

ISSN 2414-0562 (Print)

ISSN 2617-2224 (Online)

[https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-5\(20\)](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-5(20))

ВСЕУКРАЇНСЬКА АСАМБЛЕЯ ДОКТОРІВ  
НАУК З ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

МІЖРЕГІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ  
УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ



# ПУБЛІЧНЕ УРЯДУВАННЯ PUBLIC MANAGEMENT

№ 5 (20) – грудень 2019

*Збірник підготовлений у науковому партнерстві  
з Українською Технологічною Академією*



Українська  
Технологічна Академія



**IIAS**  
International Institute  
of Administrative Sciences



**NISPAcee**  
THE NETWORK OF INSTITUTES AND  
SCHOOLS OF PUBLIC ADMINISTRATION  
IN CENTRAL AND EASTERN EUROPE

Київ  
2019

## Редакція

Головний редактор  
*Романенко Євген Олександрович*,  
доктор наук з державного управління,  
професор, академік Української Технологічної  
Академії, Міжнародної Кадрової Академії  
та Академії наук публічного управління,  
заслужений юрист України  
Заступник головного редактора  
*Жукова Ірина Віталіївна*,  
кандидат наук з державного управління, доцент

Публічне урядування  
Свідоцтво KB 21596-11496 P

Видається з листопада 2015 року  
Періодичність: 1 раз на квартал + 1 на рік  
Друкується за рішенням Вченої ради  
Міжрегіональної Академії управління персоналом  
(Протокол № 10 від 30.10.2019)

Видання є таким, що реферується в міжнародних  
та вітчизняних наукометричних базах:  
Index Copernicus, РИНЦ, ResearchBib, CiteFactor,  
Turkish Education Index, Eurasian Scientific Journal  
Index, Polish Scholarly Bibliography, Electronic  
Journals Library, КиберЛенинка, Scientific Indexing  
Services, Cosmos Impact Factor, Google Scholar,  
“Україніка наукова”, “Джерело”.

Збірник внесено до Переліку наукових фахових  
видань з державного управління  
(Наказ Міністерства освіти і науки України  
від 10.05.2017 № 693).

Відповідальність за зміст, достовірність фактів,  
цитат, цифр несуть автори матеріалів. Редакція  
залишає за собою право на незначне редагування  
і скорочення (зі збереженням авторського стилю та  
головних висновків). Редакція не завжди поділяє  
думки авторів та не несе відповідальність за надану  
ними інформацію. Матеріали подано  
в авторській редакції.

Передрук — тільки з дозволу редакції.

Адреса редакційної колегії: Андріївський узвіз,  
буд. 11, оф. 68, м. Київ, Україна, 04070  
E-mail: [Assembly2015@ukr.net](mailto:Assembly2015@ukr.net)  
[www.vadnd.org.ua](http://www.vadnd.org.ua)

Адреса видавництва:  
ПрАТ “ВНЗ “Міжрегіональна Академія управління  
персоналом”  
вул. Фрометівська, 2, м. Київ, Україна, 03039

## Editorial

Editorial in Chief  
*Yevgen Oleksandrovych Romanenko*,  
Doctor of sciences in Public Administration, Professor,  
Academician of the Ukrainian Technological Academy,  
International Personnel Academy and Academy  
of Sciences of Public Administration, Honored Lawyer  
of Ukraine  
Deputy Editor  
*Iryna Vitaliivna Zhukova*,  
PhD in Public Administration, assistant professor

Public management  
Certificate KB 21596-11496 P

Published from november 2015  
Pereodisity: 4 times on a year + one  
Published by the decision of Academic council of  
Interregional Academy of Personnel Management  
(Protocol № 10 from October 30, 2019)

Collection is included to the international and  
domestic scientometrics databases Index Copernicus  
International, ResearchBib, CiteFactor, Turkish Edu-  
cation Index, Eurasian Scientific Journal Index, Polish  
Scholarly Bibliography, Electronic Journals Library,  
РИНЦ, КиберЛенинка, Scientific Indexing Services,  
Google Scholar, Cosmos Impact Factor, “Україніка  
наукова”, “Джерело”.

The collection included in the list of scientific  
professional edition from Public Administration  
(Ministry of Education and Science of Ukraine  
from 10.05.2017 № 693)

The authors are responsible for the content,  
accuracy of the facts, quotes, numbers. The editors  
reserves the right for a little change and reduction  
(with preservation of the author’s style and main  
conclusions). Editors can not share the world  
views of the authors and are not responsible for the  
information provided. Materials filed  
in the author’s edition.

Reprinting — with the editorial’s permission strictly.

Address of the editorial board: 11, Andriyivskyy  
Descent, office 68, Kyiv, Ukraine, 04070  
E-mail: [Assembly2015@ukr.net](mailto:Assembly2015@ukr.net)  
[www.vadnd.org.ua](http://www.vadnd.org.ua)

Address of the editorial:  
Private Joint-Stock Company Interregional  
Academy of Personnel Management  
Str. Frometivska, 2, Kyiv, Ukraine, 03039



Українська  
Технологічна Академія



**IIAS**  
International Institute  
of Administrative Sciences



Публічне урядування: збірник. — № 5 (20) — грудень 2019. — К.: ПрАТ “ВНЗ “Міжрегіональна Академія управління персоналом”, 2019. — 258 с.

**Головний редактор** — Романенко Євген Олександрович, проректор Міжрегіональної Академії управління персоналом, доктор наук з державного управління, професор, академік Української Технологічної Академії, Міжнародної Кадрової Академії та Академії наук публічного управління, заслужений юрист України.

**Заступник головного редактора** — Жукова Ірина Віталіївна, кандидат наук з державного управління, доцент, завідувач кафедри професійної освіти та управління навчальним закладом Міжрегіональної Академії управління персоналом.

#### **Редакційна колегія**

**1. Акімова Людмила Миколаївна** — кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри фінансів та природокористування Національного університету водного господарства та природокористування, заслужений працівник освіти України.

**2. Андрущенко Тетяна Вікторівна** — доктор політичних наук, професор, провідний науковий співробітник Інституту вищої освіти Національної академії педагогічних наук України.

**3. Афонін Едуард Андрійович** — доктор соціологічних наук, професор, академік Української технологічної академії, заслужений діяч науки і техніки України, професор кафедри публічної політики та політичної аналітики Національної академії державного управління при Президентові України.

**4. Балашов Анатолій Миколайович** — доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом, президент Всеукраїнської академії наук публічного управління.

**5. Бова Тетяна В'ячеславівна** — доктор наук з державного управління, доцент, Херсонський національний технічний університет, професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування.

**6. Бодров Володимир Григорович** — доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри управління національним господарством та економічної політики Національної академії державного управління при Президентові України.

**7. Бульба Володимир Григорович** — доктор наук з державного управління, професор, декан факультету підготовки магістрів державного управління Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

**8. Бутирська Тетяна Олександрівна** — доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державного управління та

місцевого самоврядування Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу.

**9. Валевський Олексій Леонідович** — доктор наук з державного управління, старший науковий співробітник, провідний науковий співробітник Національного інституту стратегічних досліджень.

**10. Ващенко Костянтин Олександрович** — доктор політичних наук, Голова Національного агентства України з питань державної служби, член-кореспондент Національної академії педагогічних наук України, заслужений економіст України.

**11. Вендт Ян Анджей** — доктор хабілітований наук про Землю у сфері географії, професор, заступник директора з питань науки та розвитку Інституту океанографії та географії Гданського університету (Польща).

**12. Гасвська Лариса Анатоліївна** — доктор наук з державного управління, доцент, заступник начальника управління з навчальної роботи — начальник відділу менеджменту знань Національної академії державного управління при Президентові України, професор кафедри управління освітою.

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

**14. Гечбайя Бадри Нодарович** — доктор економічних наук, асоційований професор, Батумський державний університет ім. Шота Руставелі, факультет економіки і бізнесу. Керуючий департаментом управління бізнесом (Грузія).

**15. Гурковський Володимир Ігорович** — доктор наук з державного управління, перший заступник директора ВГО “Центр дослідження проблем публічного управління”.

**16. Дацій Надія Василівна** — доктор наук з державного управління, доцент, завідувач кафедри менеджменту і маркетингу Київ-

ського національного лінгвістичного університету.

**17. Девадзе Анзор Хемидович** — кандидат економічних наук, доктор економіки, професор, Батумський державний університет ім. Шота Руставелі, факультет туризму (Грузія).

**18. Денисюк Світлана Георгіївна** — доктор політичних наук, професор кафедри суспільно-політичних наук Вінницького національного технічного університету.

**19. Довгань Валерій Іванович** — доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування Хмельницького університету управління та права.

**20. Драган Іван Олександрович** — доктор наук з державного управління, старший науковий співробітник, професор кафедри економічної безпеки, публічного управління та адміністрування Житомирського державного технологічного університету.

**21. Драгомирецька Наталя Михайлівна** — доктор наук з державного управління, професор кафедри філософських та соціально-політичних наук Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

**22. Жулева Гергана** — Доктор PhD, виконавчий директор болгарської урядової “Програми доступу до інформації” (Болгарія).

**23. Іваницька Ольга Михайлівна** — доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри теорії та практики управління Національного технічного університету України “Київський політехнічний інститут ім. Ігоря Сікорського”.

**24. Ірвін Студін** — Доктор PhD, професор Школи державної політики та управління Університету Торонто, Президент Інституту питань XXI століття, головний редактор і видавець журналу Global Brief (Канада).

**25. Кайдашев Роман Петрович** — доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом.

**26. Каргашов Євген Григорович** — доктор наук з державного управління, завідувач кафедри управління проектами та загальнофахових дисциплін, Інститут менеджменту

та психології Національної академії педагогічних наук України.

**27. Кіслов Денис Васильович** — доктор наук з державного управління, доцент, член-кореспондент Української Академії Наук, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом.

**28. Козаков Володимир Миколайович** — доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри державної політики та суспільного розвитку Національної академії державного управління при Президентові України.

**29. Корнієвський Олександр Анатолійович** — доктор політичних наук, професор, головний науковий співробітник Національного інституту стратегічних досліджень.

**30. Кринична Ірина Петрівна** — доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

**31. Крюков Олексій Ігорович** — доктор наук з державного управління, професор кафедри політології та філософії Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

**32. Литвин Юрій Олексійович** — доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри державного управління та місцевого самоврядування Академії муніципального управління.

**33. Лопушинський Іван Петрович** — доктор наук з державного управління, професор, Херсонський національний технічний університет, завідувач кафедри державного управління і місцевого самоврядування.

**34. Мамічев Олексій Юрійович** — доктор політичних наук, доцент, завідувач кафедри теорії та історії російського та зарубіжного права Владивостоцького державного університету економіки і сервісу (Росія).

**35. Миколайчук Миколайович** — доктор наук з державного управління, професор, Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, професор кафедри економічної та фінансової політики.

**36. Мікеладзе Едуард Важаєвич** — кандидат економічних наук, професор, Хічарурський навчальний університет ім. святої Тбел Абусерідзе, факультет економіки та бізнесу (Грузія).

**37. Мішель Маффесолі** — професор університету ім. Рене Декарта/Сорбонна — Париж V (Париж, Французька республіка).

**38. Молодцов Олександр Володимирович** — доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування Івано-Франківського національного технічного університету нафти та газу.

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

**40. Науменко Раїса Андріївна** — доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри публічного управління та адміністрування Київського національного торговельно-економічного університету.

**41. Наумкіна Світлана Михайлівна** — доктор політичних наук, професор Державного закладу “Південноукраїнський національний педагогічний університет ім. К. Д. Ушинського” (м. Одеса).

**42. Непомнящий Олександр Михайлович** — доктор наук з державного управління, професор, академік Академії будівництва України, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом, Заслужений будівельник України.

**43. Новак-Каляєва Лариса Миколаївна** — доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державного управління Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

**44. Новаченко Тетяна Василівна** — доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри парламентаризму та політичного менеджменту Національної академії державного управління при Президентові України.

**45. Олуйко Віталій Миколайович** — доктор наук з державного управління, професор, голова Хмельницького обласного територі-

ального відділення Антимонопольного комітету України.

**46. Пархоменко-Куцевіл Оксана Ігорівна** — доктор наук з державного управління, завідувач кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом.

**47. Пивоваров Костянтин Володимирович** — доктор наук з державного управління, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом.

**48. Пірен Марія Іванівна** — доктор соціологічних наук, професор, Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича, завідувач кафедри.

**49. Плющ Руслан Миколайович** — доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування Херсонського національного технічного університету.

**50. Половцев Олег Валентинович** — доктор наук з державного управління, професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування Херсонського національного технічного університету.

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

**52. Ромат Євгеній Вікторович** — доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри маркетингу та реклами Київського національного торговельно-економічного університету.

**53. Руденко Ольга Мстиславівна** — доктор наук з державного управління, доцент, директор Науково-дослідного інституту публічного адміністрування та менеджменту Чернігівського національного технологічного університету.

**54. Ручка Анатолій Олександрович** — доктор соціологічних наук, професор, Інститут соціології НАН України, головний науковий співробітник.

**55. Саханенко Сергій Єгорович** — доктор наук з державного управління, професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування Одеського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України.

**56. Сіцинська Майя Володимирівна** — доктор наук з державного управління, профе-

сор кафедри філософії та політології Національного університету державної податкової служби України.

**57. Слінько Олександр Анатолійович** — доктор політичних наук, професор, завідувач кафедри політології та політичного управління Воронежської філії Російської академії народного господарства та державної служби при Президентові Російської Федерації (Росія).

**58. Соболева Наталя Іванівна** — доктор соціологічних наук, старший науковий співробітник, Інститут соціології НАН України, провідний науковий співробітник.

**59. Сурай Інна Геннадіївна** — доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри публічного управління та публічної служби Національної академії державного управління при Президентові України.

**60. Суший Олена Володимирівна** — доктор наук з державного управління, доцент, Інститут соціальної та політичної психології НАПН України, завідувач лабораторії.

**61. Тадеуш Троціковскі** — доктор наук про управління, професор, член-кореспондент Регіональної Академії Менеджменту, Голова Правління Регіонального Центру Європейської Інтеграції (Польща).

**62. Усаченко Лариса Михайлівна** — доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом, Заслужений діяч науки і техніки України.

**63. Халецька Аліна Анатоліївна** — доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри менеджменту орга-

нізацій та зовнішньоекономічної діяльності Волинського інституту економіки та менеджменту.

**64. Філіпенко Тетяна В'ячеславівна** — доктор наук з державного управління, професор Міжрегіональної Академії управління персоналом.

**65. Жукова Ірина Віталіївна** — кандидат наук з державного управління, доцент кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом.

**66. Червякова Ольга Володимирівна** — доктор наук з державного управління.

**67. Чернишов Юрій Георгійович** — доктор політичних наук, професор, завідувач кафедри Алтайського державного університету, директор Алтайської школи політичних досліджень (Росія).

**68. Шайгородський Юрій Жанович** — доктор політичних наук, доцент, головний науковий співробітник Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України.

**69. Шпак Юрій Валерійович** — доктор наук з державного управління, професор кафедри економіки підприємства Східноєвропейського університету економіки і менеджменту.

**70. Якимчук Аліна Юріївна** — доктор економічних наук, професор, професор кафедри державного управління, документознавства та інформаційної діяльності Національного університету водного господарства та природокористування.

**71. Яутріге Брієде** — доктор юридичних наук, професор, Латвійський університет, юридичний факультет (Латвія).



**Editor in Chief** — Yevhen Oleksandrovykh Romanenko, Vice-Rector of Interregional Academy of Personnel Management, Doctor of sciences in Public Administration, Professor, Academician of the Ukrainian Technological Academy, International Personnel Academy and Academy of Sciences of Public Administration, Honored Lawyer of Ukraine.

**Deputy Editor** — Iryna Vitaliivna Zhukova, PhD in Public Administration, assistant professor.

### Editorial board

**1. Lyudmila Nikolayevna Akimova** — PhD of economic science, assistant professor, assistant professor of the Department of finance and environmental sciences of the National University of Water and Environment, Honored Worker of Education of Ukraine.

**2. Tetiana Viktorivna Andrushchenko** — Doctor of Political Science, Professor, leading researcher of the Institute of Higher Education of National Academy of Educational Sciences of Ukraine.

**3. Eduard Andriyovych Afonin** — Doctor of sociological science, Professor, Professor of the Department of Political Analysis and Forecasting of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine.

**4. Anatolii Mykolaiovych Balashov** — Doctor of science in Public Administration, Professor, Professor of the Department of Public Administration of the Interregional Academy of Personnel Management, President of the Ukrainian Academy of Science of Public Administration.

**5. Tetiana Viacheslavivna Bova** — Doctor of science in Public Administration, Associate Professor of the Dept. of Public Administration and Local Self-Government of the Kherson National Technical University.

**6. Volodymyr Hryhorovych Bodrov** — Doctor of economic science, Professor, Head of the Dept. of administration of National Economy and Economic Policy of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

**7. Volodymyr Hryhorovych Bulba** — Doctor of Science in Public Administration, Professor, Dean of the Faculty of Masters Preparation of Public Administration of the Kharkov Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

**8. Tetiana Oleksandrivna Butyrskya** — Doctor of science in Public Administration, Associate Professor of the Dept. of Public Administration and Local Self-government of

the Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas.

