]. Така структурна побудова наближає соціальну сферу до сфери гуманітарної, однак, на нашу думку, є досить велика різниця між ними, оскільки основними елементами соціальної сфери є праця, соціальне забезпечення та економічний зміст рівня життя громадян, які розкриваються через спрямування досягнутих результатів розвитку економічної системи держави на забезпечення соціальних потреб населення. Незважаючи на той факт, що саме по собі поняття «соціальна сфера» є рудиментом радянської тоталітарної системи управління, все ж таки, на сьогодні, в умовах України вона є самостійною галуззю діяльності держави, в якій формується відповідна державна політика та досягаються певні результати завдяки застосуванню методів і механізмів державного управління. В цьому контексті слушною видається позиція І.Г. Оксьома, який акцентує увагу на тому, що державне управління в соціальній сфері здійснюється органами державної влади за рахунок застосування правових і не правових методів. Причому правові методи, через їх деталізацію в законодавстві, по суті формують саму об'єктну галузь державного управління в соціальній сфері [11, с. 59]. Така теза дає розуміння того, що держава самостійно визначає зміст та структурну побудову соціальної сфери виходячи із тих завдань, які визначаються на рівні нормативно-правових актів і тих стандартів рівня життя, які частіше за все стають елементом політичної програми діючої державної влади.

Зі свого боку, І.О. Верховод під соціальною сферою пропонує розуміти «норми, правила, інститути та сукупність установ, що забезпечують процеси відтворення людського потенціалу» [1, с. 34–35]. Цей підхід є досить цікавим, але постає питання стосовно можливості/

неможливості відтворення людського потенціалу без участі держави. Хоча твердження, запропоноване І.О. Верховодом, розкриває важливу складову та особливу рису соціальної сфери – обов'язкову наявність такого елементу як людський потенціал та людський ресурс. Отже, соціальна сфера детермінується через спроможність людиною реалізувати власні потреби з урахуванням економічних можливостей та економічної ситуації, що склалася в державі.

Цікавий підхід до визначення сутності соціальної сфери розкриває В.І. Куценко, який визначає її через сукупність інститутів соціальної інфраструктури, спрямованих на задоволення економічних, суспільних та інших потреб населення пов'язаних із забезпеченням гідного рівня життя [5, с. 745–757]. Подібний підхід застосовує також В.А. Лазарев, визначаючи соціальну сферу як «сферу, що об'єднує виробництво різноманітних послуг для населення, виключаючи господарюючі суб'єкти. Тому до галузей соціальної сфери слід відносити ті галузі суспільного виробництва та суспільних послуг, які здійснюють безпосередній вплив на людину, умови її проживання, навколишнє середовище (медицина, освіта, культура і т.д.)». [6] Однак, на нашу думку, така позиція дослідника є хибною, оскільки соціальна сфера як об'єкт управління з боку держави дійсно повинна спрямовуватися на забезпечення гідних умов життя громадян, однак переважно економічного змісту. Тобто ці умови повинні підтверджуватися або забезпечуватися відповідним рівнем соціальних стандартів гарантованих і реалізованих державою через систему соціальних виплат, рівня оплати праці, гарантованого рівня соціальних послуг оплачених державою тощо.

У цьому контексті більш цікавим і слушним є підхід Л.О. Лазутіної до розуміння сутності соціальної сфери. Дослідниця вказує, що соціальна сфера – це економічна категорія, яка розкривається через сукупний економічний результат діяльності інститутів та органів держави і приватного сектору спрямованого на задоволення потреб людини у гідному рівні життя [7, с. 152–153]. Такий висновок із робіт дослідниці ми робимо враховуючи наступні особливості функціонування соціальної сфери: необхідність ресурсного забезпечення соціальних потреб людини і громадянина; встановлення та гарантування державою мінімальних соціальних стандартів, які мають економічний вираз та економічне обґрунтування; економічний результат від діяльності інститутів соціальної інфраструктури.

На думку Я.А. Маргулян та А.Ю. Булатецької, економічні ресурси в соціальній сфері потрібні для «відтворення гідних умов життя суспільства, забезпечення життєдіяльності та постійного розвитку соціальних груп і індивідів, їх удосконалення» [9, с. 22–24]. Такий самий економічний зміст соціальної сфери пропонують покласти в основу визначення її в якості об'єкту державного управління і вітчизняні вчені А.А. Пакуліна та Г.С. Пакуліна. Для них вона уявляється в сукупності та структурованій взаємодії «інституційних одиниць (позабюджетні фонди, благодійні фонди, професійні спілки), державних і недержавних організацій (наукові, правоохоронні, освітні, медичні), які виробляють суспільно-корисні блага і послуги, мета яких полягає у підвищенні індивідуального і суспільного добробуту, що сприяє підтримці суспільства в стані економічної рівноваги» [12, с. 84]. Подібна дефініція є надзвичайно цінною, оскільки відображає одразу два важливі аспекти функціонування соціальної сфери: інститути соціальної сфери обов'язково виробляють суспільне благо, при чому не лише у товарній формі, а в основному у вигляді соціальних послуг; основна мета соціальної сфери полягає у підвищенні загального рівня добробуту населення країни.

Знаходимо підтвердження викладеним вище тезам і в дослідженнях Р.П. Підлипної, яка зазначає таке: «Соціальна сфера – це сфера виробництва і відтворення людини, яка проявляється через необхідність створення здорових умов виробничої діяльності людей, забезпечення необхідного рівня життя всіх верств населення, вирішення проблем охорони здоров'я, народної освіти та соціального забезпечення, дотримання соціальної справедливості при реалізації кожною людиною свого права на працю, а також розподіл та споживання створюваних у суспільстві матеріальних і духовних благ, вирішення протиріч, що виникають із соціального розшарування суспільства, соціальний захист відповідних верств населення» [13, с. 65]. Власне, на думку М.А. Кальницької [3, с. 530–532], більшість вітчизняних учених підтримують точку зору, що соціальна сфера напряму пов'язана із економічними благами, які або виступають результатом її функціонування, або є джерелом чи базисом для нормального функціонування суб'єктів соціальної сфери. Ми підтримуємо такий підхід до розуміння проблеми визначення соціальної сфери як об'єкта державного управління для потреб організації відповідної системи інституцій соціальної сфери.

Враховуючи викладене вище, убачається за необхідне визначення соціальної сфери

як об'єкта державного управління в трьох різних площинах: організаційній, функціональній, інституційній. Зокрема, в аспекті організаційної площини соціальна сфера являє собою сукупність установ, організацій та підприємств публічного та приватного права, діяльність яких спрямовується на задоволення сукупності соціальних прав людини і громадянина, визначених та закріплених в Конституції України і визнаних державою як гарантії забезпечення гідного рівня життя населення.

Тобто розуміння соціальної сфери в організаційному аспекті розкриває змістовну частину існування цієї сфери, її об'єктивного вираження через систему взаємозалежних і взаємопов'язаних елементів соціальної інфраструктури до складу якої входять органи державної влади, місцевого самоврядування, а також суб'єкти приватного та публічного права державної, приватної, комунальної форм власності, діяльність яких спрямована на створення гідних умов життя, професійної реалізації громадян та розвитку людського потенціалу.

Соціальна сфера має важливе значення для економічної підсистеми держави. Таку позицію, а також вплив соціальної сфери на економіку країни досліджують Л.Й. Сита та Р.М. Скриньковський, визначаючи, що «більшість закладів цієї сфери реалізують свої послуги у некомерційному секторі економіки, а відтак, їх діяльність спрямована не на отримання прибутку, а на забезпечення соціального ефекту від реалізованих послуг» [14]. Саме в такий спосіб реалізується економічний зміст соціальної сфери, а відтак і економічний результат її функціонування. Це дає змогу підійти до розкриття змісту соціальної сфери як об'єкта державного управління у функціональній площині через мету державної політики та філософію побудови відносин між суспільством і державою.

Отже, соціальна сфера являє собою сукупність зовнішніх проявів реалізації державою власних функцій і завдань спрямованих на забезпечення конституційних прав і свобод громадян щодо створення їм гідного рівня життя, соціального захисту, праці, який розкривається через рівень та ступінь відповідності проголошених стандартів реальним економічним результатам від діяльності інституцій соціальної сфери. В цьому контексті найбільш слушним є питання визначення сутності механізму державного управління соціальною сферою. Наприклад, якщо організаційна площина розуміння соціальної сфери дала можливість розглянути зміст її існування та сутність системи відносин всередині структурних елемен-

тів, то функціональна – дає розуміння ступеня та характеру впливу органів державної влади на соціальну сферу.

Якщо спиратись на визначення механізму державного управління, запропоноване А.В. Ліпенцевим та О.В. Поляком, що «це штучно створена система засобів впливу та взаємодії суб'єктів та об'єкта управління» [8], то, застосовуючи його до соціальної сфери, можна дійти висновку, що він (механізм) розкривається через набір функціональних інструментів, методів, засобів, способів і методик реалізації органами державної влади завдань із соціального забезпечення, захисту населення та створення системи соціальних гарантій.

У цьому контексті М. Миколайчук визначає, що механізм державного управління представляє собою сукупність методів прогнозування, стратегічного планування та формування відносин, які сприятимуть поліпшенню конкурентних позицій, реалізації стратегії забезпечення сталого розвитку держави [10, с. 33]. Ми погоджуємося із позицією вченого стосовно того, що невід'ємним елементом механізму державного регулювання в соціальній сфері має бути синтез прогнозування та стратегічного планування розвитку всієї соціальної сфери, як елементу або підсистеми існування суспільства, нерозривно пов'язаного із економічним базисом держави та її політичним устроєм. Таким способом досягатиметься необхідний рівень моделювання відносин з приводу організації та впорядкування процесів державного управління соціальною сферою в цілому та окремими її складовими елементами.

Тоді зміст та особливість механізму державного управління в означеній сфері розкритиметься через здатність держави створити такі способи, інструменти та засоби впливу на соціальну сферу, які одночасно реагуюватимуть на зміни в цій сфері та відповідатимуть зростаючим потребам населення при беззаперечному забезпеченні мінімального рівня соціальних стандартів. Держава не лише здійснює управління, а й гарантує, і забезпечує, і регулює процеси саморозвитку та самоорганізації соціальної сфери, побудови взаємодії між її інституційними утвореннями, які не мають відношення до державного управління, є саморегулюючими та самокерованими, але діяльність яких нерозривно пов'язана із досягненням цілей максимального забезпечення соціальних стандартів життя населення держави. Соціальна сфера не повинна розглядатися як від'ємна від інших підсистем суспільно-політичного та соціально-економічного устрою держави,

а її структурна побудова повинна розумітися як інклюзивна сукупність інститутів, діяльність яких має економічний характер та економічний вираз і розкривається через реалізацію завдань і функцій держави щодо досягнення встановлених та проголошених стандартів соціального забезпечення населення.

У цьому контексті слушною є позиція О.М. Кравченко, щодо того, що механізм державного управління являє собою «комплексну систему державного управління, складовими якої є конкретні механізми управління (економічний, мотиваційний, політичний, правовий та ін.), які в сукупності здатні забезпечити збалансоване та ефективне функціонування єдиного державного механізму» [4]. Саме збалансованість та ефективність є тими необхідними критеріями побудови системи механізмів державного управління в соціальній сфері, на які слід звернути увагу в умовах обмеженості економічних ресурсів будь-якої країни. Такі критерії формують взаємозв'язок умов соціально-економічного розвитку держави із стандартами, які встановлюються політичним керівництвом щодо всіх без виключення видів і сфер суспільних відносин. Тому розуміння сутності механізмів державного управління в соціальній сфері може розкриватися через зв'язок мети, завдань, функцій органів державної влади по їх забезпеченню та реалізації, а також рівнем задоволення потреб населення, що виражається через ступінь досягнення встановлених державою соці-

альних стандартів. Причому такі стандарти є безвідносними до політичного керівництва країною та мають уніфікований вираз.

Що стосується інституційної площини розуміння механізму державного управління в аналізованій сфері, то тут необхідно перш за все звернути вагу на визначення запропоноване Д.Ф. Дуковим, який під таким механізмом розуміє «систему, що складається з органів державного управління, які за допомогою низки інших елементів системи (засобів, важелів, методів, процедур, правових норм, стимулів, способів, функцій, інструментів, принципів і заходів) забезпечують вплив на об'єкт управління для досягнення певних цілей державного управління та утворює особливу єдність (взаємозв'язок) із зовнішнім інституційним середовищем, від стану якого залежить її ефективність» [2, с. 46–47]. Справді, через таке визначення інституційне розуміння соціальної сфери розкривається з точки зору суб'єктів управління, тобто органів державної влади України. А якщо в такий спосіб підходити до визначення змісту та сутності і самої соціальної сфери, то можна зробити наступний логічний висновок, що межі її окреслюються межами та рамками управлінського впливу тих органів державної влади, які покликані реалізовувати державну соціальну політику.

Отже, вбачається за доцільне представити інституційне вираження системи державного управління соціальною сферою (рис. 1).

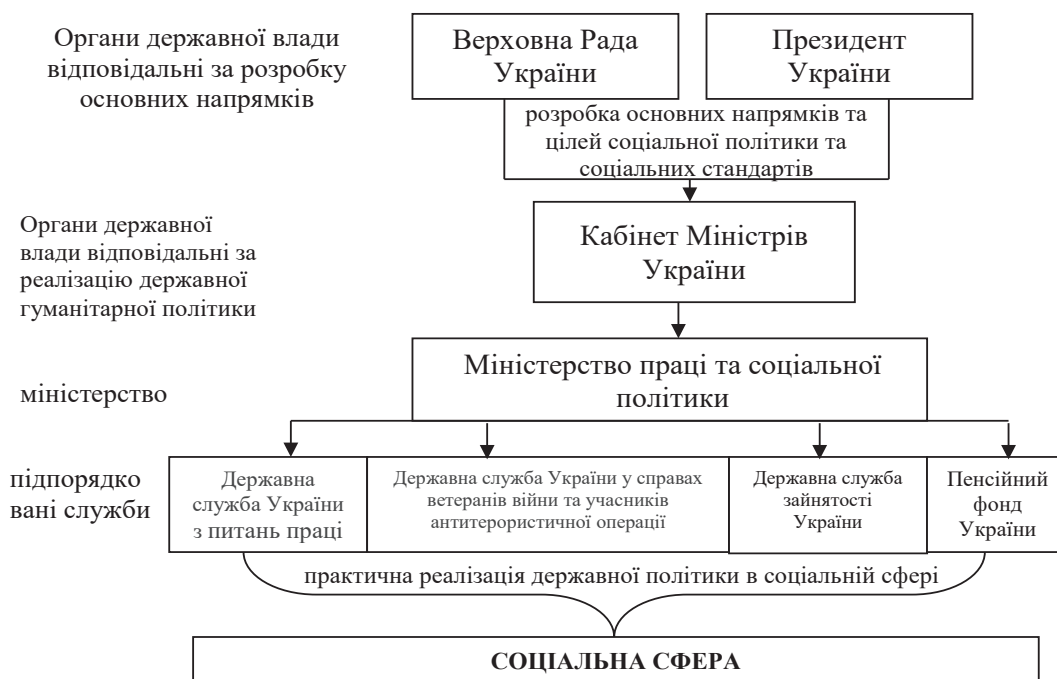


Рис. 1. Сутність механізму державного управління в соціальній сфері з точки зору інституційного забезпечення

Таким чином, механізм державного управління в соціальній сфері наочно демонструється рівнем взаємозв'язків, характером підпорядкувань та способом впливу системою органів державної влади на соціальну сферу. Розроблена на рівні вищих органів політичної влади державна соціальна політика на практиці реалізується через міністерство праці та соціальної політики та його підпорядковані інституції: Державну службу України з питань праці; Державну службу України у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції; Державну службу зайнятості України; Пенсійний фонд України.

**Висновки.** Підсумовуючи аналіз сутності та меж соціальної сфери як об'єкта державного управління та особливостей реалізації механізмів державного управління в ній, слід зробити такі висновки.

Визначаючи зміст соціальної сфери з точки зору потреб науки державного управління слід звернути увагу на те, що вихідними критеріями для її детермінації як об'єкту управління повинні бути: економічний зміст і характер діяльності соціальних інститутів, спрямований на задоволення потреб людини і громадянина щодо рівня життя, реалізації прав на працю та соціальний захист; гарантування державою високих стандартів життєдіяльності людини і громадянина, що досягається за рахунок взаємодії органів державної влади та суб'єктів некомерційного господарювання. За таких умов державне управління соціальною сферою зводиться до визначення державних стандартів соціального забезпечення та створення державою таких умов за яких ці стандарти забезпечуватимуться.

Механізм державного управління соціальною сферою визначається як сукупність органів державної влади, способів та інструментів їх впливу на соціальну сферу, легітимізованих та організованих державою на рівні нормативно-правових актів і спрямованих на досягнення задекларованих і гарантованих державою соціальних стандартів через надання, або сприяння у наданні, або стимулюванні надання соціальних послуг відповідними суб'єктами приватного та публічного права, які мають економічний характер діяльності.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Верховод І.О. Теоретичні основи ідентифікації та принципи реформування соціальної сфери економіки сучасної України. *Україна: аспекти праці*. 2014. № 6. С. 28–37.
2. Дуков Д.Ф. Аналіз сутності поняття «механізм державного управління» та побудова його узагальне-

ного визначення. *Актуальні проблеми державного управління*. 2015. № 1. С. 39–48.

3. Кальницька М.А. Теоретичні підходи до визначення соціальної сфери та особливості її функціонування в Україні. *Економіка і суспільство*. № 10. 2017. С. 529–534.

4. Кравченко О.М. Теоретичні підходи до визначення поняття «механізм державного управління». *Державне управління: удосконалення та розвиток*. № 3. 2009. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=56> (дата звернення: 17.06.2019).

5. Куценко В.І. Соціальна сфера: реальність і контури майбутнього (питання теорії і практики) : монографія. / за наук. ред. д.е.н., проф., академіка НАН України Б.М. Данилишина / РВПС України НАН України. Ніжин : ТОВ «Видавництво «Аспект-Поліграф», 2016. 818 с.

6. Лазарев В.А. К вопросу о соотношении понятия «сфера услуг», «непроизводственная сфера», «социальная сфера», «сфера обслуживания» и «сфера сервиса». *«Науковедение»*. 2016. Т. 8. № 6. URL: <https://naukovedenie.ru/PDF/53EVN616.pdf> (дата звернення: 17.06.2019).

7. Лазутіна Л.О. Економічна сутність категорії «соціальна сфера сільських територій». *Вісник Сумського національного аграрного університету. Фінанси і кредит*. 2015. № 1. С. 150–154.

8. Ліпенцев А.В., Поляк О.В. Основні напрямки формування механізмів надання управлінських послуг органами влади. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2008. № 2. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/tppd/2008-2/08lavpov.htm> (дата звернення: 17.06.2019).

9. Маргулян Я.А., Булатецкая А.Ю. Социальная сфера региона как пространство развития человеческого капитала. *Экономика, право, организация и управление в социальной работе* : сборник научных трудов. Санкт-Петербург, 2017. С. 19–28.

10. Миколайчук М.М. Фінансово-економічний механізм забезпечення стійкого збалансованого розвитку регіону : монографія / за наук. ред. І.В. Розпутенка. Київ : НАДУ, 2010. 308 с.

11. Оксьом І.Г. Форми і методи державного управління в соціальній сфері: організаційно-правовий аспект. *Публічне право*. 2014. № 4 (16). С. 56–64.

12. Пакуліна А.А., Пакуліна Г.С. Дослідження особливостей соціальної сфери України в умовах глобалізації економіки та аналіз трансформації її інституційного середовища. *Економічний простір*. 2014. № 84. С. 80–88.

13. Підлипна Р.П. Соціальна сфера в контексті її функціонування. *Вісник Львівської комерційної академії*. Серія : Економічна. 2015. Вип. 48. С. 62–65.

14. Ситар Л.Й., Скриньковський Р.М. Сучасний стан та проблеми розвитку соціальної сфери України. *Ефективна економіка*. 2015. № 4. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=3954> (дата звернення: 17.06.2019).

15. Ткачук Р.Л. Особливості управління соціальними процесами України: визначеність, ступінь розвитку, ефективність реалізації. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. Серія : Управління. 2012. Вип. 3. С. 271–279.

## СЕКЦІЯ 3 МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

### ЗАСАДНИЧІ ПІДХОДИ ДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ ПОСЛУГ МІСЬКОГО ПАСАЖИРСЬКОГО ТРАНСПОРТУ

### BASIC APPROACHES FOR PROVIDING QUALITY OF CITY PASSENGER TRANSPORT SERVICES

У статті здійснено формулювання засадничих підходів до забезпечення якості послуг міського пасажирського транспорту. А саме: обґрунтовано комплекс засад забезпечення якості послуг міського пасажирського транспорту. Встановлено, що рівень обслуговування може бути визначений відповідно до комплексу параметрів, ключовими з яких є: частота надання послуги, час надання послуги протягом доби, площа і щільність покриття міської мережі, а також інші пов'язані з ними параметри перевезень. Іншими параметрами, які визначають якість послуг, є рівень обслуговування на маршруті, умови очікування громадського транспорту на зупинках, стійкість і надійність перевезень. Основними параметрами послуг міського громадського транспорту, які характеризують якість послуг і одночасно рівень обслуговування населення, є забезпечення територіальної доступності та мобільності споживачів (пасажирів). Доведено, що у процесах моніторингу та вимірювання якості послуг міського громадського транспорту ключовим показником повинен бути індекс задоволеності клієнтів (пасажирів). Виявлено, що система якості послуг громадського транспорту повинна бути орієнтована на підвищення стійкості та надійності перевезень пасажирів. З цією метою повинні проводитися коригувальні та запобіжні дії. Коригувальні дії використовуються для зміни стану зниження якості послуг, що надаються, а запобіжні дії є превентивними, що не допускають зниження їхньої якості. Задля одержання вказаних результатів було проаналізовано специфіку приватних та суспільних благ та встановлено, що основними властивостями приватних благ є виключність, суперництво та відторгнення. А визначальними характеристиками суспільних благ виступають невиключність, неконкурентність, обов'язковість. У зв'язку із цим перспективи подальших наукових досліджень пов'язані з визначенням пріоритетних напрямів розвитку системи міського пасажирського транспорту у контексті трансформаційних та взаємообумовлених процесів кореляції приватних і суспільних благ.

**Ключові слова:** міське самоврядування, якість послуг, транспортне

забезпечення, пасажирський транспорт.

The article formulates the fundamental approaches to ensuring the quality of urban passenger transport services. Namely: the complex of the principles of providing quality of urban passenger transport services is substantiated. It has been established that the level of service may be determined according to a set of parameters, the key of which is: the frequency of service, the time of service during the day, the area and density of coverage of the city network, as well as other related transport parameters. Other parameters that determine the quality of services are the level of service on the route, waiting conditions for public transport at stops, the stability and reliability of transportation. The main parameters of urban public transport services, which characterize the quality of services and at the same time the level of service of the population, are the provision of territorial accessibility and mobility of consumers (passengers). It is proved that in the processes of monitoring and measuring the quality of public transport services the key indicator should be a customer satisfaction index (passenger). It has been revealed that the system of quality of public transport services should be aimed at increasing the stability and reliability of passenger transportation. Corrective and precautionary measures should be taken to this end. Corrective actions are used to change the state of decline in the quality of services provided, and preventive actions are preventive, which does not allow decreasing their quality. In order to obtain the indicated results, the specifics of private and public goods were analyzed, and it was established that the main properties of private goods are exclusivity, rivalry and rejection. Defining characteristics of public goods are non-exclusiveness, noncompetitiveness, and compulsion. In connection with this, the prospects for further research are related to the definition of priority directions of the development of the system of urban passenger transport in the context of transformational and mutually determined processes of correlation of hidden and public goods.

**Key words:** local self-government, quality of services, transportation, passenger transport.

УДК 352.351.815  
DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-12-16>

**Борозенець М.І.**

аспірант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом

Національна академія державного управління при Президентові України

**Постановка проблеми в загальному вигляді.** У сучасних реаліях поточного етапу децентралізації, наростання процесів урбанізації та формування передумов для агломераційних явищ, наростає значущість проблематики забезпечення якості послуг міського пасажирського транспорту. Цю тенденцію

підсилює поточний етап публічної політики у сфері формування сервісної держави в аспекті визначення ключових засад і принципів адекватного поставленим цілям регуляторного складника. Усе вищезазначене формує теоретичні підстави для здійснення дослідження засадничих підходів забезпе-



чення якості послуг міського пасажирського транспорту.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання управління якістю транспортних послуг перебуває в центрі уваги сучасних фахівців. Зокрема, питаннями якості пасажирських перевезень займаються Г.Ф.Бабушкін [2], Н.А. Боровик [5], К.Є. Вакуленко [7], О.М. Єрмак [12], А.А. Кашканов [13], Я.Я. Назаренко [18] та низка зарубіжних учених, зокрема [23–25].

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Водночас проблематика засадничих підходів до управління якістю надаваних транспортних послуг міським пасажирським транспортом ще не перебувала предметом спеціальних наукових досліджень.

**Мета статті** – сформулювати засадничі підходи до забезпечення якості послуг міського пасажирського транспорту.

**Виклад основного матеріалу.** Наявні в науковій літературі тлумачення поняття послуг громадського транспорту пов'язані або з особливою споживчою вартістю (корисністю цього виду послуг) або діяльністю, що приносить певну вигоду (користь) її споживачам. Однак видається більш продуктивним і сучасним підхід, за яким сутність послуг громадського транспорту, виражену в його понятті, слід пов'язувати з громадським, приватним або частково суспільним благом, основні ознаки яких наведено нижче [20].

Наприклад, приватні блага (товари або послуги) мають три основні характеристики за конструкцією [10, с. 89; 14, с. 71]. 1. Виключність. Споживачі приватних благ можуть бути виключені з процесу споживання товару або послуги з боку продавця, якщо вони не готові або не в змозі заплатити за них. 2. Суперництво. Споживання приватного блага однією людиною зменшує його кількість для інших, отже, використовувані у виробництві товарів і наданні послуг ресурси є обмеженими. 3. Відторгнення. Від приватних товарів і послуг споживач може відмовитися, якщо вони не відповідають його очікуванням, смакам, звичкам і перевагам.

Характеристики суспільних благ є протилежними характеристикам приватних благ. 1. Невиключність. Вигоди, одержувані від надання чистих суспільних благ, не можуть отримувати тільки ті споживачі, хто насправді оплачує цей товар або послугу. 2. Неконкурентність. Споживання суспільного блага однією людиною не применшує його кількість для всіх, хто лишився споживачів. 3. Обов'язковість. Від громадських товарів і послуг споживач не може відмовитися, навіть

якщо вони не відповідають його очікуванням, смакам, звичкам і перевагам.

Прикладами суспільних/громадських благ є вуличне освітлення, національна оборона, парки і сквери, набережні, прослуховування радіостанцій, використання вітрової та сонячної енергії. Чисті суспільні блага зазвичай не надаються в приватному секторі економіки, тому що їх надання в користування не в змозі забезпечити отримання прибутку.

Більшість суспільних благ не є чисто суспільними благами, тобто, є частково громадськими, що мають характеристики: 1. Часткова невиключеність. Споживачі приватних благ іноді можуть бути виключені з процесу споживання товару або послуги з боку продавця, якщо вони не готові або не в змозі заплатити за них. 2. Часткова неконкурентність. До певного моменту часу додаткові споживачі, які використовують ці блага, не зменшують їх доступну кількість для інших споживачів. 3. Часткова відчужуваність. Від приватних товарів і послуг споживач іноді може відмовитися, якщо вони не повністю відповідають його очікуванням, смакам, звичкам і перевагам.