**9. Oleksii Leonidovych Valevskiy** — Doctor of science in Public Administration, Senior Researcher, Senior Research of the National Institute for Strategic Studies.

**10. Kostiantyn Oleksandrovykh Vashchenko** — Doctor of Political Sciences, Head of the National Agency of Ukraine on Civil Service, member-correspondent of the National Academy of Pedagogical Sciences of Ukraine, Honored Economist of Ukraine.

**11. Andrzej Jan Wendt** — Habilitovany doctor of Earth Sciences in the field of geography, professor, Deputy Director from questions of Science and Development of Institute of the Oceanography and Geography of the Gdansk University (Poland).

**12. Larysa Anatoliivna Haievska** — Doctor of science in Public Administration, Associate Professor, chief of Management from Educational Work is a Chief of Department of Management of Knowledge of the National Academy of State Administration at President of Ukraine, Professor of Department of Management Education.

**13. Sylvia Hvozhdzhyevich** — Candidate of Science, Dept. of Administration and the National Security of State Higher Professional School. named Jakub from Paradyzhu in Lublin-Velykopolckomu (Gorzow Wielkopolski, Poland).

**14. Badry Nodarovych Hechbayya** — Doctor of Economics, Professor Asotsiirovanyy, Batumi State University of Shota Rustaveli. Faculty of Economics and Business. Managing of the Dept. of business management (Georgia).

**15. Volodymyr Ihorovych Hurkovskiy** — Doctor of science in Public Administration, First Deputy Director of the NGO “Center of studies of problems of public administration”.

**16. Dadiy Nadezhda Vasilivna** — Doctor of Sciences in Public Administration, Associate Professor, Head of the Department of Management and Marketing of the Kyiv National Linguistic University.

**17. Anzor Hemydovych Devadze** — Candidate of economic science, Doctor of Economics, professor, Sh. Rustaveli Batumi State University, Dept. of Tourism (Georgia).

**18. Svitlana Heorhiivna Denysiuk** — Doctor of Political Science, Professor of the Dept. Sociopolitical Sciences of the Vinnitsa National Technical University.

**19. Valerii Ivanovych Dovhan** — Doctor of science in Public Administration, Associate Professor of the Dept. of Public Administration and Local Self — government of Khmelnytsky University of Management and Law.

**20. Dragan Ivan Alexandrovich** — Doctor of Science in Public Administration, Senior Researcher, Professor of the Department of Economic Security, Public Administration and Administration of Zhytomyr State Technological University.

**21. Nataliia Mykhailivna Drahomiretska** — Doctor of science in Public Administration, Professor of the Dept. of Philosophy and Social and Political Sciences of the Odessa Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

**22. Gargana Zhuleva** — Doctor PhD, Executive Director of the Bulgarian government's "Program of access to information" (Bulgaria).

**23. Ivanitskaya Olga Mikhailovna** — Doctor of Science in Public Administration, Professor, Professor of the Department of Theory and Practice of Management of the National Technical University of Ukraine "Kyiv Polytechnic Institute named after M. Sc. Igor Sikorsky".

**24. Irvin Studin** — PhD, Professor in the School of Public Policy and Governance of the University of Toronto, President of the Institute for XXI Century Questions, and also Editor-in-Chief and Publisher of Global Brief magazine (Canada).

**25. Roman Petrovych Kaidashev** — Doctor of juridical science, Associate professor, Professor of the Department of public administration of the Interregional Academy of Personnel Management.

**26. Evgeny Grigoryevich Kartashov** — Doctor of science in Public Administration, Head of the Department of Project Management and General Professional Disciplines, Institute of Management and Psychology of the National Academy of Pedagogical Sciences of Ukraine.

**27. Kislov Denis Vasilievich** — Doctor of Sciences in Public Administration, Associate Professor, Corresponding Member of the Ukrainian Academy of Sciences, Professor of the Department of Public Administration of the Interregional Academy of Personnel Management.

**28. Volodymyr Mykolaiovych Kozakov** — Doctor of science in Public Administration, Professor of public policy and social development of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

**29. Oleksandr Anatoliiovych Kornievskyy** — Doctor of Political Science, Associate professor, Chief Scientist of the National Institute for Strategic Studies (NISS).

**30. Iryna Petrivna Krynychna** — Doctor of science in Public Administration, Associate Professor, Professor Department of Public Administration and Local Self-Government of the Dnepropetrovsk Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

**31. Oleksii Igorevych Kryukov** — Doctor of science in Public Administration, Professor of the Dept. of Political Science and Philosophy of the Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

**32. Yurii Oleksiyovych Lytvyn** — Doctor of science in Public Administration, Professor, Head of the Dept. of Public Administration and Local government of the Academy of Municipal Management.

**33. Ivan Petrovych Lopushynskyy** — Doctor of science in Public Administration, Professor, Head of the Dept. of public administration and local government of the Kherson National Technical University.

**34. Oleksii Yuriyovych Mamichev** — Doctor of Political Science, Associate professor, Head of the Department of Theory and history of Russian and international law of the Vladivostok State University of Economics and Service (Russia).

**35. Mykola Mykolaiovych Mykolai-chuk** — Doctor of science in Public Administration, Professor of the Dept. of economic and financial policy of the Odessa Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

**36. Edward Vazhayevych Mikeladze** — Candidate of Economic Science, Professor, Tbil



Abuseridze Hichaurskiy University. Faculty of Economics and Business (Georgia).

**37. Michel Maffesoli** – Professor of the Paris Descartes University/Paris V (Paris, the French Republic).

**38. Oleksandr Volodymyrovych Molodtsov** – Doctor of science in Public Administration, Professor of the Dept. of Public Administration and Local Self-government of the Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas.

**39. Tymofiy Valentinovich Motorenko** – Professor of the Department of Public Administration of the Interregional Academy of Personnel Management, Doctor of Philosophy, Professor, Academician of the National Academy of Pedagogical Sciences of Ukraine.

**40. Raisa Andriivna Naumenko** – Doctor of Science in Public Administration, Professor, Professor of the Department of Public Administration and Administration of Kyiv National Trade and Economics University.

**41. Svitlana Mykhailivna Naumkina** – Doctor of Political Science, Professor of the South Ukrainian National Pedagogical University named after K. D. Ushynsky.

**42. Oleksandr Mykhailovych Nepomniashchy** – Doctor of science in Public Administration, Professor, Academician of Academy of building of Ukraine, Professor of the Department of Public Administration of the Interregional Academy of Personnel Management, Honored Builder of Ukraine.

**43. Larysa Mykolaivna Novak-Kaliaieva** – Doctor of science in Public Administration, Associate Professor, Professor of the Dept. of Public Administration of the Lviv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

**44. Tetiana Vasylivna Novachenko** – Doctor of science in Public Administration, Associate Professor of the Dept. of parliamentary and political management of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

**45. Vitalii Mykolaiovych Oluiko** – Doctor of science in Public Administration, Professor, Head of Khmelnytsky regional territorial office of the Antimonopoly Committee of Ukraine.

**46. Oksana Ihorivna Parkhomenko-Kutsevil** – Doctor of science in Public Adminis-

tration, Head of the Department of Public Administration of the Interregional Academy of Personnel Management.

**47. Konstantin Vladimirovich Pivovarov** – Doctor of Science in Public Administration, Professor of the Department of Public Administration of the Interregional Academy of Human Resources Management.

**48. Maria Ivanivna Piren** – Doctor of Social Sciences, Professor, Head of the Dept. of the Chernivtsi National University.

**49. Ruslan Mykolaiovych Plushch** – Doctor of science in Public Administration, Associate Professor of the Dept. of Public Administration and Local Self-government of the Kherson National Technical University.

**50. Oleh Valentynovych Polovtsev** – Doctor of science in Public Administration, Professor of the Dept. of Public Administration and Local Self-government of the Kherson National Technical University.

**51. Oleksandr Vitaliiiovych Radchenko** – Doctor of science in Public Administration, Professor of the University of Jan Dluosha in Czestochowa (Poland).

**52. Yevhenii Viktorovych Romat** – Doctor of science in Public Administration, Professor, Head of the Dept. of marketing and advertising of the Kyiv National University of Trade and Economics.

**53. Olha Mstyslavivna Rudenko** – Doctor of science in Public Administration, Associate Professor, Director of the Research Institute of Public Administration and Management of the Chernihiv National Technological University.

**54. Anatolii Oleksandrovych Ruchka** – Doctor of Social Sciences, Professor, Chief researcher of the Institute of Sociology of National Academy of Science of Ukraine.

**55. Serhii Yehorovych Sahanienko** – Doctor of science in Public Administration, Professor of the Dept. of public administration and local government of the Odessa Regional Institute of Public Administration under the President of Ukraine of the National of Public Administration under the President of Ukraine.

**56. Maiia Volodymyrivna Sitsinska** – Doctor of science in Public Administration, Professor of the Dept. of Philosophy and Political Science of the National University of the State Tax Service of Ukraine.

**57. Alexander Anatoliiiovych Slinko** – Doctor of Political Science, Professor, Head of the Department of political science and politi-

cal administration of the Voronezh branch of the Russian Academy of National Economy and Public Service under the President of the Russian Federation (Russia).

**58. Natalia Ivanivna Sobolieva** – Doctor of Social Sciences, senior researcher, leading researcher of the Institute of Sociology of National Academy of Science of Ukraine.

**59. Inna Hennadiivna Surai** – Doctor of science in Public Administration, Associate Professor of the Department of Public Administration and Public Service of the National of Public Administration under the President of Ukraine.

**60. Olena Volodymyrivna Sushyi** – Doctor of science in Public Administration, Associate Professor, head of the laboratory of the Institute of Social and Political Psychology of the National Academy of Political Science of Ukraine.

**61. Tadeusz Trocikowski** – Doctor of Management Sciences, professor, corresponding member of the Regional Academy of Management, Chairman of the Regional Centre for European Integration (Poland).

**62. Larysa Mykhailivna Usachenko** – Doctor of science in Public Administration, Professor of the Department of Public Administration of the Interregional Academy of Personnel Management, Honored Worker of Science and Technology of Ukraine.

**63. Alina Anatoliivna Khaletska** – Doctor of science in Public Administration, Professor, Head of the Dept. of Management of Organizations and Foreign Activity of the Volyn Institute of Economics and Management.

**64. Tetiana Viacheslavivna Filipenko** – Doctor of science in Public Administration, Professor of the Interregional Academy of Personnel Management.

**65. Iryna Vitaliivna Zhukova** – Ph.D. in Public Administration, Associate Professor, Head of the Department of Professional Education and Management of the Educational Institution of the Interregional Academy of Personnel Management.

**66. Olha Volodymyrivna Chervyakova** – Doctor of science in Public Administration.

**67. Yurii Heorhiiovych Chernyshev** – Doctor of Political Science, Professor, Head of the Department of Altai State University, Director of the Altai School of Political Studies (Russia).

**68. Yurii Zhanovych Shaigorodskiy** – Doctor of Political Science, Associate professor, Chief Research Scientist of the I. F. Kuras Institute of Political and Ethnic Studies of the NAS of Ukraine.

**69. Yurii Valeriiovych Shpak** – Doctor of science in Public Administration, Professor of the Dept. of Economics of the enterprise of the East European University of economics and management.

**70. Alina Yuriivna Yakymchuk** – Doctor of Economic Sciences, Professor, Professor of the Dept. of public administration, documentation and information activities of the National University of Water Household and Environment.

**71. Jautrite Briede** – Doctor of Law, Professor, University of Latvia, Faculty.

## ЗМІСТ

<b>Александров О. В.</b> Питання інформаційно-аналітичної діяльності органів влади у працях вітчизняних та зарубіжних мислителів.....	15	формування іміджу органів державної влади.....	97
<b>Бойко О. П.</b> Проблематика формування виборчих комісій в системі розвитку форм представницької демократії в Україні.....	24	<b>Ковач В. О.</b> Прогнозування механізму управління ринком праці .....	109
<b>Вавренюк С. А.</b> Вплив процесу реформування вищої освіти України на здоровий спосіб життя студентської молоді.....	34	<b>Козаков В. М., Лук'янюк О. М.</b> Формування та реалізація державно-громадської комунікації в сфері захисту прав споживачів.....	124
<b>Грабовенко Н. В.</b> Забезпечення якості освіти як пріоритетний напрям державної політики.....	44	<b>Кондратенко М. В.</b> Основні напрями підвищення якості публічних послуг в об'єднаних територіальних громадах.....	135
<b>Дмитрук С. Ф.</b> Аналіз загроз системи державного управління у сфері національної безпеки .....	56	<b>Коробка І. М.</b> Інноваційні підходи управління безпекою польотів авіації Державної служби України з надзвичайних ситуацій .....	143
<b>Довгань О. В., Ленда Р. І.</b> Флуктуації смислу в процесі розгортання соціокомунікативного механізмів сфери публічного управління.....	67	<b>Мурашко В. С.</b> Категорійні та державно-управлінські аспекти формування національної безпеки.....	156
<b>Жукова І. В.</b> Методологічні аспекти дослідження державно-громадської комунікації .....	75	<b>Петренко О. М.</b> Вплив соціальних факторів на вдосконалення державного регулювання громадського пасажирського транспорту .....	166
<b>Каршиєва А. І.</b> Впровадження медіації в галузі державного управління в Україні...	85	<b>Порайко У. М.</b> Теоретичні засади формування ефективної макроекономічної політики та системи управління зовнішніми запозиченнями в Україні.....	178
<b>Кириченко Г. В.</b> Природа інформаційно-комунікаційних механізмів		<b>Романенко Є. О.</b> Агрокластери — іноваційна форма розвитку сільських територій України .....	189

**Серняк О. І.**

“Демонополізація” вищої освіти  
як складова національної безпеки  
України (архетипний підхід)..... 202

**Сурай І. Г., Пилипенко О. А.**

Особливості управління персоналом  
в поліції Литовської республіки..... 214

**Яровой Т. С.**

Моделювання систем забезпечення  
державної безпеки ..... 229

**Титаренко Л. М., Яценко В. А.**

Професіоналізм службовців у сфері  
публічного управління в умовах  
суспільно-політичних змін ..... 240

## ШАНОВНІ КОЛЕГИ!

Прийміть сердечні вітання з 20 випуском професійного із державного управління збірника “Публічне урядування”. За час свого існування видання міцно закріпилося на інформаційному просторі, сформувало аудиторію професійних та відданих читачів. На сьогодні у збірнику надруковано близько 500 актуальних наукових статей, тираж кожного номера досягає 300 екземплярів. Видання стало для багатьох читачів порадиником і помічником, об’єктивним інформатором і аналітиком, консультантом і посередником у вирішенні питань, проблем державознавства та соціально-гуманітарної політики.

Нам вдалося зібрати в редакції творчий колектив однодумців, професійний авторитетний авторський актив і домогтися високої дієвості публікацій, професійного підходу до справи. Завдяки цьому видання включене до престижних міжнародних наукометричних баз Index Copernicus, ResearchBib, CiteFactor, Turkish Education Index, Eurasian Scientific Journal Index, Polish Scholarly Bibliography, Electronic Journals Library, РИНЦ, КиберЛенинка, Scientific Indexing Services, Cosmos Impact Factor, у пошукову систему Google Scholar.

**З повагою,  
Головний редактор,  
доктор наук з державного управління,  
професор, заслужений юрист України**



На сторінках видання принципово і об’єктивно висвітлюються питання парламентаризму та політичного менеджменту, суспільно-політичного та соціально-економічного життя країни, публічної політики та інформаційно-цифрових технологій.

Щиро вдячний співробітникам і всім друзям видання!

Бажаю міцного здоров’я, щастя, оптимізму, нових творчих успіхів на благо розвитку науки державного управління в Україні!



**Є. О. Романенко**

## ШАНОВНІ ДРУЗІ!



З великою радістю, щиро і сердечно вітаю головного редактора,


засновників, редакційну колегію та авторів із визначною подією – виходом 20-го випуску авторитетного, фахового із державного управління видання “Публічне урядування”.

Уважно стежу за Вашим виданням, тому знаю, що у кожному із його випусків – обговорення найбільш нагальних проблем сучасного публічного управління та публічної служби, безліч піднятих і успішно вирішених за допомогою видання теоретичних питань суспільного розвитку і суспільно-владних відносин, євроінтеграції і управління національною безпекою.

Так тримати, ще більш впевнено йти до согого і тисячного номерів!

Хай процвітає видання, зростає зацікавленість читача!

Успішної і плідної роботи, нових ідей і звершень! Зі святом Вас!

**З повагою,  
завідувач кафедри політології, соціології та соціальної роботи  
Міжрегіональної Академії управління персоналом,  
доктор політичних наук, професор,  
заслужений працівник народної освіти України**  **М. Ф. Головатий**



**УДК: 351**

DOI: [https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-5\(20\)-15-23](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-5(20)-15-23)

**Александров Олександр  
Володимирович,**

*старший викладач кафедри публічного адміністрування, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: (044) 490 95 00, e-mail: shadow\_hynxie@i.ua*

*ORCID: 0000-0002-5093-9644*

**Александров Александр Владимирович,**  
*старший преподаватель кафедры публичного администрирования, Межрегиональная Академия управления персоналом, 03039, Киев, ул. Фрометовская, 2, тел.: (044) 490 95 00, e-mail: shadow\_hynxie@i.ua*

*ORCID: 0000-0002-5093-9644*

**Aleksandrov Alexander Vladimirovich,**

*Senior Lecturer, Department of Public Administration, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Str. Frometivska, 2, tel.: (044) 490 95 00, e-mail: shadow\_hynxie@i.ua*

*ORCID: 0000-0002-5093-9644*



---

## **ПИТАННЯ ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВЛАДИ У ПРАЦЯХ ВІТЧИЗНЯНИХ ТА ЗАРУБІЖНИХ МИСЛИТЕЛІВ**

**Анотація.** Досліджено питання інформаційно-аналітичної діяльності органів влади у працях вітчизняних та зарубіжних мислителів. Розкрито сучасні наукові напрацювання щодо потреб в аналітичній управлінській діяльності, які визначаються кількома умовами. По-перше, управління як високотехнологічна діяльність характеризується зростаючою кількістю різної інформації, що не підходить для безпосереднього використання управліннями, адже вимагає спеціальної обробки з урахуванням прийнятої парадигми управління та вирішених завдань. По-друге, сучасне управління стає більш динамічним та ситуативним, що призводить до зростання потреб в інформаційних даних для прийняття правильного рішення щодо їх задоволення. Інформаційно-аналітичні структури на підставі складених рекомендацій забезпечують діагностику ситуацій для сприй-

няття суспільних тенденцій, запобігають формуванню негативної громадської думки та потенційним конфліктам.

Обґрунтовано, що інформаційно-аналітична система забезпечення державного управління повинна враховувати різноманітність процесів прийняття державно-управлінських рішень та специфіку діяльності державних службовців усіх категорій на різних етапах процесу прийняття рішень.

Визначено, що інформаційно-аналітичне забезпечення необхідно при реалізації таких завдань:

- аналіз та моніторинг стану об'єктів управління;
- якісний контроль за виконанням рішень і ефективність роботи механізмів управління;
- аналіз зовнішніх і внутрішніх проблемних ситуацій та їх прогноз;
- документальне оформлення управлінських рішень та процес підготовки їх прийняття;
- аналіз якості прийнятих рішень;
- експертиза щодо запропонованих рішень та проблем тощо.

Доведено, що інформаційно-аналітична діяльність має ряд цільових направленостей на вирішення ситуацій, які вимагають прийняття державно-управлінських рішень і полягають у здійсненні певних дій щодо моніторингу накопиченої інформації, її структурування, прийняття рішень для одержання додаткової інформації за новим вихідним завданням тощо. Як найбільш загальне визначення мети інформаційно-аналітичної діяльності необхідно розглядати створення певних інформаційних продуктів, де необхідним є дотримання, як мінімум, трьох вимог щодо наукового обґрунтування, правдивості та своєчасності інформації.

**Ключові слова:** інформаційно-аналітична діяльність органів влади, державно-управлінські рішення, інформаційне забезпечення державних органів, аналітична інформація, продукти інформаційного ринку.

## **ВОПРОС ИНФОРМАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВЛАСТИ В ТРУДАХ ОТЕЧЕСТВЕННЫХ И ЗАРУБЕЖНЫХ МЫСЛИТЕЛЕЙ**

**Аннотация.** Исследованы вопросы информационно-аналитической деятельности органов власти в трудах отечественных и зарубежных мыслителей. Раскрыты современные научные наработки относительно потребностей в аналитической управленческой деятельности, которые определяются несколькими условиями. Во-первых, управление как высокотехнологическая деятельность характеризуется растущим количеством различной информации, которая не подходит для непосредственного использования управленцами, так как требует специальной обработки с учетом принятой парадигмы управления и решенных задач. Во-вторых, современное управление становится более динамичным и ситуативным, что приводит к росту потребностей в информационных данных для принятия правильного решения по их

удовлетворению. Информационно-аналитические структуры на основе составленных рекомендаций обеспечивают диагностику ситуаций для восприятия общественных тенденций, предотвращают формирование негативного общественного мнения и потенциальных конфликтов.

Обосновано, что информационно-аналитическая система обеспечения государственного управления должна учитывать разнообразие процессов принятия государственно-управленческих решений и специфику деятельности государственных служащих всех категорий на разных этапах процесса принятия решений.

Определено, что информационно-аналитическое обеспечение необходимо при реализации следующих задач:

- анализ и мониторинг состояния объектов управления;
- качественный контроль за выполнением решений и эффективность работы механизмов управления;
- анализ внешних и внутренних проблемных ситуаций и их прогноз;
- документальное оформление управленческих решений и процесс подготовки их принятия;
- анализ качества принимаемых решений;
- экспертиза предлагаемых решений и проблем и т. п.

Доказано, что информационно-аналитическая деятельность имеет ряд целевых направленностей на решение ситуаций, которые требуют принятия государственно-управленческих решений и заключаются в осуществлении определенных действий по мониторингу накопленной информации, ее структурированию, принятию решений для получения дополнительной информации по новой исходной задаче и т. п. Как наиболее общее определение цели информационно-аналитической деятельности необходимо рассматривать создание определенных информационных продуктов, где необходимо выполнение, как минимум, трех требований научного обоснования, правдивости и своевременности информации.

**Ключевые слова:** информационно-аналитическая деятельность органов власти, государственно-управленческие решения, информационное обеспечение государственных органов, аналитическая информация, продукты информационного рынка.

## ISSUES OF INFORMATION-ANALYTICAL ACTIVITY OF PUBLIC AUTHORITIES IN THE WRITINGS OF DOMESTIC AND FOREIGN THINKERS

**Annotation.** The scientific article is devoted to the study of questions of information-analytical activity of the authorities in the writings of domestic and foreign thinkers. Modern scientific developments concerning the needs of analytical administration activity, which are determined by several conditions, are revealed. First, the administration as a high-tech activity is characterized by an increasing amount of miscellaneous information that is not suitable for direct use by the officials, because it requires special processing, taking into ac-

count the adopted administration paradigm and the tasks that have been solved. Secondly, modern administration is becoming more dynamic and situational, leading to an increased need for information data to make the right decision to meet them. The information-analytical structures provide diagnostics of situations for perception of the social tendencies, prevent the formation of negative public opinion and potential conflicts on the basis of complex recommendations.

It is substantiated that the information-analytical system of the public administration should take into account the diversity of decision-making processes and the specific activities of civil servants of all categories at different stages of the decision-making process.

It is determined that information-analytical support is necessary in the implementation of the following tasks:

- analysis and monitoring of the status of the administration objects;
- quality control over the implementation of the decisions and the effectiveness of administration mechanisms;
- analysis of external and internal problem situations and their forecast;
- documenting administration decisions and the process of preparing them;
- analysis of the quality of the decisions made;
- expertise on proposed solutions and problems, etc.

It has been proved that information-analytical activity has a number of objectives aimed at solving situations that require public-administrative decisions and consist in taking certain actions to monitor the accumulated information, structure it, make decisions to obtain additional information on the new initial task and so on. The most general definition of the purpose of information-analytical activity should be considered the creation of certain information products, which requires at least three requirements for scientific substantiation, truthfulness and timeliness of information.

**Keywords:** information-analytical activity of the authorities, state-administrative decisions, information support of the state bodies, analytical information, products of the information market.

---

**Постановка проблеми.** На даному етапі існування людства, яке входить в епоху цифрового суспільства, інформація відіграє все більш важливу роль і накопичується у таких обсягах і з такою швидкістю, що в сучасному світі люди стають все менше і менше здатними усвідомити природу вторгнення її потоку, досконало її зрозуміти та оперувати відповідними

даними під час провадження своєї професійної та іншої діяльності. Тому варто зауважити, що ефективні державно-управлінські рішення не можуть базуватися лише на традиційному адміністративному досвіді. Ось чому наукові знання, всебічна обізнаність, здатність аналізувати і передбачати соціально-політичні процеси, що впливають на держа-

вотворчі питання, повинні базуватися на адекватному сприйнятті інформації [1].

Зазначу, що через швидкі зміни соціальної реальності, які пов'язані з активним розвитком інформаційних технологій та суспільства, виникає потреба у розробці моделей та нових підходів до державного управління, що будуть побудовані на спільній роботі різних суб'єктів соціального та економічного розвитку для досягнення цілей соціального консенсусу щодо використання цільових даних, та відрізнятимуться гнучкістю реагування на зміни внутрішнього та зовнішнього середовищ тощо. Звичайно, вагомий вплив має аналітичне забезпечення якісної інформаційно-управлінської діяльності.

Діяльність, що пов'язана з інформаційно-аналітичною сферою, є невід'ємною складовою функціонування системи державного управління. Застосування та широке використання сучасних інформаційних технологій в управлінській діяльності забезпечує інформаційно-аналітичну підтримку у прийнятті рішень державних органів на всіх рівнях, супроводжує інформаційну складову соціально-економічного розвитку держави та її регіонів, задовольняє інформаційні потреби державних службовців, різних категорій громадян, створюючи необхідні умови для активного висловлювання громадської думки щодо якості роботи органів влади та послуг, якими вони забезпечують населення.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Огляд останніх досліджень з цього питання демонструє зацікавленість вчених до теоретич-

них та практичних аспектів зазначеної проблеми, а саме інформаційно-аналітичного забезпечення у формуванні управлінських рішень. Інформаційно-аналітична діяльність компетентних органів, роль інформації у процесі прийняття рішень є предметом дослідження різних науковців: В. Бакуменка, А. Дегтяра, І. Древицької, Ю. Машкарова, В. Мороза, Н. Нижник, Є. Романенка, В. Тертички, В. Троня та ін. Наприклад, І. Ібрагімова займається проблемами застосування нових методів аналітичної роботи у державному управлінні, І. Клименко, М. Швець — дослідженням розвитку інформаційного суспільства. Вони описують у своїх працях впровадження технологій електронного урядування в Україні. Ряд робіт, зокрема, Р. Калюжного, Л. Полякової присвячені визначенню шляхів вдосконалення інституційного забезпечення організаційних, юридичних, кадрових та інших інформаційних процесів державного управління. Однак, незважаючи на зацікавленість експертів та науковців інформаційно-аналітичної діяльності органів влади у її вдосконаленні, все ще, чимало теоретичних, методологічних та практичних питань досі не вирішені.

**Мета статті** — розкриття теоретичних аспектів питання інформаційно-аналітичної діяльності органів влади у працях вітчизняних та зарубіжних мислителів.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Поняття “інформаційно-аналітична діяльність” досить часто зустрічається у літературі з державного управління. На думку В. Попова, інформаційно-аналітич-

на діяльність — це діяльність інформаційно-аналітичних підрозділів державних органів та приватних корпорацій, які забезпечують інформаційні процеси, формують інформаційні відносини, які допомагають керувати та полегшувати процеси управління, на основі діагностики, прогнозування та моделювання інформаційних процесів і сприяють їх практичному втіленню [2].

К. Маркелов вважає, що інформаційно-аналітична діяльність — діяльність аналітиків та аналітичних груп, зацікавлених у дослідженні та моделюванні інформаційного суспільства, формуванні методології соціального управління з використанням масової інформації, практики управління інформаційними процесами [3].

П. Шпиґа вважає, що інформаційно-аналітична діяльність є напрямом інформаційної діяльності, тобто: “інформаційно-аналітична діяльність — це сфера діяльності, яка особливо актуальна для виявлення, розвитку, зберігання та поширення інформації у сфері управління, політичної та економічної діяльності” [4]. На мій погляд, якщо розглядати інформаційно-аналітичну діяльність як напрям або вид інформаційної діяльності, то саме інформаційна діяльність має бути більш глибокою за змістом, а виходячи з цих визначень, все навпаки — інформаційно-аналітична діяльність включає інформаційну діяльність як одну із складових.

На думку А. Пархоменка, інформаційно-аналітична діяльність функціонально і науково перетинається з державно-управлінською діяльністю, використовуючи мож-

ливості інформаційно-аналітичних служб, активно реалізовується через інформаційні продукти та послуги, спрямована на виконання завдання якісно-змістовного перетворення інформації [5].

З точки зору О. Нестеренка, інформаційно-аналітична діяльність — комплекс дій і заходів для обґрунтування, прийняття рішень, за допомогою методів та інструментів збору, обробки та аналізу даних на основі інформаційних технологій [6].

Якщо розглядати інформаційно-аналітичну діяльність з точки зору законодавчого рівня, то вона зустрічається лише у Наказі Державного комітету зв'язку та інформатизації України “Про затвердження Методики визначення належності бюджетних програм до сфери інформатизації” від 6 червня 2003 р. № 97, де зазначається, що “інформаційно-аналітична діяльність — це поняття, методи та інструменти для збору, обробки та аналізу даних на основі інформації, певна сукупність дій та заходів на основі нормативно-методичних матеріалів” [7].

Отже, зміст інформаційно-аналітичної діяльності полягає у відокремленні від загального інформаційного потоку максимального обсягу відповідної інформації. Виходячи із зазначеного, виділяємо такі ознаки інформаційно-аналітичної діяльності:

- 1) функціонує за допомогою спеціальних підрозділів інформаційно-аналітичних служб;
- 2) несе в собі допоміжний, прикладний характер;
- 3) забезпечує якість та ефективність виконання функцій державними органами;



4) головними елементами її інформаційного змісту є: збір, накопичення, обробка, аналіз, використання та поширення інформації.

Своєю чергою, інформаційно-аналітична діяльність має ряд цільових направленостей на вирішення ситуацій, які вимагають прийняття державно-управлінських рішень і полягають у здійсненні певних дій щодо моніторингу накопиченої інформації, її структурування, прийняття рішень для одержання додаткової інформації за новим вихідним завданням тощо. Як найбільш загальне визначення мети інформаційно-аналітичної діяльності необхідно розглядати створення певних інформаційних продуктів, де необхідним є дотримання, як мінімум, трьох вимог щодо наукового обґрунтування, правдивості та своєчасності інформації [8].

На мою думку, не рідко інформаційно-аналітичну діяльність співставляють з інформаційною діяльністю та зводять до інформаційного забезпечення державних органів. Це один з головних недоліків у розумінні сутності інформаційно-аналітичної діяльності, адже, у сьогоденішньому контексті, вона є головним фактором розвитку демократичного суспільства, що відповідає за стабільність держави та виконує такі вагомі функції [9]:

1. **Управлінська** — керує інформацією на всіх етапах управлінської діяльності: підготовки, прийнятті управлінських рішень, контрольній практиці.

2. **Діагностична** — отримання об'єктивної картини ситуації, діагностика.

3. **Застерегаюча** — досліджує проблеми, небезпечні конфлікти, що дають змогу їх уникнути.

4. **Пізнавально-ментальна** — зміст подій сприяє зміні розуміння, змінює мислення управлінців.

Таким чином, інформаційно-аналітична діяльність зводиться до двох важливих факторів її формування: по-перше, за її допомогою одержується прямий результат пошуку оптимального управлінського рішення; по-друге — опосередкований результат — зміна сприйняття об'єкта чи події, які аналізують управлінці.

До речі, на сьогодні у багатьох країнах, включаючи Україну, важливість та значення аналітичних служб в управлінській діяльності державних органів, соціальних процесах та партійних справах все ще недооцінені. Без перебільшення така неповага до аналітики загрожує національній безпеці країни, оскільки аналітична інформація є найціннішим продуктом на інформаційному ринку. Збільшення впливу глобалізації на майже всі процеси суспільного існування приводить до формування глобального інформаційного суспільства, зміни парадигми інформаційно-аналітичної підтримки діяльності уряду, в якому інформація стала стратегічним ресурсом.

За оцінками та результатами дослідження вітчизняних та зарубіжних наукових шкіл можна сказати, що інформаційно-аналітична діяльність стала об'єктом різних наукових досліджень у сфері державного управління, а саме: методологічного забезпечення інформаційно-аналітичної діяльності державних та місцевих органів; інформаційно-ана-

літичної діяльності у регіональній системі управління; інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності компетентних органів; характеристик інформаційної діяльності та аналітичних служб регіонів тощо.

**Висновки.** Дослідивши різні наукові праці багатьох вчених, дійдено висновку, що інформаційно-аналітична діяльність — це комплекс дій щодо підвищення ефективності державно-управлінської та політичної діяльності, заснованих на розумінні сутності, причин, тенденцій подій та інцидентів у політиці, на основі огляду та оцінювання ситуації, розробки результатів, рекомендацій, аналізу та обробці інформації за допомогою низки технологій, що характеризують об'єкт державно-управлінського впливу, а також оцінку результатів політичних рішень, конкретні методи діагностики, аналізу та синтезу. Інформаційно-аналітична діяльність полягає у наданні особам, які приймають рішення, можливості здійснювати державно-управлінську, політичну, економічну та іншу діяльність в умовах тиску часу з неповною, нечіткою, або суперечливою інформацією про досліджувані процеси.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Ганцюк Т. Д. Інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності органів публічної влади в Україні: джерелознавчий аналіз дискурсного поля [Електронний ресурс] / Т. Д. Ганцюк // Електронне видання “Державне управління: удосконалення та розвиток”. № 8. 2018. Режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1287>

2. Попов В. Д. Социальная информатология : словарь / сост. Л. И. Мухамедова; под. общ. ред. В. Д. Попова. 2-е изд. М.: РАГС, 2007. С. 53.
3. Маркелов К. В. Аналитическое мышление специалиста по работе с информацией: лекция / К. В. Маркелов. М.: РАГС, 2007. С. 3.
4. Шпица П. С. Інформаційно-аналітичне забезпечення зовнішньої політики: конспект лекцій / П. С. Шпица. К. : Київ. міжнар. ун-т, 2004. С. 14–16.
5. Пархоменко О. В. Інформаційно-аналітичне забезпечення процесу прийняття рішень в системі науково-технічної інформації : дис. ... канд. екон. наук : 08.02.02 / О. В. Пархоменко. К., 2006. С. 42–45.
6. Нестеренко О. В. Основи побудови інформаційно-аналітичних систем органів державної влади / О. В. Нестеренко. К.: Наук. думка, 2005. С. 40.
7. Про затвердження Методики визначення належності бюджетних програм до сфери інформатизації : Наказ Державного комітету зв'язку та інформатизації України від 6 червня 2003 р. № 97 // Офіц. вісн. України. 2003. № 26. Ст. 315.
8. Курносоев Ю. В. Аналитика: методология, технология и организация информационно-аналитической работы / Ю. В. Курносоев, П. Ю. Конотопов. М. : Русаки, 2004. С. 63.
9. Сурмин Ю. П. Теория систем и системный анализ: учеб. пособие / Ю. П. Сурмин. К.: МАУП, 2003. С. 271.