Авторське визначення послуг громадського транспорту слід концептуально формулювати, виходячи з його соціально-економічної сутності як частково суспільного блага і основних ознак, що характеризують корисність (вигоду) для населення. Крім того, в дефініції послуг громадського транспорту необхідно враховувати їх ключовий вид – послуги перевезення населення. Послуга громадського транспорту – це частково суспільне благо, яке приносить користь населенню у вигляді просторової доступності та його мобільності [3, с. 14]. Як впливає з даного визначення сутності послуги міського громадського транспорту, її основними параметрами, котрі характеризують якість послуги і одночасно рівень обслуговування населення, є забезпечення територіальної доступності та мобільності споживачів (пасажирів). У зв'язку з цим доцільно розглянути концептуальні положення підвищення якості послуг міського громадського транспорту. У широкому розумінні поняття якості визначається як сукупність властивостей і характеристик продукції або послуги, які здатні задовольняти заявлені або побічні потреби користувачів [11, с. 17]. Основні положення зазначеного стандарту, що стосуються вимог споживачів, їх задоволеності, а також відповідальності керівників організації досить повно представлені в науковій літературі. Що стосується послуг міського громадського транспорту, їхня якість

має бути заснована на процесах [12, с. 41]. До сфери забезпечення якості управління послугами громадського транспорту належать такі вимоги [4, с. 86]: визначення процесів, необхідних для системи контролю якості послуг; встановлення послідовності і взаємодії цих процесів; обґрунтування критеріїв і розроблення методів, необхідних для забезпечення ефективного управління цими процесами; забезпечення наявності ресурсів та інформації, необхідних для підтримки функціонування та моніторингу цих процесів; моніторинг, вимірювання і аналіз процесів формування якості послуг і реалізація дій, необхідних для досягнення запланованих результатів та постійного поліпшення якості послуг.

Є така класифікація цілей у сфері якості послуг громадського транспорту [4, с. 89]: стратегічні цілі, які застосовуються до всіх організацій громадського транспорту. Вони, як правило, включені в саму політику організацій і декларують орієнтири в сфері якості обслуговування пасажирів; цілі, що характеризують якість виконання конкретних завдань і ступінь задоволеності пасажирів. Вони застосовні до всіх функціональних видів діяльності організацій громадського транспорту і відповідальні за якість обслуговування; цілі у сфері якості послуг, що надаються системою міського громадського транспорту, які пов'язані з поліпшенням окремих параметрів споживчих властивостей послуг; цілі у сфері якості процесів і операцій послуг перевезення пасажирів, а також додаткового сервісу.

У процесах моніторингу та вимірювання якості послуг міського громадського транспорту ключовим показником повинен бути індекс задоволеності клієнтів (пасажирів). Методологія розроблення, вимірювання та оцінки індексу задоволеності клієнтів послугами міського громадського транспорту повинні бути описані і зафіксовані в інструкціях щодо їх застосування. Наприклад, для моніторингу та вимірювання задоволеності клієнтів збирається і аналізується інформація щодо потреб та очікувань клієнтів (існуючих/наявних і потенційних пасажирів). Ця інформація використовується для підтримки і підвищення задоволеності клієнтів, а також для поліпшення в цілому послуг громадського транспорту. Необхідні для вимірювання, оцінки та аналізу задоволеності клієнтів дані слід отримувати на основі зворотного зв'язку, наприклад, скарг пасажирів, відмов від поїздок, опитувань споживачів послуг [25, с. 94].

Система якості послуг громадського транспорту повинна бути орієнтована на підвищення стійкості та надійності перевезень

пасажирів. З цією метою повинні проводитися коригувальні та запобіжні дії. Коригувальні дії використовуються для зміни стану зниження якості послуг, що надаються, а запобіжні дії є превентивними, що не допускають зниження їх якості. Всі виявлені проблеми невідповідної якості послуг міського громадського транспорту оцінюються з погляду їх потенційного впливу на витрати перевезень пасажирів, витрат на якість послуг, продуктивність праці працівників транспортного господарства, надійність, безпеку і задоволеність пасажирів [1, с. 183; 22].

Попередній аналіз якісних параметрів послуг перевезення пасажирів на міському громадському транспорті показав, що рівень обслуговування може бути визначений відповідно до комплексу параметрів, ключовими з яких є частота надання послуги, час надання послуги протягом доби, площа і щільність покриття міської мережі, а також інші пов'язані з ними параметри перевезень. Є певний компроміс між кожним із цих факторів (параметрів), наприклад, концентруючи послуги уздовж основних автобусних маршрутів, автобусні оператори здатні підтримувати високу частоту послуг, але при низькому покритті мережі, і навпаки. Іншими параметрами, які визначають якість послуг, є рівень обслуговування на маршруті, умови очікування громадського транспорту на зупинках, стійкість і надійність перевезень. Є кілька груп цілей для різних рівнів обслуговування. До них, зокрема, належать такі: поліпшення якості обслуговування для наявних споживачів із метою підтримки наявної клієнтської бази і, в деяких випадках – генерування додаткових поїздок; підвищення якості послуг для залучення додаткових клієнтів з метою модального переходу від особистих автомобілів до громадського транспорту; адаптація рівня обслуговування до підвищеного попиту на перевезення в пікові періоди часу. Для задоволення соціальних критеріїв добробуту можуть бути запропоновані деякі додаткові послуги для надання допомоги в досягненні будь-якої соціальної мети, наприклад, подолання соціального відчуження осіб з обмеженими фізичними можливостями, або мають певний соціальний статус [9, с. 106].

Щодо громадського транспорту, якість перевезень є функцією комфорту, надійності, безпеки і екологічності [1, с. 67]. У зв'язку із цим рівень обслуговування також розглядається як фактор, що визначає якість послуг громадського транспорту. Вважається, що якість послуг громадського транспорту слід оцінювати в більш широкому аспекті по частоті

перевезень, часу роботи на маршруті, графіку перевезень, транспортних витрат, а також кращому використанні альтернативних засобів пересування (особистий автомобіль або ходьба). Коли ми розглядаємо міський громадський транспорт, за винятком окремих спеціалізованих і першокласних послуг, пасажирів, як правило, не мають можливість придбати додатковий елемент якості. Практика надання послуг на громадському транспорті показує, що органи місцевого самоврядування та транспортні організації схильні не помічати, а, отже, і планувати підвищення якості обслуговування пасажирів. Зокрема, фактори якості послуг не аналізуються під час розгляду транспортних витрат, навіть якщо деякі з них були оцінені в грошовому вираженні з використанням економіко-математичних методів [21, с. 118; 23, с. 964].

Підвищення якості послуг міського громадського транспорту стосується двох груп пасажирів – тих, які мають особистий автомобіль, і тих, які не мають його. Зазначені групи пасажирів слід розглядати взаємопов'язано. Наприклад, пасажирів, які зараз не мають власного авто, не обов'язково будуть користуватися послугами громадського транспорту завжди, тому ОМС і оператори послуг громадського транспорту повинні враховувати цю обставину під час планування обсягів і якості послуг перевезення. Інакше кажучи, регульований ринок послуг громадського транспорту є динамічним, що обумовлено змінами соціально-економічних умов життєдіяльності населення. Досвід показує, що населення, яке не має особистого автомобіля, може знайти в майбутньому альтернативу громадському транспорту, тому ця група населення з погляду маркетингу некомерційних організацій не повинна розглядатися як лояльні клієнти [24, с. 648].

Міський громадський транспорт повинен бути конкурентоспроможним щодо особистих автомобілів за ступенем задоволення потреб клієнтів. Наприклад, власники автомобілів мають можливість і часто готові платити значні суми коштів на різні додаткові сервісні опції, такі як супутникові навігаційні системи, шкіряний інтер'єр в машині, дорогу аудіо- та відео-техніку. Тоді як основні потреби власника автомобіля пов'язані, перш за все, з підвищенням територіальної доступності та зростанням мобільності. Отже, вибір варіанта використання громадського транспорту для власників автомобілів пов'язаний з пропозицією пакета послуг громадського транспорту з більш високим рівнем обслуговування.

Зміна рівня обслуговування, як правило, здійснюється за такими основними причи-

нами. Для поліпшення якості обслуговування існуючих клієнтів за рахунок збільшення частоти руху транспорту, що дозволяє скоротити час очікування транспортного засобу, час затримки, час перевезення. Це дає змогу знизити загальні витрати, пов'язані з поїздкою, і зберегти наявну клієнтську базу. Збільшення загального періоду часу руху громадського транспорту на маршруті знижує ймовірність скорочення трафіку і підвищує можливість отримання доступу до послуг перевезення, що також розглядається як поліпшення якості послуг для існуючих пасажирів і генерує їх подальші поїздки [15, с. 13].

Значна кількість транспортних операторів пропонують різні рівні обслуговування упродовж тижня, задля мінімізації своїх операційних витрат. Зазвичай рівень обслуговування є нижчим в будні дні з піковими періодами, ввечері і в вихідні дні. Важливу роль у підвищенні якості обслуговування відіграють додаткові послуги для задоволення соціальних критеріїв добробуту. Вони допомагають досягти будь-яких соціальних цілей, таких як подолання соціального відчуження, підвищення рівня доступності та мобільності. Крім того, модальний перехід до громадського транспорту від використання особистих автомобілів зменшує число аварій і впливів на навколишнє середовище [26, с. 14].

Фінансування підвищення рівня обслуговування на міському громадському транспорті має наступні джерела: доходи, одержувані від продажу квитків, і субсидії місцевих органів влади. Використання зазначених джерел фінансування багато в чому вирішується в залежності від того, хто приймає рішення про підвищення рівня обслуговування і його обґрунтовує. Якщо рішення приймається транспортним оператором на комерційних засадах, то оператор, отже, очікує, що виручка і отримуваний прибуток від продажу квитків достатні для фінансування зростання якості обслуговування [8, с. 167]. Якщо рішення приймається органами місцевого самоврядування з урахуванням соціальних цілей, то витрати на надання цих послуг будуть фінансуватися на основі поєднання доходів від продажу квитків і операційних субсидій МОПУ [16, с. 45; 19, с. 140].

**Висновки.** Обґрунтовано комплекс засадничих підходів до забезпечення якості послуг міського пасажирського транспорту, а саме: *встановлено*, що рівень обслуговування може бути визначений відповідно до комплексу параметрів, ключовими з яких є: частота надання послуги, час надання послуги протягом доби, площа і щільність покриття

міської мережі, а також інші пов'язані з ними параметри перевезень. Іншими параметрами, які визначають якість послуг, є рівень обслуговування на маршруті, умови очікування громадського транспорту на зупинках, стійкість і надійність перевезень. Основними параметрами послуги міського громадського транспорту, котрі характеризують якість послуги і одночасно рівень обслуговування населення, є забезпечення територіальної доступності та мобільності споживачів (пасажирів). Доведено, що у процесах моніторингу та вимірювання якості послуг міського громадського транспорту ключовим показником повинен бути індекс задоволеності клієнтів (пасажирів). Виявлено, що система якості послуг громадського транспорту повинна бути орієнтована на підвищення стійкості та надійності перевезень пасажирів. З цією метою повинні проводитися коригувальні та запобіжні дії. Коригувальні дії використовуються для зміни стану зниження якості послуг, що надаються, а запобіжні дії є превентивними, що не допускають зниження їх якості.

Перспективи подальших наукових досліджень пов'язані з визначенням пріоритетних напрямів розвитку системи міського пасажирського транспорту.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Амбарцумян В.В. Системний аналіз проблем забезпечення безпеки дорожнього руху. Санкт-Петербург, 2009. 352 с.
2. Бабушкін Г.Ф., Кузькін О.Ф., Козирев В.Х. Оцінка якості транспортного обслуговування пасажирів у містах. *Вісник Східноукраїнського національного університету ім. В. Даля.* 2009. № 11 (141). С. 25–27.
3. Баранов О.П. Механізм управління державною спеціальною службою транспорту в системі забезпечення національної безпеки України : автореф. дис. ... к. наук з держ. упр. : 25.00.02 – «Механізми державного управління». Київ, 2017. 17 с.
4. Басовський Л.Е., Протасєв В.Б. Управление качеством. Москва, 2010. 224 с.
5. Боровик Н.А., Сив'юк Т.С. Оцінка якості та ефективності пасажирських перевезень у сучасних ринкових умовах. *Управління проектами, системний аналіз і логістика. Технічна серія.* 2012. Вип. 9. С. 268–270.
6. Бурлаков А.Н., Голик С.С., Чаюн Т.Н. Стратегический маркетинг. Винница, 2015. 88 с.
7. Вакуленко К.Є., Харченко В.Ф. Щодо якості перевезень на маршрутах міського пасажирського транспорту. *Восточно-Европейский журнал передовых технологий.* 2012. № 3 (4). С. 57–59.
8. Гаркавенко С.С. Маркетинг. Київ, 2016. 384 с.
9. Горбунов Л.М. Принцип законності у нормотворчій діяльності органів виконавчої влади. Київ, 2018. 240 с.
10. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за ред. В.Б. Авер'янова. Київ, 2013. 384 с.
11. ДСТУ 4:2006: Системи керування якістю. Настанови щодо застосування ISO 9001:2000 в суб'єктах місцевого самоврядування. Київ, 2006. 58 с.
12. Єрмак О.М., Пустовіт В.І. Щодо визначення якості пасажирських перевезень. *Наукові нотатки.* 2014. Вип. 46. С. 170–176.
13. Кашканов А.А. Кашканова Г.Г., Стенжицька І.Є. Оцінка якості автотранспортного обслуговування пасажирських перевезень в умовах нечітко визначених очікувань споживачів. *Наукові нотатки.* 2010. Вип. 28. С. 246–251.
14. Кіцул Ю.С. Адміністративно-правове регулювання діяльності місцевих органів виконавчої влади. Львів, 2014. 200 с.
15. Крісенко С.А. Діяльність органів місцевого самоврядування в забезпеченні транспортних послуг : автореф. дис. ... к. наук з держ. упр. : 25.00.02 – «Механізми державного управління». Київ, 2005. 17 с.
16. Малишко Д.В. Суб'єкти адміністративно-правового регулювання відносин у сфері муніципального транспорту в Україні. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Юридичні науки.* 2016. Вип. 5. С. 44–51.
17. Мішина Н.В. Муніципальне управління в США та в Сполученому Королівстві Великої Британії і Північній Ірландії: порівняльно-правове дослідження : автореф. дис. ... к. юрид. наук : 12.00.02 – «Конституційне право». Одеса, 2012. 20 с.
18. Назаренко Я.Я. Формування критеріїв якості послуг пасажирського транспорту в умовах європейської інтеграції України. *Економіка та управління на транспорті.* 2017. Вип. 4. С. 72–79.
19. Присяжнюк А.В. Окремі аспекти вдосконалення адміністративно-правового забезпечення перевезення пасажирів автомобільним транспортом в Україні. *Південноукраїнський правничий часопис.* 2015. № 3. С. 138–142.
20. Сайт департаменту транспорту КМДА / Транспортний портал Києва. URL: <http://kievtransport.com.ua/>.
21. Тойменцева І.А. Определение интегрального показателя развития услуг пассажирского транспорта на основе экономико-математического моделирования. *Вестник Самарского государственного экономического университета.* 2010. № 2 (64). С. 115–119.
22. Устойчивая транспортная политика. (CEMT/CM(2000)). URL: <http://www.internationaltransportforum.org/>.
23. Bazargan M., Guzhvaa V.S. Impact of gender, age and experience of pilots on general aviation accidents. *Accident Analysis & Prevention.* 2011. № 43 (3). P. 962–970.
24. Mansfield E. Technical Change and Rate Imitation. *Econometrica.* 2001. Vol. 29. № 4. P. 645–666.
25. Plutchik R., Emotion: A Psychoevolutionary Synthesis. New York, Harper & Row, 2008. 311 p.
26. Starowicz W. Jakosc przewozow w miejskim transporcie zbiorowym. Krakow : Wydaw. Politechniki Krakowskiej im. Tadeusza Kosciuszki, 2007. 231 s.

## ДО ПРОБЛЕМИ АДАПТАЦІЇ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ ФОРМУВАННЯ СПРИЯТЛИВОГО ЛІДЕРСЬКОГО СЕРЕДОВИЩА У ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНАХ ВЛАДИ

### TO THE PROBLEM OF ADAPTATION OF FOREIGN EXPERIENCE OF FORMATION OF A FAVORABLE LEADERSHIP ENVIRONMENT IN THE REPRESENTATIVE BODIES OF AUTHORITIES

Враховуючи специфіку діяльності представницьких органів влади в Україні, спрямованість дій якої полягає в оптимальній наближеності цілей її складових елементів, її внутрішнього середовища, з навколишнім середовищем, тобто з мешканцями територіальних громад, організаціями, установами різних форм власності, громадянським суспільством тощо, необхідно навчити або хоча б ознайомити як можна більш широку аудиторію представників представницьких органів влади і громадськості із сучасними підходами до ефективного управління, яке ґрунтується на більш повному й ефективному використанні людського потенціалу, та зарубіжним досвідом формування лідерського середовища. Багаторічний досвід намагання реформувати представницькі органи влади в Україні вказує, що відсутність змін означає застій і не дає змоги розвиватися. Зміни – неминучий елемент нашого життя, але часто вони породжують у людях побоювання. Вміння пристосовуватися до змін і користуватися ними формують наше здоров'я, щастя і особисту гідність набагато сильніше, ніж будь-що інше. Кожному з нас дається дві можливості на вибір: впливати на інших та управляти змінами або ж дозволити, щоб інші впливали на нас. Саме з цієї причини у представницьких органів влади в Україні необхідно створити умови для приходу представників нового управління, заснованого на лідерстві, а це не стільки люди, більш молодші за віком, скільки нові професіонали, здатні адаптуватися до змін, які розуміють, що успіх їх діяльності полягає в командній роботі та роботі над собою. Сучасний представник органів влади в Україні повинен бути людиною, яка прагне створити сприятливе лідерське середовище в організації, яка розуміє, що не буде мати успіху, якщо просто буде копіювати чий-небудь стиль, кого-небудь бездумно наслідувати. У статті аналізується зарубіжний досвід з питань формування сприятливого лідерського середовища у представницьких органах влади. Обґрунтовуються основні характеристики формування сприятливого лідерського середовища у представницьких органах влади. Визначено пріоритетні напрями формування сприятливого лідерського середовища у представницьких органах влади.

**Ключові слова:** лідерство, представницькі органи влади, формування сприятливого

лідерського середовища, об'єднана територіальна громада, децентралізація, професійна підготовка посадових осіб, розвиток території.

Considering the specific activity of representative bodies of power in Ukraine, which actions direction is to optimal closeness among the goals of its constituent elements, its internal environment, with the environment, with residents of territorial communities, organizations, institutions of different forms of ownership, civil society, though to introduce an audience as wide as possible to the representatives of representative bodies of government and the public with modern approaches to effective management, which is based on a more complete and effective use of human and foreign experience of forming leadership environment. Many years experience in attempting to reform representative bodies in Ukraine indicate that absence of changes means stagnation and impedes development. Changes are an inevitable element of our lives, but they often cause fear. The ability to adapt and enjoy change shapes our health, happiness and personal dignity much more than anything else. Each of us is given two choices: influence others and manage change, or allow others to influence us. This is why representative bodies of government in Ukraine need to create the conditions for the arrival of representatives of the new leadership-based management, and it is not younger people but new professionals who are able to adapt to changes and understand that the success of their activities is about teamwork and working on themselves. The current representative of the Ukrainian authorities should be a person who try for create a favorable leadership environment in an organization and understands that it will not succeed if he simply replicates someone's style, someone who is thoughtless to imitate. The article analyzes foreign experience in forming a favorable leadership environment in representative bodies of government. The basic characteristics of formation of favorable leadership environment in representative bodies of government are substantiated. Priority directions of formation of favorable leadership environment in representative bodies of government are determined.

**Key words:** leadership, representative bodies, forming a favorable leadership environment, united territorial community, decentralization, professional training of officials, development of the territory.

УДК 352.071.08:316.46:303.4(1-87)  
DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-12-17>

**Веремейчик В.П.**

магістр управління суспільним розвитком,  
аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту  
Національна академія державного управління при Президентові України

**Постановка проблеми в загальному вигляді.** В умовах децентралізації існує гостра потреба у суттєвому переформатуванні державного управління в Україні саме в контексті реалізації лідерства, тобто щоденної ефективної управлінської лідерської діяльності посадових осіб у представницьких органах

влади. Це й зрозуміло, адже від якості реалізації такого лідерства залежить, окрім усього іншого, й усвідомлення особистої відповідальності посадових осіб перед громадою – спільнотою взаємозацікавлених партнерів, що становить основу формування результативної влади на місцевому рівні. Проте проведений

нами аналіз свідчить, що ключові суб'єкти владних повноважень у представницьких органах влади, які зобов'язані поєднувати якості керівника і лідера, здебільшого все ще не готові до такої щоденної лідерської діяльності.

Причина такої неготовності полягає, на нашу думку, у недостатності чи й відсутності у них відповідних знань, умінь і навичок щодо сутності, організації та реалізації управлінської лідерської діяльності, у не сформованому лідерському середовищі. Внаслідок цього надана їм громадянами чи відповідними представницькими органами довіра під час обрання не лише не виправдовується, але й суттєво знижується. А це призводить до розчарування пересічних громадян на тлі погіршення чи принаймні непокращення умов їхнього життєзабезпечення у відповідних територіальних громадах чи території району, області, держави в цілому.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Протягом останніх років вітчизняними та зарубіжними науковцями вже сформовано основний пласт напрацювань щодо проблематики функціонування представницьких органів влади та управлінського лідерства. Однак їхні дослідження стосуються, як правило, окремих питань лідерства, а саме: політичного, особистісних якостей лідера та ресурсів досягнення лідерських цілей. Крім того, не досить уваги присвячується вивченню зарубіжного досвіду формування сприятливого лідерського середовища у представницьких органах влади, хоча засвоєння та поширення, зрозуміло з урахуванням українських національних особливостей, саме таких кращих практик сприятиме, на нашу думку, не лише активізації лідерського потенціалу посадових осіб та посиленню їх особистісної віддачі, а й посиленню синергійності взаємодії у форматі «посадові особи – громада».

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** До не вирішених проблем реалізації лідерства у представницьких органах влади України слід віднести відсутність комплексного дослідження практичної реалізації лідерства під час вирішення проблем, спрямованих на посилення ефективності та результативності функціонування органів місцевого самоврядування, задоволення потреб мешканців територіальних громад, активізацію ініціативності і взяття на себе відповідальності не лише за прийняття, а й вирішення питань належного життєзабезпечення громад, оцінювання лідерської діяльності суб'єктів владних повноважень.

**Мета статті** – адаптувати зарубіжний досвід формування сприятливого лідерського

середовища у представницьких органах влади.

**Виклад основного матеріалу.** У низці зарубіжних країн починаючи з 20-х рр. минулого століття почали створювати національні програми щодо формування, оцінювання та розвитку лідерства. Лідерство передбачає здатність відчувати, аналізувати мотиви поведінки людей, інтегрувати їх, коригувати поведінку об'єкта з урахуванням його потреб і цілей розвитку. Саме тому останніми роками воно все більше враховується в процесі розбудови систем управління як окремими організаціями зокрема, так і територіями та державами в цілому. Зрозуміло, що система представницьких органів влади в Україні потребує нових форм, методів і стилів управління. Оскільки вони мають відповідати призначенню сучасного представництва, то й ґрунтуватися вони мають на основі ініціативності та самоорганізації. В сучасних умовах саме ініціативність і самоорганізація постають передумовою розвитку лідерства як дієвого механізму регулювання взаємовідносин та взаємодії людей, соціальних груп, інститутів суспільства і як ключового фактора результативності управлінської діяльності в будь-якій сфері загалом та у представницьких органах влади зокрема [1, с. 36].

Результати світових досліджень свідчать, що участь працівників в управлінні має різні форми, зокрема вирізняють два його полюси: систему участі в Німеччині з одного боку і сумісні консультації і колективні договори у Великобританії та США з другого. Між ними розташовуються італійські «внутрішні комісії», французькі «комітети на підприємствах», шведська система «сумісних рішень» тощо. Значне поширення систем участі має місце в Японії. Ці системи функціонують на всіх національних рівнях: на рівні робочого місця у вигляді автономних бригад і «гуртків якості»; на рівні організацій у вигляді робітничих комітетів, включаючи представників персоналу і адміністрації, а також передбачають інститут «робочих директорів»; на рівні національної економіки, у масштабах якої функціонує низка урядових консультаційних центрів праці і бізнесу за участю представників уряду, національних професійно-орієнтованих центрів і федерацій підприємців [3, с. 54].

Нині пріоритетні очікування від осіб, які працюють у представницьких органах влади, стосуються передусім посилення ефективності та результативності їхньої управлінської лідерської діяльності на основі існування чіткого власного стратегічного щодо функціонування очолюваних ними організацій та нововведень,

необхідних бачення для підвищення рівня щоденної віддачі колективу в цілому та кожного працівника зокрема. Це – виклик сьогодення, оскільки ера беззаперечного дотримання субординації та виконання спущених згори вказівок, ера, коли авторитет керівника залежить від посади, яку він обіймає, відходить у минуле. Керівник повинен здобути авторитет за рахунок реалізації у своїй щоденній діяльності притаманних йому лідерських якостей та культури управління [6, с. 74]. Зрозуміло, що він повинен проявляти лідерські якості, розуміти як краще налагодити обмін інформацією та комунікативну взаємодію з оточуючими, володіючи для цього необхідним рівнем професійної компетентності.

Узагальнений нами зарубіжний досвід створення сприятливого середовища для розвитку лідерства у представницьких органах влади дав змогу виокремити кращі практики як на рівні органів місцевого самоврядування шляхом їх функціонування як організацій, які безперервно навчаються, так і в територіальних громадах шляхом використання сприятливого національного законодавства та активності громадян.

На нашу думку, до управління представницьким органом влади будь-якого управлінського рівня як соціальною мікросистемою необхідно підходити як до колективної діяльності, ефективність якої визначається груповим потенціалом її працівників. Зрозуміло у цьому контексті, що колективний потенціал повинен не тільки являти собою суму потенціалів членів групи, а й примножуватися. В принципі заради цього і створюються команди, робочі групи, структурні підрозділи в організаціях. При цьому потрібно враховувати, що кожна особа в управлінні виконує ролі двох типів. Перша і найбільш очевидна – функціональна роль, що базується на професійних знаннях та вміннях, практичному досвіді. Завдяки цим складникам посадова особа виконує свою місію і досягає поставлених цілей. Друга – командна роль, основу якої становить не лише готовність, а й здатність посадової особи невтомно задіювати у своїй щоденній управлінській діяльності увесь наявний у неї арсенал.

Зокрема, у всіх приватних і державних організаціях, що, за визнанням фахових експертів, є кращими у формуванні лідерського середовища, сформовані стратегії зростання, які випереджають темпи розвитку суспільства та продумані на кілька кроків уперед. Крім того, ключова увага приділяється розкриттю потенціалу персоналу. Це пов'язано з тим, що ефективність організаційного управління багато в чому

залежить від особистісного потенціалу (інтелектуального, емоційного, мотиваційного, ціннісного, творчого тощо) персоналу. У нашому дослідженні під потенціалом особи ми розуміємо її можливості та її бажання, готовність і здатність до їх реалізації у професійній діяльності. Більшість провідних компанії світу усвідомлено вкладають величезні кошти у розробку механізмів виявлення осіб із високим рівнем інтелекту та розвиток у них інших компетенцій, необхідних для формування лідерського середовища в організації.

Значна частина успіху посадових осіб залежить від їх уміння не лише набувати нових знань і навичок, а й використовувати їх для вирішення завдань. Ми поділяємо думку А. Бенджаміна, Є. Фрейдіна, Р. Картера про те, що рівень інтелекту безпосередньо залежить від інтенсивності його використання: інтелектуально активні люди показують постійне збільшення своїх розумових здібностей протягом усього життя. І навпаки, компетенція «інтелектуальний потенціал» нерозвинена, коли особа: не продумує завдання; намагається працювати лише з нескладними завданнями; інтелектуально лінива або неорганізована; надмірно емоційна, що заважає обдумуванню ситуацій і виконанню завдань; нетерпляча в обдумуванні своїх дій; повільно засвоює інформацію [2, с. 32].

Загальносвітова тенденція зниження впливу традиційної влади вивела на перший план вплив, заснований на власному прикладі, на силі особистих якостей та здібностей лідера.

Громадяни розвинених країн світу своїми керівниками на всіх рівнях хочуть бачити людей, які власним щоденним життям показують приклад людяності, відкритості спілкування, ефективно поведінки на шляху до досягнення цілей тощо. На рівні підсвідомості всі хочуть набути певних рис лідера, які найбільше імпонують. Лідер є певним еталоном на який хочеться рівнятися.

Дж. Коттер у своїх дослідженнях зауважував, що «чим більше керівник є для когось ідеалом, тим більше він чи вона виявляють повагу до цього керівника». Проведені дослідження виявили наступні риси поведінки лідерів представницьких органів влади, які справляють найбільший вплив на оточуючих: манера триматися з почуттям впевненості та власної гідності, ораторські здібності, вміння випромінювати позитивну енергію, приваблива зовнішність, незалежність (самодостатність) [8, с. 128].

Вплив здійснюється за допомогою віри послідовників/підлеглих у особливі експертні

знання свого керівника/лідера. Вони свідомо приймають і виконують його рішення як логічні та єдино правильні. Зазвичай лідери досягають цієї форми впливу завдяки своїм особистим досягненням у відповідній галузі. Чим вищі ці досягнення, тим більший вплив вони можуть чинити на послідовників/підлеглих. Фундаментом впливу є довіра, оскільки успіх чи крах будь-якого починання залежить від довіри до того, хто цей вплив справляє. Як зазначають М. Хекман та К. Джонсон, найбільш значимими елементами, які вимірюють довіру, є компетентність, репутація, динамізм та добра воля як прояв турботи [8, с. 162]. Практика засвідчує, що люди вірять не лише фактам, які самі спостерігали щодо компетентності тієї чи іншої особи, а й вірять на слово, що та чи інша людина є експертом у певних питаннях і здатна приймати ефективні рішення. Наприклад, обрання голів постійних комісій рад базується виключно на словах претендентів щодо їх компетентностей у тій чи іншій сфері діяльності.

Під час такого розгляду ефективно використання впливу в представницьких органах влади можливе за умови, коли послідовники/підлегли, на яких впливають:

- сприймають вплив як джерело задоволення або незадоволення бажаної потреби;
- вважають, що їхні особисті потреби будуть задоволені з високою ймовірністю;
- вірять, що їх зусилля виправдають сподівання лідера-керівника;
- потреба, до якої апелюють, є актуальною [3, с. 104].

Отже, найбільш сильним вплив буде тоді, коли виконавець високо цінує ту потребу, до якої апелюють, вважаючи важливим її задоволення або незадоволення, і думає, що його зусилля обов'язково виправдають сподівання керівника [3, с. 195].

Лідерів представницьких органів влади необхідно навчити тому, що вони повинні бути готовими до того, що, призначаючи людей на посади, вони будуть помилятися і робити помилки. Це частина процесу навчання. Необхідно вміти відокремлювати випадкові помилки від тих, які виникають від несвоєчасних дій або від відсутності уваги до дрібниць. Потрібно залучати співробітників до роботи над другою групою помилок. Кращий спосіб дати людям можливості навчитися не повторювати своїх помилок це запропонувати їм самостійно виправити ситуацію, хоч би яким болючим був цей процес, оскільки він завжди повинен мати часові рамки і лідера-наставника, який контролює виконання виправлення помилок.

Люди завжди хочуть, щоб їх цінували за їх здібності, навички і позитивні особисті якості. Люди з більшою готовністю налаштовані погодитися з людиною, яка не претендує на те, щоб здаватися їм зразком досконалості, поводить себе скромно і не вимагає досконалості від них самих.

Дієвим інструментом формування і розвитку лідерства в представницьких органах влади в Україні може стати створення середовища постійного навчання шляхом впровадження в діяльність ОМС технології «передана позиція», яка полягає у зрощуванні власних лідерів через передачу чітко сформульованої та структурованої системи цінностей, що ґрунтується на знаннях лідера і системі цінностей від визнаних лідерів вищої ланки особам, які перебувають на нижчих ланках структури організації та проявляють лідерську поведінку. Наприклад, у районній раді є лідер (формальний чи неформальний), який сприймається як авторитет більшістю депутатів. Крім цього, цей лідер володіє таким рисами, які сприймаються як еталон поведінки і життя, тому доречно започаткувати вечори зустрічі з цим лідером і депутатів районної і місцевих рад, а також усіх охочих мешканців району для того, щоб він передав свої знання і досвід через спогади, історії життя та у безпосередньому контакті викликав у людей зворотну реакцію бажання бути схожим на лідера.

Висновки. Отже, проведений нами аналіз дав змогу сформулювати низку висновків, а саме:

1. Для створення сприятливого лідерського середовища у провідних країнах світу застосовуються механізми розкриття внутрішніх резервів організації, які генерують особистісний інтелектуальний потенціал кожного із співробітників у колективний потенціал організації.

2. Для цього застосовуються інструменти виявлення та розвитку інтелектуального потенціалу, активізуються джерела мотивації співробітників до роботи, що враховують потреби, задоволення від роботи, справедливості оцінку результатів праці та винагороду. Крім того, розробляються та застосовуються тренінги з розвитку лідерських компетенцій для всіх співробітників успішних приватних та державних організацій.

3. Для формування лідерського середовища в представницьких органах влади необхідно застосовувати не лише ресурси територіальної громади, включаючи активізацію діяльності органів представницької влади, але й формувати законодавче підґрунтя на державному рівні, яке чітко регулюватиме меха-



нізми взаємодії між центральним урядом, представницькими органами влади та громадянами для забезпечення належного надання послуг та потреб мешканців територіальних громад і розвитку громадянського суспільства.

Перспективи подальших розвідок можуть стосуватися дослідження оцінювання ефективності та результативності управлінської лідерської діяльності в представницьких органах влади, об'єктивних та суб'єктивних передумов спротиву такій діяльності, посиленню відповідальності суб'єктів владних повноважень перед жителями громади за реалізацію управлінського лідерства.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Пашко Л.А. Лідерство управлінських кадрів: сучасні виклики та небезпеки. *Державна служба в Україні: досвід, проблеми, перспективи* : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф., м. Київ, 24 червня 2015 р. ; за заг. ред. проф. Ю.В. Ковбасюка і В.Л. Федоренка. Київ : Вид-во «Ліра-К», 2015. 244 с.

2. Бенджамин А., Шермер М. Магия чисел. Моментальные вычисления в уме и другие математические фокусы. Москва : Манн, Иванов и Фербер, 2015. 124 с.

3. Грищенко І.М. Феномен лідерства в системі місцевого самоврядування: теорія, методологія, практика : монографія. Київ : НАДУ, 2016. 320 с.

4. Фрейдина Е.В. Исследование систем управления: учеб. пособие по специальности «Менеджмент организации» / под ред. Ю.В. Гусева. 3-е изд., стер. Москва : Издательство «Омега-Л», 2010. 368 с.

5. Картер Р.М. Дилеммы работы в командах: хрестоматия: управление обучением / пер. с англ. Жуковский : МИМ ЛИНК, 1998. 309 с.

6. Pagon M., Banutai E., Bizjak U. Leadership Competencies for Successful Change Management, a preliminary study report commissioned by the Slovenian Presidency of the EU, 2008. 257 p.

7. Морарь М.В. Партиєне лідерство у політичних процесах сучасної України : дис. ... д. політ. наук : 23.00.02 – політичні інститути і процеси / КНУ імені Т. Шевченка. Київ, 2013. 430 с.

8. Аналітичні матеріали Міністерства закордонних справ України з питань формування кадрового потенціалу органів влади. URL: <http://mfa.gov.ua>.

## ЗАРУБІЖНІ ПРАКТИКИ ЗАСТОСУВАННЯ РЕІНЖІНІРИНГУ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ

### FOREIGN PRACTICES OF REENGINEERING APPLICATION BY LOCAL AUTHORITIES

На прикладі низки країн Європи, Азії та Латинської Америки розглянуто окремі практики застосування місцевими органами влади реінжинірингу адміністративно-управлінських процесів із надання послуг, видачі ліцензій, управління відходами. У кожному конкретному випадку досліджено передумови проведення реінжинірингу та розкрито основний зміст здійснюваних в процесі проведення реінжинірингу завдань. Під час проведення реінжинірингу було детально проаналізовано всі ключові процеси, вивчено їхні недоліки та переваги, розглянуто загальну картину основних процесів – починаючи з початку надходження замовлень від клієнтів, планування і організації роботи, виконання робіт і послуг, здійснення розрахунків і виставлення рахунків та закінчуючи контролем за платежами й моніторингом якості надання послуг. Проведений огляд лише невеликої частки практик, в яких застосування реінжинірингу виявилось корисним для радикального поліпшення управління державними установами, шляхом адаптації та перебудови способів реалізації стратегічно важливих процесів і проведення організаційних змін. Враховуючи складність викликів, з якими стикаються органи державної влади, і той факт, що ці виклики зростають і поглиблюються, визначено, що будь-яка модель або технологія можуть бути однаково ефективними рішеннями для всіх. Розкрито позитивний результат проведення реінжинірингу, за якого державні органи завдяки реінжинірингу отримали: вивільнення людських ресурсів в податкових органах та концентрації їхніх зусиль на більш складних сервісах і завданнях замість виконання рутинної роботи; зменшення кількості помилок через передачу даних в електронному вигляді; зменшення скарг від громадян; підвищення якості державних послуг та створення нових електронних сервісів, в яких податки фізичних осіб відіграють значну роль. На основі аналізу завдань із реінжинірингу та отриманих результатів зроблено висновки та окреслено проблеми, які виникали під час його проведення. Запропоновано варіанти їх вирішення.

**Ключові слова:** адміністративно-управлінський процес, діяльність, завдання, орган

влади, послуга, реінжиніринг, управління, функція.

On the example of a number of countries in Europe, Asia and Latin America, some practices of using local authorities to reengineering administrative and managerial processes in the provision of services, licensing and waste management are considered. In each case, the preconditions for conducting reengineering and the main content of the tasks carried out during the reengineering process are explored. In the course of reengineering, all key processes were analyzed in detail, their disadvantages and advantages were studied, the general picture of the main processes from the beginning of the receipt of orders from customers, planning and organization of work, execution of works and services, settlement and invoicing, to control over payments and monitoring the quality of service provision. A review of only a small percentage of practices in which the use of reengineering has proven to be useful for a radical improvement in the governance of public institutions by adapting and reorganizing ways to implement strategically important processes and organizing changes. Given the complexity of the challenges faced by public authorities and the fact that these challenges are growing and deepening, any model or technology can be equally effective solutions for everyone. The positive result of conducting reengineering was revealed in which state authorities at the expense of reengineering received: the release of human resources in tax authorities and the concentration of their efforts on more complex services and tasks instead of performing routine work; reduction of the number of errors due to electronic data transmission; reduction of complaints from citizens; improving the quality of public services and creating new e-services, in which individual taxes play a significant role. On the basis of the analysis of the tasks of reengineering and the results obtained, conclusions were drawn and the problems that arose during its execution were outlined. Options are offered for their solution. **Key words:** administrative process, activity, task, authority, service, reengineering, management, function.

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-12-18>

**Костенюк Н.І.**

старший викладач кафедри електронного урядування та інформаційних систем Одеський регіональний інститут державного управління при Президентіві України

**Постановка проблеми в загальному вигляді.** Одним із методів кардинального поліпшення якості діяльності місцевих органів влади, який успішно застосовується в зарубіжних країнах, зокрема, у зв'язку з переходом на електронне управління, є реінжиніринг бізнес-процесів. Як відомо, в основі діяльності органів влади, зокрема місцевого самоврядування, лежать адміністративно-управлінські процеси тому, поряд з цим терміном у роботі ми використовуємо також термін «адміністративно-управлінські процеси».

Численні приклади різних країн та організацій [15; 18; 20] свідчать про те, що реінжиніринг дозволяє в короткі терміни значно підвищити ефективність діяльності органів влади, адміністративного апарату та максимізувати користь від реалізації різного роду програм і проєктів. Зважаючи на те, що реінжиніринг як метод являє собою комплекс заходів із фундаментального переосмислення і перепроєктування процесів, здійснюваних із метою поліпшення загальних показників ефективності організації [1], застосування цього методу органами

місцевої влади України дозволить повністю перебудувати внутрішні процеси та націлити їх на максимальне задоволення потреб громади. Задоволення цих потреб здійснюється органами місцевої влади шляхом надання цілого комплексу різноманітних послуг, що є одним із основних законодавчо закріплених напрямів діяльності органів місцевого самоврядування [2].

Тому, розглядаючи питання проведення реінжинірингу в органах місцевої влади, вважається доцільним акцентувати увагу на реінжинірингу адміністративно-управлінських процесів, які лежать в основі надання послуг і прийняття управлінських рішень, і вибудувати їх максимально ефективно, забезпечивши надання якісних послуг за мінімальних витрат.

Саме тому на цьому етапі децентралізації управління та розширення повноважень органів місцевої влади і розвитку місцевого самоврядування в Україні вивчення зарубіжного досвіду щодо застосування реінжинірингу для підвищення якості їхньої діяльності, зокрема, з надання послуг, має як наукове, так і практичне значення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Наші наявні знання реінжинірингу бізнес-процесів (BPR) в основному випливають із досвіду організацій приватного сектору, які мають принципово відрізняються від державних установ. Поруч із цілою низкою досліджень як зарубіжних [12], так і вітчизняних авторів [1; 4; 5] з реінжинірингу бізнес-процесів приватного сектору досить значна увага приділяється реінжинірингу в державних адміністраціях, в секторі публічних послуг в зарубіжних країнах, де в діяльність органів влади активно впроваджуються інформаційно-комунікаційні технології.

Основна тематика публікацій зарубіжних авторів спрямована на висвітлення питань трансформаційних змін в системі державного управління, які відбуваються завдяки проведенню реінжинірингу адміністративно-управлінських процесів, процесів прийняття рішень, оптимізації функцій. Серед робіт, які висвітлюють результати досліджень та практики проведення реінжинірингу в публічному секторі, публікації авторів європейських країн, Азії, Близького Сходу, Латинської Америки. В остання роки зросла кількість публікацій і вітчизняних дослідників [3; 6–8]. Проте вони, як правило, мають більш теоретико-організаційний характер, ніж відображають конкретні результати проведеного реінжинірингу в органах влади, прикладів якого не так уже й багато.

Є низка причин, що призвели до появи проблем з застосування методів реінжинірингу

як інструменту удосконалення діяльності органів влади, перш за все, місцевого самоврядування, як такого, що найбільш наближене до людей, до їхніх потреб, вирішення яких потребує гнучкої адаптації органів місцевого самоврядування та їх керівництва до змін, що привносять цифрові та мережеві технології, розвиток суспільства у цілому.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Однією із проблем, яка викликає постійні дискусії, є питання щодо доцільності, результативності проведення реінжинірингу в державному секторі. Матеріал, викладений у статті, спрямований на кращу оцінку та більш чітке розуміння концепції реінжинірингу з урахуванням її використання організаціями державного сектору. Важливим є розгляд перспектив та потенційних проблем реінжинірингу, що сприятиме розвитку та поживленню нинішнього дискурсу щодо нього. Однак у статті ми не прагнемо винести абстрактне судження стосовно життєздатності реінжинірингу в органах місцевої влади, оскільки це має бути зроблено на основі існуючих практик та досвіду органів влади, які застосовували цей інструмент. Окремі керівники не впевнені в застосуванні реінжинірингу в публічних процесах, і сумніваються в тому, чи можливо реорганізувати установи державного сектору відповідно до сучасних потреб за допомогою реінжинірингу.

Очевидно, що вирішення проблем використання реінжинірингу в державному секторі залежить від виявлення та усунення причин їх появи. Переважно ці причини мають суб'єктивний характер і залежать від готовності і бажання керівництва вносити суттєві зміни в діяльність очолюваного ними органу влади чи іншої організації. Відсутність у персоналу мотивації до змін та його недостатня кваліфікація, а також наявність конфлікту інтересів складають ще одну групу проблем, на які слід звертати увагу.

**Мета статті.** Основною метою статті є огляд зарубіжних практик застосування реінжинірингу як державними і недержавними організаціями, так і органами державної влади та місцевого самоврядування, які слугуватимуть хорошим прикладом для вітчизняних керівників, допоможуть висвітлити можливі проблеми застосування реінжинірингу органами місцевої влади та убезпечити від можливих помилок на етапах його організації і проведення.

**Виклад основного матеріалу.** Одним із прикладів реорганізації бізнес-процесів у державному управлінні Хорватії і Словенії є застосування реінжинірингу за допомогою ІТ.

У Хорватії – це створення електронного уряду, що дозволяє громадянам спрощеному та прискореному спілкуванню з органами державної влади, а також підвищує прозорість державного сектору у наданні державних послуг [12; 16], а у Словенії – це реінжиніринг адміністративно-управлінських процесів з управління відходами. Якщо проект реінжинірингу в Словенії виявився успішним, то хорватський проект отримав лише незначні позитивні результати.

Необхідність реінжинірингу адміністративно-управлінських процесів системи очищення, збору та вивозу відходів у місті Любляна, Словенія була обумовлена потребою в підвищенні якості управління. Програма проведення реінжинірингу передбачала удосконалення системи міського управління послугами у сфері утилізації відходів. Цей проект мав особливий пріоритет та сильну підтримку з боку місцевих органів влади, що у кінцевому рахунку сприяло його успішній реалізації в рамках запланованого 6-місячного терміну.

Під час проведення реінжинірингу були детально проаналізовані всі ключові процеси, вивчені їх недоліки та переваги, розглянута загальна картина основних процесів, починаючи з початку надходження замовлень від клієнтів, планування і організації роботи, виконання робіт і послуг, здійснення розрахунків і виставлення рахунків, закінчуючи контролем за платежами та моніторингом якості надання послуг. В результаті була запропонована нова модель управління відходами, зокрема, це стосувалось «наскрізних процесів», згідно з якими за кожним напрямом підрозділи могли самостійно закуповувати в невеликих розмірах необхідні матеріали; призначені відповідальні особи за всі основні процеси (не за підрозділи, а за процеси) компанії від початку до кінця, що дозволило не тільки поліпшити координацію діяльності всіх підрозділів, а й оперативно реагувати на проблемні ситуації; передано ряд процесів на аутсорсинг іншим організаціям, що дозволило компанії сфокусуватися на якісному виконанні основних завдань.

Через широкий масштаб проекту та технічні проблеми при використанні моделювального процесора IBM WebSphere Business Process проект не був завершений у передбачені строки. Інструмент моделювання бізнес-процесу (BPM), визначений вимогами контракту, раніше не застосовувався в Хорватії. Тому консультанти не мали досвіду його використання і потребували допомоги від своїх ділових партнерів (постачальників програмного забезпечення). Через що всі проектні заходи

були припинені відразу після запуску проекту. Це спричинило затримку його реалізації на один місяць. Іншою слабкою стороною IBM WebSphere Business Process Modeller була відсутність методології для довідника консультанта з розроблення архітектурної моделі підприємства та управлінні змінами [21].

Прикладами успішного застосування реінжинірингу з надання послуг як найбільш затребуваного сервісу і в українському суспільстві є оподаткування фізичних осіб у Фінляндії. Позитивним є *досвід Фінляндії* з впровадження електронної форми оподаткування фізичних осіб, здійсненого на основі реінжинірингу [18]. Поштовхом для його проведення стали проблеми з податковим адмініструванням, до якого Національне податкове управління разом із регіональними і місцевими офісами для збору податків залучали б 500 працівників, витрачаючи на них 330 млн. євро щороку.

Тому було прийнято рішення щодо зміни концепції оподаткування з акцентом на спрощення процедур з надання звітів та декларацій. Реалізація проекту з реінжинірингу системи оподаткування фізичних осіб здійснювалася поетапно протягом 1995–2000 років, поступово збільшуючи кількість обслуговуваних в електронній формі чоловік із 350 тисяч до 3 мільйонів. Реінжиніринг процесів був здійснений в основному щодо збору інформації, внаслідок чого велика її частина була доступна в електронній формі вже на першій стадії надання послуги. Як наслідок, всі процеси були трансформовані і модернізовані, докорінно змінилися основні процедури за новою моделлю надання послуги.

Завдяки проведеному реінжинірингу громадяни стали менше витратити часу з подання податкової декларації; перестали отримувати та зберігати квитанції і декларації про доходи паперовому вигляді; легше почали орієнтуватися в законодавстві і системі оподаткування; отримали більш справедливе функціонування податкової системи за рахунок виключення можливості ухилення від оподаткування та повернення платникам податків незначних надмірно-оплачених коштів з податків.

Ще одним прикладом реінжинірингу адміністративно-управлінських процесів є реінжиніринг кадастрових послуг, що надаються в Ірландії [14]. Попередній аналіз виявив, що на тлі зростаючого попиту, стало неможливим подальше надання Земельним кадастром послуг в паперовій формі навіть на колишньому рівні. Під час реалізації проекту електронного доступу до державних кадастрових послуг через інформаційну систему (Electronic Access System – EAS) значно були змінені про-

цеси всередині організації. Ці зміни, зокрема, стосувалися обслуговування клієнтів, прийняття електронних заявок, обробки і передачі даних.

З метою унеможливлення появи в процесі проведення реінжинірингу різного роду несподіванок за участі співробітників усіх рівнів управління були максимально точно описані всі наявні процедури, внесені пропозиції щодо вдосконалення інформаційної системи Земельного кадастру. Перепроектування процесів дозволило досягти значної економії людських ресурсів, зменшивши кількість працівників, зайнятих щорічно тільки підготовкою і випуском близько 500 тис. довідкових сертифікатів майже в 7 разів. При цьому вивільнені особи були перекваліфіковані в інші спеціальності всередині організації. За попередніми оцінками витрати на цей проєкт у розмірі близько 20 млн євро повністю себе виправдали.

Окрім того, було значно зменшено витрати часу на реєстрацію земельних ділянок. Наприклад, якщо до реінжинірингу розгляд заяв у середньому займав від 5 до 6 тижнів, то після його проведення середній термін реєстрації становив менше 24 годин для більш ніж 80 % звернень, що вкотре підтвердило значимість інформаційних технологій, які за раціонального їх використання здатні значно покращити якість послуг і підвищити ефективність самих державних органів.

Наступна практика стосується проведення реформи сфери соціальних послуг в Кореї, яку неможливо було б здійснити не застосовуючи реінжиніринг. Значна кількість проблем в сфері соціального забезпечення була зумовлена наявністю 17 окремих міністерств, які контролювали 292 види не пов'язаних один з одним платежів і послуг із соціального забезпечення населення [20]. Ця ситуація призвела до такого:

1) суттєвих незручностей для громадяни країни, пов'язаних з визначенням того, на які із 292 видів соціальних виплат і послуг вони мають право та подальшою подачею відповідної заяви для їх отримання. Так, наприклад, щоб подати заяву на отримання послуги з догляду за дітьми та оплати навчання дітей дошкільного віку, громадяни повинні були з'явитися в відповідні підрозділи 17 міністерств і підготувати до 37 різних документів.

2) неефективної і витратної обробки адміністративних даних щодо соціальних платежів і послуг, яка здійснювалась кожним міністерством окремо, визначаючи наявні для їх отримання підстави та оцінюючи рівень життя громадян, витрачаючи відповідно час і кошти

на повторні адміністративні процедури, внаслідок чого винесення державним органом рішення щодо затвердження будь-якої соціальної допомоги займало в середньому 60 днів, що, безумовно, не влаштовувало найбільш вразливі верстви громадян.

3) неточності з визначенням розміру і активів заявників, необґрунтованих рішень з надання соціальних послуг, повторних грошових виплат, які здійснювалися на різних рівнях: міському, національному та районному [20].

Ці обставини створили серйозну соціальну проблему для корейського уряду на здатність до кардинальних змін та проведення реінжинірингу. Ініційовані урядом Кореї заходи з проведення реінжинірингу передбачали його здійснення у кілька етапів, якими передбачались розроблення і впровадження комплексної Інформаційної системи соціального захисту (ІССЗ), максимальна перебудова і уніфікація адміністративного процесу в ланцюжку «подача заяви – розгляд – винесення рішення – виплата», що дало змогу кожному міністерству, яке контролює соціальні програми, використовувати відповідні для них модулі.

Розглянуті вище приклади реінжинірингу бізнес-процесів (РБП) показують його широке поширення в зарубіжних країнах, обумовленого значними покращеннями якості, продуктивності, зниженням витрат і підвищенням конкурентоспроможності. Проте, як зазначають окремі дослідники, частота невдач у спробах проведення реінжинірингу, що не змогли досягти покращення, є також досить високою [18].

Одним із таких прикладів може слугувати проведений бразильською компанією реінжиніринг з надання державних послуг у сфері видачі ліцензій у будівельній сфері [15]. Передумовою проведення реінжинірингу стало різке зниження якості надаваних послуг, численні скарги та корупційні скандали. Завдання щодо реорганізації цієї діяльності виявились досить складними і потребували залучення двох компаній – бразильської консалтингової фірми з ІТ, що мала великий досвід роботи в будівельній галузі, і міжнародної консалтингової компанії з менеджменту.

Для реалізації поставлених керівництвом будівельної компанії завдань були створені дві робочі групи з реінжинірингу бізнес-процесів: «Організаційно-аналітична група», за діяльність якої відповідала міжнародна консалтингова компанія з менеджменту та «ІТ група», діяльністю якої опікувалась бразильська ІТ-фірма. До завдань першої належали вивчення ключових бізнес-процесів і

підготовка пропозицій щодо їх кардинального покращення, до завдань другої – надання інформаційно-технологічної підтримки для впровадження запропонованих першою групою нових процесів.

Незважаючи на те, що керівництво будівельної компанії було націлене на проведення повноцінного реінжинірингу і вірило в його успішне завершення, не було досягнуто будь-яких кардинальних змін у бізнес-процесах організації, попри витрачені 8 млн дол. та 4 роки роботи, а сама спроба проведення повноцінного реінжинірингу зазнала невдачі. Позитивним результатом реінжинірингу стало лише те, що компанія значно покращила свою ІТ-інфраструктуру, децентралізувала доступ до ІТ.

Детальний аналіз показав наявність трьох основних причин невдалої спроби проведення реінжинірингу. Перша – це конфлікт інтересів серед керівництва будівельної організації, яке поставило власні і політичні інтереси вище цілей проведення реінжинірингу. Друга причина – зміщення фокусу «Організаційно-аналітичної групи» від реінжинірингу, націленого на радикальне перепроектування процесів, до вирішення інфраструктурних завдань та фрагментарного удосконалення і автоматизації існуючих процесів. Третя полягала в тому, що в ході проведення реінжинірингу були приховані проблеми та важливі упущення з боку експертів першої групи. Попри те, що під час аналізу ними було виявлено низку недоліків і проблемних питань, які потребують вирішення, однак за відсутності підтримки з боку керівництва будівельної організації експерти почали працювати над реінжинірингом другорядних процесів.

**Висновки.** Проведений огляд лише невеликої частки практик, в яких застосування реінжинірингу виявилось корисним для радикального поліпшення управління державними установами, шляхом адаптації та перебудови способів реалізації стратегічно важливих процесів і проведення організаційних змін. Враховуючи складність викликів, з якими стикаються органи державної влади, і той факт, що ці виклики зростають і поглиблюються, було б недоцільно вважати, що будь-які моделі або технології можуть бути однаково ефективними рішеннями для всіх.

Очевидним є й те, що реінжиніринг як інструмент удосконалення діяльності органів державної влади дотримується найважливіших принципів сучасного державного управління, яке, крім того, має бути ефективним у досягненні цілей та раціонального використання наявних ресурсів. Наведені в статті окремі

приклади невдалого реінжинірингу вказують на необхідність врахування різного роду впливів як зовнішнього, так і внутрішнього характеру, які слід враховувати на передпроектному етапі проведення реінжинірингу.