## REFERENCES

1. Hantsiuk T. D. (2018). Informatsiino-analitychne zabezpechennia diialnosti orhaniv publichnoi vlady v Ukraini: dzhereleznavchyi analiz dyskursnoho polia [Information and analytical sup-

- port of the activity of public authorities in Ukraine: source analysis of the discourse field]. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok – Public administration: improvement and development*, 8. Retrieved from <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1287> [in Ukrainian].
2. Popov V. D., Mukhamedova L. I. (2007). *Sotsialnaia informatsiologiia [Social information science]*. (2<sup>nd</sup> ed.). Moscow: RAGS [in Russian].
  3. Markelov K. V. *Analiticheskoe myshlenie spetsialista po rabote s informatsey [Analytical Thinking of the Information Specialist]*. Moscow: RAGS [in Russian].
  4. Shpyha P. S. (2004). *Informatsiino-analitychne zabezpechennia zovnishnoi polityky [Information and Analytical Support of Foreign Policy]*. Kyiv: Kyiv. mizh nar. un-t. [in Ukrainian].
  5. Parkhomenko O. V. (2006). *Informatsiino-analitychne zabezpechennia protsesu pryiniattia rishen v systemi naukovo-tekhnichnoi informatsii [Information analytical support of decision-making process in the system of scientific and technical information]*. *Candidate's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].
  6. Nesterenko O. V. (2005). *Osnovy pobudovy informatsiino-analitychnykh system orhaniv derzhavnoi vlady [Fundamentals of building information-analytical systems of state authorities]*. Kyiv: Nauk. Dumka [in Ukrainian].
  7. Nakaz Derzhavnogo komitetu zviazku ta informatyzatsii Ukrainy “Pro zatverdzhennia Metodyky vyznachennia nalezhnosti biudzhetykh program do sfery informatyzatsii” : vid 06 chervnia 2003 r., № 97 [Order of the State Committee of Communication and Informatization of Ukraine “On approval of the Methodology for determining the appropriateness of budget programs in the field of informatization” from June 06 2003, № 97]. (2003). *Ofitsiinyi visnyk Ukrainy – Official Bulletin of Ukraine*, 26. Art. 315 [in Ukrainian].
  8. Kurnosov Yu. V., Konotopov P. Yu. (2004). *Analitika: metodologiya, tekhnologiya i organizatsiya informatsiino-analiticheskoy raboty [Analytics: methodology, technology and organization of information and analytical work]*. Moscow: Rusaki [in Russian].
  9. Surmin Yu. P. (2003). *Teoriya sistem i sistemnyy analiz [Theory of systems and system analysis]*. Kyiv: MAUP [in Russian].



**УДК: 351.342.8**

DOI: [https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-5\(20\)-24-33](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-5(20)-24-33)

**Бойко Олена Петрівна,**

кандидат наук з державного управління, докторант кафедри публічного управління та публічної служби, Національна академія державного управління при Президентові України, 03057, м. Київ, вул. Антона Цедіка, 20, тел.: +38 (067) 447 34 35, e-mail: [nikal@bigmir.net](mailto:nikal@bigmir.net)

ORCID: 0000-0003-3718-1039

**Бойко Елена Петровна,**

кандидат наук по государственному управлению, докторант кафедры публичного управления и публичной службы, Национальная академия государственного управления при Президенте Украины, 03057, г. Киев, ул. Антона Цедика, 20, тел.: +38 (067) 447 34 35, e-mail: [nikal@bigmir.net](mailto:nikal@bigmir.net)

ORCID: 0000-0003-3718-1039

**Boyko Olena Petrivna,**

*Candidate of Sciences in Public Administration, Doctoral Student, Department of Public Administration and Public Service, National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, 03057, Kyiv, Str. Antona Cedika, 20, tel.: +38 (067) 447 34 35, e-mail: [nikal@bigmir.net](mailto:nikal@bigmir.net)*

ORCID: 0000-0003-3718-1039

---

## **ПРОБЛЕМАТИКА ФОРМУВАННЯ ВИБОРЧИХ КОМІСІЙ В СИСТЕМІ РОЗВИТКУ ФОРМ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ДЕМОКРАТАТІЇ В УКРАЇНІ**

**Анотація.** Визначено, що формування виборчих комісій є важливою складовою організаційно-правових засад виборчого процесу, а відтак, є актуальним визначення основних проблем процесу. Зазначено, що порядок формування виборчих комісій відповідно до вітчизняного законодавства, визначається профільними законами про вибори залежно від виду виборів. Проаналізовано також правові норми, що визначають основні диспозиції формування виборчих комісій. Визначено основні проблеми формування виборчих комісій: принципи визнання права бути членом виборчої комі-

сії зокрема на місцевих виборах; правосуб'єктність висування кандидатів на посади в комісії; питання взаємовідносин суб'єктів та об'єктів подання; складність професійної підготовки членів виборчих комісій. Проаналізовано критерії, які обмежують право громадян на членство у виборчих комісіях. Акцентовано увагу на відсутності правової норми відкликання члена виборчої комісії середнього та нижчого рівня за ініціативою суб'єкта подання. Проблемою також є нечітка регламентація принципів формування головної виборчої комісії, якою є Центральна виборча комісія. Зазначено наявну систему навчання та підготовки членів виборчих комісій. За результатами визначення проблем формування виборчих комісій різних рівнів пропонується удосконалити виборче законодавство в частині підвищення професійної підготовки кандидатів на посади, посилити демократичність і водночас більш чітко регламентувати порядок формування головної виборчої комісії, якою є Центральна виборча комісія, забезпечити вмотивованість до роботи членів виборчих комісій середньої та нижчої ланки. Доведено важливість перегляду підходів до визначення суб'єкта подання до складу виборчих комісій.

**Ключові слова:** вибори, виборчі комісії, суб'єкт формування виборчих комісій, Центральна виборча комісія, представницька демократія.

## **ПРОБЛЕМАТИКА ФОРМИРОВАНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ В СИСТЕМЕ РАЗВИТИЯ ФОРМ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЙ ДЕМОКРАТИИ В УКРАИНЕ**

**Аннотация.** Определено, что формирование избирательных комиссий является важной составляющей организационно-правовых основ избирательного процесса, а следовательно, является актуальным определением основных проблем процесса. Отмечено, что порядок формирования избирательных комиссий согласно отечественному законодательству, определяется профильными законами о выборах в зависимости от вида выборов. Проанализированы также правовые нормы, определяющие основные диспозиции формирования избирательных комиссий. Определены основные проблемы формирования избирательных комиссий: принципы признания права быть членом избирательной комиссии в частности на местных выборах; правосубъектность выдвижения кандидатов на должности в комиссии; вопрос взаимоотношений субъектов и объектов представления; сложность профессиональной подготовки членов избирательных комиссий. Проанализированы критерии, ограничивающие право граждан на членство в избирательных комиссиях. Акцентируется внимание на отсутствии правовой нормы отзыва члена избирательной комиссии среднего и низшего уровня по инициативе субъекта представления. Проблемой также является нечеткая регламентация принципов формирования главной избирательной комиссии, которой является Центральная избирательная комиссия. Обозначена существующая система обучения и подготовки членов избирательных комиссий. По результатам определения проблем формирования избирательных комиссий различных уровней предлагается усовершенствовать избирательное законо-

дательство в части повышения профессиональной подготовки кандидатов на должности, усилить демократичность и одновременно более четко регламентировать порядок формирования главной избирательной комиссии, которой является Центральная избирательная комиссия, обеспечить мотивацию к работе членов избирательных комиссий среднего и низшего звена. Доказана важность пересмотра подходов к определению субъекта представления в состав избирательных комиссий.

**Ключевые слова:** выборы, избирательные комиссии, субъект формирования избирательных комиссий, Центральная избирательная комиссия, представительная демократия.

## **THE PROBLEM OF FORMATION OF THE ELECTION COMMISSIONS IN THE SYSTEM OF DEVELOPMENT OF THE FORMS OF REPRESENTATIVE DEMOCRACY IN UKRAINE**

**Abstracts.** The article determines that the formation of the election commissions is an important component of the organizational and legal foundations of the electoral process, and therefore it is relevant to identify the main problems of the process. The author states that the procedure for forming the election commissions, in accordance with the national legislation, is determined by the profile election laws, depending on the type of election. The article also analyzes the legal norms that determine the basic dispositions of forming the election commissions. The main problems of formation of the election commissions, such as the principles of recognition of the right to be a member of the election commissions, in particular at the local elections, the legal personality of nominating the candidates for positions in the commission, the issues of relations between the subjects and the objects of the submission, the complexity of the professional training of the members of the election commissions. The article analyzes the criteria that limit the citizens' right to the membership in the election commissions. Attention is drawn to the absence of a legal norm for recalling a member of the election commission to the lower level at the initiative of the subject of the submission. The problem is also the unclear regulation of the principles of formation of the main election commission, which is the Central Election Commission. The author also points to the existing system of the education and training of the election commission members. Based on the results of determining the problems of formation of the election commissions at different levels, the author proposes to improve the electoral legislation in terms of improving the professional training of the candidates for the office, strengthening the democracy and at the same time more clearly regulating the procedure for forming the main election commission, which is the Central Election Commission, ensuring the motivation of election commissions and the lower link. The author emphasizes the importance of reviewing the approaches to determining the subject of the election commission membership.

**Keywords:** elections, election commissions, subject of the formation of the election commissions, Central Election Commission, representative democracy.



**Постановка проблеми.** Організаційно-правові засади виборчого процесу є основою у забезпеченні легітимності самого процесу та результатів виборів чи референдумів. Основними проблемами на сьогодні в Україні залишаються професіоналізація членів виборчих комісій, їхня вмотивованість, політична неупередженість. Система формування виборчих комісій має бути трансформована та націлена на дебюрократизацію, посилення мотивації до роботи, перегляд санкцій за порушення чинного законодавства, підвищення правової освіти кандидатів на посади.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Проблематикою організаційно-правових засад формування виборчих комісій в Україні займалися такі вітчизняні науковці та практики, як О. Батанов, Н. Богашева, А. Войцеховська, В. Ковтунець, Ю. Ключковський, О. Марченко, Г. Михайлюк, М. Рябець та ін. Утім питання комплексного підходу до підвищення якості процесу формування виборчих комісій наразі залишається недостатньо дослідженим.

**Формулювання цілей статті.** Визначити проблематику формування виборчих комісій в системі розвитку форм представницької демократії.

**Виклад основного матеріалу.** Правове визначення виборчих комісій є в чинному Законі України “Про вибори Президента України”: “Виборчі комісії є спеціальними колегіальними державними органами, уповноваженими організувати підготовку та проведення виборів Президента України та забезпечувати повне й однакове дотримання законодавства України щодо виборів

Президента України” [1]. Тотожне визначення міститься у нормах чинного Закону України “Про вибори народних депутатів України”: “Виборчі комісії є спеціальними колегіальними органами, уповноваженими організувати підготовку та проведення виборів депутатів і забезпечувати додержання та однакове застосування законодавства України про вибори депутатів” [2]. Проте Закон України “Про місцеві вибори” такого визначення не містить. Визначення Центральної виборчої комісії як постійно діючого колегіального державного органу, “який діє на підставі Конституції України, цього та інших законів України і наділений повноваженнями щодо організації підготовки і проведення виборів Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, всеукраїнського і місцевих референдумів в порядку та в межах, встановлених цим та іншими законами України” надається в Законі України “Про центральну виборчу комісію” [3]. Оскільки наразі відсутнє законодавче забезпечення щодо місцевих та загальнодержавних референдумів, про комісії з референдумів, їхнє визначення, статус та принципи формування залишаються невизначеними.

Порядок формування виборчих комісій визначається профільними законами про вибори залежно від виду виборів. Основні правові норми визначають такі диспозиції:

1) право бути членом виборчої комісії та обмеження щодо членства в комісіях;

2) суб'єкт формування виборчої комісії;

3) суб'єкт висування кандидатів у виборчі комісії;

4) часові та регламентні норми розгляду подання на формування виборчих комісії та порядок їх формування;

5) перелік документів та зміст подання для включення кандидатур до складу комісії;

6) визначення кількісного складу виборчих комісій;

7) умови включення поданих кандидатур до складу комісії;

8) загальний порядок формування комісій та їх керівного складу, умови формування у випадку дефіциту подань до складу комісій тощо;

9) питання заміщення члена комісії та дострокового припинення повноважень члена комісії чи всієї виборчої комісії;

10) питання узгодження спірних питань при формуванні комісій тощо;

11) порядок оприлюднення рішень про формування виборчих комісій;

12) особливий порядок утворення у разі позачергових виборів та у разі одночасного проведення різних видів виборів тощо.

Згідно з чинним законодавством право бути членом виборчої комісії є похідним від права голосу: на загальнодержавних виборах — це виборці без прив'язки до адреси проживання; на місцевих — таке право мають члени територіальної громади, які проживають на відповідній території. При цьому при формуванні не лише територіальних, а й дільничних виборчих комісій відповідно до чинного Закону України “Про міс-

цеві вибори” виникали ускладнення у формуванні виборчих комісій саме з огляду на те, що кандидат на посаду мав проживати в межах території відповідної адміністративно-територіальної одиниці [4]. Така логіка була закладена нормами постанови ЦВК “Про Роз’яснення щодо деяких питань формування нового складу територіальних виборчих комісій та утворення дільничних виборчих комісій, що здійснюють організацію підготовки і проведення виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад, сільських, селищних, міських голів та старост сіл, селищ” від 03.09.2015 р. [5] і є власним трактуванням ЦВК принципів формування дільничних виборчих комісій. З нашої точки зору, таке обмеження не є обґрунтованим та раціональним з огляду як на оперативне формування виборчих комісій, так і з логіки виборчого права: чому саме в межах адміністративно-територіальної одиниці, а не наприклад, за принципом належності до відповідної територіальної громади (якщо йдеться про формування ДВК) чи територіальної громади, яка є в межах району, області (при формуванні ТВК такого рівня). Така архаїчна норма не враховує особливості формування об'єднаних територіальних громад та прав їх членів.

Принципи обмеження прав на членство у виборчих комісіях також потребують перегляду через реформу публічної служби. Так, Закон України “Про державну службу” не поширюється на членів Центральної виборчої комісії, проте у Законі

України “Про Центральну виборчу комісію” статус члена ЦВК визначається як державний службовець. Отже, наявний конфлікт правових норм зазначених законів.

Вітчизняне виборче законодавство зазначає, що не можуть бути членами виборчих комісій певні категорії осіб: неповнолітні; не громадяни України; гіпотетично мають конфлікт інтересів за посадою, наприклад, посадові та службові особи органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, військовослужбовці, судді, працівники судів та правоохоронних органів. Обмеження є у зв'язку із “кандидуванням” чи представленням інтересів кандидата чи суб'єкта висування. Не можуть бути членами виборчих комісій громадяни, які утримуються в установах виконання покарань, слідчих ізоляторах або мають судимість за вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину, злочину проти виборчих прав громадян чи корупційного злочину, якщо ця судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку. Недієздатна або обмежено дієздатна особа теж не може виконувати функції члена комісії. Проте організаційно-правового механізму щодо перевірки таких даних саме до комісій рівня окружних, територіальних, дільничних не існує. До складу дільничної виборчої комісії спеціальної виборчої дільниці не можуть входити працівники відповідного закладу (знову ж таки для уникнення конфлікту інтересів). Законодавець встановлює обмеження щодо можливості входження одночасно до двох та більше виборчих

комісій (за винятком членів територіальних комісій, які можуть брати участь в роботі комісії на загальнонаціональних виборах, у разі, якщо такі вибори не є одночасними). Особливі вимоги щодо керівного складу комісій — це володіння державною мовою чи належна освіта. Так, наприклад, вимоги до членів ЦВК, визначені ст. 7 Закону України “Про Центральну виборчу комісію”, мають додаткові до зазначених вимоги та обмеження: припинення членства в партії; відсутність представницького мандата; займатися підприємницькою діяльністю; бути повіреним третіх осіб у справах Комісії; виконувати роботу на умовах сумісництва (крім наукової, викладацької та творчої діяльності); входити до складу правління чи інших виконавчих органів організацій, що мають на меті отримання прибутку. Членом ЦВК може бути громадянин України, який на день призначення досяг двадцяти п'яти років, має право голосу, проживає в Україні не менше п'яти останніх років та володіє державною мовою. При цьому Голова ЦВК, заступники Голови Комісії, секретар Комісії, а також не менше п'яти інших членів Комісії повинні мати вищу юридичну освіту [3].