Зважаючи на вищеописаний огляд міжнародної практики застосування реінжинірингу АУП, варто виділити:

- наявність позитивного впливу на результати реінжинірингу бізнес-процесів з боку державних органів влади, націленого на створення рівних можливостей для доступу до відомостей, які є в інших державних органах.
- комплексний, загальнодержавний підхід до вирішення завдань та формулювання очікуваного ефекту від реінжинірингу;
- позитивний синергетичний ефект від реінжинірингу бізнес-процесів для вдосконалення адміністративно-управлінських процесів;
- залежність кінцевого результату реінжинірингу від правильного підходу і консолідації зусиль усіх його учасників;
- наявність конфлікту інтересів є однією з найголовніших проблем проведення реінжинірингу та ключовим питанням його успішної реалізації.

Розглянуті в статті практики підтверджують важливість чіткої організації процесу управління проектами реінжинірингу, націленого на поліпшення управління державними установами та організаціями.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Виноградова О.В. Реінжиніринг бізнес-процесів у сучасному менеджменті : монографія. Донецьк : ДонГУЕТ ім. М. Туган-Барановського, 2015. 195 с.
2. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». ВВР. 1997. № 24. Ст. 170.
3. Козуб В.П. Адміністративний реінжиніринг у системі реформування органів центральної та місцевої влади. *Європеїзація публічного адміністрування в Україні в контексті європейської інтеграції* : матер. наук.-практ. конф., м. Дніпропетровськ, 17 грудня 2009 р. / за заг. ред. Л.Л. Прокопенка. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2009. С. 200–202.
4. Мехович С.А. Формирование региональных межотраслевых связей на основе концепции технологического реинжиниринга : монография. Харьков : «Щедра садиба плюс», 2013. 352 с.
5. Михеева Е.З. Использование зарубежного опыта проведения реинжиниринга бизнес-процессов. URL: <http://www.gramota.net/materials/1/2007/4/50.html>.
6. Можливі принципи й орієнтовані правила проведення адміністративного реінжинірингу. URL: <http://library.if.ua/book/44/3048.html>.
7. Пахомова Т.І. Щодо проблеми реінжинірингу та реструктуризації в органах державного управління. *Теорія та практика державної служби* :

матер. наук.-практ. конф., м. Дніпропетровськ, 18–19 вересня 2009 р. / за заг. ред. С.М. Серьогіна та В.В. Ченцова. Дніпропетровськ : АМСУ ; ДРІДУ НАДУ, 2009. С. 22–26.

8. Репін І.І., Дайнеко А.В., Лугіна М.О. Моделі реінжинірингу адміністративних процесів в органах державної влади та оптимізація адміністративних процедур. *Формування ринкових відносин в Україні*. 2015. № 4 (167). URL: [http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE\\_FILE\\_DOWNLOAD=1&Image\\_file\\_name=PDF/frvu\\_2015\\_4\\_10.pdf](http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/frvu_2015_4_10.pdf)

9. Bautista M. Reengineering and reinventing the public sector. URL: [https://www.academia.edu/5382798/Reengineering\\_and\\_reinventing\\_the\\_public\\_sector](https://www.academia.edu/5382798/Reengineering_and_reinventing_the_public_sector).

10. Bringing Government into the 21st Century. The Korean Digital Governance Experience. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/934391468011726182/pdf/106581-REVISED.pdf>.

11. Brent P. Land Registry Digital Map Project report, December, 2005. URL: <https://dit.ie/media/built/images/spatialplanning/Land-Registry-Digital-Mapping-Project-PB.pdf>.

12. Đogić Damir. Business Process Reengineering in Public Sector – E-Government as an Example of BPR in Public Administration. URL: [https://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id\\_clanak\\_jezik=303062](https://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id_clanak_jezik=303062).

13. James Y.L. Thong, Chee-Sing Yap & Kin-Lee Seah. Business Process Reengineering in the Public Sector: The Case of the Housing Development Board in Singapore. 2015. URL: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/07421222.2000.11045634>.

14. Kennedy A., Coughlan J. and Kelleher C. (2010), Business Process Change in E-Government Projects: the Case of the Irish land Registry, Dublin Institute of

Technology. URL: <http://arrow.dit.ie/cgi/viewcontent.cgi?article=1015&context=buschacart>.

15. Kock N.F, McQueen R.J. and Baker M. (1996), BPR in the Public Sector: A Case of Successful Failure, Proceedings of AIBSEAR Conference, V. Gray and V. Llanes (eds.). P. 485–490. [Publisher: University of Otago. URL: <https://pdfs.semanticscholar.org/ff34/6fc0d85234524bb63417ea1ea951b2cf68f0.pdf>.

16. Radu I., Endroi C., Ioni F. The Re-Engineering of Managerial Process in Public Administration. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/26778579.pdf>.

17. Rinaldi M., Montanari R., Bottani E. Improving the efficiency of public administrations through business process reengineering and simulation: A case study. *Business Process Management Journal*. 2015. Vol. 21. Issue:2. P.419–462. URL: <https://www.emeraldinsight.com/doi/abs/10.1108/BPMJ-06-2014-0054>.

18. Reyes Danilo R. Public Sector Reengineering: Practice, Problems and Prospects. URL: [http://lynchlibrary.pssc.org.ph:8081/bitstream/handle/0/3865/06\\_Public%20Sector%20Reengineering.pdf?sequence=1](http://lynchlibrary.pssc.org.ph:8081/bitstream/handle/0/3865/06_Public%20Sector%20Reengineering.pdf?sequence=1).

19. Saxena K.B.C. Re-engineering public administration in developing countries. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0024630196000647>.

20. Social Security Information System (SSIS), Korea Health and Welfare Information Service. URL: <https://publicadministration.un.org/unpsa/PublicNominationProfile.aspx?id=2164>.

21. Towards a Process Orientation in the Public Sector: Croatian and Slovenian Case Studies, University of Zagreb, Faculty of Economics, 2010. URL: <https://www.dlib.si/stream/URN:NBN:SI:DOC-LEBRGCXZ/bf593987-2cb7-4769-8f81-1fe86aeeaa83/PDF>.

## СЕКЦІЯ 4

### ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

#### ОБҐРУНТУВАННЯ СИСТЕМИ БАГАТОРІВНЕВОЇ ПІДГОТОВКИ СЕРЖАНТСЬКОГО ТА СТАРШИНСЬКОГО СКЛАДУ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ

#### RATIONALE OF THE MULTILEVEL TRAINING SYSTEM OF NCOS OF THE NATIONAL GUARD OF UKRAINE

*У статті доведено, що сержантський склад у світових професійних арміях відіграє важливу роль у повсякденній діяльності військових формувань, а саме – виконує завдання з навчання та виховання особового складу, здійснює безпосереднє управління. Зазначено, що нині реформування сержантського та старшинського складу Національної гвардії України відбувається за стандартами НАТО, головним пріоритетом якого є професійний розвиток. Доведено актуальність дослідження щодо розроблення відповідної системи багаторівневої підготовки сержантського і старшинського складу Національної гвардії України. Головною метою роботи є дослідження функцій та розроблення структури системи багаторівневої підготовки сержантського і старшинського складу Національної гвардії України. Встановлено, що наразі підготовка (навчання) сержантського і старшинського складу військової служби за контрактом Національної гвардії України повинна здійснюватися за базовим, середнім, підвищеним та вищим рівнями підготовки. Обґрунтовано порядок організації навчання за відповідними чотирма рівнями підготовки військовослужбовців сержантського та старшинського складу Національної гвардії України. Здійснено аналіз діяльності Навчального центру Національної гвардії України в розрізі професійного розвитку сержантського та старшинського складу. Запропоновано підготовку військовослужбовців сержантського та старшинського складу за чотирма курсами лідерства здійснювати у Навчальному центрі Національної гвардії України. Визначено елементи багаторівневої підготовки сержантського і старшинського складу Національної гвардії України. Запропоновано порядок навчання військовослужбовців за чотирма рівнями відповідних курсів лідерства. Розроблено структуру схему системи багаторівневої підготовки сержантського і старшинського складу Національної гвардії України. Наведено переваги системи багаторівневої підготовки сержантського та старшинського складу Національної гвардії України. Визначені напрями подальших досліджень щодо удосконалення системи*

*розвитку професійного сержантського та старшинського складу Національної гвардії України.*

**Ключові слова:** державне управління, професійний розвиток, система багаторівневої підготовки, сержантський та старшинський склад, Національна гвардія України

*It is proved that the NCO in the world professional armies plays an important role in the day-to-day activity of military formations. It is noted that the reform of the NCO National Guard of Ukraine is currently under NATO standards, the main priority of which is professional development. The relevance of the research on the development of an appropriate system of multilevel training of the NCOs of the National Guard of Ukraine. The main purpose of the work is to study the functions and develop the structure of the system of multilevel training of the NCOs of the National Guard of Ukraine. It is established that the preparation (training) of NCOs of the military service under the contract of the National Guard of Ukraine should be carried out at the basic, secondary, advanced and higher levels of training. The order of organization of training on corresponding four levels of training of servicemen of sergeant and sergeant personnel of National Guard of Ukraine is substantiated. The analysis of the activity of the Training Center of the National Guard of Ukraine in terms of professional development of NCOs. It is proposed to train NCOs on four leadership courses at the National Guard Training Center of Ukraine. The elements of multilevel training of the NCOs of the National Guard of Ukraine are determined. The order of training of servicemen on four levels of corresponding leadership courses is offered. The scheme of the system of multilevel training of the sergeant and sergeant staff of the National Guard of Ukraine is developed. The advantages of the system of multilevel training of the NCOs of the National Guard of Ukraine are given. The directions of further researches on improvement of the system of development of professional sergeant and sergeant staff of the National Guard of Ukraine are defined.*

**Key words:** public administration, professional development, multilevel training system, NCO, National Guard of Ukraine.

УДК 351.851: 355.234  
DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-12-19>

**Капельюшний С.А.**

начальник відділу військової освіти та наукової роботи  
Управління бойової та спеціальної підготовки  
Головного управління  
Національної гвардії України

**Постановка проблеми в загальному вигляді.** Сьогодні Україна визначилась з вектором зовнішньої політики щодо інтеграції до Європейського безпекового простору

[1]. Одним із головних напрямів цієї стратегії є поступове реформування сектору безпеки та оборони відповідно до стандартів НАТО [2]. Важливим напрямом цього процесу є



вдосконалення кадрової політики [3] щодо становлення професійного сержантського та старшинського складу. Сержантський склад у світових професійних арміях відграє важливу роль у повсякденній діяльності військових формувань, він виконує завдання з навчання та виховання особового складу, здійснює безпосереднє управління.

Національна гвардія України є військовим формуванням із правоохоронними функціями, що входить до складу Міністерства внутрішніх справ, реформування якого є перспективним завданням державного управління [4]. Нині реформування сержантського та старшинського складу Національної гвардії України відбувається за стандартами НАТО [5], головним пріоритетом якого є професійний розвиток. Тому проведення досліджень з питань розвитку професійно підготовленого сержантського та старшинського складу Національної гвардії України наразі, а саме розроблення відповідної системи багаторівневої підготовки сержантського і старшинського складу Національної гвардії України є на часі та вкрай актуальним напрямом для науки державного управління.

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

Вивченню різнобічних питань проходження військової служби сержантським та старшинським складом військових формувань та правоохоронних органів спеціального призначення було приділено достатньо уваги в наукових працях С. Бєлая, О. Ващенко, Е. Вергуна, В. Воробйова, М. Гацька, В. Зозулі, О. Кокуна, Н. Лозінської, М. Медвідя, В. Павліка, І. Пішка та інших учених. При цьому додамо, що проблематиці дослідження саме розвитку професійно підготовленого сержантського та старшинського складу Національної гвардії України в наукових джерелах не приділено уваги.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Сьогодні науковцями та практиками зроблено значний внесок у дослідження проблем розвитку професійного сержантського та старшинського складу військових формувань та правоохоронних органів спеціального призначення. Дослідження були спрямовані на вивчення окремих питань удосконалення бойової та спеціальної підготовки, а також відповідного кадрового забезпечення кар'єрного зростання. Комплексного вивчення питання обґрунтування системи багаторівневої підготовки сержантського і старшинського складу Національної гвардії України не проводилося, що зумовило вибір теми та її актуальність.

**Мета статі.** Головною метою роботи є дослідження функцій і розроблення структури

системи багаторівневої підготовки сержантського і старшинського складу Національної гвардії України.

**Виклад основного матеріалу.** Нині в перспективному розвитку Національної гвардії України важлива роль відводиться професійно підготовленому сержантському та старшинському складу з високими моральними і діловими якостями, достатнім рівнем військово-технічної, психологічної та фізичної підготовки [5]. Концепцією професійного розвитку професійного сержантського і старшинського складу Національної гвардії України [6] встановлено, що до основних проблемних питань професіоналізації сержантського і старшинського складу Національної гвардії України відносяться незавершене становлення системи багаторівневої підготовки сержантського і старшинського складу за базовим, середнім та вищим рівнями підготовки; нерозуміння деякими командирами необхідності вдосконалення рівня професійної підготовки військовослужбовців сержантського і старшинського складу, ролі та місця головних сержантів і головних старшин підрозділів у забезпеченні повсякденної діяльності, організації заходів бойової підготовки, виконанні підрозділами завдань за призначенням; відсутність умов для кар'єрного зростання сержантського та старшинського складу; а також недосконала система управління кар'єрним зростанням сержантів і старшин, та ін. [6].

За таких умов система багаторівневої підготовки сержантського і старшинського складу має на меті надання військовослужбовцям теоретичних знань, практичних умінь та навичок [7]. Військовослужбовці військової служби за контрактом мають можливість побудувати професійну військову кар'єру, проходячи при цьому професійні курси різних рівнів у системі багаторівневої підготовки протягом військової служби [8]. Основне завдання навчання військовослужбовців – бути готовими до ефективного виконання обов'язків за посадою, завдань і функцій, покладених на нього [9].

Проведеними дослідженнями щодо вивчення закордонного досвіду країн НАТО [10, с. 78–79] встановлено, що нині підготовка (навчання) сержантського і старшинського складу військової служби за контрактом Національної гвардії України повинна здійснюватися за наступними рівнями підготовки: базовий рівень; середній рівень; підвищений рівень; вищий рівень.

Підготовка базового рівня повинна поділятися на базову підготовку рядового складу та базову підготовку молодших командирів.

Базова підготовка рядового складу спрямована на загальну базову військову підготовку військовослужбовців із числа цивільної молоді, які прийняті на військову службу за контрактом, а також на підготовку правоохоронця. Військовослужбовець, який пройшов курс підготовки, надалі скеровується на наступний ступінь військово-професійної підготовки військовослужбовців підготовку з конкретної військово-облікової спеціальності.

Базовий курс лідерства є першим професійним курсом у системі багаторівневої підготовки сержантського та старшинського складу Національної гвардії України. Він є фундаментальним етапом у формуванні майбутнього лідера. Програмою курсу передбачається низка теоретичних і практичних занять, спрямованих на надання військовослужбовцям, які плануються для призначення на первинні посади сержантського і старшинського складу, необхідних знань, умінь та навичок. Мета базового курсу лідерства – надати військовослужбовцям рядового складу, визначених кандидатами для призначення на посади сержантського і старшинського складу знання і уміння необхідні для виконання обов'язків за посадою командира відділення та йому рівних. Для проходження навчання на базовому курсі лідерства пропонується направляти військовослужбовців, які майстерно володіють відповідними зразками військової техніки та озброєнням, проявили командирські здібності на займаній посаді та прослужили у Національної гвардії України за контрактом не менше ніж 1 рік. Військовослужбовці, які успішно виконали програму цього курсу, отримують необхідні для лідера рівня командира відділення, базу і отримують право після відповідної фахової підготовки бути призначеними на посади командирів відділення (їм рівні) з присвоєнням первинного сержантського (старшинського) звання.

Курс лідерства середнього рівня є другим лідерським курсом у системі багаторівневої підготовки сержантського і старшинського складу Національної гвардії України. Він призначений для вдосконалення якостей лідера, навчання його організувати роботу з підлеглим сержантським (старшинським) складом. Програмою курсу передбачається ряд теоретичних та практичних занять, направлених на надання військовослужбовцям, які плануються для призначення на посади сержантського і старшинського складу рівня взвод (рота), необхідних знань, умінь та навичок. Цілями курсу лідерства середнього рівня є надання сержанту рівня командира відділення, визначеного кандидатом у сержанти взводів та

рот знання і уміння, що необхідні для виконання обов'язків за посадою головного сержанта взводу та роти. Військовослужбовці, які успішно виконали програму цього курсу отримують, необхідну для лідера рівня головного сержанта взводу та роти базу і отримують право, після відповідної фахової підготовки, бути призначеними на посади головних сержантів взводів та рот (їм рівні) з присвоєнням звання «старший сержант» та «головний сержант». Для проходження навчання направляються військовослужбовці, які майстерно володіють відповідними зразками військової техніки та озброєнням, проявили командирські здібності на обійманій посаді та мають мінімум 2 роки служби в попередньому званні.

Курс лідерства підвищеного рівня є третім лідерським курсом у системі багаторівневої підготовки сержантського і старшинського складу Національної гвардії України. Він призначений для вдосконалення якостей лідера. Програмою курсу передбачається ряд теоретичних та практичних занять, направлених на надання військовослужбовцям, які плануються для призначення на посади сержантського і старшинського складу рівня батальйону, необхідних знань, умінь та навичок. Військовослужбовці, які успішно виконали програму цього курсу, отримують необхідні для лідера рівня головного сержанта батальйону базу знань і право після відповідної фахової підготовки бути призначеними на посади головних сержантів батальйонів.

Курс лідерства вищого рівня – це четвертий лідерський курс, успішне проходження якого дає змогу військовослужбовцю бути призначеним на посаду головного старшини частини, територіального управління та брати участь у конкурсі на заміщення посади головного старшини Національної гвардії України.

Не менш важливим у професійному розвитку сержантського на старшинського складу є підготовка інструкторів за наведеними рівнями підготовки. Вбачається за доречне у системі багаторівневої підготовки сержантського і старшинського складу Національної гвардії України сформулювати базовий, середній, підвищений курси інструкторів, а також курс інструктора вищого рівня.

Відкритим залишається питання щодо організації навчання за програмами підготовки запропонованих курсів лідерства. Сьогодні навчання військовослужбовців сержантського та старшинського складу здійснюється у Навчальному центрі Національної гвардії України, який є військовою частиною, що функціонує як заклад професійної (професійно-технічної) освіти та проваджує освітню

діяльність з метою здобуття військовослужбовцями Національної гвардії України кваліфікацій у сфері професійної (професійно-технічної) освіти. Надалі зупинимось на аналізі діяльності Навчального центру Національної гвардії України в розрізі професійного розвитку сержантського та старшинського складу.

Освітній процес Навчального центру Національної гвардії України – це система організаційних, методичних і технічних заходів, спрямованих на розвиток особистості шляхом формування та застосування її компетентностей відповідно до стандартів професійної (професійно-технічної) освіти та встановлених вимог. Навчальний центр Національної гвардії України здійснює військово-професійну підготовку осіб рядового, сержантського (старшинського) складу строкової військової служби та військової служби за контрактом за робітничими професіями, а також підготовку за військово-обліковими спеціальностями для потреб Національної гвардії України. Навчальний центр може здійснювати професійне (професійно-технічне) навчання за робітничими професіями та військово-обліковими спеціальностями для потреб військових формувань та правоохоронних органів, утворених відповідно до законодавства України.

Головним завданням Навчального центру Національної гвардії України є освітня діяльність яка спрямована на забезпечення професійної підготовки осіб рядового, сержантського (старшинського) складу строкової військової служби та військової служби за контрактом Національної гвардії України та формування в особового складу громадянської позиції, патріотизму, власної гідності, готовності до військово-професійної діяльності. Функціями Навчального центру Національної гвардії України з розвитку професійного сержантського та старшинського складу є: провадження на високому рівні освітньої діяльності, що забезпечує здобувачами освіти здобуття визначених програмами підготовки знань за обраними ними спеціальностями; забезпечення фізичного розвитку особистості шляхом фізичного виховання, фізичної реабілітації та рекреації, здійснення культурно-просвітницької діяльності; створення необхідних умов для реалізації учасниками освітнього процесу їхніх здібностей і талантів; забезпечення якості освітньої діяльності та національно-патріотичного виховання здобувачів освіти.

Отже, пропонуємо підготовку військовослужбовців сержантського та старшинського складу за чотирма курсами лідерства здійснювати у Навчальному центрі Національної гвардії України. Навчання доречно провидимо

за відповідними програмами та визначеними спеціальностями для виконання обов'язків за посадою з терміном підготовки, залежно від спеціальності. Вбачається, що максимальна тривалість навчання повинна становити чотирнадцять тижнів.

Структуру системи багаторівневої підготовки сержантського і старшинського складу Національної гвардії України можливо зобразити рисунком 1.

Після завершення навчання військовослужбовці повинні направляються у військові частини для заміщення вакантних посад сержантського і старшинського складу: командирів відділень, головних сержантів взводів, рот, батальйонів (у тому числі штабних), або зараховуються до кадрового резерву. Призначення на посади здійснюється наказом (по особовому складу), які видаються відповідними посадовими особами Національної гвардії України.

Убачається, що керівництво навчанням (підготовкою) військовослужбовців базового, середнього, підвищеного та вищого рівнів повинні здійснюватись командувачем Національної гвардії України. Методичне та кадрове супроводження доречно покласти на Головне управління Національної гвардії України.

Зважаючи на вищевикладене, зазначимо, що система багаторівневої підготовки сержантського і старшинського складу військової служби за контрактом Національної гвардії України повинна включати: військовослужбовців військової служби за контрактом, які виявили певні здібності та лідерські якості; навчальні центри, військові навчальні заклади, у яких здійснюється підготовка (навчання) особового складу за відповідними освітньо-кваліфікаційними рівнями; структурні підрозділи органів військового управління, які здійснюють керівництво системою багаторівневої підготовки сержантського і старшинського складу військової служби за контрактом Національної гвардії України.

**Висновки.** Система, яка пропонується для багаторівневої підготовки сержантського та старшинського складу Національної гвардії України, надасть змогу:

1. Завершити перехід на контрактний спосіб комплектування Національної гвардії України з дотриманням прийнятих НАТО принципів реалізації кадрової політики та здійснити суттєвий перерозподіл повноважень між офіцерами, сержантами і старшинами щодо навчання та виховання підлеглого особового складу, визначити новий статус сержантів у Національній гвардії України та сформувані принципово нові взаємовідносини між офіцерським та сержантським і старшинським складом.

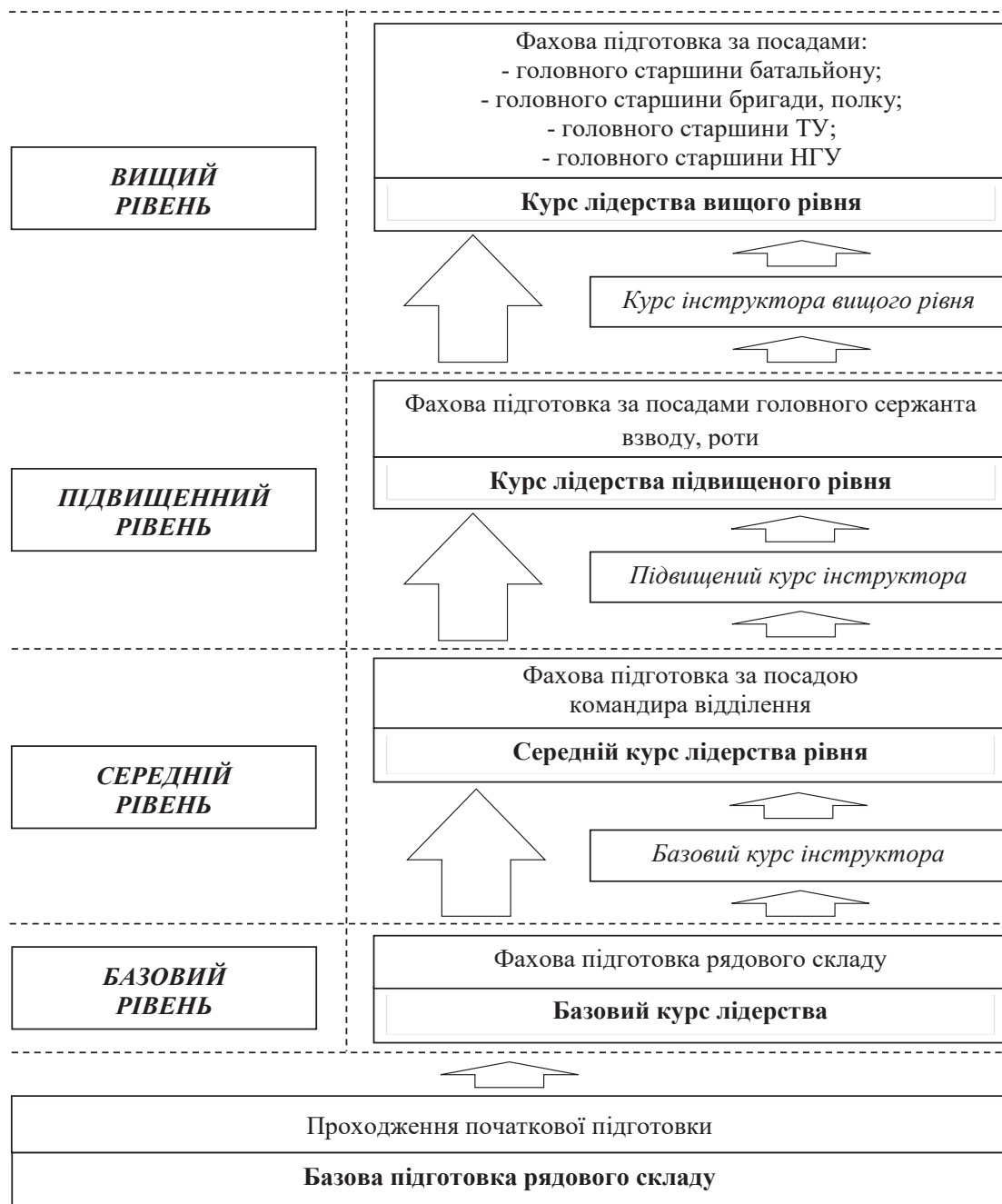


Рис. 1. Структурна схема системи багаторівневої підготовки сержантського і старшинського складу Національної гвардії України

2. Здійснювати освітню діяльність з підготовки сержантського і старшинського складу усіх ланок (від командира відділення до головного старшини Національної гвардії України), за визначеними освітньо-кваліфікаційними рівнями (періодами розвитку) у відповідності до стандартів країн НАТО, що забезпечить реалізацію основного принципу кар'єрного зростання сержантського і старшинського складу за результатами індивідуальної підготовки та рівня готовності підрозділів до виконання завдань за призначенням.

3. Забезпечити якісне виконання військово-службовцями Національної гвардії України службових обов'язків, підвищити привабливість у проходженні військової служби за контрактом та привести співвідношення офіцерського складу до рядового і сержантського складу Національної гвардії України у відповідність до стандартів армій провідних країн світу.

Напрями подальших наукових досліджень будуть спрямовані на вдосконалення системи розвитку професійного сержантського та старшинського складу Національної гвардії України.

**ЛІТЕРАТУРА:**

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 травня 2016 р. «Про Стратегічний оборонний бюлетень України» : Указ Президента України від 6 червня 2016 р. № 240/2016. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/240/2016> (дата звернення: 01.08.2019).
2. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 р. «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України» : Указ Президента України від 14 березня 2016 р. № 92/2016. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/92/2016> (дата звернення: 01.08.2019).
3. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки : Указ Президента України від 1 лютого 2012 р. № 45/2012. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/45/2012> (дата звернення: 01.08.2019).
4. Про схвалення Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2017 р. № 1023-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1023-2017-p>.
5. Про схвалення Концепції розвитку Національної гвардії на період до 2020 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 лютого 2017 р. № 100-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/100-2017> (дата звернення: 01.08.2019).
6. Концепція розвитку професійного сержантського та старшинського складу Національної гвардії України : Наказ Командувача Національної гвардії України від 24 липня 2017 р. № 465. Київ : ГУ НГУ, 2017.
7. Белай С.В., Лисицин В.Е., Бабишев А.В. Мировой опыт государственного управления инновациями в системе высшего образования сектора безопасности и обороны. *Власть и общество (история, теория, практика)*. 2016. № 4 (40). С. 42–50.
8. Белай С.В. Удосконалення державного механізму підготовки фахівців з моніторингу та врегулювання кризових явищ соціально-економічного характеру. *Теорія та практика державного управління*. 2015. № 1 (48). С. 177–184.
9. Medvid M., Fisun K., Bielai S., Pavlov Y., Medved Y., Demyanishin V. The ways of development higher military school in the conditions of permanent changes of military theory. *Authority and society (History, Theory, Practice)*. 2017. № 2 (42). P. 163–179.
10. Капелюшний С.А. Вимоги до сержантського складу Національної гвардії України: досвід збройних сил Канади та США. *Честь і закон*. 2018. № 4 (67). С. 75–81.

## МЕТОДИКА СИНТЕЗУ СТРУКТУРИ СИСТЕМИ ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УГРУПОВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ З НАЦІОНАЛЬНОЮ ПОЛІЦІЄЮ УКРАЇНИ ПІД ЧАС ОХОРОНИ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

## METHOD OF SYNTHESIS OF STRUCTURE OF SYSTEM OF INFORMATION AND ANALYTICAL SUPPORT FOR THE GROUPING OF THE NATIONAL GUARD OF UKRAINE WITH THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE WHILE PROTECTING PUBLIC SECURITY

У статті розглянуто методику синтезу структури системи, необхідної для інформаційно-аналітичного забезпечення угруповання Національної гвардії України та Національної поліції України під час забезпечення публічної безпеки за масової участі громадян. Проаналізовано показники повноти, достовірності й оперативності інформації, що надходить від різних джерел за участі угруповань Національної гвардії України за призначенням під час забезпечення публічної безпеки спільно зі структурними підрозділами Національної поліції України. Вказано на існування протиріччя між зростаючими потребами Національної гвардії України в інформації та нездатністю чинної системи інформаційно-аналітичного забезпечення надати інформацію з необхідною якістю, що свідчить про актуальність пошуку шляхів адаптації структури та побудови системи відповідно до потреб інформаційно-аналітичного забезпечення угруповань Національної гвардії України під час виконання завдань за призначенням спільно з підрозділами Національної поліції України. Побудова системи інформаційно-аналітичного забезпечення правоохоронних органів під час виконання службово-бойових завдань, запропоновано підходи до отримання службової інформації, необхідної для управлінської діяльності; визначено вимоги до інформації, що підлягає аналізу в органах управління. Запропоновано підходи щодо синтезу раціональної структури системи інформаційно-аналітичного забезпечення, яка відповідає вимогам необхідної повноти надходження інформації до відповідних органів управління Національної гвардії України, але не перевантажує їх надлишковою, визначення раціональної структури системи інформаційно-аналітичного забезпечення. Результатом застосування методики є синтезована раціональна у шуканому сенсі структура системи інформаційно-аналітичного забезпечення угруповання Національної гвардії України при забезпеченні публічної безпеки. Застосовано метод синтезу структури інформаційно-аналітичної системи з використанням алгебри моделей інформаційних структур та таксономічний метод, що дає можливість визначити раціональний варіант структури системи серед усіх вибраних.

**Ключові слова:** інформаційно-аналітичне забезпечення, синтез структури сис-

теми, угруповання Національної гвардії України.

The article deals with the method of synthesis of the structure of the system necessary for information and analytical support of the National Guard of Ukraine and the National Police of Ukraine while ensuring public security with mass participation of citizens. Indicators of completeness, reliability and timeliness of information coming from different sources during the participation of the National Guard units of the purpose for the purpose of ensuring public safety together with the structural units of the National Police of Ukraine are analyzed. There is a contradiction between the growing needs of the National Guard of Ukraine in information and the inability of the existing system of information and analytical support to provide information with the necessary quality, which testifies to the urgency of finding ways of adapting the structure and construction of the system in accordance with the needs of information and analytical support of the National Guard of Ukraine groups in performing tasks for appointment in conjunction with units of the National Police of Ukraine. Establishment of a system of information and analytical support of law enforcement agencies in the performance of military tasks, approaches to obtaining the official information necessary for management activities; requirements for information to be analyzed by the governing bodies are defined. The approaches to the synthesis of the rational structure of the information and analytical support system, which meets the requirements of the required completeness of the information flow to the relevant governing bodies of the National Guard of Ukraine, but does not overload them, determine the rational structure of the information and analytical support system. The result of the application of the methodology is a synthesized rational structure of the system of information and analytical support of the National Guard of Ukraine grouping while ensuring public security. The method of synthesis of the structure of the information-analytical system using the algebra of models of information structures was applied, as well as the taxonomic method, which makes it possible to determine a rational variant of the structure of the system among all the selected ones.

**Key words:** information and analytical support, synthesis of the structure of the system, grouping of the National Guard of Ukraine.

УДК 355.426.4:623.618  
DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-12-20>

**Ковальов І.В.**

кандидат військових наук,  
доцент кафедри  
тактико-спеціальної підготовки  
Національна академія  
Національної гвардії України

**Росляков О.В.**

старший викладач кафедри  
тактико-спеціальної підготовки  
Національна академія  
Національної гвардії України

**Постановка проблеми в загальному вигляді.** Сьогодні своєчасне одержання достовірної інформації, її швидкий аналіз і зручне для користування подання результатів стали найважливішими передумовами успіш-

ного управління. Керівними документами, що регламентують діяльність Національної гвардії України (далі – НГУ) передбачено: розвиток інформаційно-аналітичної діяльності у напрямку вдосконалення інформаційного

забезпечення Головного управління, оперативно – територіальних об'єднань, з'єднань, військових частин і підрозділів НГУ під час виконання завдань за призначенням; переоснащення органів і підрозділів сучасною комп'ютерною технікою та відповідними програмними продуктами; створення необхідних мереж передачі даних.

Слід зауважити, що якщо інформаційно-аналітичному забезпеченню (далі – ІАЗ) виконання завдань військами під час повсякденної діяльності на цей час приділяється дедалі більше уваги (впроваджена у практику інформаційно-телекомунікаційна система «Інформаційний портал Національної поліції України», система управління нарядами, у тому числі з використанням навігаційних систем, автоматизовані засоби з підтримання роботи посадових осіб штабу під час планування діяльності та ін.), то стосовно забезпечення в інформаційному плані підготовки та проведення спеціальних дій (операцій) стан справ не завжди відповідає сучасним вимогам.

Аналізуючи показники повноти, достовірності й оперативності інформації, що надходить від різних джерел у ході участі угруповань НГУ за призначенням під час забезпечення публічної безпеки спільно з структурними підрозділами Національної поліції України (далі – НПУ), можна зробити висновки про те, що на сьогодні не завжди ІАЗ задовольняє головному показнику ефективності, який спрямований на якісне виконання завдань, усунення недоліків, вирішення існуючих проблем з урахуванням наявних сил і засобів та поліпшення остаточних результатів.

У зв'язку з цим є протиріччя між зростаючими потребами НГУ в інформації та нездатністю існуючої системи ІАЗ надати інформацію з необхідною якістю, що свідчить про актуальність пошуку шляхів адаптації структури та побудови системи ІАЗ відповідно до потреб інформаційно-аналітичного забезпечення угруповань НГУ при виконанні завдань за призначенням.

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

На сторінках наукових видань неодноразово розглядалися питання ІАЗ діяльності внутрішніх військ МВС України (Закон України «Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України» від 1992 року, втратив чинність згідно із Законом України «Про Національну гвардію України» від 13 березня 2014 року № 876-VII), визначено правові засади організації та порядку діяльності НГУ її структуру, функції та повноваження. У статтях і виданнях [1, с. 7; 2, с. 226; 3, с. 7; 4, с. 34] обґрунтовувалися сутність і складники інформаційного забезпечення, проводився аналіз основних проблем та

пропонувалися деякі напрямки його вдосконалення. Наприклад, у виданнях [2, с. 228; 5, с. 42] викладені основні поняття, характеристики, структура та окремі напрямки розвитку інформаційного забезпечення процесів управління у процесі службово-бойової діяльності. У праці [1, с. 10] визначено особливості інформаційного забезпечення, проведено аналіз засобів і джерел отримання інформації та даних, які можна від них одержати. У статті [6, с. 9] запропоновано вдосконалення інформаційного забезпечення діяльності на підставі визначення соціальних і психологічних факторів, а у статті [7, с. 74] – напрями вдосконалення інформаційного забезпечення діяльності органів прокуратури України. Публікації [4, с. 34; 8, с. 27; 9, с. 108] також присвячені питанням ІАЗ діяльності, зокрема: розглянуто наявні тенденції щодо побудови системи ІАЗ правоохоронних органів під час виконання службово-бойових завдань із конвоювання, запропоновано підходи до отримання службової інформації, необхідної для управлінської діяльності; визначено вимоги до інформації, що підлягає аналізу в органах управління, проведено аналіз засобів і джерел отримання інформації та даних, які можна від них одержувати [10, с. 15]; запропоновано моделювання структури системи ІАЗ розглянуто основні підходи до побудови інформаційно-аналітичної системи на основі ГІС-технологій [11, с. 23].

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Віддаючи належне вказаним вище та іншим науковим працям у цій сфері, зазначимо, що у питаннях стосовно розвитку інформаційно-аналітичного забезпечення НГУ під час підготовки та виконання службово-бойових завдань спільно з структурними підрозділами Національної поліції України, підтримки рішень, що приймаються, залишається чимало невирішених проблем, які потребують детального аналізу.

**Мета статті** – розкрити підхід до синтезу раціональної структури системи інформаційно-аналітичного забезпечення, яка відповідає вимогам необхідної повноти надходження інформації до відповідних органів управління НГУ, але не перевантажує їх надлишковою.

**Виклад основного матеріалу.** Основна мета системи інформаційно-аналітичного забезпечення угруповання НГУ – забезпечити ефективне виконання службово-бойових завдань за призначенням у встановлені строки при мінімальних витратах сил та засобів. Для досягнення цієї мети необхідно створити систему інформаційно-аналітичного забезпечення, яка б являла собою сукупність розташованих на місцевості та функціонально

й ієрархічно пов'язаних між собою органів управління, пунктів управління, засобів зв'язку і автоматизації, а також спеціальних засобів, які забезпечують збирання, моніторинг, оброблення, оперативний аналіз даних, перевірку достовірності та підготовку підсумкового донесення.

Здатність подібної інформаційно-аналітичної системи реалізувати покладені на неї функції, у свою чергу, залежить від реалізованої структури цієї системи, під якою розуміється таке взаємне розташування і взаємозв'язок її елементів (органів управління, пунктів управління, засобів управління і зв'язку, об'єктів управління та інших джерел і споживачів інформації), що забезпечує цілісність цієї системи та її функціональну придатність. Від структури інформаційно-аналітичної системи залежить її можливість зберігати властивості у разі зовнішніх і внутрішніх змін умов її функціонування [12, с. 119].

Отже, завдання синтезу доцільної структури інформаційно-аналітичної системи військового призначення формально зводиться до такого: знайти склад елементів системи (джерел і споживачів інформації) та інформаційні зв'язки між ними, реалізація яких дозволяє задовольнити встановлені вимоги до якості ІАЗ при виконанні завдань за призначенням у разі відомих ресурсних обмежень щодо реалізації системи [13, с. 10].

Як шуканий об'єкт розглядається інформаційна система, що містить у собі відомий склад різноманітних джерел та споживачів інформації. Вони поєднуються між собою інформаційними зв'язками, які визначають шляхи поширення інформації у системі. До інформаційних процесів у такій системі належать ті, що пов'язані з добуванням, обробленням, передаванням, аналізом та використанням інформації для вирішення завдань у ході управління підрозділами. Основним завданням інформаційно-аналітичної системи є забезпечення надання на всіх рівнях управління інформації про реальний стан оперативної обстановки, можливі напрямки її розвитку, підготовка конкретних пропозицій щодо попередження та оперативного реагування на зміну обстановки, своєчасне надання інформації, яка задовольняє вимоги повноти даних та зведень, доведення та об'єктивна оцінка результатів виконання завдань за призначенням угрупованням НГУ. Функції системи реалізуються за допомогою засобів ІАЗ, до яких відносять засоби збирання, передавання, оброблення, зберігання, аналізу та відображення інформації.

Методика, що розглядається в статті, призначена для синтезу (пошуку) раціональної

структури системи інформаційно-аналітичного забезпечення і має такі складники:

- систему показників, гіпотез, припущень, що характеризують процеси ІАЗ [9, с. 110];
- способи розрахунку значень указаних показників [3, с. 7];
- порядок синтезу варіантів структури системи ІАЗ.

Вхідними даними для реалізації наведеної методики є перелік інформаційних складових про обстановку, а також перелік і характеристики джерел та споживачів цієї інформації, що є елементами системи ІАЗ.

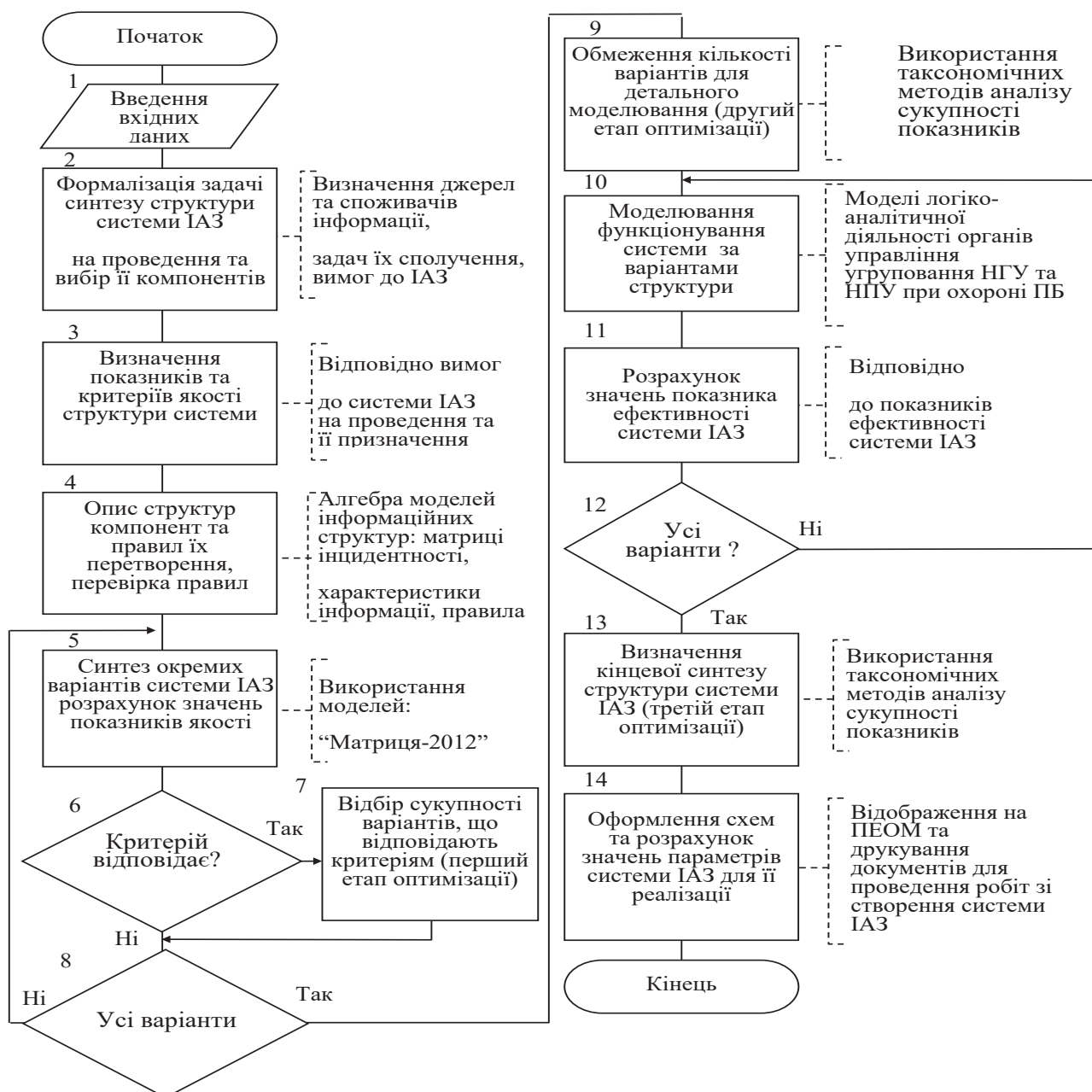
Завдання синтезу раціональної структури полягає у знаходженні таких зв'язків між указаними елементами системи ІАЗ, які забезпечують необхідну повноту надходження інформації до відповідних органів управління, але не перевантажують їх надлишковою.

Загальний порядок синтезу структури системи ІАЗ прийняття рішення наведений на рис. 1 і передбачає таке:

1. Введення вхідних даних (блок 1): перелік потрібних інформаційних складових даних про обстановку, дані про джерела та споживачів інформації, про зв'язки між ними.

2. Формалізацію завдання синтезу структури системи ІАЗ та вибір її компонентів (блок 2). Для вирішення цієї задачі використовується метод синтезу структури системи ІАЗ за допомогою алгебри моделей інформаційних структур [13, с. 9]. При цьому відповідно до потрібного вигляду інформаційно-аналітичної системи та вирішуваних завдань визначають перелік і характеристики джерел та споживачів інформації (вузлів оброблення інформації), задачі їх сполучення у єдину систему, характеристики інформаційних засобів, які є (синтез структури з відомих конструктивних компонентів) або які потрібно мати (синтез структури з компонентів із завчасно заданими властивостями, наприклад, на етапі проектування системи та її засобів). Визначають параметри можливих потоків інформації та продуктивність засобів її передачі й оброблення. Формулюються вимоги до створюваної системи ІАЗ. У результаті цих робіт формалізується задача синтезу структури системи ІАЗ, а саме: з яких компонентів створювати систему, як їх поєднувати та які гіпотези і припущення висунуто до моделі структури інформаційної системи, щоб забезпечити її відповідність оригіналу у межах поставлених вимог і завдань, що будуть вирішуватися із застосуванням інформаційної системи. На основі проведеного часткового аналізу визначається, чи є вирішення поставленої задачі синтезу інформаційно-аналітичної структури взагалі або які компоненти потрібно додати,





**Рис. 1. Порядок синтезу раціональної структури системи інформаційно-аналітичного забезпечення угруповання НГУ та НПУ під час охорони публічної безпеки**

Джерело: розроблено авторами

щоб воно існувало. Позитивна відповідь на це питання є основою для переходу до виконання наступних робіт.

3. Визначення показників та критеріїв якості структури системи ІАЗ включає (блок 3) проведення аналізу висунутих вимог до структури, пошук показників, що відображують шукані властивості структури системи ІАЗ у рамках сформованих гіпотез та припущень, формування критеріїв, що дозволять відкидати непридатні варіанти структури системи ІАЗ.

4. Опис структур компонент інформаційно-аналітичної системи (внутрішньої струк-

тури джерел і споживачів інформації з погляду проходження інформації, інформаційних взаємозв'язків між ними) та правил їх перетворення з використанням розроблених моделей інформаційних структур (блок 4). На цьому етапі формуються матриці інцидентності (моделі початкових структур), перетворення яких дозволить отримати шукану модель структури. Це, по суті, формалізація вхідних даних (операндів) для наступного синтезу структури. Далі, відповідно до поставленої задачі здійснюється пошук таких операторів у просторі моделювання, застосування яких до початкових операндів дозволяє

побудувати (синтезувати) шукану структуру, що теж буде мати вигляд операнда алгебри моделей інформаційних структур. Сукупність операторів, знайдених відповідно до потрібних правил перетворення моделей інформаційних структур, описується мовою алгебри матриць інформаційних моделей та перевіряється на простих прикладах (для цього можна застосовувати розроблену модель «Матриця-2012»). У перспективі цей процес може бути автоматизований, але у будь-якому випадку він потребує втручання людини для контролю коректності переходу від оригіналу (структури інформаційно-аналітичної системи) до його моделі (опису структури системи ІАЗ та правил її перетворень).

5. Синтез окремих варіантів системи ІАЗ та розрахунок значень показників їх якості (блок 5). Вирішувана відповідно до блоків 4, 5 задача часткового синтезу дозволяє побудувати варіанти структур системи ІАЗ шляхом знаходження та застосування сукупності перетворень вхідних даних, які дозволяють отримати шукані моделі структури системи ІАЗ. Проте кількість таких моделей може стати значною, що потребує пошуку серед них раціональної (тобто, по суті, вирішення задачі оптимізації структури). Тому відповідно до кожної знайденої моделі структури системи ІАЗ розраховуються значення показників якості структури у синтезованому варіанті.

6. Перевірка того, чи відповідають синтезовані окремі структури системи ІАЗ (блок 6) визначеним критеріям (вимогам). На цьому етапі вирішуються задачі визначення еквівалентності знайдених варіантів структур (чи збігаються множини побудованих моделей структур системи ІАЗ між собою) та мінімізації кількості цих варіантів (відкидання моделей, еквівалентних у рамках визначених властивостей оригіналу, або тих, що не відповідають вибраним критеріям якості).

7. Відбір сукупності варіантів, що відповідають критеріям (блок 7). У результаті формується сукупність окремих (не еквівалентних) варіантів структур, що відповідають вибраним критеріям. Це перший етап оптимізації, що передбачає відкидання незадовільних варіантів структур та формування множини варіантів для подальшого пошуку раціональної структури системи ІАЗ.

8. Перевірка умов закінчення перебору варіантів (блок 8). Клас структур системи ІАЗ, що розглядається у рамках вирішуваної задачі, – остаточний (кожна окрема структура має кінцеву розмірність, кількість таких структур також скінченна). Це дозволяє здійснити перебір різноманітних варіантів моделей структур у визна-

ченому просторі моделювання. Якщо такий перебір не закінчено, то переходять до синтезу наступного варіанта структури (блок 5). Після закінчення перебору здійснюється перехід до наступного етапу методики.

9. Обмеження кількості варіантів для детального моделювання функціонування структури системи ІАЗ у вибраних варіантах та проведення аналізу якості структур (блок 9). У зв'язку з тим, що кількість відібраних варіантів може виявитися значною, подальше детальне моделювання функціонування системи ІАЗ у всіх вибраних варіантах структур системи ІАЗ може зайняти неприпустимо великий час. Щоб цього не відбулося, кількість варіантів необхідно обмежити (наприклад, виходячи з наявного часу на проведення робіт та часу, що витрачається на оброблення даних по кожному окремому варіанту). Для цього рекомендовано використовувати таксономічний метод аналізу сукупності показників, що дозволяє вибрати задану кількість кращих у цьому розумінні варіантів з припустимих, що визначені на попередніх етапах робіт. По суті, це другий етап оптимізації (вибору раціональної) структури, що синтезується.

10. Моделювання функціонування системи ІАЗ за варіантами вибраних структур (блок 10). Для визначення раціонального варіанта структури системи ІАЗ з відібраних треба знайти той, який буде кращим в умовах реального застосування системи ІАЗ. Це потребує проведення моделювання функціонування такої системи за варіантами вибраних структур.

Для моделювання функціонування системи ІАЗ, що використовується на етапі планування службово-бойових дій за призначенням, доцільно застосовувати відомі моделі логіко-аналітичної діяльності органів управління НГУ.

11. Розрахунок значень показників ефективності системи ІАЗ за результатами моделювання (блок 11). Залежно від задач, які вирішуються за допомогою системи ІАЗ, показники, що характеризують її ефективність, можуть бути різними. Для системи ІАЗ, що забезпечує управління угрупованням НГУ, як такий показник доцільно вибрати той, що характеризує очікуваний приріст ефективності службово-бойових дій угруповання НГУ, за рахунок реалізації системи ІАЗ у вибраному варіанті структури. Водночас безпосередньо визначити приріст ефективності за рахунок використання системи ІАЗ на етапі планування важко у зв'язку з невизначеністю низки факторів, що додатково впливають на результат службово-бойових дій. У цьому випадку зазвичай використовують гіпотезу про те, що своєчасно прийняте рішення, яке враховує більшу кількість зна-

чущих для виконання службово-бойового завдання факторів, апостеріорі дасть більший приріст ефективності дій частин та підрозділів НГУ. У разі прийняття такої гіпотези як показник ефективності системи ІАЗ стає можливим використовувати показник повноти ІАЗ прийняття рішення. Оцінюючи систему за критерієм «ефективність – вартість», для визначення воєнно-економічного ефекту додатково необхідно розрахувати витрати на створення, утримання та застосування інформаційної системи. Результати розрахунків запам'ятовуються для наступного використання.

12. Після перебору всіх варіантів (блок 12) здійснюється перехід до визначення шуканої раціональної структури системи ІАЗ.

13. Визначення кінцевої синтезованої структури системи ІАЗ (блок 13). Це третій (останній) етап оптимізації структури. Він стає потрібним у зв'язку з тим, що у результаті детального моделювання функціонування системи ІАЗ під час вирішення задач, для яких вона призначена, отримують додаткові дані щодо властивостей та ефективності такої системи. У загальному випадку кількість показників, що при цьому потрібно порівнювати для вибору раціонального варіанта, може стати великою. Тому на цьому етапі також використовується таксономічний метод аналізу сукупності показників. У результаті вибирається варіант синтезованої структури ІАЗ, що буде раціональним з точки зору вибраної системи показників та критеріїв її якості.

14. Оформлення схем та розрахунок значень параметрів системи ІАЗ угруповання НГУ із синтезованою структурою (блок 14), підготовка пропозицій для її реалізації. Це кінцевий етап методики, на якому формуються вихідні дані, потрібні для реалізації вибраного варіанта системи ІАЗ.

**Висновки.** Отже, результатом застосування методики є синтезована раціональна у шуканому сенсі структура системи ІАЗ угруповання НГУ під час забезпечення публічної безпеки. У цій методиці застосовано метод синтезу структури інформаційно-аналітичної системи з використанням алгебри моделей інформаційних структур та таксономічний метод, що дає можливість визначити раціональний варіант структури системи ІАЗ серед усіх вибраних.