Питання суб'єкта подання та принципів урахування поданих кандидатур до складу виборчих комісій залишається актуальним і особливо гостро постало при формуванні саме Центральної виборчої комісії у 2018–2019 рр. Відповідно до ст. 6 Закону України “Про Центральну виборчу комісію” саме Верховна Рада призначає на посади та звільняє з посад членів Комісії за поданням

Президента України, в якому враховуються пропозиції депутатських фракцій і груп, утворених у поточно-му скликанні Верховної Ради України. Закон визначає, що “кандидатури осіб на посади членів Комісії попередньо обговорюються в депутатських фракціях і групах, а їх призначення проводиться за наявності висновків відповідного профільного комітету Верховної Ради України” [3]. При цьому порядок формування пропозицій, чи “квотний принцип” подання кандидатур або порядок врахування пропозицій не визначений. Також не визначений порядок відхилення кандидатур та можливість саботажу профільним комітетом у наданні зазначених висновків.

Не менш дискусійним є питання права подання на членство виборчих комісій нижчого рівня. Законодавець визначає пріоритетність у праві формування виборчих комісій на виборах місцевих та народних депутатів України саме за “парламентськими” партіями: їх кандидатури включаються до складу комісії у зазначеній кількості автоматично, подання від “непарламентських” партій — шляхом жеребкування. На нашу думку, позитивом такого принципу є політична відповідальність та гарантоване забезпечення організаційної складової виборів. Проте це зменшує контроль “позапарламентських” партій за якістю та доброчесністю виборчого процесу. Особливо актуальним це питання є для територіальних виборчих комісій, які діють на постійній основі до наступних чергових виборів. Цілком прогнозовано, що за період діяльності територіальних виборчих комісій відбудеться зміна

політичних еліт, і “парламентська” партія, яка була суб’єктом подання, не матиме фракції у Верховній Раді України наступного скликання. У цьому випадку законодавцем прямо не передбачено ані права та зобов’язання такої партії перед об’єктом подання, ані правовідносин між ними, наприклад, у питаннях заміни чи відкликання членів територіальних виборчих комісій. До речі, вітчизняний законодавець питання відкликання діючих членів виборчих комісій саме за ініціативою суб’єкта подання середнього та нижчого рівня не передбачив (окрім процедури заміни члена виборчої комісії). Проте така норма можлива у застосуванні до члена Центральної виборчої комісії відповідно до ст. 30 Закону України “Про Центральну виборчу комісію”. Вона є можливістю суб’єктивного ставлення до питання доцільності дострокового припинення повноважень члена виборчої комісії і є загрозою інституційної спроможності органу, що адмініструє виборчий процес.

Найбільш актуальним є питання професійної підготовки членів виборчих комісій. Особливо важливою є професіоналізація територіальних виборчих комісій на місцевих виборах з огляду на те, що вони є постійно діючими органами. Отже, питання навчання учасників виборчих процесів — масштабна задача державного рівня. На сьогодні є чинним Указ Президента України “Про Концепцію підвищення правової культури учасників виборчого процесу та референдумів в Україні” від 8 грудня 2000 р., мета якого “підвищення правової культури учасників виборчого процесу та референдумів в Україні,

забезпечення реалізації конституційного права громадян брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування” [6]. Залишаються чинними Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження заходів щодо реалізації Концепції підвищення правової культури учасників виборчого процесу та референдумів в Україні” від 31 січня 2001 р. № 88 [7] та Постанова Центральної виборчої комісії “Про Типову програму навчання членів виборчих комісій, комісій референдуму та осіб, які залучаються до роботи в комісіях” від 21.11.2008 р. № 65 [8]. На нашу думку, ці документи є архаїчними з огляду на зміну виборчого законодавства, потребують удосконалення методології та пошуків нових інструментів у навчанні учасників виборчих процесів. Варто зазначити, що при Центральній виборчій комісії діє Центр управління навчанням учасників виборчих процесів. На сьогодні створено систему дистанційного навчання в он-лайн режимі “ВИБОРКОМ”, яка надає не лише теоретичні знання, а й містить матеріали, зразки та форми документів, що необхідні для успішного виконання своїх обов’язків.

**Висновки і перспективи подальших досліджень.** З огляду на зазначене актуальним є удосконалення виборчого законодавства в частині підвищення професійної підготовки кандидатів на посади, посилення демократичності і водночас більш чіткої регламентації порядку формування Центральної виборчої ко-

місії, забезпечення вмотивованості до роботи членів виборчих комісій середньої та нижчої ланки. Важливим також є подальше дослідження та перегляд підходів до визначення суб’єктів подання до складу виборчих комісій.

## **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

---

1. Про вибори Президента України: Закон України від 5 берез. 1999 р. // Відомості Верховної Ради України (1999, № 14, ст. 81). Ст. 23, 24. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-14>
2. Про вибори народних депутатів України: Закон України від 17 лист. 2011 р. // Відомості Верховної Ради України (2012, № 10–11, ст. 73). Ст. 27, 28, 29. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4061-17/stru>
3. Про Центральну виборчу комісію : Закон України від 30 квітня 2004 р. // Відомості Верховної Ради України, 2004, № 36, ст. 448). Ст. 6, 7. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1932-15/print1443087113377542>
4. Про місцеві вибори : Закон України від 14 липня 2015 р. // Відомості Верховної Ради (2015, № 37–38, ст. 366). Ст. 22, 23. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/595-19>
5. Про Роз’яснення щодо деяких питань формування нового складу територіальних виборчих комісій та утворення дільничних виборчих комісій, що здійснюють організацію підготовки і проведення виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад, сільських, селищних, міських голів та старост сіл, селищ: Постанова ЦВК від

- 3 вересня 2015 р. № 217. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0217359-15>
6. Про Концепцію підвищення правової культури учасників виборчого процесу і референдумів в Україні : Постанова ЦВК від 8 жовтня 1999 р. № 336. URL: <http://www.cvk.gov.ua>.
  7. Про затвердження заходів щодо реалізації Концепції підвищення правової культури учасників виборчого процесу та референдумів в Україні: Постанова КМУ від 31 січня 2001 р. № 88. URL: <http://www.cvk.gov.ua>.
  8. Про Типову програму навчання членів виборчих комісій, комісій референдуму та осіб, які залучаються до роботи в комісіях : Постанова ЦВК від 21 лист. 2008 р. № 65. URL: <http://www.cvk.gov.ua>

## REFERENCES

1. Zakon Ukrainy “Pro vybory Prezydenta Ukrainy” : vid 05 bereznia 1999 roku [Law of Ukraine “On the election of the President of Ukraine” from March 05, 1999]. (1999). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 14. Art. 81. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-14> [in Ukrainian].
2. Zakon Ukrainy “Pro vybory narodnykh deputativ Ukrainy” : vid 17 lystopada 2011 roku [Law of Ukraine “On the election of the People’s Deputies of Ukraine” from November 17, 2011]. (2012). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 10–11. Art. 73. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4061-17/stru> [in Ukrainian].
3. Zakon Ukrainy “Pro Tsentralnu vyborchu komisiuu” : vid 30 kvitnia 2004 roku [Law of Ukraine “On the Central Election Commission” from April 30, 2004]. (2004). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 36. Art. 448. Retrieved from <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1932-15/print1443087113377542> [in Ukrainian].
4. Zakon Ukrainy “Pro mistsevi vybory” : vid 14 lypnia 2015 roku [Law of Ukraine “On local elections” from July 14, 2015]. (2015). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 37–38. Art. 366. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/595-19> [in Ukrainian].
5. Postanova TsVK “Pro Roziasnennia shchodo deiakyykh pytan formuvannia novoho skladu terytorialnykh vyborchykh komisii ta utvorennia dilnychnykh vyborchykh komisii, shcho zdiisniuiu orhanizatsiiu pidhotovyky i provedennia vyboriv deputativ Verkhovnoi Rady Avtonomnoi Respubliky Krym, oblasnykh, raionnykh, miskyykh, raionnykh u mistakh, silskykh, selyshchnykh rad, silskykh, selyshchnykh, miskyykh holiv ta starost sil, selyshch” : vid 03 veresnia 2015 roku № 217 [Resolution of the CEC “On clarification on some issues of formation of new composition of territorial election commissions and formation of polling station election commissions, which organize the preparation and holding of elections of deputies of the Verkhovna Rada of the Autonomous Republic of Crimea, regional, local, city, local in cities, rural, settlement councils, rural, settlement, city mayors and heads of villages, settlements” from September 03 2015, № 217]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0217359-15> [in Ukrainian].
6. Postanova TsVK “Pro Kontseptsiiu pidvyshchennia pravovoi kultury



- uchasnykiv vyborchoho protsesu i referendumiv v Ukraini” : vid 8 zhovtnia 1999 r., № 336 [Resolution of CEC “On the Concept of Enhancing the Legal Culture of Participants in the Election Process and Referendums in Ukraine” from October 8 1999, № 336]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1322/2000> [in Ukrainian].
7. Postanova KМУ “Pro zatverdzhennia zakhodiv shchodo realizatsii Kontseptsii pidvyshchennia pravovoi kultury uchasnykiv vyborchoho protsesu ta referendumiv v Ukraini” : vid 31 sichnia 2001 r., № 88 [Resolution of Cabinet of Ministers of Ukraine “On Approving Measures to Implement the Concept of Enhancing the Legal Culture of Participants in the Election Process and Referendums in Ukraine” from January 31 2001, № 88]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/88-2001-%D0%BF> [in Ukrainian].
8. Postanova TsVK “Pro Typovu prohramu navchannia chleniv vyborchykh komisii, komisii referendumu ta osib, yaki zaluchaiutsia do roboty v komisiakh” : vid 21 lystopada 2008 roku, № 65 [Resolution of CEC “On the Typical Training Program for Election Commissioners, Referendum Commissions and Persons Involved in Election Commissions” from November 21 2008, № 65]. (n.d.). *www.cvk.gov.ua*. Retrieved from <https://www.cvk.gov.ua/pls/acts/showcard545e-2.html?id=44327&ptext=> [in Ukrainian].



**УДК 351.851(477)**

DOI: [https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-5\(20\)-34-43](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-5(20)-34-43)

**Вавренюк Сергій Анатолійович,**

кандидат наук з державного управління, докторант навчально-науково-виробничого центру Національного університету цивільного захисту України, 61023, м. Харків, вул. Чернишевська, 94, тел.: (057) 700 31 71, e-mail: [sergei-vavrenyuk@nuczu.edu.ua](mailto:sergei-vavrenyuk@nuczu.edu.ua)

ORCID: 0000-0002-6396-9906

**Вавренюк Сергій Анатольевич,**

кандидат наук по государственному управлению, докторант учебно-научно-производственного центра Национального университета гражданской защиты Украины, 61023, г. Харьков, ул. Чернышевская, 94, тел.: (057) 700 31 71, e-mail: [sergei-vavrenyuk@nuczu.edu.ua](mailto:sergei-vavrenyuk@nuczu.edu.ua)

ORCID: 0000-0002-6396-9906

**Vavreniuk Sergii Anatolievich,**

PhD in Public Administration, Doctoral student of Educational, Scientific and Production Center of the National University of Civil Protection of Ukraine, 61023, Kharkiv, Str. Chernyshevskaya, 94, tel.: (057) 700 31 71, e-mail: [sergei-vavrenyuk@nuczu.edu.ua](mailto:sergei-vavrenyuk@nuczu.edu.ua)

ORCID: 0000-0002-6396-9906

---

## **ВПЛИВ ПРОЦЕСУ РЕФОРМУВАННЯ ВИЩОЇ ОСВІТИ УКРАЇНИ НА ЗДОРОВИЙ СПОСІБ ЖИТТЯ СТУДЕНТСЬКОЇ МОЛОДІ**

**Анотація.** Розкрито особливості впливу процесу реформування вищої освіти на здоровий спосіб життя студентів під час навчання в закладі вищої освіти.

Проаналізовано практику формування здорового способу життя студентської молоді в умовах реформування системи вищої освіти України, сформовані умови використання компетентнісного підходу до формування здорового способу життя, розглянуті методи взаємодії суб'єктів в освітньому просторі закладів вищої освіти.

Пояснюються причини усвідомлення важливості виховання здорового способу життя у студентської молоді.

Велика увага приділяється критеріям, які забезпечують формування здорового способу життя студентів. Питання здоров'я молоді розглядається у форматі компетентнісного підходу, при якому майбутній фахівець за період навчання в закладі вищої освіти набуває ряд загальнокультурних компетенцій.

Виокремлюється низка завдань для педагогічних кадрів, спрямованих на формування здорового способу життя студентів у рамках закладів вищої освіти.

Наголошуються методи, необхідні для реалізації програми в закладах вищої освіти з формування здорового способу життя, які уможливають підвищення ефективності інформаційних та освітніх засобів закладу вищої освіти при формуванні потреби у студентської молоді в постійних заняттях фізичною культурою та спортом.

Обґрунтовано, що здоров'я як складний інтегральний стан характеризується наявністю знань, умінь та навичок зі здоров'язберігаючої діяльності, що спонукає до саморозвитку, самоосвіти та адаптації студентів в умовах реформування системи вищої освіти.

У висновку йдеться про те, що формування здорового способу життя майбутнього фахівця як одного із стратегічних напрямів підготовки в закладі вищої освіти вимагає постановки питання з позиції розгляду можливостей освітнього процесу із забезпечення такого заходу та ставлення до майбутньої діяльності, які б визначали його ціннісні орієнтири на здоровий спосіб життя.

**Ключові слова:** вища освіта, освітній простір, компетентнісний підхід, студентська молодь, реформування вищої освіти, здоровий спосіб життя.

## **ВЛИЯНИЕ ПРОЦЕССА РЕФОРМИРОВАНИЯ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ УКРАИНЫ НА ЗДОРОВЫЙ ОБРАЗ ЖИЗНИ СТУДЕНЧЕСКОЙ МОЛОДЕЖИ**

**Аннотация.** Раскрыты особенности влияния процесса реформирования высшего образования на здоровый образ жизни студентов во время обучения в высших учебных заведениях.

Проанализирована практика формирования здорового образа жизни студенческой молодежи в условиях реформирования системы высшего образования Украины, указаны условия использования компетентностного подхода к формированию здорового образа жизни, рассмотрены методы взаимодействия субъектов в образовательном пространстве высших учебных заведений.

Объясняются причины осознания в воспитании здорового образа жизни студенческой молодежи.

Большое внимание уделяется критериям, которые обеспечивают формирование здорового образа жизни студентов. Вопросы здоровья молодежи рассматриваются в формате компетентностного подхода, при котором будущий специалист за время обучения в высшем учебном заведении приобретает ряд общекультурных компетенций.

Выделен ряд задач для педагогических кадров, направленных на формирование здорового образа жизни студентов в рамках высших учебных заведений.

Отмечаются методы, необходимые для реализации программы в учреждениях высшего образования по формированию здорового образа жизни, которые повышают эффективность информационных и образовательных средств учреждения высшего образования при формировании потребности в студенческой молодежи в постоянных занятиях физической культурой и спортом.

Обосновано, что здоровье как сложное интегральное состояние характеризуется наличием знаний, умений и навыков по здоровьесохраняющей деятельности, которая побуждает к саморазвитию и самообразованию студентов, их адаптации в условиях реформирования системы высшего образования.

В заключении речь идет о том, что формирование здорового образа жизни будущего специалиста как одного из стратегических направлений подготовки в высших учебных заведениях требует постановки вопроса с позиции рассмотрения возможностей образовательного процесса по обеспечению такого мероприятия и отношения к будущей деятельности, которые бы определяли его ценностные ориентиры на здоровый образ жизни.

**Ключевые слова:** высшее образование, образовательное пространство, компетентностный подход, студенты, реформирования высшего образования, здоровый образ жизни.

## **INFLUENCE OF THE PROCESS OF REFORMING THE HIGHER EDUCATION OF UKRAINE ON THE HEALTHY LIFESTYLE OF STUDENT YOUTH**

**Abstract.** This article reveals the features of the impact of the process of reforming higher education on the healthy lifestyle of students during their studies in higher educational institutions.

The article analyzes the practice of forming a healthy lifestyle of student youth in the context of reforming the higher education system of Ukraine, the indicated conditions for using a competency-based approach to the formation of a healthy lifestyle, and discusses the methods of interaction of subjects in the educational space of higher educational institutions.

The article explains the reasons for the awareness in the education of a healthy lifestyle of student youth.

Much attention is paid in the article to the criteria that ensure the formation of a healthy lifestyle of students. Youth health issues are considered in the format of a competency-based approach in which a future specialist acquires a number of general cultural competencies during his studies at a higher educational institution.

In addition, the author identifies a number of tasks aimed at creating a healthy lifestyle for students in higher education institutions, focuses on tasks for teachers.

The article notes the methods necessary for the implementation of the program in higher education institutions for the formation of a healthy lifestyle,

which increase the effectiveness of the information and educational tools of higher education institutions when forming the need for students in constant physical education and sports.

The author comes to the conclusion that health, as a complex integral state, is characterized by the presence of knowledge, skills in health-preserving activities, which encourages students to self-develop and self-educate, and to adapt them in the context of reforming the higher education system.

In conclusion, the author says that the formation of a healthy lifestyle of a future specialist as one of the strategic areas of training in higher education institutions requires raising a question from the perspective of considering the possibilities of the educational process to ensure such an event and the attitude to future activities that would determine its value orientations for healthy lifestyle.

**Keywords:** higher education, educational space, competency-based approach, students, reforming higher education, healthy lifestyle.

---

**Постановка проблеми.** На сьогодні разом з актуальними проблемами в системі вищої освіти України важливе місце займає проблема формування здорового способу життя студентської молоді, оскільки несформованість професійної направленості в майбутньому знижує ефективність у практичній діяльності. Навчання в закладі вищої освіти має специфічні особливості, а саме: більшість навчального часу студенти займаються теоретично, при цьому ведуть сидячий спосіб життя, який пов'язаний з великими психоемоційними та нервовими перевантаженнями, що відображаються на їхньому стані здоров'я. У зв'язку з цим у наш час одним з основних завдань освітнього процесу є розвиток виховання до культури здоров'я та здорового способу життя як невід'ємної складової професійної культури.

На думку багатьох вчених, здоров'я та здоровий спосіб життя необхідно віднести до важливих якостей, що спонукають до розвитку профе-

сіоналізму та успішної професійної діяльності. При цьому вміння турбуватися про власне здоров'я, слідувати принципам здорового способу життя розглядається як особистісна якість кожної людини у навчальному процесі, оскільки забезпечує потребу в соціальному та професійному самовизначенні. Здоровий спосіб життя в процесі становлення особистості відіграє особливе значення, оскільки виступає фактором успішності у навчальній та майбутній професійній діяльності. Як результат, у студентські роки необхідно забезпечити усвідомлення значимості здорового способу життя як фактора відновлення організму після напруженої праці [1].

**Аналіз останніх публікацій за проблематикою.** Проблема формування здорового способу життя студентської молоді на етапі реформування сучасної системи вищої освіти України займалися відомі вчені — С. М. Домбровська, С. В. Кириленко, В. М. Копя, Т. М. Титаренко,

К. А. Шуляк. Загальні підходи до визначення державної політики сприяння здоров'ю та забезпечення здорового способу життя студентської молоді вивчали вітчизняні науковці О. Вакуленко, О. Яременко, Ю. Галустян. У своїх працях вони розглядали проблеми щодо формування здорового способу життя в процесі навчання, методи та способи впливу на свідомість студентів та прищеплення їм відношення до спорту та здорового способу життя.

**Метою статті** є висвітлення актуальних питань щодо формування здорового способу життя студентської молоді та пошук шляхів впливу на етапі реформування системи вищої освіти на свідомість студентів у питаннях власного здоров'я.

**Виклад основного матеріалу.** Вирішення проблеми збереження та зміцнення здоров'я студентської молоді є важливим завданням багатьох структур державного та приватного секторів. У становленні особистості здоровий спосіб життя набуває особливого значення, оскільки виступає фактором успішності в навчальній та майбутній професійній діяльності. Отже, необхідно у студентські роки забезпечити усвідомлення значення здорового способу життя, а також домогтися того, щоб кожен студент був не лише професіоналом у своїй галузі знань, а й людиною з вміннями та навичками організації здорового способу життя як фактора відновлення організму після напруженої праці.

Здоров'я як поняття сьогодні змінює свій статус у суспільній та індивідуальній свідомості не лише по причині приналежності до біологічного чи соціального простору,

а й завдяки присутності духовної та моральної складової у підростаючого молодого покоління. Саме з цієї позиції здоров'я особистості як цінності вимагає пояснення фізичного, морального, соціально-економічного, естетичного, психофізіологічного, психолого-педагогічного аспектів, системного розгляду взаємопов'язаних елементів, що нададуть можливість вияснити їх внутрішню структуру, механізми впливу на поведінку студентської молоді [2].

Серед критеріїв, які показують сформованість здорового способу життя, прийнято виділяти такі показники:

1. Потреба людини у здоровому способі життя, що полягає у спрямованості особистості на створення здорового способу життя, розуміння його важливості та переконаність у самовдосконаленні з цих питань.

2. Наявність рівня теоретичної підготовки, який представляється в комплексі знань, пізнавальної активності та сформованості аналітичного мислення.

3. Достатній рівень технологічної готовності, що полягає в умінні прогнозувати діяльність та її результати з точки зору здорового способу життя та безпеки загалом. До цього відноситься і рівень володіння способами та методами скорочення негативного впливу з боку навколишнього середовища на здоров'я людини і орудування технологією прийняття рішень у будь-якій надзвичайній ситуації.

4. Присутність творчої активності при забезпеченні здорового способу життя. Такий критерій полягає у здатності людини бачити проблеми,



мати нестандартне мислення та можливість сприймати інновації у сфері здорового способу життя [3].

У сучасних умовах розвитку суспільства від фахівця вимагають високої кваліфікації, компетентності, орієнтації у суміжних сферах діяльності, соціальну та професійну мобільність, вміння ефективно працювати на рівні світових стандартів, сучасно мислити. При цьому професійне становлення особистості в процесі навчання у закладі вищої освіти та оволодіння вибраною професією являє собою особливу зацікавленість та дає змогу виокремити професійно-особистісний контекст вивчення розглядуваної проблеми, що відображає розвиток та формування особистості, яка орієнтована на високі професійні досягнення.

У рамках направлення нашої держави до процесу євроінтеграції вимоги до вищої школи зростають, що, своєю чергою, веде до постійного відвідування студентами закладу вищої освіти, та достатнім чином не дає можливості приділяти увагу власному здоров'ю. Постійна зайнятість у плані теоретичного навчання, підготовка до занять зменшує час на фізичні навантаження та підтримку власного здоров'я. Отже, в даних умовах інтеграція процесу формування здорового способу життя з власною його специфікою в освітній простір закладу вищої освіти виступає як невідкладне завдання, що має вирішуватися завдяки новим інноваційним підходам. Актуальність поставлених питань відображаються у форматі компетентнісного підходу, де питання збереження здоров'я розглядаються у загальнокультурних та

професійних компетенціях. Випускник за освітньо-кваліфікаційним рівнем бакалавр повинен володіти такими загальнокультурними компетенціями:

- вміти використовувати методи фізичного впливу та самовиховання для підвищення адаптаційних резервів організму та зміцнення здоров'я;
- використовувати основні методи захисту від можливих наслідків аварій, катастроф, стихійних лих.

У галузі педагогічної діяльності повинен забезпечити охорону життя та здоров'я навчаємих у навчально-виховному процесі та позанавчальний час.

Виходячи із зазначеного, готовність до ведення здорового способу життя необхідно розглядати як складний інтегральний стан, що характеризується наявністю знань, умінь та навичок зі здоров'язберігаючої діяльності, яка буде спонукати до саморозвитку та самоосвіти студентів, їх адаптацію в умовах реформування системи вищої освіти.

В освітньому просторі закладу вищої освіти для управління процесами виховання готовності до здорового способу життя необхідні дві умови:

- знати, що викликає або спонукає до негативного стану студентів;
- якими практичними діями можливо підсилити фізичний стан або усунути негативний вплив.

Ефективність освітнього процесу з формування здорового способу життя залежить від умов його організації, де традиційна модель призводить до виникнення постійних стресових навантажень, руйнування механізмів саморегуляції фізіологіч-

них функцій, розвитку хронічних захворювань. Моделювання здорового способу життя забезпечується через реалізацію оздоровчо-просвітницької програми, що являє собою ціленаправлену педагогічну діяльність з визначення таких ціннісних орієнтирів студентів, як думки, погляди, уявлення, переконання, настанови, почуття тощо. Внаслідок чого проходить формування мотиваційно-ціннісного відношення до здоров'я та ведення здорового способу життя, підвищення рівня валеології грамотності та фізкультурно-оздоровчий процес, при якому забезпечується системне набуття рухових вмінь, навичків та знань, розширення уявлень у студентів у галузі лікувальної фізкультури. У результаті виконання такої програми в значній частині студентів знижується рівень захворюваності, покращуються функціональні та фізичні показники організму, формується направленість на здоровий спосіб життя, зміцнюється впевненість в своїх силах, покращується емоційний стан [4].

Завдання, спрямовані на формування здорового способу життя студентів у межах закладів вищої освіти, — це:

- розширення уявлень про зміст, принципи та компоненти здорового способу життя;
- стимулювання активності, творчого самовираження в питаннях здоров'я та здорового способу життя;
- формування усвідомленого, ціннісного та відповідального ставлення до здоров'я та здорового способу життя;
- залучення до фізкультурно-оздоровчої діяльності;

- формування мотивації безпечного та здорового способу життя;
- профілактика наркотичної залежності, розширення уявлень про негативний вплив наркотичних речовин;
- формування умінь протистояти тиску та впливу;
- навчання правилам безпечної поведінки в громадських місцях, транспорті;
- стимулювання активності, ініціативи, творчості в побудові індивідуального стилю життя [5].

Завдання, спрямовані на педагогів:

1. Підвищення рівня особистісної та професійної компетентності в питаннях збереження здоров'я.
2. Формування мотивації збереження власного здоров'я.
3. Розвиток творчого потенціалу педагогів.
4. Просвіта педагогів у питаннях профілактики синдрому емоційного вигорання.
5. Забезпечення інформацією про сучасні підходи до структури та змісту здорового способу життя.
6. Стимулювання до створення та реалізації інноваційних розробок у проблемному полі програми.
7. Узагальнення та поширення позитивного досвіду.

Для реалізації зазначеного в освітній практиці необхідно застосовувати такі методи:

- організація фізкультурно-оздоровчої роботи;
- аналіз оздоровчої інфраструктури закладу вищої освіти;
- методична та просвітницька діяльність з формування відношення до здорового способу життя;

- медичний моніторинг стану здоров'я студентів.

Відповідно, формування здорового способу життя студентів у процесі їхнього становлення як майбутнього фахівця являє собою пріоритетною задачею вищої школи. При цьому освітня парадигма реалізується завдяки компетентнісному підходу та забезпечує зміцнення фізичного, психологічного та соціального здоров'я у студентів, формування в них цінностей здорового та безпечного способу життя [6]. А це, своєю чергою, вимагає від закладів вищої освіти готувати студентів до вирішення таких задач:

- формування у студентів стійкої мотивації на здоров'я та навчання їх здорової життєдіяльності;
- організація здорового освітнього середовища;
- навчання здоровим педагогічним технологіям;
- прищеплення студентам загальної культури та її невід'ємної складової — культури здоров'я.

Для реалізації програми в закладах вищої освіти з формування здорового способу життя можливо застосовувати такі методи:

- організаційна побудова спортивної клубної діяльності, що за своїм змістом буде відкритою, самокерованою, варіативною, що дасть можливість створювати оздоровчо-виховне середовище, яке буде задовольняти потреби студентів у фізичному вдосконаленні на підставі неформального спілкування. Процес роботи клубів та спортивних секцій планується з врахуванням диференційного підходу, визначенням референтної групи, яка буде носієм

норм та правил здорового способу життя;

- відповідно до наказу про спортивно-масову роботу проведення змагань у форматі закладу вищої освіти за основними видами спорту. Залучення до таких змагань студентів допомагає формувати в них особистісні якості, які необхідні для майбутньої професійної діяльності;

- врахування інтересів студентів за видами спорту, системність фізичної підготовки для комплексного розвитку фізичних та психічних якостей;

- просвітницька робота щодо можливостей людського організму, його особливостей функціонування, взаємозв'язку фізичного та психологічного, а також духовного здоров'я особистості;

- розвиток інформаційно-пропагандистської системи, яка спрямована на підвищення мотивації у студентів щодо здорового способу життя.

Використання такого механізму сприяє:

- 1) підвищенню у молодих людей зацікавленості до фізичного вдосконалення, розкриття цінності фізичної культури;

- 2) популяризації самостійної підготовки студентів з широким використанням природних факторів;

- 3) формуванню у свідомості студентської молоді життєвої необхідності займатися фізичною культурою.

У результаті підвищення ефективності інформаційних та освітніх засобів закладу вищої освіти при формуванні потреби у студентській молоді в постійних заняттях фізичною культурою та спортом, а також підтримка здорового способу життя необхідно забезпечити:

- пропаганду важливості спортивної діяльності та всього різноманіття можливостей фізичної культури при вихованні та становленні особистості, в плані інтелектуального, духовного і морального розвитку індивіда;

- системну координацію роботи усіх джерел інформації щодо пропаганди фізичної культури та спорту;

- регулярність, системність, безперервність пропагандистського процесу, збереження наступності даного впливу, поєднання різних форм пропагандистської та виховної діяльності з фізкультурно-спортивною роботою в закладі вищої освіти;

- активне заохочення та різноманітне задоволення інтересів та потреб студентської молоді у фізкультурно-оздоровчій діяльності в рамках діяльності закладу вищої освіти;

- навчання студентської молоді різними формами та методами пропаганди фізичної культури та спорту серед різних груп населення та категорій.

Основними принципами пропагандистської кампанії є:

- загальнодоступність, тобто можливість кожного студента закладу вищої освіти брати участь у пропаганді здорового способу життя незалежно від рівня фізичної підготовленості та стану здоров'я;

- різноманітність вибору видів фізичної активності, форм та їх організації при проведенні спортивних заходів;

- ефективне покращення фізичної підготовленості, підвищення життєвого тону та посилення життєвої активності, проведення цікавого дозвілля;

- мобільність, яка забезпечується з появою нових видів фізкультур-

но-оздоровчих занять та модних напрямів спортивної діяльності закладу вищої освіти;

- принцип активності, при якому молодь закликають включати фізкультуру та спорт у свій спосіб життя.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Сьогодні особливої актуальності набуває коригування сформованих стереотипів поведінки, формування мотивів ведення здорового способу та стилю життя, для чого доцільно переорієнтувати освітній процес на виховання якостей, так чи інакше характеризуючи ступінь залучення до здорового способу життя.

Нині недослідженими залишаються проблеми формування культури здорового способу життя студентської молоді як базового елементу мобільності, конкурентоспроможності та моральної зрілості особистості, показник їх готовності до активної життєдіяльності в сучасних умовах.

Підсумовуючи зазначене, варто сказати, що необхідність формування здорового способу життя майбутнього фахівця як один зі стратегічних напрямів підготовки в закладі вищої освіти вимагає постановки питання з позиції розгляду можливостей освітнього процесу по забезпеченню такого заходу та відношення до майбутньої діяльності, котрі б визначали його ціннісні орієнтири на здоровий спосіб життя.

## **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

---

1. *Ваврунок С. А.* Механізм мобільності студентів як засіб підвищення якості освіти в Україні / С. А. Ваврунок // Публічне управління та адміністрування в Україні: науковий

- журнал, ПУ “Причорноморський науково-дослідний ін-т економіки та інновацій”, 2018. Вип. 8. С. 23–27.
2. Современные проблемы формирования здорового образа жизни у студенческой молодежи: материалы Международной научно-практической интернет-конференции, 16–17 мая 2018 г., Минск, Беларусь / БГУ, Фак. социокультурных коммуникаций, Каф. экологии человека; редкол.: И. В. Пантюк (отв. ред.) [и др.]. Минск: БГУ, 2018. 277 с.
  3. Вавренюк С. А. Удосконалення форм і методів мотивації студентів до занять фізичною культурою та спортом під час навчання у ЗВО / С. А. Вавренюк // Вісн. Нац. ун-ту цивільного захисту України: зб. наук пр. Х: Вид-во НУЦЗУ, 2018. Вип. 1 (8). 542 с. (Серія “Державне управління”).
  4. Колесов Д. В. Здоровье через образование // Биология в школе. 2018. № 2. С. 20–22.
  5. Маджуга А. Г., Мамадияров М. Д., Ткаченко С. В. Формирование валеологической культуры в контексте совместно-диалогической здоровьтворческой деятельности субъектов образовательного процесса // Валеология. 2003. № 12. С. 58–61.
  6. Артюхова Т. Ю. Адаптационные возможности как показатель психологического здоровья участников образовательного процесса // Сибирский психологический журнал 2015. № 13. С. 34–42.

## REFERENCES

1. Vavreniuk S. A. (2018). Mehanizm mobilnosti studentiv yak zasib pidvishennya yakosti osviti v Ukrayini [The mechanism of student mobility as a means of improving the quality of education in Ukraine]. *Publichne upravlinnya ta administruvannya v Ukrayini: naukovij zhurnal – Public Administration and Administration in Ukraine: a scientific journal*, 8, 23–27 [in Ukrainian].
2. Pantyuk I. V. (Eds.) (2018). *Current problems in the formation of a healthy lifestyle among students: materials of the International Scientific-Practical Internet Conference*, May 16–17, 2018, Minsk, Belarus [in Russian].
3. Vavreniuk S. A. (2018). Udoskonalennya form i metodiv motivaciyi studentiv do zanyat fizichnoyu kulturoyu ta sportom pid chas navchannya u ZVO [Improvement of forms and methods of motivation of students to exercise in physical culture and sports during studying in ZVO]. *Visnik Nacionalnogo universitetu civilnogo zahistu Ukrayini: zb. nauk pr. – Bulletin of the National University of Civil Defense of Ukraine: Coll.*, 1 (8), 542 [in Ukrainian].
4. Kolesov D. V. (2018). Zdorove cherez obrazovanie. [Health through education]. *Biologiya v shkole – Biology at school*, 2, 20–22 [in Russian].
5. Madzhuga A. G., Mamadiyarov M. D., Tkachenko S. V. (2003). Formirovanie valeologicheskoy kultury v kontekste sovmestno-dialogicheskoy zdrazvotvorcheskoj deyatel'nosti subektov obrazovatel'nogo processa [The formation of the valueological culture in the context of jointly dialogical health-improving activities of the subjects of the educational process]. *Valeologiya – Valeology*, 12, 58-61[in Russian].
6. Artyuhova T. Yu. (2015), Adaptacionnye vozmozhnosti kak pokazatel psihologicheskogo zdorovya uchastnikov obrazovatel'nogo processa [Adaptation opportunities as an indicator of the psychological health of participants in the educational process]. *Sibirskij psihologicheskij zhurnal – Siberian Psychological Journal*, 13, 34–42 [in Russian].