Завдяки реалізації розробленої методики з'являється можливість обґрунтованого синтезу раціональної структури системи ІАЗ угруповання НГУ на виконання завдань за призначенням у випадках, коли за великої кількості елементів ці системи стають не придатними для проведення надійного аналізу їх структур іншими способами.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Довбня В.В. Особливості інформаційного забезпечення у внутрішніх військах МВС України. *Честь і закон*. 2009. № 4. С. 4–12.
2. Використання інформаційних технологій та телекомунікаційних систем в процесі управління військами : навч. посібник / Г.А. Дробаха, С.І. Скрипнюк, Є.Г. Башкатов, Л.В. Розанова та ін. Харків : Акад. ВВ МВС України, 2010. 337 с.
3. Аналіз відповідності системи інформаційно-аналітичного забезпечення проведення силової фази спеціальної операції з припинення масових заворушень сучасним вимогам та шляхи її вдосконалення / Г.А. Дробаха, В.А. Музичук, В.М. Клішин, Л.В. Розанова // *Збірник наукових праць Академії внутрішніх військ МВС України*. Харків : Акад. ВВ МВС України, 2012. № 1. С. 4–12.
4. Протасенко К.О. Інформаційне забезпечення діяльності внутрішніх військ та аналіз його основних проблем. *Честь і закон*. 2008. № 1. С. 32–35.
5. Мануїлов С.В. Автоматизація управління військами, математичне та інформаційне забезпечення прийняття рішень у різних ланках управління внутрішніх військ МВС України. *Честь і закон*. 2007. № 2. С. 41–44.
6. Белай С.В. Удосконалення інформаційного забезпечення службово-бойових дій внутрішніх військ на основі визначення соціальних та психологічних факторів динаміки натовпу. *Збірник наукових праць*. Хмельницький : НАДПСУ, 2009. № 49. С. 7–10.
7. Куліш А.М. Напрямки вдосконалення інформаційного забезпечення діяльності органів прокуратури України. *Форум права*. 2006. № 3. С. 72–76.
8. Єрмошин М.О., Кириленко В.А. Інформаційно-аналітичне забезпечення виконання службово-бойових завдань з конвоювання. *Честь і закон*. 2008. № 2. С. 25–30.
9. Розанова Л.В. Моделювання структури системи інформаційно-аналітичного забезпечення прийняття рішень у військовій частині внутрішніх військ на проведення силової фази спеціальної операції з припинення масових заворушень. *Честь і закон*. 2011. № 2. С. 106–113.
10. Довбня В.В. Методи інформаційно-аналітичної роботи штабів при аналізі оперативної обстановки під час виконання завдань службово-бойової діяльності внутрішніх військ. *Честь і закон*. 2008. № 1. С. 12–17.
11. Горелишев С.А., Побережний А.А., Сальников О.М. Принципи інтегрування геоінформаційної системи у структуру інформаційно-аналітичного забезпечення службово-бойової діяльності внутрішніх військ МВС України. *Збірник наукових праць Академії внутрішніх військ МВС України*. Харків : Акад. ВВ МВС України, 2011. Вип. 2. С. 20–24.
12. Городнов В.П., Дробаха Г.А., Єрмошин М.А. Моделювання бойових дій військ (сил) протиповітряної оборони та інформаційне забезпечення процесів управління ними (теорія, практика, історія розвитку) : монографія. Харків : Харк. військ. ун-т, 2004. 409 с.
13. Дробаха Г.А., Смірнов Є.Б., Топчій А.Г. Методичні підходи до вирішення задач синтезу структур інформаційних та інформаційно-управляючих систем військового призначення. *Збірник наукових праць*. Харків : ХВУ, 2004. Вип. 2 (49). С. 8–12.

## ОКРЕМІ ПІДХОДИ ЩОДО АВТОМАТИЗАЦІЇ ПРОЦЕСІВ НАДАННЯ ДЕРЖАВНИХ ПРАВООХОРОННИХ ПОСЛУГ

## SEVERAL APPROACHES TO AUTOMATE THE PUBLIC LAW ENFORCEMENT PROCESSES

Стаття присвячена розв'язанню однієї з актуальних проблем, що пов'язана з автоматизацією процесів надання державою правоохоронних послуг. Практична реалізація наведених рекомендацій дозволяє підвищити якість забезпечення державної безпеки та охорони громадського порядку. Акцентовано увагу, що складність автоматизації правоохоронної діяльності пов'язана, по-перше, з необхідністю інтеграції різних моделей електронного урядування (зокрема, уряд для уряду, уряд для бізнесу, уряд для громадян, уряд для службовців); по-друге – з особливостями правоохоронних послуг, які одночасно надаються різним категоріям споживачів (конкретна особа, суспільство та держава), що можуть мати різні погляди щодо порядку та якості діяльності державних інституцій. Наведено загальний алгоритм припинення протиправної діяльності, що передбачає обґрунтовану послідовність розгляду чотирьох ознак складу правопорушення. Вони розглядаються в такому порядку: об'єктивна сторона, об'єкт, суб'єкт, суб'єктивна сторона. Якщо будь-яка або декілька ознак відсутні, то факт правопорушення вважається спростованим. Запропоновано загальні підходи щодо особливостей функціонування спеціального програмного забезпечення для автоматизації правоохоронної діяльності та впровадження електронного документообігу між різними категоріями користувачів (фізична особа – правопорушник, юридично уповноважена особа державного органу, адвокат, інші особи, які займаються науковою, журналістською та іншою діяльністю). Зазначено, що автоматизація правоохоронної діяльності дає змогу скоротити час обробки інформації від початку документування ознак правопорушення до моменту притягнення правопорушника до відповідальності. Посадові особи суду та органів державної влади можуть отримувати необхідні для прийняття рішень матеріали відразу після їх оформлення. Оскільки запропоновані підходи передбачають одноразове введення інформації в місці її первинної появи, значно скорочуються обсяги ручних операцій та підвищується достовірність сукупної інформації в базі даних. Підвищення якості державних послуг сприяє зміцненню іміджу держави серед громадян, що зменшує ризики від деструктивних інформаційних впливів сепаратистського характеру. Напрямом подальших досліджень може бути визначення підходів щодо використання в аналітичній діяльності можливостей географічних інформаційних систем для візуалізації результатів протидії протиправній діяльності.

**Ключові слова:** правоохоронна діяльність, автоматизація правоохоронної діяльно-

сті, склад правопорушення, правоохоронні послуги, електронне урядування, управління якістю.

The article is devoted to solving one of the actual problems related to the automation of providing state police services processes. The practical implementation of these recommendations can improve the quality of national security and public order. It is emphasized that the complexity of law enforcement automation is related to the need to integrate different models of e-government (in particular, government for government, government for business, government for citizens and government for employees). A special feature of law enforcement services is their simultaneous provision to different categories of consumers (individual, society and state), who may have different views on the order and quality of public institutions. The general algorithm of unlawful activity termination is presented. It includes the grounded sequence of consideration of the four signs offense composition. They are considered in the following order: objective side, object, subject, subjective side. If any or more of the signs are absent, the fact of the offense is considered inadmissible. The general approaches are offered to the peculiarities of the functioning of special software for automation of law enforcement activities and introduction of electronic document flow between different categories of users (natural person – offender, legally authorized person of state body, lawyer, and other persons engaged in scientific, journalistic and other). It noted that the automation of law enforcement activities allows reducing the time of processing information from the beginning of documenting the signs of an offense to the moment of bringing the offender to justice. Court officials and public authorities can obtain the necessary materials to make decisions immediately after their execution. Since the proposed approaches provide for single entry of information at the point of its appearance, the volume of manual operations is significantly reduced and the reliability of aggregate information in databases is increased. Improving the quality of public services contributes to strengthening the image of the state among citizens, which reduces the risks of destructive informational influences of a separatist nature. The direction of further research may be to identify approaches to the use of the geographical information systems capabilities in the analytical activity to visualize the results of counteracting illegal activity.

**Key words:** law enforcement, activity automation, offense composition, law enforcement, e-government, quality management.

УДК 351.746.1  
DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-12-21>

Кукін І.В.

к. наук з держ. упр.,  
перший заступник начальника  
Головного центру управління службою  
Державної прикордонної  
служби України

**Постановка проблеми в загальному вигляді.** У червні 2019 року в Офісі Президента України було розпочато експертні консультації щодо переведення до 2024 року близько 90 % державних послуг усіх гілок дер-

жавної влади в режим доступу через мережу Інтернет. Зазначена ініціатива отримала назву «Держава у смартфоні». Очікувані ефекти від автоматизації державних послуг: зменшення кількості контактів громадян з працівниками

державних органів, мінімізація корупційних ризиків тощо [1].

У сфері державної безпеки та охорони громадського порядку особливої уваги потребує автоматизація правоохоронної діяльності. Створення умов для підвищення ефективності аналітичної діяльності органів всіх гілок влади щодо профілактики протиправної діяльності, мінімізації корупційних ризиків та підвищення довіри громадян до правоохоронної системи держави.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Проблеми запровадження електронного урядування, удосконалення правоохоронної діяльності та автоматизації управлінських процесів досліджували такі вчені, як: А.І. Семенченко, Н.В. Грицяк, О.Б. Кукарін, О.М. Беляєва, В.І. Макарєнко, А.М. Должанський, С.П. Курдюмовий, А.М. Колодій, В.В. Копейчиков та інші дослідники.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** З врахуванням оголошеної Президентом України ініціативи щодо автоматизації процесів надання державних послуг потребується визначення загальних принципів діяльності державних органів у сфері державної безпеки та охорони громадського порядку, що можуть бути використані для підвищення якості надання державних правоохоронних послуг та автоматизації правоохоронної діяльності державних інституцій.

**Мета статті.** Головною метою роботи є визначення підходів щодо автоматизації процесів надання громадянам та суспільству державних правоохоронних послуг з використанням мережі Інтернет.

**Виклад основного матеріалу.** За типами взаємодії між зацікавленими суб'єктами основними моделями електронного урядування вважаються: «уряд для уряду»; «уряд для бізнесу»; «уряд для громадян»; «уряд для службовців» [2, с. 9]. Водночас діяльність державних органів спрямовується на захист прав та інтересів фізичних і юридичних осіб. У процесі виконання правоохоронних повноважень інформація в багатьох випадках передається між різними державними органами за їх компетенцією. Ефективність електронного урядування залежить від якості автоматизації діяльності персоналу державних органів. Це потребує інтеграції всіх моделей електронного урядування під час автоматизації правоохоронних процесів.

У настановах щодо застосування стандартів ISO 9001:2008 правоохоронними органами, під охороною правопорядку розуміється діяльність щодо забезпечення законності та правопорядку в суспільстві [3, с. 2]. Вона здійсню-

ється шляхом надання правоохоронних послуг працівниками правоохоронних органів, які юридично уповноважені застосовувати вимоги закону для дотримання законності [3, с. 3].

Відповідно до рекомендацій міжнародного стандарту ISO 26000 будь-яка організація має нести соціальну відповідальність за вплив її рішень і діяльності на суспільство. Це потребує такого: запровадження прозорості та етичної поведінки всього персоналу організації; врахування очікувань зацікавлених у її діяльності сторін; дотримання законності та узгодження діяльності з міжнародними нормами поведінки; удосконалення звітності організації перед суспільством [4, с. 13].

Реалізація рекомендацій зазначених стандартів може здійснюватись екстенсивним (кількісне збільшення всіх видів ресурсів) або інтенсивним (автоматизація та удосконалення правоохоронних процесів) шляхами. Також необхідно враховувати, що особливістю правоохоронних послуг є одночасне їх надання різним категоріям споживачів (конкретна особа, суспільство та держава), які можуть мати різні погляди щодо порядку та якості діяльності державних інституцій [5].

У сучасних умовах більш ефективним можна вважати інтенсивний шлях розвитку правоохоронної діяльності. Це потребує як удосконалення, так і автоматизації процесів: профілактики та здійснення протидії протиправній діяльності; виявлення та усунення причин, що сприяють скоєнню правопорушень; неупередженого розгляду матеріалів та справедливого судочинства; зменшення часових показників розгляду адміністративних та інших матеріалів і спрощення бюрократичних процедур.

Погоджуємось із думкою В.М. Хропанюка, що фізична протидія протиправній діяльності не може бути основною складовою правоохоронної діяльності. З використанням певних інституцій держава має створювати можливості для заміни примусу правовим порядком цивілізованого суспільства [6, с. 158]. Альтернативою примусу може бути використання державними інституціями методів: рекомендації; переконання; нормативного регулювання; стимулювання; інформаційного впливу; нагляду; контролю [7, с. 29]. Їх впровадження потребує детального аналізу умов та причин, що сприяють здійсненню протиправної діяльності.

Вирішальним фактором у виконанні завдань менеджменту відіграє не сила впливу, а відповідність дій суб'єкта управління об'єктивним законам еволюції соціальних систем [8, с. 106]. Забезпечення прав та свобод громадянина

потребує використання державою принципів демократичного управління для досягнення соціального компромісу в суспільстві [9, с. 31].

Задоволення потреб споживача також досягається економічністю, функціональністю, безпекою, естетичністю та зручністю продукції постачальника [10, с. 30]. Державні інституції у своїй діяльності мають враховувати принцип віддзеркалення якості. Він означає неможливість отримання якісного результату без забезпечення необхідної кваліфікації персоналу, якості виробничих процесів та процедур [10, с. 103].

На нашу думку, складність автоматизації правоохоронної діяльності полягає у необхідності об'єднання зусиль фахівців з державного управління, права, фізико-математичних, технічних, соціологічних та інших галузей наук. Необхідно враховувати, що правопорушенням вважається «суспільно шкідливе, винне, протиправне діяння, здійснення якого передбачає юридичну відповідальність» [11, с. 240]. Склад правопорушення включає: об'єктивну сторону (ознаки або сліди протиправної діяльності); об'єкт (норма права, що була порушена), суб'єкт (особа, яка порушила норму права), суб'єктивну сторону (вина особи, що передбачає юридичну відповідальність) [11, с. 242].

Види правопорушень та порядок їх розгляду визначені Кодексом України про адміністративні правопорушення, Кримінальним Кодексом України, Кримінально-процесуальним Кодексом України та іншими законами, що визначають юридичну відповідальність (наприклад, Закони України від 10 січня 2002 р. № 2920 III «Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень», від 25 квітня 2019 р. № 2704 VIII «Про забезпечення функціонування української мови як державної» тощо).

Загальний алгоритм припинення протиправної діяльності показаний на рис. 1. Робота юридично уповноваженої особи державного органу може починатися з виявлення та документування об'єктивної сторони правопорушення. Для пояснення важливості встановлення зазначеної ознаки правопорушення В.І. Макаренко наводить народну приказку: «Немає злочину без слідів». Основними закономірностями їх утворювання він зазначає наступні фактори: однакові причини обумовлюють появу однакових наслідків; результат є наслідком певної дії; вжиття певних заходів дозволяє зберігати ознаки протиправної діяльності; способи дії залишають характерні для них ознаки; кожній людині характерні певні особливості та інші [12, с. 14].

Виявлення та фіксація ознак протиправної діяльності дозволяє: класифікувати їх відповідно об'єкту правопорушення; ототожнювати їх з особою або групою осіб, які причетні до даного виду протиправної діяльності. На нашу думку, ймовірність перекваліфікації об'єкта правопорушення в процесі розгляду справи також зумовлює необхідність початку роботи зі збору інформації про об'єктивну сторону правопорушення.

Перелік органів, посадові особи яких уповноважені розглядати відповідні матеріали та притягати правопорушників до відповідальності визначаються законами України. Якісне та неупереджене встановлення суб'єктивної сторони правопорушення дозволяє визначити справедливі заходи впливу до правопорушників.

Якщо одна або декілька з чотирьох ознак правопорушення відсутні, то стягнення на особу не може бути накладене у зв'язку з відсутністю факту скоєння нею протиправної діяльності. Наприклад, дії особи у ситуації крайньої необхідності можуть виключати суб'єктивну сторону правопорушення. Нанесення будь-якої шкоди твариною, якщо її дії не спрямовувались людиною, виключає наявність суб'єкта та суб'єктивної сторони правопорушення. Виявлення нових даних стосовно конкретного факту протиправної діяльності потребує повторного проходження показаного на рис. 1 алгоритму з блоку, що ототожнений з обробкою інформації за відповідною ознакою правопорушення.

Основними відмінностями застосування норм кримінального права можна вважати: розгляду матеріалів справи у судовому засіданні; обов'язковість врахування умислу в діях правопорушника; проведення досудового та судового слідства. Зазначені особливості не потребують суттєвого корегування послідовності наведених на рис. 1 основних процесів, за винятком проведення до початку судового засідання додаткового збору та перевірок фактів, що підтверджують наявність всіх ознак правопорушення. Це необхідно для мінімізації ризиків помилкового визначення вини особи у ході судового засідання (суб'єктивна сторона правопорушення).

Законодавством України встановлено єдиний порядок розгляду адміністративних та інших матеріалів про протиправну діяльність. Органи, які складають первинні документи та приймають рішення, здебільшого є різними (законодавство передбачає передачу матеріалів за фактами протиправної діяльності за компетенцією державних органів різних гілок влади). Під час визначення виду стягнення потребується врахування рецидивів, які

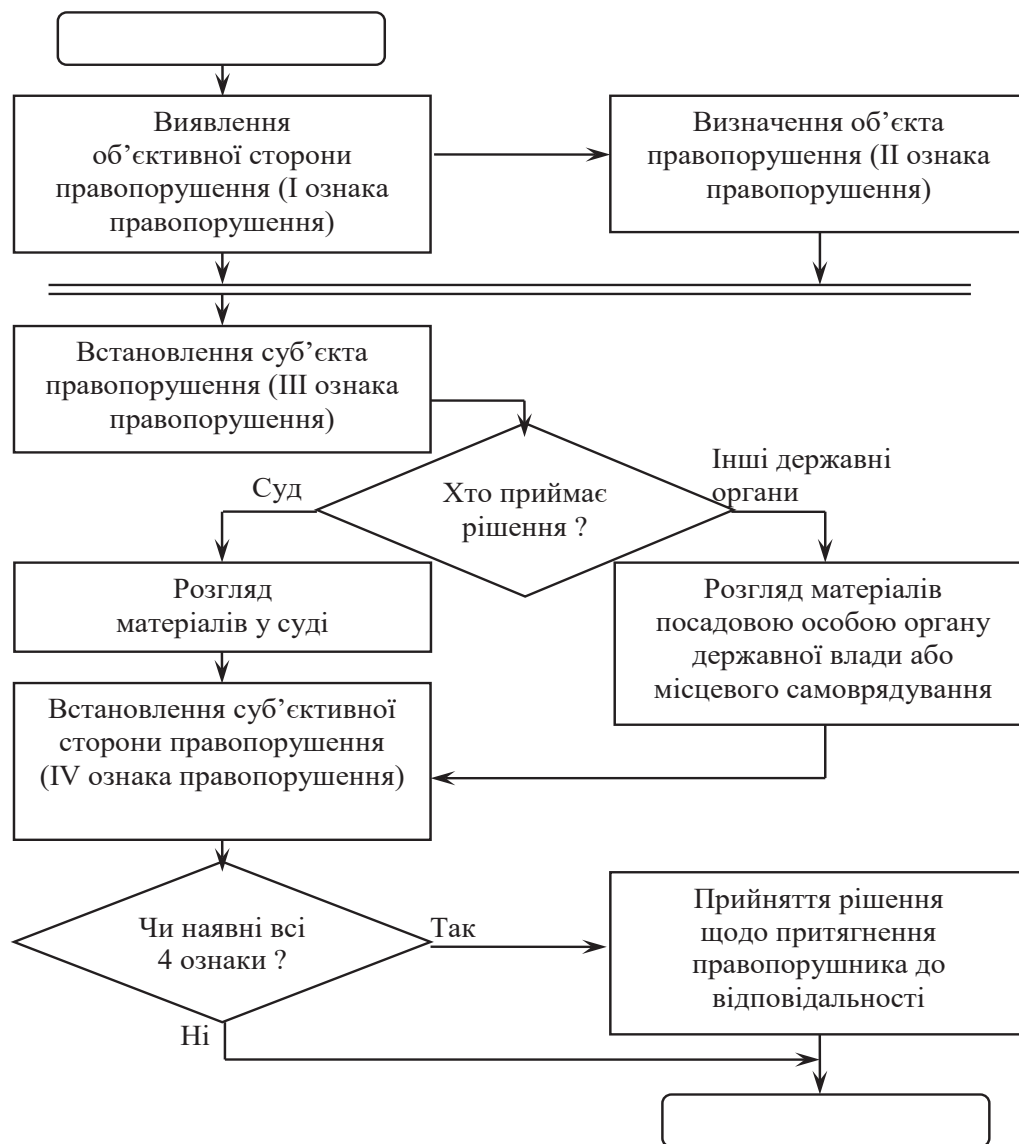


Рис. 1. Загальний алгоритм припинення протиправної діяльності

можуть бути обліковані в базах даних різних державних органів. Це потребує створення загальнодержавної бази даних, яка в частині наданих повноважень має бути доступна державним органам усіх гілок влади. Знеособлені дані мають бути доступні науковцям, журналістам і суспільству. Кожній особі має бути забезпечений доступ до її персональних даних та інформації про себе.

Завдання розпорядника загальнодержавної бази даних щодо протидії протиправної діяльності може бути покладено на Державну службу статистики України, яка поряд з іншим: «забезпечує функціонування та розвиток інтегрованої інформаційно-аналітичної системи органів державної статистики»; «здійснює формування інформаційної бази для прогнозування та аналізу тенденцій і закономірностей соціально-економічного розвитку...»; «про-

водить моніторинг та оптимізацію звітного навантаження на респондентів»; «проводить моніторинг та задовольняє потреби користувачів у статистичній інформації»; «забезпечує відповідно до законодавства збереження та захист статистичної інформації, дотримання її конфіденційності» тощо [13].

Робота програмного забезпечення може передбачати віддалений доступ стандартними протоколами мережі Інтернет до центральної бази даних всіх її користувачів з розмежуванням прав доступу до відповідної інформації (фізична особа, юридично уповноважена особа державного органу, адвокат, інші особи, які займаються науковою, журналістською та іншою діяльністю). Це потребує запровадження електронної форми протоколу про адміністративне правопорушення, інших процесуальних документів та електронних

інструментів авторизації користувачів інформації (за винятком отримання статистичних знеособлених даних та загальної довідкової інформації).

Відомості про всі чотири складники (ознаки) правопорушення мають вводитись до бази даних юридично уповноваженими особами державних органів. Водночас має бути передбачена можливість введення громадянами інформації про виявлені ними ознаки та докази протиправної діяльності, відомості, що дозволяють встановити особистість правопорушників (об'єктивна сторона та суб'єкт правопорушення) з автоматичною пересилкою зазначеної інформації юридично уповноваженими особами державних органів для її оцінки, перевірки та вжиття відповідних заходів. Доцільно передбачити зворотний зв'язок із громадянами, які надають допомогу правоохоронним органам з використанням методів матеріальної та нематеріальної мотивації.

Копії протоколу, інших передбачених законодавством документів (у тому числі фінансових платежів) можуть надаватися правопорушнику шляхом надання йому можливості використання мережі Інтернет для доступу до відповідної інформації про нього у базі даних або пересилатися електронною поштою. У разі її відсутності або бажанням особи відповідні документи можуть автоматично роздруковуватись у відповідному державному органі та відправлятися поштою. Пересилка матеріалів про скоєні правопорушення за компетенцією різних державних органів, у тому числі і різних гілок влади може здійснюватись в автоматичному режимі без участі людини.

На період проведення планових та періодичних статистичних спостережень з метою виявлення тенденцій і закономірностей у сферах державної безпеки та охорони громадського порядку доцільно передбачити можливість підключення розпорядником бази даних додаткових форм для анкетування причин та умов, що сприяли скоєнню правопорушення. Вони можуть заповнюватись під час введення інформації про об'єктивну сторону правопорушення та після завершення розгляду матеріалів справи.

Після збігу відповідних термінів, що враховуються для визначення фактів рецидиву, персональна інформація може автоматично видалятися з полів бази даних. Це необхідно для мінімізації ризиків видачі неправдивої інформації про наявність у особи адміністративної або кримінальної судимості.

У разі, коли відомості про правопорушника не встановлені, внесена в базу даних інформація може бути використана для аналізу ефек-

тивності правоохоронної діяльності. Аналіз випадків, коли суб'єктивна сторона правопорушення не встановлена, може використовуватись для оцінки роботи конкретних працівників державних органів. Використання єдиної для всіх державних органів бази даних також дає змогу підвищити ефективність аналізу результативності застосування норм права та підвищити об'єктивність громадського контролю над діяльністю державних інституцій.

Погоджуємось із рекомендаціями А.К. Гультяєва, що вбудована система допомоги має включити контекстну, процедурну, довідкову та концептуальну різновиди інформації [14, с. 35]. Крім того, на нашу думку, доцільно передбачити: можливість дистанційного навчання користувачів бази даних з відповідних технічних та юридичних питань; візуалізацію результатів протидії протиправній діяльності з використанням географічних інформаційних систем. Впровадження програмного забезпечення в сфері державного управління має враховувати рекомендації міжнародних стандартів ISO серії 9000 щодо управління якістю діяльності та ISO 26000 щодо соціальної відповідальності організацій.

**Висновки.** Отже, автоматизація правоохоронної діяльності дає змогу скоротити час обробки інформації від початку документування ознак правопорушення до моменту притягнення правопорушника до відповідальності. Посадові особи суду та органів державної влади можуть отримувати необхідних для прийняття рішень матеріали відразу після їх оформлення. Оскільки запропоновані підходи передбачають одноразове введення інформації в місці її первинної появи, значно скорочуються обсяги ручних операцій та підвищується достовірність інформації в базі даних. Підвищення якості державних послуг сприяє зміцненню іміджу держави серед громадян, що зменшує ризики від деструктивних інформаційних впливів сепаратистського характеру.

Напрямом подальших досліджень може бути визначення підходів щодо використання в аналітичній діяльності можливостей географічних інформаційних систем для візуалізації результатів протидії протиправній діяльності.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Я хочу швидких змін і гарантую політичну волю. *Пресслужба Президента України*. URL : <https://www.president.gov.ua/news/ya-hochu-shvidkih-zmin-i-garantuyu-politichnu-volyu-preziden-55869>.
2. Семенченко А.І., Грицяк Н.В., Кукарин О.Б. Електронне урядування : підручник. Київ : НАДУ, 2016. 128 с.
3. Настанови щодо застосування ISO 9001:2008 у правоохоронних органах. Київ : УкрНДНЦ, 2016. 40 с.



4. Домницька В.К., Жогло В.І., Новіков В.М. Аналіз нормативних документів щодо соціальної відповідальності організації. *Стандартизація, сертифікація, якість*. 2010. № 6. С. 13–17.

5. Кукін І.В. Окремі підходи щодо управління державними правоохоронними послугами у системі інтегрованого управління кордонами. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2013. № 3. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur\\_2013\\_3\\_4/](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2013_3_4/).

6. Хропанюк В.Н. Теория государства и права : учебник для высших учебных заведений. Москва : Интерстиль ; Омега-Л., 2008. 384 с.

7. Беляева О.М. Теория государства и права в схемах : учеб. пособие. Москва : ЭКСМО, 2011. 96 с.

8. Князева Е.Н., Курдюмов С.П. Законы эволюции и самоорганизации сложных систем. Москва : Наука, 1994. 236 с.

9. Абдулаев М.И. Теория государства и права : учебник для высших учебных заведений. Москва : Финансовый контроль, 2004. 410 с.

10. Должанський А.М., Моськан Н.М., Ломов І.М., Максакова О.С. Системи менеджменту якості. Дніпро : Свідлер А.Л., 2017. 563 с.

11. Колодій А.М., Копейчиков В.В., Лисенков С.Л. та ін. Теорія держави і права : навч. посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 368 с.

12. Макаренко В.І. Вступ до криміналістики : навч. посібник. Дніпропетровськ : Середняк Т.К., 2014. 212 с.

13. Про затвердження Положення про Державну службу статистики України : Постанова Кабінету Міністрів України від 23 вересня 2014 р. № 481. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/481-2014-п/print>.

14. Гульятєв А.К. Help. Разработка справочных систем : учебный курс. Санкт-Петербург : Питер, 2004. 270 с.

## ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ СУЧАСНОГО СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ УКРАЇНИ

## LEGAL PRINCIPLES OF MODERN STRATEGIC PLANNING IN THE FIELD OF PROVIDING OF SAFETY OF STATE BOUNDARY OF UKRAINE

Здійснено аналіз організаційно-правових засад сучасного стратегічного планування у сфері забезпечення національної безпеки України. Запропоновано низку пріоритетних напрямів із підвищення ефективності стратегічного планування у сфері безпеки державного кордону. Вивчення сучасної наукової літератури та нормативно-правової бази продемонструвало, що стратегічне планування у сфері національної безпеки, зокрема захисту національних інтересів на державному кордоні, залишається важливою проблемою, яка, незважаючи на значні наукові здобутки вітчизняних науковців і практиків, ще характеризується недостатнім ступенем розроблення. Наприклад, під час огляду попередніх досліджень сектору безпеки і оборони України виявлено відсутність врахування у наукових працях практичного досвіду органів державної влади та місцевого самоврядування, отриманого протягом 2014–2019 років. Проблема ефективності стратегічного планування у сфері захисту національних інтересів на державному кордоні України тісно пов'язана із широким спектром чинників – політичними, економічними, соціальними, особливо в сучасних умовах протистояння гібридної агресії Росії проти України. Крім того, необхідне врахування нестабільності та динамічності процесів, що відбуваються у сфері безпеки на глобальному, регіональному та національному рівнях. Водночас залишаються не досить розробленими загальні підходи до порядку здійснення заходів стратегічного планування в умовах впливу на Україну сучасних загроз і ризиків, пов'язаних із сучасними соціально-політичними умовами. Це стосується і організаційно-правових засад стратегічного планування у сфері забезпечення та захисту національних інтересів України на державному кордоні.