**УДК: 351:37**

DOI: [https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-5\(20\)-44-55](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-5(20)-44-55)

**Грабовенко Наталія Валеріївна,**

*кандидат педагогічних наук, доцент, професор кафедри публічного адміністрування, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: +38 (050) 158 92 22, e-mail: natagrabovenko@ukr.net*

ORCID: 0000-0001-8896-1292

**Грабовенко Наталья Валериевна,**

*кандидат педагогических наук, доцент, профессор кафедр публичного администрирования, Межрегиональная Академия управления персоналом, 03039, г. Киев, ул. Фрометовская, 2, тел.: +38 (050) 158 92 22, e-mail: natagrabovenko@ukr.net*

ORCID: 0000-0001-8896-1292

**Hrabovenko Natalia Valeriyivna,**

*Candidate of Pedagogic Sciences, docent, Professor of the Department of Public Administration, Interregional Academy of Personnel Management (IAPM), 03039, Kyiv, Str. Frometivska, 2, tel.: +38 (050) 158 92 22, e-mail: natagrabovenko@ukr.net*

*sonnel Management (IAPM), 03039, Kyiv, Str. Frometivska, 2, tel.: +38 (050) 158 92 22, e-mail: natagrabovenko@ukr.net*

ORCID: 0000-0001-8896-1292

---

## **ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ ОСВІТИ ЯК ПРІОРИТЕТНИЙ НАПРЯМ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ**

**Анотація.** Розглянуто основні підходи щодо забезпечення якості освіти як пріоритетного напрямку державної політики, що знайшли відображення у Національній стратегії розвитку освіти в Україні на період до 2021 р., а саме:

- розвиток системного підходу до державного управління якістю на базі міжнародних стандартів та принципів;
- розробка і впровадження інтегрованих систем державного управління;
- участь у міжнародних, національних, регіональних і галузевих конкурсах якості освіти;
- участь у міжнародних порівняльних дослідженнях якості освіти (TIMSS, PISA, PIRLS тощо);
- активне застосування комплексу методів та інструментів управління якістю.



З'ясовано, що до теперішнього часу залишається невизначеним єдиний підхід до розуміння сутності поняття “якість освіти”. Це пояснюється складністю самої категорії “якість”, різноманітністю тлумачення її складових, які впливають на якість; неузгодженістю у розумінні критеріїв якості освіти суб'єктами освітньої політики (державою, роботодавцями, здобувачами освіти, освітніми закладами тощо). Наведено існуючі у науковому обігу точки зору щодо змісту якості освіти.

Визначено найважливіші складові якості освіти, а саме: якість цінностей, цілей і норм; якість умов; якість процесу освіти, яку можна поділити на якість її змісту і якість технології освіти; якість результату освіти.

Розглянуто основні функції державного управління якістю: планування, забезпечення мотивації, контроль і покращення. Наголошено, що реалізація цих функцій є можливою за умов застосування комплексного підходу, який передбачає формування системи управління якістю.

Підкреслено, що основними принципами, на базі яких має створитися, підтримуватися у робочому стані та постійно вдосконалюватися система управління якістю закладів вищої освіти, є: орієнтація на споживача освітніх послуг, відповідальність керівництва, компетентність педагогічного та науково-педагогічного складу, процесуальний підхід, системний підхід до управління якістю, моніторинг якості, прийняття рішень на підставі задокументованих фактів (інформації), взаємовигідні стосунки із партнерами.

**Ключові слова:** якість, якість освіти, державне управління якістю освіти, моніторинг якості, принципи управління якістю освіти.

## **ОБЕСПЕЧЕНИЕ КАЧЕСТВА ОБРАЗОВАНИЯ КАК ПРИОРИТЕТНОЕ НАПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ**

**Аннотация.** Рассмотрены основные подходы по обеспечению качества образования как приоритетного направления государственной политики, которые нашли отражение в Национальной стратегии развития образования в Украине на период до 2021 г., а именно:

- развитие системного подхода к государственному управлению качеством на базе международных стандартов и принципов;
- разработка и внедрение интегрированных систем государственного управления;
- участие в международных, национальных, региональных и отраслевых конкурсах качества образования;
- участие в международных сравнительных исследованиях качества образования (TIMSS, PISA, PIRLS и т. п.);
- активное применение комплекса методов и инструментов управления качеством.

Установлено, что до настоящего времени не существует единого подхода к пониманию сущности понятия “качество образования”. Это объясняется сложностью самой категории “качество”, разнообразием толкования состав-

ляющих, которые управляют качеством; несогласованностью в понимании критериев качества образования субъектами образовательной политики (государством, работодателями, учащимися, образовательными учреждениями и т. д.). Приведены существующие в научном обороте мнения относительно содержания качества образования.

Определены важнейшие составляющие качества образования, а именно: качество ценностей, целей и норм; качество условий; качество процесса образования, которое можно разделить на качество содержания образования и качество технологии образования; качество результата образования.

Рассмотрены основные функции государственного управления качеством: планирование, обеспечение мотивации, контроль и улучшение. Отмечено, что реализация этих функций возможна при условии применения комплексного подхода, который предусматривает формирование системы управления качеством.

Подчеркнуто, что основными принципами, на базе которых должна быть создана, поддерживаться в рабочем состоянии и постоянно совершенствоваться система управления качеством, являются следующие: ориентация на потребителя образовательных услуг, ответственность руководства учебных заведений, компетентность педагогического и научно-педагогического состава, процессуальный подход, системный подход к управлению качеством, мониторинг качества, принятие решений на основании фактов (информации), взаимовыгодные отношения с партнерами.

**Ключевые слова:** качество, качество образования, государственное управление качеством образования, мониторинг качества образования, принципы управления качеством образования.

## ENSURING QUALITY OF EDUCATION AS A PRIORITY AREA OF PUBLIC POLICY

**Abstract.** The authors claim that “populism” as a phenomenon becomes the a**Abstract.** The article considers the main approaches to ensuring the education quality as a priority direction of public policy, which were reflected in the National Strategy for the Development of Education in Ukraine for the period up to 2021, namely:

- development of a systematic approach to public quality management based on international standards and principles;
- development and implementation of integrated public administration systems;
- participation in international, national, regional and sectoral competitions of educational quality;
- participation in international comparative studies of educational quality (TIMSS, PISA, PIRLS, etc.);
- active use of a set of methods and tools of quality management.

It is found that the only approach to understanding the essence of the “quality of education” concept remains unclear to date. This is explained by the complexity

of the category “quality” itself, the diversity of interpretations of its components that control quality; inconsistency in the understanding of the education quality criteria by the subjects of educational policy (the state, employers, recipients of education, educational institutions, etc.). The views on the meaning of the education quality in the scientific circulation are summarized in the following paragraphs. The article concentrates on the views on the education quality meaning in the scientific circulation.

The most important components of the quality of education are defined, namely: quality of values, goals and norms; quality of conditions; the quality of the education process, which can be divided into the quality of its content and the quality of educational technology; quality of education result.

The basic functions of public quality management are: to plan, to maintain motivation, to control and to improve. It is emphasized that the implementation of these functions is possible under the conditions of applying a comprehensive approach, which involves the formation of a quality management system.

It is emphasized that the basic principles on which the quality management system of higher education institutions should be created, maintained in working condition and constantly improved are the following: orientation on the recipients of educational services, responsibility of management, competence of pedagogical and scientific-pedagogical staff, procedural approach, systematic approach to quality management, quality monitoring, decision-making based on documented facts, mutually beneficial relationships with partners.

**Keywords:** quality, quality of education, state education quality management, monitoring of education quality, principle of education quality management.

---

**Постановка проблеми.** На думку багатьох зарубіжних, вітчизняних вчених та освітніх керівників, ХХІ ст. стане століттям якості у всіх її виявах: від якості праці та продукту до якості життя. Сьогодні якість пронизує практично усі сфери життєдіяльності людини і є головним фактором соціального устрою, має фундаментальне значення для розуміння сутності людського буття, для розвитку духовної культури суспільства. Не випадково якість продукції та послуг в останні роки стала характеристикою високоефективної праці, джерелом національного багатства, ознакою розвиненої економіки, а

якість життя визнано міжнародним співтовариством однією з найважливіших ознак, що визначають рівень розвитку держави.

Однією з найважливіших складових якості життя виступає освіта. Багато країн світової спільноти вважає, що саме освіта забезпечує розвиток суспільства. Тому особливу роль набувають проблеми вдосконалення вже наявних підходів до державного управління якістю освіти всіх рівнів у сучасних соціокультурних умовах.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Питання забезпечення якості освіти досліджували К. Ісікава, В. Качалов, В. Кальней, О. Конон-

ко, Е. Коротков, Т. Лукіна, В. Нуджін, М. Поташник, В. Панасюк, Н. Селезньова, С. Шишов та ін. Окремі аспекти державного управління якістю освіти висвітлювали Ж. Делор, Дж. Харрінгтон, В. Хутмахер, А. Шляйхер.

**Мета статті** — визначити основні підходи щодо забезпечення якості освіти як пріоритетного напрямку державної політики.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Забезпечення високої якості освіти на підставі збереження її фундаментальності та відповідності актуальним і перспективним потребам особистості, суспільства і держави є головним завданням державної освітньої політики. Дане положення знайшло відображення у Національній стратегії розвитку освіти в Україні на період до 2021 р., схваленої Указом Президента України від 25.06.2013 р. № 344/2013. Мета модернізації полягає у створенні механізму стійкого розвитку системи освіти на підставі:

- забезпечення державних гарантій доступності якісної, конкурентоспроможної освіти відповідно до вимог інноваційного сталого розвитку суспільства, економіки;

- забезпечення особистісного розвитку людини згідно з її індивідуальними здібностями, потребами на підставі навчання впродовж життя;

- створення умов для підвищення якості повної загальної середньої, професійно-технічної та вищої освіти;

- забезпечення системи освіти висококваліфікованими кадрами, їх підтримка державою і суспільством;

- вдосконалення системи національного моніторингу та оцінювання якості освіти;

- спрямованості на гуманізацію, екологізацію та інформатизацію системи освіти, впровадження в освітній процес інноваційних та інформаційно-комунікаційних технологій;

- управління розвитком освіти на базі розподілу відповідальності між суб'єктами освітньої політики; вдосконалення механізмів залучення до управління освітою та її оновлення інституцій громадянського суспільства, громадськості тощо [1].

Вирішення перелічених завдань багато в чому пов'язано з вивченням інноваційних підходів до державного управління якістю у сфері освіти.

До основних підходів можуть бути віднесені:

- розвиток системного підходу до державного управління якістю на базі міжнародних стандартів та принципів;

- розробка і впровадження інтегрованих систем державного управління;

- участь у міжнародних, національних, регіональних і галузевих конкурсах якості освіти;

- участь у міжнародних порівняльних дослідженнях якості освіти (TIMSS, PISA, PIRLS тощо);

- активне застосування комплексу методів та інструментів управління якістю: статистичних методів, самооцінки діяльності закладів освіти, методу “розгортання функції якості”, системи збалансованих показників тощо [2].

Перш, ніж перейти до розгляду необхідності, сутності та можливостей

реалізації даних підходів у сфері освіти, необхідно розкрити зміст самого поняття “якість освіти”. До сьогодні є невизначеним єдиний підхід до розуміння сутності цього поняття. Різноманітність трактовок змісту якості освіти пояснюється складністю самої категорії “якість”, різним тлумаченням поняття “освіта”, її складових, які управляють якістю; неузгодженістю у розумінні якості освіти суб’єктами освітньої політики (державою, роботодавцями, здобувачами освіти, освітніми закладами тощо).

На думку американського фахівця в галузі управління якістю Дж. Харрінгтона: “Якість — річ кумедна. Всі про неї говорять, всі з нею живуть, і кожен гадає, що знає, що це таке. Але лише деякі розуміють, що вона означає” [3].

У табл. 1. наведені деякі з визначень поняття “якість освіти”.

Ці визначення не вичерпують існуючі в сучасних умовах точки зору

щодо змісту якості освіти. Це різноманіття можна об’єднати у такі групи:

1. Якість освіти як абсолютна оцінка. У цьому значенні якість освіти виступає синонімом досконалості; являє собою абсолютну ознаку відповідності певним вимогам. Згідно з цим підходом якість освіти складно виміряти, тому що “досконалисть” є категорією абстрактною і суб’єктивною. Тому даний підхід в останні роки не є поширеним.

2. Якість освіти як сукупність властивостей. У цьому значенні якість освіти є похідною від будь-якого вимірюваного кількісного параметра освітньої послуги. Однак цей підхід є занадто вузьким, оскільки не відображає значущість освітньої послуги для її споживача.

3. Якість освіти як відповідність призначенню. Згідно з цим трактуванням, якість характеризує здатність освіти виконувати свої соціальні функції.

Таблиця 1

**Підходи до визначення поняття “якість освіти”**

<b>Автор</b>	<b>Визначення поняття</b>
С. Шишов, В. Кальней [4]	Соціальна категорія, яка визначає стан та результативність процесу освіти у суспільстві, її відповідність потребам суспільства у розвитку і формуванні громадянських і професійних компетентностей особистості
М. Поташник, В. Нуждін, В. Панасюк, К. Ісікава, Н. Селезньова та ін. [5]	Ступінь задоволеності потреб та досягнення певних норм, стандартів, цілей (особистості, суспільства, держави), що нормативно затверджені
В. Качалов, Т. Лукіна та ін. [6]	Сукупність властивостей освіти, що зумовлює її здатність задовольняти потреби суспільства у сфері підготовки кваліфікованих фахівців, які володіють необхідними особистісними здібностями та кваліфікацією
О. Кононко [7]	Збалансована відповідність певного освітнього рівня (загальної середньої, професійно-технічної, вищої тощо) численним потребам, цілям, умовам, затвердженим освітніми нормами і стандартами, що встановлюються для виявлення причин порушення цієї відповідності та управління процесом поліпшення встановленої якості

4. Якість освіти як відповідність стандартам. Даний традиційний (нормований) підхід довгий час найбільш широко використовувався у сфері освіти. Згідно з цим підходом якість освіти визначається як відповідність вимогам і умовам державних освітніх стандартів.

5. Якість освіти як об'єкт управлінського впливу. У цій характеристиці якість освіти розглядається одночасно з позицій якості освітньої системи, якості освітнього процесу (як процесу споживання наданих освітніх послуг) та якості особистості випускника як результат діяльності освітньої системи за показниками його освіченості та сформованості суспільно значущих цінностей [5].

6. Якість освіти як ступінь задоволення потреб споживачів та інших зацікавлених сторін. Саме цей підхід набуває актуальності в сучасних ринкових умовах. Таке визначення поняття “якості” фактично було запозичене з виробничої сфери і поширене на сферу освіти. Формування ринку освітніх послуг, поява конкуренції між закладами освіти призвело до необхідності чіткої орієнтації на споживачів освітніх послуг. Поняття якості освіти як ступеня за-

доволеності потреб споживачів та інших зацікавлених сторін багато в чому схоже з визначенням якості, що міститься у міжнародних стандартах ISO серії 9000 версії 2008 (МС ISO серії 9000: 2008), що визначають якість як ступінь, з якою сукупність власних характеристик об'єкта задовольняє потреби [8]. Виходячи з такого трактування якості, найбільш змістовним, на наш погляд, є підхід, запропонований Міністерством освіти і науки України, за яким, зокрема, якість вищої освіти трактується як комплекс характеристик освітнього процесу, що визначають послідовне та практично ефективне формування компетентності та професійної свідомості. Це певний рівень знань і вмінь, розумового, фізичного й морального розвитку, якого досягли випускники освітнього закладу відповідно до запланованих цілей навчання і виховання. [9].

Найважливіші складові якості освіти наведені на рис. 1.

*Якість цінностей, цілей і норм* визначає той рівень, стосовно якого вимірюється якість освітніх послуг, навчання і освіти і який відображає потреби різних груп споживачів — як самих здобувачів освіти, потенцій-

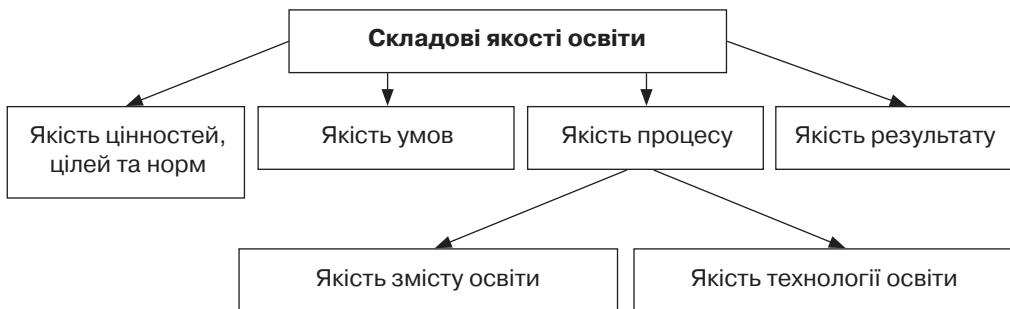


Рис. 1. Складові якості освіти



них роботодавців, економіки країни і суспільства загалом, так і освітян.