**Ключові слова:** державне управління, державна політика, стратегічне планування,

національна безпека, безпека державного кордону України.

The analysis of legal principles of the modern strategic planning is carried out in the field of providing of national safety of Ukraine. The row of priority directions is offered from the increase of efficiency of the strategic planning in the sphere of safety of state boundary. The study of modern scientific literature and normatively-legal base showed, that the strategic planning is in the field of national safety, in particular to securing of national interests for a state boundary, it remains an important problem, that, without regard to the considerable scientific achievements of home scientists and practical workers, is yet characterized by an insufficient degree. During the review of previous researches to the sector of safety and defensive of Ukraine absence of taking in to account is educed in scientific works of practical experience of public and local self-government got during 2014–2019 authorities. Problem of efficiency of the strategic planning in the sphere of defense of national interests on the state boundary of Ukraine closely constrained with the wide spectrum of factors – political, economic, social, especially in the modern terms of opposition of hybrid aggression to Russia against Ukraine. In addition, necessary taking into account of instability and dynamic of processes that take place in the field of safety on global, regional and national levels. At the same time ream in worked not enough out: general going near the order of realization of measures of the strategic planning in the conditions of influence on Ukraine of modern threats and risks related to the modern socio-political terms. It touches legal principles of the strategic planning in the field of providing and defense of national interests of Ukraine on state.

**Key words:** state administration, public policy, strategic planning, national safety, safety of state boundary of Ukraine.

УДК 351.746.32 (477)

DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-12-22>

**Морохов О.О.**

заступник начальника  
Інформаційно-аналітичне управління -  
начальник відділу організації  
інформаційно-аналітичного  
забезпечення  
Департамент інформаційно-  
аналітичного  
та документального забезпечення  
Адміністрації Державної прикордонної  
служби України

**Постановка проблеми в загальному вигляді.** Із прийняттям Закону України «Про національну безпеку України» та втратою чинності Закону України «Про організацію оборонного планування» Державна прикордонна служба України, як суб'єкт національної безпеки держави, за компетенцією бере участь у розробленні актів із реалізації завдань оборонного планування та комплексного огляду сектору безпеки і оборони. Водночас специфіка та складність процесів забезпечення національної безпеки, обмежені можливості традиційних підходів до розроблення та реалізації державної політики у сфері захисту національних інтересів на державному кордоні призводять до неузгодженості роботи державних органів до здійснення стратегічного планування у цій сфері.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблема ефективності функціонування стратегічного планування в інтересах національної безпеки України тісно пов'язана із широким спектром чинників, які наведені у роботах В. Абрамова, В. Горбуліна, А. Качинського, А. Семенченка, Г. Ситника, В. Смолянюка, Р. Марутян, Д. Кучми, М. Шевченка, Д. Дубова, А. Баровської, Т. Ісакової, І. Ковалю та інших учених. У їхніх працях проведено аналіз теоретичних і прикладних проблем стратегічного планування в інтересах національної безпеки та оборони України, здійснено формалізацію процесів стратегічного планування, наведено практичні рекомендації, які підвищують ефективність політики національної безпеки.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Водночас залишаються не досить дослідженими підходи до порядку здійснення заходів стратегічного планування в умовах впливу на Україну сучасних загроз і ризиків, пов'язаних із новими політичними, економічними та соціальними чинниками. Це безпосередньо стосується організаційно-правових засад стратегічного планування у сфері забезпечення безпеки державного кордону.

У контексті дослідження – забезпечення безпеки державного кордону України розглядається, як процес захисту національних інтересів на державному кордоні, а також, у якості складової національної безпеки.

**Мета статті** – аналіз організаційно-правових засад сучасного стратегічного планування у сфері забезпечення національної безпеки України; визначення пріоритетних напрямів із підвищення ефективності державної політики, зокрема стратегічного планування в сфері безпеки державного кордону України.

**Виклад основного матеріалу.** У сучасних умовах нестабільності та динамічності процесів, що відбуваються у сфері безпеки на глобальному, регіональному та національному рівнях можна вважати, що за своїм функціональним змістом найбільш дієвими можуть стати адміністративні та правові методи державного управління.

Зважаючи на підзаконний характер організаційно-розпорядчої діяльності органів виконавчої влади, ефективно застосування адміністративного методу досягається лише шляхом дотримання принципу законності в державному управлінні. В основі класифікації адміністративних методів державного управління лежить їх групування за окремими ознаками. Найбільш важливою для них є систематизація, побудована на врахуванні специфіки засобів (форм) організаційного впливу. До таких засобів (форм) відносяться: повноваження, відповідальність, дисциплінарні вимоги, норми, регламенти, накази, розпорядження тощо.

Систематизуючи ці засоби впливу за роллю в процесі управління, виділяють три основні групи адміністративних методів управління: регламентаційні, розпорядчі, нормативні. Усі три групи адміністративних методів застосовуються як окремо, так і разом, доповнюючи одна одну. Вони є взаємозамінними, що й зумовлює можливість їх використання в різноманітних органах виконавчої влади. Структура цих методів наведена у таблиці 1.

Правові методи є засобом регламентування системи органів виконавчої влади

як у структурному, так і функціональному аспектах. Дотримання правових методів гарантується авторитетом держави, забезпечується як методом переконання, так і у разі потреби, – засобами примусу. Вважаємо, що на відміну від адміністративних методів, вони можуть бути більш дієвими для забезпечення правової поведінки осіб. Правові методи – це методи державного управління, що, зумовлюючи законодавчу сферу розвитку управлінських структур, мають сприяти вільній дії адміністративних методів. Ці методи використовуються для юридичного закріплення управлінських відносин, що вже склалися, а також, для розвитку цих відносин відпо-відно до поставлених управлінських цілей. Закріплення і розвиток відносин управління за допомогою правових методів спрямовані на досягнення цілей функціонування системи та забезпечення застосування методів згідно із законами. До правових методів належать: правове регулювання; переконання і примус; субординація і координація.

Сьогодні найбільш значущими документами, відповідно до яких здійснюється стратегічне планування у сфері забезпечення національної безпеки України, є такі: Конституція України, закони та укази Президента України з питань забезпечення національної безпеки та оборони, Стратегія національної безпеки, Воєнна доктрина України, Стратегічний оборонний бюлетень, Державна програма розвитку озброєння та військової техніки; Державна програма реформування та розвитку оборонно-промислового комплексу [1–7].

Наразі місія та завдання системи забезпечення безпеки державного кордону України (далі – СЗБДКУ) мають відповідати Конституції України, національній системі нормативно-правових актів, що визначають зазначену державну політику та процес стратегічного планування, а також системі обмежень і констант розвитку сектору безпеки, сформованої за результатами укладання Україною відповідних міжнародних угод. Місія має пояснювати загальне призначення СЗБДКУ, визначати статус системи, напрям і орієнтири її функціонування та розвитку в інтересах забезпечення національної безпеки держави, стратегічне бачення її майбутнього. За формування завдань СЗБДКУ важливо визначити її формальні й неформальні завдання, обов'язки та повноваження і взагалі побудувати хоча б приблизну межу області допустимої діяльності СЗБДКУ.

У процесі стратегічного планування передбачена спеціальна процедура стратегічного

Структура адміністративних методів управління

Класифікація адміністративних методів	Засоби розпорядчого впливу		Документальне оформлення адміністративних методів
	форма вираження адміністративного впливу	Інструменти впливу	
Розпорядчі, активний вплив: директива, вказівка, завдання, розпорядження	Усна, документальна (письмова)	Резолюція, усне розпорядження, вказівка, вимога, завдання	Указ, постанова, розпорядження, наказ, доручення
Пасивний вплив: інформування, інструктування, рекомендація, ревізія, контроль, моніторинг, побажання	Роз'яснення, методична допомога, трактування, уточнення, з'ясування	Засідання, оперативні, селекторні наради, колеги	Інструкція, правила, порядок, керівництво, акт, методика, пам'ятка
Регламентативні: а) загально-організаційні; б) функціональні; в) структурні; г) посадові	Визначення статусу, компетенції, структури, повноважень, функціонального змісту діяльності, штатної чисельності, посадового складу	Норми, професійно-кваліфікаційні характеристики	Закони, статuti, положення, регламенти, штатний розпис, посадова інструкція
Нормативні: а) за рівнем управління; б) за видами; в) за терміном дії; г) за сферою застосування; г) за напрямом впливу	Нормування, класифікація, структуризація, стандартизація, уніфікація, сертифікація, ліцензування	Встановлення стандартів, нормативів, обмежень, відхилень. Реєстраційні дії, дозвільні процедури	Стандарт, класифікатор, норма, норматив, таблиця, довідник, ліцензія, дозвіл, сертифікат

моніторингу та аналізу – Огляд сектору безпеки і оборони, результати якого мають бути основною інформаційною базою для розробки стратегічних документів у сфері національної безпеки. Але чинним законодавством не визначено механізм здійснення цього Огляду. Відсутні єдині підходи до його проведення і формування на його основі відповідних документів. Виняток становили тільки сфера оборони та військового будівництва: згідно зі ст. 9 Закону України «Про організацію оборонного планування», який втратив чинність.

Сучасне стратегічне планування має здійснюватися з метою забезпечення взаємної узгодженості перспективних і поточних державних програм, планів, дій органів державної влади, спрямованих на забезпечення національної безпеки та оборони та їх відповідності засадам державної політики. Відповідно до чинного законодавства планування поділяється на короткострокове, середньострокове та довгострокове [8].

Наразі суттєвим недоліком, притаманним як самій сукупності документів із стратегічного планування, так і процесу їх розробки залишається інерційність. Система забезпечення національної безпеки продовжує зберігати невідповідність та неадекватність реакції

на зміни динаміки процесів, що відбуваються у безпековій сфері, а також суттєву складність, невизначеність та непередбачливість сценаріїв розвитку ситуації.

Сучасними вченими та фахівцями відмічається низький рівень узгодженості стратегічних документів. Зокрема, розробка нормативно-правової бази здійснюється з порушенням базових принципів стратегічного планування, насамперед таких як: системність; багатовекторність; наукова обґрунтованість.

Через це і СЗБДКУ також не стала гнучкою, спроможною діяти на упередження, активно впливати на внутрішнє та зовнішнє середовище, своєчасно змінювати свої завдання, пріоритети, структуру, зв'язки та параметри, зважаючи на розвиток подій у майбутньому. Водночас динамічна ситуація у сфері національної безпеки та тенденції її розвитку вимагають оперативної та адекватної реакції СЗБДКУ на зміни, що відбуваються. Тому підвищення ефективності державної політики у сфері національної безпеки, зокрема безпеки державного кордону, вимагає удосконалення системи відповідних організаційно-правових засад стратегічного планування.

Пріоритетними напрямами цієї роботи доцільно визначити такі: завершити наукове

обґрунтування та офіційне прийняття категорійно-понятійного апарату у сфері забезпечення безпеки державного кордону України, насамперед, інтегрованого управління кордонами, кризи, кризових явищ; узгодити між собою чинні нормативно-правові акти щодо забезпечення безпеки державного кордону України, насамперед такі, що є суперечливими; уточнити склад, структуру основних суб'єктів та об'єктів інтегрованого управління кордонами, їх повноваження та функції; здійснити гармонізацію системи стратегічних документів у сфері безпеки державного кордону України з аналогічними документами країн – учасниць ЄС; здійснити систематизацію та класифікацію загроз національним інтересам України на державному кордоні; забезпечити уніфікацію та взаємозв'язок державних цільових програм усіх складників сектору безпеки і оборони щодо захисту національних інтересів України на державному кордоні; узгодити систему стратегічних документів у сфері забезпечення безпеки державного кордону України, механізми її розроблення та імплементації з відповідними документами і механізмами інших сфер життєдіяльності суспільства та держави; вилучити з системи нормативно-правових актів у сфері забезпечення безпеки державного кордону України документи, що не підтвердили свою ефективність, дублюють документи різних складових сектору безпеки та оборони, втратили свою актуальність тощо.

**Висновки.** Проведений аналіз сучасних організаційно-правових засад стратегічного планування у сфері національної безпеки України, дозволив визначити основні проблеми сучасного стратегічного планування щодо забезпечення безпеки державного кордону, а також недоліки його формування та імплементації. Запропоновано ряд пріоритетних напрямів із підвищення ефективності державної політики в цій сфері. Вирішення

цих проблем дасть змогу чіткіше окреслити сутність закономірностей стратегічного планування у сфері забезпечення безпеки державного кордону.

Подальшими перспективами в цьому напрямі доцільно визначити дослідження механізмів (їх прояв на практиці) державного управління процесом захисту національних інтересів на державному кордоні, формування та реалізації державної політики у цій сфері, оцінки їх ефективності.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України : із змінами, внесеними згідно із Законом України від 8 грудня 2004 р. № 2222-ІУ. Харків : Парус, 2008. 48 с.
2. Про оборону України : Закон України від 6 грудня 1991 р. № 1932-XII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1932-12>
3. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України» : Указ Президента України від 14 березня 2016 р. № 92. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/92/2016>.
4. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 р. «Про Стратегію національної безпеки України» від 26 травня 2015 № 287/2015 : Указ Президента України від 26 травня 2015 р. № 287. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/2872015-19070>.
5. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/52015-18245>.
6. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 р. «Про нову редакцію Воєнної доктрини України» : Указ Президента України від 24 вересня 2015 р. № 555/2015. URL: <http://www.mil.gov.ua/diyalnist/reformi-ta-planuvannya-u-sferi-oboroni/voenna-doktrina.html>.
7. Резнікова О.О., Цюкало В.Ю., Паливода В.О., Дрьомов С.В., Сьомін С.В. Концептуальні засади розвитку системи забезпечення національної безпеки України : аналіт. доп. Київ : НІСД, 2015. 58 с.
8. Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469-VII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>.

## МЕТОДИЧНИЙ ІНСТРУМЕНТАРІЙ ОЦІНЮВАННЯ РІВНЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ ОРГАНУ СЛУЖБИ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

## METHODOLOGICAL TOOLS FOR ASSESSING THE LEVEL OF INFORMATION SECURITY OF THE SECURITY SERVICE OF UKRAINE

У статті визначено, що інформаційна безпека є комплексом заходів та засобів щодо забезпечення збереження інформації, що знаходиться в системі інформаційного забезпечення діяльності органів Служби безпеки України. Запропоновано послідовність оцінювання рівня інформаційної безпеки органу Служби безпеки України, яка включає такі етапи: ідентифікація напрямів (груп) оцінювання та вибір показників; визначення алгоритму розрахунку показників оцінювання; стандартизація показників; розрахунок коефіцієнтів вагомості та верифікація їх значень; обчислення індексу інформаційної безпеки органу Служби безпеки України; ідентифікація рівня інформаційної безпеки та встановлення напрямів запобігання та нейтралізації інформаційних загроз. Для процедури оцінювання рівня інформаційної безпеки органу Служби безпеки України запропоновано використовувати три ключові напрями: оцінка програмно-технічної захищеності інформації (коефіцієнт технічного захисту інформації, коефіцієнт програмної захищеності інформації, коефіцієнт фінансового захисту інформації, коефіцієнт фінансування інформаційної служби); оцінка інформаційної надійності персоналу (коефіцієнт правової захищеності інформації, коефіцієнт досвіду роботи персоналу, що забезпечує інформаційну безпеку установи, коефіцієнт надійності персоналу, що забезпечує інформаційну безпеку, та коефіцієнт підготовленості персоналу до розпізнавання загроз); оцінка системи захисту інформації (ступінь інформаційного ризику; коефіцієнт реагування на зовнішні загрози інформаційній безпеці; коефіцієнт реагування на внутрішні загрози інформаційній безпеці; коефіцієнт керуваності системи інформаційної безпеки установи). Індекс інформаційної безпеки органу Служби безпеки України розраховується на основі зважених на коефіцієнт вагомості групових індексів інформаційної безпеки. Отримане числове значення індексу порівнюється з встановленими нормативними інтервалами значень та дозволяє ідентифікувати високій, середній або низький рівень інформаційної безпеки органу служби безпеки України, що слугує основою розробки відповідних заходів щодо її збереження, стабілізації або підвищення.

**Ключові слова:** інформаційна безпека органу Служби безпеки України, оцінка програмно-технічної захищеності інформації, оцінка інформаційної надійності персоналу, оцінка системи захисту інформації, індекс інформаційної безпеки органу Служби безпеки України.

In the article it is stated that information security is a set of measures and means to ensure the security of the information within the system of information support for the activities of the bodies of the Security Services of Ukraine. The sequence of assessing the level of information security of the Security Service of Ukraine has been proposed. It includes the following steps: identification of areas (groups) of assessment and selection of indicators; determination of an algorithm for calculating assessment indicators; standardization of indicators; calculation of weighting coefficients and verification of their values; calculation of the information security index of a body of the Security Service of Ukraine; identification of the level of information security and the establishment of areas for preventing and neutralizing information threats. It is proposed to use three key areas for the procedure for assessing the level of information security of a body of the Security Service of Ukraine: assessment of software and hardware security of information (the coefficient of technical information security, the coefficient of software information security, the coefficient of financial information protection, the coefficient of financing the information service); assessment of information reliability of staff (the coefficient of legal information security, the coefficient of work experience of staff that ensure information security of an institution, the reliability coefficient of the staff providing information security and the coefficient of competence of the staff for recognizing threats); assessment of the information security system (the degree of information risk; the response coefficient to external threats to information security; the response coefficient to internal threats to information security; the controllability coefficient of information security system of an institution). The information security index of a body of the Security Service of Ukraine is calculated on the basis of grouped information security indices weighted by the weight coefficient. The obtained numerical value of the index is compared with the established normative ranges of values and allows identifying the high, medium or low level of information security of the bodies of the Security Service of Ukraine, and it serves as the basis for the development of appropriate measures for information security preservation, stabilization or increase.

**Key words:** information security of a body of the Security Service of Ukraine, assessment of software and technical security of information, assessment of information reliability of personnel, assessment of the information security system, information security index of the bodies of the Security Service of Ukraine.

УДК 351.74/76

DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-12-23>

**Харченко С.О.**

здобувач кафедри національної безпеки (сфера прикордонної діяльності) та управління факультету підготовки керівних кадрів Національна академія Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Однією з умов ефективної діяльності органів Служби безпеки України є використання ними можливостей інформаційного суспільства, яке створює єдиний глобальний інформаційний простір, що характеризується

мінливою та високою інтенсивністю інформаційних процесів. На сучасному етапі розвитку України як економічно розвиненої та правової держави особливе місце займає національна безпека, важливим складником якої є інформаційна. Держава, яка має розвинені інфор-

маційні системи та засоби інформаційного захисту, є лідером в економічній, політичній та соціальній сферах, має стратегічну і тактичну переваги, зокрема у передових інформаційних технологіях.

В останні роки суспільні відносини в Україні розвиваються у пришвидшеному темпі. Не завжди як наукова спільнота, так і законодавство встигають осмислити та упорядкувати відповідними правовими способами наявний стан суспільних відносин. Вищезгадане зумовлює необхідність розробки нових критеріїв формування інформаційної безпеки органів Служби безпеки України, створення дієвих механізмів її регулювання, удосконалення й приведення вітчизняної практики у відповідність до міжнародних стандартів. Недостатня наукова опрацьованість вказаної проблематики науковцями не сприяє виробленню ефективного підходу до упорядкування відповідних суспільних відносин.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Основне теоретичне підґрунтя дослідження у сфері інформаційної безпеки становлять праці таких відомих вчених, як В.А. Ліпкан, Ю.Є. Максименко, О.В. Олійник, І.М. Олійченко, О.С. Онищенко, В.М. Петрик, С.М. Попова, Г.П. Ситник, А.В. Шапка, О.К. Юдін, В.І. Ярочкин та інших.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Віддаючи належне результатам, отриманим зазначеними та іншими вченими, слід наголосити, що теоретичні та науково-практичні засади, напрями та механізми забезпечення інформаційної безпеки органів Служби безпеки України залишаються недостатньо обґрунтованими. Зокрема, додаткового опрацювання потребує методичний інструментарій оцінювання рівня інформаційної безпеки органів СБУ. Зазначені обставини зумовлюють актуальність та науково-практичну значущість пропонованої статті.

**Мета статті.** Враховуючи вищезазначене, метою цієї статті є опрацювання методичного інструментарію оцінювання рівня інформаційної безпеки органів СБУ як основи розробки системи заходів підвищення інформаційної захищеності функціонування силових структур.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Інформаційна безпека є комплексом заходів та засобів щодо забезпечення збереження інформації, що знаходиться в системі інформаційного забезпечення діяльності органу Служби безпеки України. Призначення системи інформаційної безпеки органів Служби безпеки України полягає в організації безпечних і надійних заходів з доступу до інформації, способів передачі та зберігання

інформації, методів обробки інформації, правил управління доступом до інформації, що становить державну таємницю або є інформацією для службового користування, способів відновлення інформації, методів резервування інформації тощо.

Оцінювання рівня інформаційної безпеки органів Служби безпеки України пропонуємо проводити за трьома ключовими напрямками: оцінка програмно-технічної захищеності інформації; оцінка інформаційної надійності персоналу; оцінка системи захисту інформації [1].

Своєю чергою оцінку програмно-технічної захищеності інформації доцільно проводити за такими показниками: коефіцієнт технічного захисту інформації, коефіцієнт програмної захищеності інформації, коефіцієнт фінансового захисту інформації, коефіцієнт фінансування інформаційної служби.

Для оцінки інформаційної надійності персоналу органів Служби безпеки України пропонуємо розраховувати коефіцієнт правової захищеності інформації, коефіцієнт досвіду роботи персоналу, що забезпечує інформаційну безпеку установи, коефіцієнт надійності персоналу, що забезпечує інформаційну безпеку, та коефіцієнт підготовленості персоналу до розпізнавання загроз [2; 3; 4].

Оцінку системи захисту інформації пропонуємо проводити за допомогою таких показників: ступінь інформаційного ризику; коефіцієнт реагування на зовнішні загрози інформаційній безпеці; коефіцієнт реагування на внутрішні загрози інформаційній безпеці; коефіцієнт керованості системи інформаційної безпеки установи. Варто зазначити, що для отримання інформації, необхідної для розрахунку наведених показників, обов'язковою умовою є наявність системи моніторингу діяльності органів Служби безпеки України [5, с. 76]. Система показників оцінки рівня інформаційної безпеки органу Служби безпеки України за кожним з запропонованих напрямів з розрахунковими формулами та граничними значеннями наведена в табл. 1.

Запропоновані нами показники оцінки рівня інформаційної безпеки органів Служби безпеки України мають різну розмірність і не можуть бути агреговані в інтегральний коефіцієнт, тому необхідним є застосування процедури нормування (уніфікації) і переведення дестимуляторів в стимулятори. Оскільки в процесі розрахунку ми використовуємо як показники-стимулятори, зростання яких є бажаним для рівня інформаційної безпеки, так і дестимулятори, зростання яких негативно відображається на інформаційній

Система показників оцінки рівня інформаційної безпеки органу Служби безпеки України

№ з/п	Назва показника	Алгоритм розрахунку	Еталонне значення	Характеристика впливу на кінцевий показник
1.	Оцінка програмно-технічної захищеності інформації			
1.1	Коефіцієнт технічного захисту інформації Кт.з.	$K_{т.з.} = I_{АН.В.} / I_{АН.в.}$ , де $I_{АН.в.}$ – кількість не відвернутих інформаційних атак.	0	дестимулятор
1.2	Коефіцієнт програмної захищеності інформації Кп.з.	$K_{п.з.} = Чб.ф. / Чб.ф.$ , де $Чб.ф.$ – час безперебійного функціонування інформаційної системи, год.; $Чн.ф.$ – нормативний час функціонування інформаційної системи, год.	1	стимулятор
1.3	Коефіцієнт фінансового захисту інформації Кф.з.	$K_{ф.з.} = Вз.ін. / Впр.ін.$ , де $Вз.ін.$ – витрати на захист інформаційних ресурсів, грн.; $Впр.ін.$ – витрати на придбання інформаційних ресурсів, грн.	0,1	дестимулятор
1.4	Коефіцієнт фінансування інформаційної служби Кфін.	$K_{фін.} = Кфін. / Вз$ , де $Вфін.$ – витрати на фінансування інформаційної служби установи, грн.; $Вз$ – загальні витрати установи.	0,05	дестимулятор
2.	Оцінка інформаційної надійності персоналу			
2.1	Коефіцієнт правової захищеності інформації Кпр.з.	$K_{пр.з.} = I / I_{юр.з.}$ , де $I$ – обсяг інформації, розголошення якої може спричинити негативні наслідки для установи, %; $I_{юр.з.}$ – загальний обсяг юридично захищеної інформації, %.	0,2, зменшення	дестимулятор
2.2	Коефіцієнт досвіду роботи персоналу, що забезпечує інформаційну безпеку Кд.р.	$K_{д.р.} = ЧПін / ЧПз$ , де $ЧПін$ – чисельність працівників, які мають доступ до інформації для службового використання, що працюють в установі більше одного року, ос.; $ЧПз$ – загальна чисельність працівників, що мають доступ до інформації для службового використання, ос.	1	стимулятор
2.3	Коефіцієнт надійності персоналу, що забезпечує інформаційну безпеку Кн.п.	$K_{н.п.} = (ЧПз.зв - ЧПвін) / ЧПз.зв$ , де $ЧПвін$ – чисельність працівників, звільнених за причиною витоку інформації, осіб; $ЧПз.зв.$ – загальна чисельність звільнених працівників, осіб.	1	стимулятор
2.4	Коефіцієнт підготовленості персоналу до розпізнавання погроз Кпп	$K_{пп} = (ЧПз - ЧПп) / ЧПз$ , де $ЧПп$ – чисельність працівників, ненавмисні дії яких призвели до витоку інформації завдяки низькому рівню підготовки персоналу до розпізнавання загроз безпеки, осіб; $ЧПз$ – загальна чисельність працівників, що мають доступ до інформації для службового використання, осіб.	1	стимулятор
3.	Оцінка системи захисту інформації			
3.1	Ступінь інформаційного ризику (Ір)	$I_{р} = I_{нз} / I_{нб.}$ , де $I_{нз}$ – кількість невідвернутих інформаційних загроз, од.; $I_{нб.}$ – загальна кількість загроз інформаційній безпеці, од.	0	дестимулятор
3.2	Коефіцієнт реагування на зовнішні загрози інформаційній безпеці (Крзз)	$K_{рзз} = Квзз / Кзз$ , де $Квзз$ – кількість відвернутих зовнішніх загроз інформаційній безпеці, од.; $Кзз$ – загальна кількість зовнішніх загроз інформаційній безпеці, од.	1	стимулятор
3.3	Коефіцієнт реагування на внутрішні загрози інформаційній безпеці (Крвз)	$K_{рвз} = Кввз / Квз$ , де $Кввз$ – кількість відвернутих внутрішніх загроз інформаційній безпеці, од.; $Квз$ – загальна кількість внутрішніх загроз інформаційній безпеці, од.	1	стимулятор
3.4	Коефіцієнт керування системою інформаційної безпеки установи (Ккс)	$K_{кс} = Кф / Кфн.$ , де $Кф$ – кількість функцій, які виконуються в межах установи по забезпеченню інформаційної безпеки, од.; $Кфн$ – загальна кількість функцій, що має виконуватись в установі по забезпеченню інформаційної безпеки, згідно з інструктивними документами, од.	1	стимулятор

Примітка: складено автором



захищеності установи, то під час розрахунку будемо застосовувати стандартний підхід, який репрезентований інструментарієм математичної статистики. Так, для стандартизації показників будемо використовувати такі формули:

а) для стимуляторів:

$$\bar{x}_{ij} = x_{ijp}, \quad (1)$$

б) для дестимуляторів:

$$\bar{x}_{ij} = 1 - x_{ijp}, \quad (2)$$

де  $\bar{E}_{ij}$  – нормоване значення  $i$ -того показника в  $j$ -тій групі;  $x_{ijp}$  – розрахункове значення  $i$ -того показника в  $j$ -тій групі.

Наступною процедурою оцінювання рівня інформаційної безпеки органу Служби безпеки України є встановлення вагових коефіцієнтів оціночних показників. Це зумовлено різним рівнем впливу показників на розвиток та динаміку відповідного явища. З цією метою використовують різні підходи, такі як метод упорядкування рангів та експертне оцінювання. На практиці найбільш вживаним є експертний метод встановлення вагових значень показників, що зумовлено відносною простотою його застосування. Однак цьому методу притаманний високий рівень суб'єктивізму та трудомісткість збору результатів.

Щоб забезпечити коректність оцінювання, ми запропонували десятьом експерт

пертам (фахівцям у галузі інформаційної безпеки) визначити ступінь значимості показників, тобто встановити ступінь їх впливу на забезпечення економічної безпеки регіону. Експерти проранжували всі показники за ступенем важливості за шкалою від 1 до 10 балів (10 – здійснює найбільший вплив; 1 – вплив цього показника найменший). У результаті вагомості кожного показника ми розрахували за формулою:

$$K_{ei} = \frac{\sum_{k=0}^{10} B_{ijk}}{\sum_{k=0}^{10} B_{jk}}, \quad (3)$$

де  $K_{ei}$  – коефіцієнт вагомості  $i$ -го показника;  $d$  – номер експерта;  $K$  – кількість експертів в групі;  $B_{ijk}$  – бал, привласнений  $i$ -му показнику  $j$ -тої групи  $k$ -м експертом;  $B_{jk}$  – сума балів, привласнених  $k$ -м експертом всім показникам  $j$ -тої групи.

Під час проведення розрахунків сума вагомості всіх показників певної групи буде дорівнювати 1. Отримані нами в процесі обчислень коефіцієнти вагомості представлено в табл. 2.

Наступний етап передбачає визначення проміжних та загального індексу рівня інформаційної безпеки органів Служби безпеки України. Спочатку необхідно розрахувати групові індекси. Для цього пропонуємо використовувати формулу 4.

Таблиця 2

**Вагові коефіцієнти показників оцінки рівня інформаційної безпеки**

№ з/п	Назва показника	Вагові коефіцієнти
1.	Оцінка програмно-технічної захищеності інформації	0,3892
1.1	Коефіцієнт технічного захисту інформації (Кт.з.)	0,2852
1.2	Коефіцієнт програмної захищеності інформації (Кп.з.)	0,2879
1.3	Коефіцієнт фінансового захисту інформації (Кф.з.)	0,2478
1.4	Коефіцієнт фінансування інформаційної служби (Кфін.)	0,1791
2.	Оцінка інформаційної надійності персоналу	0,3147
2.1	Коефіцієнт правової захищеності інформації (Кпр.з.)	0,1472
2.2	Коефіцієнт досвіду роботи персоналу, що забезпечує інформаційну безпеку (Кд.р.)	0,2157
2.3	Коефіцієнт надійності персоналу, що забезпечує інформаційну безпеку (Кн.п.)	0,3245
2.4	Коефіцієнт підготовленості персоналу до розпізнавання погроз (Кпп)	0,3126
3.	Оцінка системи захисту інформації	0,2961
3.1	Ступінь інформаційного ризику (Ір)	0,2468
3.2	Коефіцієнт реагування на зовнішні загрози інформаційній безпеці (Крзз)	0,2165
3.3	Коефіцієнт реагування на внутрішні загрози інформаційній безпеці (Крвз)	0,2682
3.4	Коефіцієнт керованості системи інформаційної безпеки установи (Ккс)	0,2685

Примітка: розраховано автором

$$I_{zpj} = \sum_{i=1}^n K_{ei} \cdot \bar{x}_{ij}, \quad (4)$$

де  $I_{zpj}$  – груповий індекс інформаційної безпеки показників  $j$ -тої групи;  $\bar{x}_{ij}$  – нормоване значення  $i$ -го показника інформаційної безпеки  $j$ -тої групи;  $K_{ei}$  – коефіцієнт вагомості  $i$ -го показника.

Обчислення інтегрального коефіцієнта інформаційної безпеки органу Служби безпеки України пропонуємо проводити із використанням формули 5:

$$I_{IB} = \sum_{j=1}^3 K_{ej} \cdot I_{zpj}, \quad (5)$$

де  $I_{IB}$  – інтегральний індекс інформаційної безпеки органу Служби безпеки України;  $K_{ej}$  – коефіцієнт вагомості  $j$ -тої групи показників.

Наступний крок передбачає інтерпретацію результатів оцінки та порівняння отриманого індексу інформаційної безпеки з встановленими інтервальними значеннями. Під час визначення рівня інформаційної безпеки органу Служби безпеки України важливим є визначення ключових точок, досягнення яких означатиме певний рівень розвитку. Опрацьована модель індексу (формула 5) передбачає, що за  $I_{ippj} = 0$  рівень інформаційної безпеки органу Служби безпеки України значно нижчий за середній по сукупності, а за  $I_{ippj} = 1$ , навпаки, значно вищий. Для більш ґрунтовної інтерпретації отриманих результатів пропонуємо шляхом інтервального розподілу значень індексу виділяти три рівні інформаційної безпеки органу Служби безпеки України: низький, середній та високий (табл. 3).

Таблиця 3

**Ідентифікація рівня інформаційної безпеки органу СБУ відповідно до розміру інтервалу**

Інтервальні значення індексу інформаційної безпеки органу СБУ	(0–0,33)	(0,34–0,66)	(0,67–1)
Інтерпретація значень показника	Низький рівень	Середній рівень	Високий рівень

Примітка: розроблено автором

Отримані числові значення індексу дозволяють провести рейтингування органів Служби безпеки України за рівнем інформаційної безпеки від найменшого числового значення (найближчого до 0) до найвищого (такого, що наближається до 1). На основі отриманих числових значень індексу можна здійснити розробку комплексу заходів зміцнення інформаційної безпеки органу Служби безпеки України, а глибинний аналіз розрахованих коефіцієнтів дасть можливість визначити «критичні точки», вплив на які забезпечить підвищення рівня захисту інформації в установі.

**Висновки.** Таким чином, використання пропонованого підходу до оцінювання рівня інформаційної безпеки органу Служби безпеки України дозволить не лише ідентифікувати рівень інформаційної захищеності установи, але й визначити напрями підвищення ефективності використання інформаційних ресурсів та збалансувати витрати на забезпечення інформаційної безпеки. Подальші дослідження можливі в контексті доповнення або перегляду сукупності показників оцінювання та розробки комплексу заходів для підвищення рівня інформаційної безпеки органу Служби безпеки України.

**ЛІТЕРАТУРА:**

1. ISO/TC 176/SC 2/N 544R2, ISO 9000: Introduction and Support Package: Guidance on the Concept and Use of the Process Approach for management systems. 13 May 2004
2. Technical Report ISO/IEC TR 18044. Information technology – Security techniques – *Information security incident management*.
3. Deming W. Edward. *Out of the Crisis: Quality, Productivity, and Competitive Position*. Mass. Inst. of Technology, Center for Advanced Engineering Study: Cambridge University Press, Cambridge (Mass.) 1982.
4. NIST Special Publication 800-61, Computer Security Incident Handling Guide. *Recommendations of the National Institute of Standards and Technology*. January 2004.
5. Курило А.П. Аудит информационной безопасности. [Текст] / Курило А.П., Зефирова С.Л., Голованов В.Б. и др. Аудит информационной безопасности. Москва : Издательская группа «БДЦ-пресс», 2006. 420 с.

## МОНІТОРИНГ ОПЕРАТИВНОЇ ОБСТАНОВКИ В ІНТЕРЕСАХ ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ НАЦІОНАЛЬНОЮ ГВАРДІЄЮ УКРАЇНИ

### MONITORING OF TACTICAL SITUATION IN INTERESTS OF PUBLIC LAW ENFORCEMENT BY NATIONAL GUARD OF UKRAINE

У статті розглянуто джерела отримання інформації Національною гвардією України під час виконання завдань з охорони громадського порядку. Нині прийняття рішень на залучення сил і засобів Національною гвардією України під час охорони громадського порядку базується на інформації, отриманій від взаємодіючих органів, яка не завжди є своєчасною та актуальною. З'ясовано, що наявних джерел інформації не досить для вчасного реагування на зміни в оперативній обстановці, які можуть відбуватися під час проведення масових заходів. Встановлено, що використання розвідувальних підрозділів під час виконання правоохоронних функцій сьогодні обмежено законами України. Крім того, порядок ведення розвідки під час виконання зазначених завдань не визначено жодним нормативно-правовим актом. Для вирішення цієї невідповідності запропоновано використовувати власні штатні розвідувальні підрозділи для ведення моніторингу оперативної обстановки. Визначено, що для своєчасного реагування на зміни оперативної обстановки моніторинг під час охорони громадського порядку слід поділити на дві частини – активну (проводиться безпосередньо під час масової активності громадян) і пасивну (робота з відкритими джерелами інформації за методами OSINT). Визначено завдання цих частин і запропоновано порядок дій органів моніторингу щодо добування інформації. Проведено аналіз частин оперативної обстановки та розподілено їх на чотири групи у хронологічному порядку та порядку зростання важливості. На основі аналізу визначено, що інформація від пасивної частини моніторингу здатна забезпечити своєчасне реагування на перші дві групи і частково решту частин оперативної обстановки, інформація від активної складової – тільки на дві останні. Встановлено, що використання моніторингу не буде суперечити законодавству України. Також цієї інформації буде досить для прийняття обґрунтованих рішень командирами з'єднань і частин Національної гвардії України та здійснення ефективного управління силами і засобами у умовах масових заходів і запобігання масових заворушень.

**Ключові слова:** Національна гвардія України, масові заходи, моніторинг, роз-

відка відкритих джерел, оперативна обстановка.

The article considered sources of receipt of information by the National Guard of Ukraine during implementation of tasks from public law enforcement. On this time of making decision on bringing in of forces and facilities the National guard of Ukraine during public law enforcement is based on information, got from interactive organs, which not always is timely and actual. It is found out, that existent information generators not enough for the timely reacting on changes in a tactical situation, which can take place during realization of mass measures. It is set that the use of reconnaissance units during implementation of law-enforcement functions on this time limitedly by Laws of Ukraine. In addition order of conduct of secret service during implementation of the noted tasks certainly by not a single normatively-legal act. For the decision of this disparity it is suggested to use own regular reconnaissance units for the conduct of monitoring of tactical situation. Certainly, that for the timely reacting on the changes of tactical situation monitoring during public law enforcement it follows to divide into two to composition – active (conducted directly during mass activity of citizens) and passive (work is with open source information by the methods OSINT). Set tasks of these constituents and offered order of actions of monitoring organs are in relation to getting of information. The analysis of constituents of tactical situation is conducted and they are up-diffused on four groups in the chronologic order and order of increase of importance. On the basis of analysis certainly, that information from the passive constituent of monitoring is able to provide the timely reacting on the first two groups and partly other constituents of tactical situation, information from an active constituent – only on two last. It is set that the use of monitoring will not conflict with the legislation of Ukraine. Also this information it will be enough for the acceptance of reasonable decisions the commanders of connections and parts of the National Guard of Ukraine and realization of effective management forces.

**Key words:** National Guard of Ukraine, mass events, monitoring, open source intelligence, tactical situation.

УДК 355.4

DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-12-24>

**Шерстюк А.Д.**

викладач кафедри тактико-спеціальної підготовки Національна академія Національної гвардії України

**Халеп В.В.**

старший викладач кафедри тактико-спеціальної підготовки Національна академія Національної гвардії України

**Малахов В.В.**

курсант командно-штабного факультету Національна академія Національної гвардії України

**Постановка проблеми в загальному вигляді.** Нині прийняття рішень на залучення сил і засобів Національною гвардією України (далі – НГУ) під час охорони громадського порядку (далі – ОГП) базується на інформації, отриманій від взаємодіючих органів, яка не завжди є своєчасною та актуальною. В [1, с. 4] були визначені 14 основних джерел інформації, від яких з'єднання та частини НГУ можуть отримувати дані про оперативну обстановку та її зміни, але не розглядається таке важливе

джерело, як наявні розвідувальні підрозділи з'єднань і частин НГУ. За таких умов набуває актуальності завдання, яке полягає в обґрунтуванні підходу до організації розвідки та інформаційно-аналітичної роботи органами управління з'єднань та частин НГУ, визначення способів і засобів ведення розвідки силами підрозділів НГУ під час охорони громадського порядку, особливо під час проведення масових заходів. Зважаючи на те, що НГУ не є суб'єктом розвідувальної та оперативної

розшукової діяльності, необхідно розробити способи отримання інформації під час ОГП, які не суперечать вимогам законів України «Про розвідувальні органи України» [2, ст. 6] та «Про оперативно-розшукову діяльність» [3, ст. 5]. Крім того, під час виконання правоохоронних функцій підрозділами НГУ протидіючою стороною є здебільшого звичайні громадяни України, тому способи ведення розвідки повинні враховувати дотримання їхніх прав і свобод.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Деякі проблемні питання визначення джерел інформації, від яких з'єднання та частини НГУ можуть отримувати дані про оперативну обстановку, були предметом досліджень В.В. Довбні, О.В. Мінька. Але вперше проблемні питання розвідки НГУ під час виконання правоохоронних функцій були розглянуті автором А.Д. Шерстюком, де були визначені завдання та вимоги до розвідки.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Порядок ведення розвідки під час виконання завдань з ОГП не визначено жодним нормативно-правовим актом. За таких умов командири організують ведення розвідки кожен на свій розсуд або не організують її взагалі, покладаючись на інформаційне забезпечення від взаємодіючих структур. Автором А.Д. Шерстюком у попередній праці були визначені завдання та вимоги до розвідки під час ОГП, але не розглядалися способи її ведення.

**Мета статі** – визначити способи організації ведення розвідки підрозділами з'єднаннями та частинами НГУ під час забезпечення громадської безпеки та охорони громадського порядку під час проведення масових заходів.

**Виклад основного матеріалу.** Соціальні, політичні, расові і релігійні питання в Україні перебувають у стані радикальних протиріч, які підтримуються та постійно розпалюються силами закордонних агресорів і деяких політичних сил, що призводить до появи осередків напруженості та конфліктів. За цих умов виникають і штучно створюються резонансні масові заходи, які здатні перерости у масові заворушення. Варто враховувати й те, що ці події мають стійку тенденцію до зростання, стають більш масштабними, організованими, зростає ступінь їхніх наслідків [4, с. 42].

Однією з основних функцій, що покладені на Національну гвардію України, є участь у забезпеченні громадської безпеки та охороні громадського порядку під час проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій та інших масових заходів, що створюють небезпеку для життя та здоров'я громадян та

є основним суб'єктом із припинення масових заворушень [5, ст. 2]. При цьому НГУ, як правило, діє у взаємодії з іншими правоохоронними органами й органами центральної влади та місцевого самоврядування, від яких отримує інформацію про стан і зміну оперативної обстановки. Але ця інформація майже завжди має різні ступені конфіденційності, що ускладнює її взаємообмін між силами, що беруть участь у забезпеченні ОГП та громадської безпеки під час масових заходів і припиненні масових заворушень, тому, як уже зазначалося, вона не завжди є своєчасною та актуальною. І хоча НГУ має власні розвідувальні підрозділи, їх використання під час виконання правоохоронних функцій нині обмежено відповідними законами України [2; 3]. Для вирішення цієї невідповідності пропонується використовувати розвідувальні підрозділи для ведення моніторингу, адже моніторинг – система постійного спостереження за явищами і процесами, що проходять у навколишньому середовищі і суспільстві, результати якого служать для обґрунтування управлінських рішень із забезпечення безпеки людей та об'єктів економіки [6]. Метою є завчасне викриття характеру заходу та його організаторів, місць збору, складу, чисельності та намірів натовпу, виявлення екстремістськи налаштованих груп або окремих громадян в інтересах прийняття обґрунтованих рішень, виключення раптовості у змінах оперативної обстановки та ефективного використання сил і засобів під час виконання завдань.

Для своєчасного реагування на зміни оперативної обстановки моніторинг в інтересах охорони громадського порядку слід поділити на дві частини – активну і пасивну.

Пасивна частина моніторингу – це робота з відкритими джерелами інформації. Вона повинна проводитися постійно, особливо ретельно після надходження інформації про заплановані масові заходи. Це дасть змогу проводити прогнозування можливих дій і своєчасно прийняти відповідні рішення на залучення сил і засобів НГУ. Цей спосіб добування інформації в США використовується давно і має назву OSINT (Open source intelligence – розвідка відкритих джерел). Ще у 1947 році, за твердженнями аналітика ЦРУ Шермана Кента, політики отримують із відкритих джерел до 80 відсотків інформації, необхідної їм для прийняття рішень у мирний час [7]. Найбільшу актуальність OSINT набуває у зв'язку з тим, що на основі отриманої інформації можна вжити превентивних заходів щодо запобігання порушенням громадського порядку та іншим злочинам, адже здавна

відомо, що набагато легше запобігти, ніж усунути наслідки.

Сьогодні, в реаліях «гібридної» війни Росії проти України, ефективність OSINT наглядно демонструє діяльність організацій «Inform Naralm», центру «Миротворець» та британської дослідницької пошукової мережі «Bellingcat», джерелами інформації для роботи яких є насамперед загальнодоступні матеріали, що розміщуються в мережі Інтернет, друкованих виданнях та інших засобах масової інформації.

Із переліку джерел, які використовуються в OSINT [7] для використання в інтересах забезпечення ОГП та громадської безпеки під час масових заходів і припинення масових заворушень, можна виділити такі:

- media (ЗМІ): друковані газети, журнали, радіо та телебачення з різних країн;
- Internet (Інтернет): онлайн-публікації, блоги, дискусійні групи, медіа громадян (наприклад, відео з мобільних телефонів, вміст, створений користувачами), YouTube та інші відеохостинги, вікі-довідники та інші вебсайти соціальних медіа (наприклад, Facebook, Twitter, Instagram тощо). Ці джерела також випереджають безліч інших джерел через своєчасність і легкість доступу;
- Public Government Data (Державні дані): публічні урядові звіти, бюджети, слухання, телефонні довідники, пресконференції, вебсайти та виступи. Хоча ці джерела походять з офіційних джерел, вони є публічно доступними і можуть використовуватися відкрито і вільно.

Так само, як і для розвідників центрального розвідувального управління, процес OSINT складатиметься не лише з пошуку. Його етапи такі [8]:

1. Планування. Необхідно визначити, що і де шукати, щоб виконати завдання.
2. Пошук інформації. Залежно від завдання упродовж якогось часу проводяться моніторинг і збір інформації з методичним відсіваванням результатів.
3. Аналіз. Після накопичення певного обсягу інформації здійснюється аналіз, в якому необхідно насамперед оцінити надійність джерела інформації, зрозуміти, що знайшли, і до яких наслідків це може призвести. За результатами аналізу необхідно підкоригувати план дій і провести нову хвилю пошуку.
4. Звіт. Отриману інформацію необхідно зафіксувати. Як правило пошук у відкритих джерелах надає великий масив інформації, тому необхідно зберігати свої висновки з неї у структурованому вигляді з метою її доповнення згодом і впорядкованій доповіді відповідним командирам (керівникам).

Активна частина моніторингу повинна проводитися безпосередньо під час масової активності громадян групами моніторингу (спостереження), що діють безпосередньо на місці проведення заходу з метою ведення спостереження за розвитком подій, поведінкою громадян і своєчасного інформування оперативного штабу про розвиток ситуації, протиправні дії, їх характеристики, напрямки пересування натовпу. При цьому слід використовувати всі наявні засоби візуального спостереження, зокрема повітряного. Діяльність цієї групи дасть змогу виявляти та спостерігати за таким:

- розвитком подій, поведінкою громадян, їх кількістю, намірами, оснащенням і наявністю заборонених предметів, зброї, тощо;
- напрямками пересування натовпу;
- організаторами та координаторами, способами зв'язку між ними;
- наявністю та станом шляхів, доріг, під'їздів (підходів), учасниками заходу, технічним станом об'єктів, що розташовані в районі проведення заходу;
- діями агресивних елементів (злочинців) під час їх спроби зникнути з місця скоєння правопорушення.

Чинники, які визначають стан оперативної обстановки у населених пунктах під час масової активності громадян, наведено і обґрунтовано в статті [9, с. 18]. Вони розподілені на чотири групи у хронологічному порядку та порядку зростання їхньої важливості, які представлені на рисунку 1.

Провівши аналіз інформації, яку можна отримати від способів моніторингу, можна визначити, що всі складники передумов появи масової активності громадян і характеристики середовища (чинників 1 і 2) можуть забезпечуватися в повному обсязі пасивним моніторингом та обміном інформації з взаємодіючими органами. Інформацію про характеристики натовпу та збитки і наслідки масової активності громадян (чинників 3 і 4) деякою мірою можна отримати веденням пасивного моніторингу, але основна її частина буде надходити від органів активного моніторингу, що ведуть спостереження на місцях проведення заходу.

**Висновки.** Прийняття обґрунтованого рішення командирами з'єднань та частин НГУ та здійснення ефективного управління силами і засобами неможливо без повного знання оперативної обстановки, яка в умовах масових заходів і, тим більше, масових заворушень різко змінюється. Зважаючи на те, що НГУ не є суб'єктом розвідувальної та оперативно-розшукової діяльності, саме моніторинг



**Рис. 1. Чинники, які визначають стан оперативної обстановки у населених пунктах під час масової активності громадян**

Джерело: розроблено авторами

оперативної обстановки дасть змогу добувати інформацію для своєчасного реагування на її зміни і не буде суперечити законодавству

України. Надалі необхідно визначити склад органів, які зі складу підрозділів розвідки НГУ займатимуться моніторингом під час ОГП.

**ЛІТЕРАТУРА:**

1. Довбня В.В. Особливості інформаційного забезпечення у внутрішніх військах МВС України. *Честь і закон*. 2009. № 4. С. 4–13.
2. Про розвідувальні органи України : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 19. Ст. 6. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/2331-14> (редакція від 09.05.2018).
3. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 22. Ст. 5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/2135-12> (редакція від 22.05.2019).
4. Панова О.О. Організація діяльності органів поліції щодо підтримання публічної безпеки та порядку під час проведення масових заходів S.P.A.C.E. 2017. № 2. С. 42–46.
5. Про Національну гвардію України : Закон України. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 17. Ст. 2. URL: <https://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/876-18> (редакція від 01.01.2019).
6. Моніторинг. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/Моніторинг> (дата звернення: 28.07.2019).
7. Розвідка на основі відкритих джерел. URL: [https://uk.wikipedia.org/wiki/Розвідка\\_на\\_основі\\_відкритих\\_джерел](https://uk.wikipedia.org/wiki/Розвідка_на_основі_відкритих_джерел) (дата звернення: 28.07.2019).
8. OSINT: что это и чем нам полезно. URL: <https://tgraph.io/OSINT-что-это-и-чем-нам-полезно-06-24> (дата звернення: 28.07.2019).
9. Белай С.В. Обґрунтування чинників, які визначають стан оперативної обстановки у населених пунктах під час масової активності громадян. 2008. № 2. С. 18–21.

НОВИЙ ВИД НАУКОВИХ ПОСЛУГ



Причорноморський науково-дослідний інститут економіки та інновацій

Шановні колеги! Питання академічної доброчесності є надзвичайно актуальними у наш час. Враховуючи великі масиви інформації, що з'являються у всесвітній мережі, жоден вчений не може бути впевненим, що його авторське право захищене. Крім того, поширеною є ситуація, коли декілька вчених в одній галузі науки користуються однаковими джерелами інформації, а в результаті безкоштовні

програми пошуку плагіату засвідчують стовідсоткові збіги тексту, що може призвести до безпідставних звинувачень у плагіаті, особливо після перевірки за базою даних авторефератів та дисертацій. Це викликано тим, що порівняння з іншими дисертаціями не вказує на використання спільних першоджерел (статей, монографій, статистичних щорічників, словників тощо), а однозначно визначає тільки збіг тексту, ігноруючи навіть цитати. Важливим є також те, що чинне законодавство однозначно визначає, що перевірку може здійснювати виключно установа за профілем дослідження, а не поширені в мережі безкоштовні програми. Для уникнення подібних ситуацій ми пропонуємо Вам скористатися науковою **послугою оцінки технічної унікальності наукового тексту** за допомогою ліцензованого програмного забезпечення, яке гарантує похибку перевірки до 3%. Переваги такої перевірки порівняно з іншими методами:

- Ви укладаєте угоду про надання послуг;
- Ваш файл *не розміщується у мережі*, тобто інформація і авторство залишаються анонімними;
- Ви отримуєте звіт, підготовлений за допомогою ліцензованого програмного забезпечення; порівняльну таблицю однакових фрагментів тексту із зазначенням джерела; офіційний звіт про надану послугу із зазначенням результатів;
- Ви отримуєте вичерпну інформацію про текстові збіги у Вашому дослідженні та дослідженнях інших авторів не тільки українською, але і російською та англійською мовами;
- Ви користуєтесь програмним забезпеченням, яке використовується тільки спеціалізованими науковими та освітніми установами і розроблене виключно для пошуку текстових збігів саме у наукових дослідженнях, а не у публіцистиці, рекламних веб-сайтах тощо;
- Виключна робота з авторами – ніхто, крім автора тексту, не зможе замовити у нас перевірку цього тексту, що забезпечить Вас від перевірок третіми особами;
- Ви отримуєте можливість коректно оформити посилання на першоджерела;
- Існує можливість перевірки будь-яких наукових досліджень: статей, рефератів, авторефератів, дисертацій, доповідей, тез, звітів тощо.

Терміни і вартість перевірки і надання звіту:		
Характер наукової роботи	Терміни (робочих днів)	Вартість
Докторська дисертація	5 – 10	5500 грн
Кандидатська дисертація	3 – 7	3500 грн
Автореферат	1 – 2	500 грн
Стаття (обсягом до 12 сторінок)	1 – 2	500 грн
Інші види робіт	За домовленістю	За домовленістю

Для того, щоб замовити послугу, Вам необхідно звернутись електронною поштою до Причорноморського науково-дослідного інституту економіки та інновацій, вказавши у темі листа «Оцінка унікальності тексту». У листі вкажіть адресу для листування, додайте файл у форматі MS Word з текстом наукового дослідження. Фахівець відповідного відділу надасть Вам відповідь щодо процедури здійснення експертизи.

Контактна особа:

Шумилова Тетяна – молодший науковий співробітник  
 Причорноморського науково-дослідного інституту економіки та інновацій.  
 +38 (048) 709-38-69  
 +38 (093) 253-57-15  
 shumilova@iei.od.ua

З повагою,  
 дирекція Причорноморського науково-дослідного інституту економіки та інновацій



## НОТАТКИ

Наукове видання

# **ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ І АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ**

Науковий журнал

**Випуск 12**

Коректура • Н. Ігнатова

Комп'ютерна верстка • К. Бараненко

Формат 60x84/8. Гарнітура Pragmatica.  
Папір офсетний. Цифровий друк. Обл.-вид. арк. 15,06. Ум.-друк. арк. 16,04.  
Підписано до друку 05.08.2019. Наклад 100 прим.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»  
73021, м. Херсон, вул. Паровозна, 46-а, офіс 105.  
Телефон +38 (0552) 39-95-80  
E-mail: mailbox@helvetica.com.ua  
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи  
ДК № 6424 від 04.10.2018 р.