*Якість умов* характеризується рівнем матеріально-технічної бази, соціальною інфраструктурою освітнього закладу; кваліфікацією педагогічного та науково-педагогічного складу; інтелектуального потенціалу учнів та студентів тощо.

*Якість процесу освіти* можна поділити на якість її змісту і якість технології освіти. *Якість змісту освіти* відображає рівень навчально-методичного забезпечення, зміст освітніх програм і робочих програм дисциплін. *Якість технології освіти* визначає ступінь використання в освітньому процесі сучасних технологій.

*Якість результату освіти* відображає, на наш погляд, визначення, дане Е. Коротковим. На думку науковця, “якість освіти — це комплекс характеристик професійної свідомості, що визначають здатність фахівця успішно здійснювати професійну діяльність відповідно до потреб економіки на сучасному етапі” [5].

Отже, державне управління якістю освіти передбачає управління всіма її складовими.

Управління якістю освіти — це діяльність, спрямована на виконання

вимог до якості, що пред’являються з боку споживачів та інших зацікавлених сторін. Найважливішими функціями управління якістю є планування, забезпечення мотивації, контроль і покращення. Їх взаємозв’язок представлено на рис. 2.

*Планування якості* у закладі освіти — це процес встановлення цілей у галузі якості освітньої діяльності, визначення необхідних операційних процесів і відповідних ресурсів для їх досягнення.

*Забезпечення якості* — діяльність, пов’язана із формуванням необхідного організаційного механізму управління якістю освіти.

*Мотивація якості* — процес, спрямований на підвищення зацікавленості педагогічних та науково-педагогічних кадрів закладу освіти у забезпеченні та покращенні якості.

*Контроль якості* — діяльність, спрямована на забезпечення відповідності умов, змісту, результатів навчання потребам здобувачів освітніх послуг, роботодавців, суспільства тощо.

*Покращення якості* — процес, орієнтований на забезпечення здатності закладу освіти задовольняти потреби в якості освіти і характеризує рівень

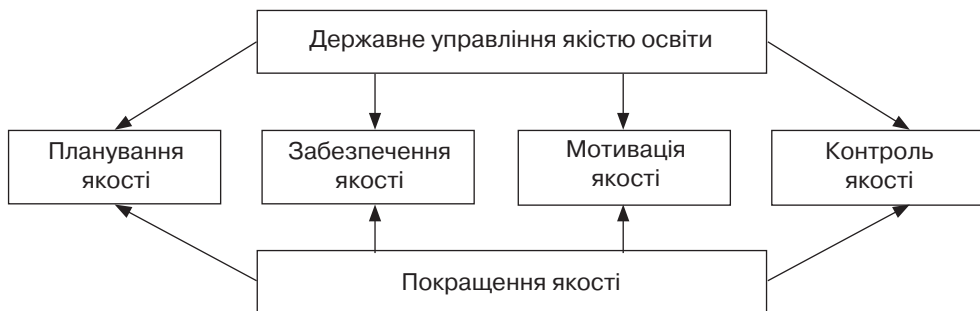


Рис. 2. Функції управління якістю освіти

впровадженості різних видів інновацій в освітню діяльність.

Реалізація перелічених функцій є можливою лише за умов застосування комплексного підходу, який передбачає формування системи управління якістю.

Необхідність впровадження такої системи зумовлено низкою обставин, найважливішими з яких є:

1. Інтернаціоналізація освіти, її функціонування у загальному європейському освітньому просторі. Україна підписала Болонську декларацію, в якій, зокрема, наголошується на необхідності подальшого розвитку системи забезпечення якості на рівні закладів вищої освіти, національному і європейському рівнях. У комюніке конференції міністрів, відповідальних за вищу освіту “Створення загальноєвропейського простору вищої освіти”, що відбулася в Берліні 19 вересня 2003 р., підкреслюється, що відповідно до принципу інституційної автономії, основна відповідальність за забезпечення якості підготовки лежить на кожному із закладів вищої освіти.

У зв'язку з цим перед українськими закладами вищої освіти гостро постала проблема входження у світовий освітній простір за міжнародними стандартами якості. Однак при цьому виникають складності, одна з яких пов'язана з необхідністю авторитетного підтвердження відповідності якості наданих освітніх послуг. Певним вирішенням цієї ситуації є впровадження і подальша сертифікація системи менеджменту якості освітніх закладів на відповідність вимогам міжнародних стандартів ІСО 9001-2008. У західних країнах

сертифікат відповідності цьому стандарту є визнанням того, що система управління закладом освіти базується на застосуванні ефективних методів і засобів для забезпечення якості освітніх послуг.

2. Посилення конкуренції між закладами вищої освіти на ринку освітніх послуг. Дане положення загострюють два моменти:

- по-перше, у 90-х роках ХХ ст. у відповідь на зростаючий попит на здобуття вищої освіти було відкрито велику кількість закладів, насамперед, приватної форми власності;

- по-друге, демографічна ситуація, яка склалася в Україні на сьогодні є такою, що за прогнозом фахівців число місць в існуючих ВНЗ зрівняється, а може й перевищити кількість випускників середніх шкіл. У зв'язку з цим якість підготовки фахівців стає одним із ключових чинників конкурентоспроможності закладів вищої освіти.

3. Перехід до комплексного оцінювання діяльності закладів вищої освіти, що поєднує процедури ліцензування, атестації, державної акредитації на базі затвердженого переліку показників діяльності закладів вищої освіти, містить, зокрема, показники наявності й ефективності функціонування внутрішньої системи управління якістю.

4. Ефективно діюча система управління якістю дає можливість впорядкувати документообіг на всіх етапах освітнього процесу, виключити дублювання окремих функцій, чітко визначити ресурси, результати освітнього процесу, постійно вдосконалювати діяльність закладу вищої

освіти, виходячи з інтересів споживачів освітніх послуг.

Ці обставини призвели: по-перше, до розширення в закладах вищої освіти напрямів діяльності щодо створення і впровадження внутрішніх систем управління якістю, побудованих із застосуванням різних підходів. Тому актуальною сьогодні постає задача розробки державою єдиного підходу до формування системи управління якістю у закладі вищої освіти.

Метою створення системи управління якістю закладів вищої освіти є

забезпечення їх стійких конкурентних переваг на ринку освітніх послуг відповідно до місії і державної освітньої політики стосовно якості.

Основні принципи, на базі яких має бути створена, підтримуватися у робочому стані і постійно вдосконалюватися система управління якістю закладів вищої освіти наведені у табл. 2. Дані принципи у цілому збігаються із базовими принципами загального управління якістю, наведеними у міжнародних стандартах ISO серії 9001 версії 2008 (МС ISO серії 9001: 2008) [8].

Таблиця 2

**Принципи управління якістю освіти**

<b>Принцип</b>	<b>Зміст принципу</b>
Орієнтація на споживача освітніх послуг	Заклади вищої освіти мають задовольняти потреби споживачів освітніх послуг (держави, роботодавців, студентів) та інших зацікавлених сторін і сприяти, щоб якість цих послуг відповідала їхнім очікуванням
Відповідальність керівництва	Керівництво закладу вищої освіти встановлює єдині цілі, створює механізм їх досягнення. Керівництво створює середовище, в якому науково-педагогічний склад може бути повністю залучений у процес досягнення цілей освітньої установи
Компетентність педагогічного та науково-педагогічного складу	Педагогічний та науково-педагогічний склад на всіх рівнях є основою діяльності освітнього закладу, і його залучення до процесу управління якістю дає змогу використовувати професійні здібності на користь освітньої установи
Процесуальний підхід	Ефективним способом досягнення результатів є управління ресурсами і видами діяльності як процесами із застосуванням методології “Плануйте – Робіть – Перевіряйте – Дійте” (Plan-Do-Check-Act – PDCA) [8]
Системний підхід до управління якістю	Виявлення, розуміння і управління системою взаємозалежних процесів для досягнення цілей у сфері якості сприяє підвищенню результативності та ефективності діяльності закладу освіти
Моніторинг якості	Незмінною метою діяльності закладу освіти є постійний моніторинг якості
Прийняття рішень на підставі задокументованих фактів (інформації)	Ефективні рішення ґрунтуються на аналізі фактів та інформації, що передбачає створення дієвої системи збору та аналізу інформації про всі аспекти діяльності освітньої установи і про її взаємини із “зовнішнім середовищем”
Взаємовигідні стосунки із партнерами	Здатність закладу освіти та його партнерів створювати цінності підвищується на підставі взаємовигідних стосунків

Представлені у табл. 2 принципи можуть реалізовуватися відповідно до різних рівнів управління якістю освіти у закладах вищої освіти.

Окрім того, освітня діяльність закладу вищої освіти є, за своєю сутністю, поліструктурною системою. Тому якість освіти має визначатися якістю всієї сукупності зазначених процесів. Виходячи з цього, вирішення завдання багатокритеріального оцінювання якості освіти стає занадто складною проблемою, що потребує розробки багаторівневих показників. Це є пріоритетним завданням державної освітньої політики. На даний час оцінювання якості освіти передбачається у двох напрямках: зовнішнє оцінювання результатів освітньої діяльності закладу вищої освіти зацікавленими сторонами та внутрішнє оцінювання, що визначається ефективністю функціонування внутрішньої системи забезпечення якості [11].

Міжнародна практика показує, що якість освіти можна оцінити за певними показниками (індикаторами). Найпоширенішими системами освітніх індикаторів є: Освітні індикатори Ради з освіти Європейського Союзу; Освітні індикатори Міжнародного Консультативного Форуму з освіти для усіх; Освітні індикатори ЮНЕСКО тощо. Окрім освітніх показників входять як складові інтегрованого оцінювання суспільного розвитку держави до різних моніторингових систем, зокрема так званий індекс людського розвитку (Human Development Index), який використовується у звітах ООН та індикатори світового розвитку (World

Development Indicators), які визначає Світовий банк.

**Висновки.** Відсутність теоретико-методологічного вирішення проблеми державного управління якістю освіти спричинює невирішеність проблем у практичних розробках цього питання. До перспектив подальших розвідок у цьому напрямі ми відносимо концептуальне обґрунтування процесу державного управління якістю освіти.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

---

1. Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року: Указ Президента України від 25 червня 2013 р. № 344/2013 [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/344/2013>
2. Про освіту: Закон України від 5 вересня 2017 р. № 2145-VIII [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>
3. Харрінгтон Дж. Х. Управление качеством в американских корпорациях : монография / Дж. Х. Харрінгтон. М. : Экономика, 1990. 272 с.
4. Шишов С. Е., Кальней В. А. Мониторинг качества образования в школе. М., 1998.
5. Коротков Е. Концепція якості освіти [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://ru.osvita.ua/school/method/1342/>
6. Лукіна Т. О. Якість освіти // Енциклопедія освіти / Акад. пед. наук України; Голов. ред. В. Г. Кремень. К.: Юрінком Інтер, 2008. С. 1017–1018.
7. Педагогический энциклопедический словарь / гл. ред. Б. М. Бим-Бад. М., 2002.

8. Международный стандарт ISO 9001:2008. Системы менеджмента качества. Требования [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://certin.org/wp-content/uploads/2016/10/ISO-9001-2008.pdf>
9. Офіційний сайт Міністерства освіти і науки України [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://mon.gov.ua/ua/tag/yakist-osviti>
10. Словник навчально-педагогічних понять і термінів: метод. посіб. / Л. П. Вовк, Г. Д. Панченко, О. С. Падалка. К., 2001.
11. Створено Державну службу якості освіти України – рішення уряду. Новини. 2017 р. 6 груд. // Офіц. сайт М-ва освіти і науки України [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://mon.gov.ua/ua/news/stvorenoderzhavnu-sluzhbu-yakosti-osviti-ukrayini-rishennya-uryadu>

## REFERENCES

1. Ukaz Prezidenta Ukrainy vid 25 cherv. 2013 r. № 344/2013 “Pro Natsionalnu stratehiiu rozvytku osvity v Ukraini na period do 2021 roku” [Decree № 344/2013 of the President of Ukraine of 25 June 2013 “On national education development strategy for the period up to 2021”. (2013, June 25) Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/344/2013>. [in Ukrainian]
2. Zakon Ukrainy Pro osvitu : pryiniaty 5 veres. 2017 r. № 2145-VIII [Law of Ukraine on education from September 5 2017, № 2145-VIII]. (2017, September 5). Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2145-19> [in Ukrainian]
3. Harrington J. H. (1990). *Upravlenie kachestvom v amerykanskih korporatsiyakh* [Quality management in American corporations]. Moscow: Ekonomika [in Russian].
4. Shishov S. E., Kalnei V. A. (1998). *Monitorinh kachestva obrazovaniia v shkole* [Education quality monitoring in school]. Moscow [in Russian].
5. Korotkov E. *Kontseptsiia yakosti osvity*. [Conception of education quality] Retrieved from <http://ru.osvita.ua/school/method/1342/> [in Ukrainian]
6. Lukina T. O. (2008). *Yakist osvity* [Education quality]. Entsyklopediia osvity – Education encyclopedia. V.G. Kremen (Ed.). Kyiv: Yurinom Inter [in Ukrainian]
7. Bim-Bad B. M. (Eds.). (2002). *Pedahohicheskii entsyklopedicheskii slovar* [Pedagogic encyclopedic dictionary]. Moscow: Prohres [in Russian].
8. Sistemy mendzhmenta kachestva. Trebovaniia [Education management systems. Requirements]. (2008). *International standard ISO 9001: 2008*. Retrieved from <http://certin.org/wp-content/uploads/2016/10/ISO-9001-2008.pdf> [in Russian]
9. Ofitsiynyi sait Ministerstva osvity i nauky Ukrainy [The official site of Ministry of Education and Science of Ukraine]. [mon.gov.ua/ua/tag/yakist-osviti](https://mon.gov.ua/ua/tag/yakist-osviti) Retrieved from <https://mon.gov.ua/ua/tag/yakist-osviti> [in Ukrainian].
10. Vovk L. P., Panchenko H. D., Padalka O. S. (2001). *Slovyk navchalno-pedahohichnykh poniat i terminiv. Metodychnyi posibnyk* [Dictionary of scientific-pedagogical concepts and terms. The Handbook]. Kyiv [in Ukrainian].
11. Stvoreno Derzhavnu sluzhbu yakosti osvity Ukrainy – rishennia uriadu. Novyny. 2017. 6 hrud. [The Public Service of education quality of Ukraine was created on 6 December 2017] *Ofits. sait Ministerstva osvity i nauky Ukrainy – The official site of Ministry of Education and Science of Ukraine*. Retrieved from <https://mon.gov.ua/ua/news/stvorenoderzhavnu-sluzhbu-yakosti-osviti-ukrayini-rishennya-uryadu> [in Ukrainian].



**УДК:** 35:172.4

**DOI:** [https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-5\(20\)-56-66](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-5(20)-56-66)

**Дмитрук Сергій Федорович,**  
*аспірант, кафедра публічного адміністрування, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: 044 503 63 29, e-mail: sergey.dmytruk@ukr.net*

*ORCID: 0000-0002-0574-8208*

**Дмитрук Сергей Федорович,**  
*аспірант, кафедра публічного адміністрування, Межрегіональная Академия управления персоналом, 03039, Киев, ул. Фрометовская, 2, тел.: 044 503 63 29, e-mail: sergey.dmytruk@ukr.net*

*ORCID: 0000-0002-0574-8208*

**Dmytruk Sergey Fedorovich,**  
*postgraduate student, department of public administration, Interregional academy of*

*personnel management, 03039, Kyiv, Str. Frometivska, 2, tel.: 044 503 63 29, e-mail: sergey.dmytruk@ukr.net*

*ORCID: 0000-0002-0574-8208*

---

## **АНАЛІЗ ЗАГРОЗ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ**

**Анотація.** Для протидії загрозам системі державного управління і мінімізації їх впливу на національну безпеку України необхідно, насамперед, провести їх аналіз і оцінку. Існуючі підходи до оцінки зазначених загроз не передбачають їх комплексного розгляду за інформаційним, кібернетичним та корупційним напрямками.

Актуальність зазначеного напряму полягає у необхідності забезпечення належного рівня інформаційної та кібернетичної безпеки функціонування електронних комунікацій та державних електронних інформаційних ресурсів за сучасними можливостями інформаційних технологій, використання яких дають змогу: розширити свободу і можливості людей, створити новий глобальний інтерактивний ринок інтелектуальної власності, стимулювати відповідальність та ефективність роботи влади, активізувати залучення громадян до управління державою та вирішення питань місцевого самоврядування, забезпечити публічність та прозорість влади, що, своєю чергою, сприятиме запобіганню корупції.



Запропоновано виокремити загрози системі державного управління в окрему категорію для забезпечення можливості їх подальшого аналізу, прогнозування, і вироблення політики протидії.

Визначено джерела, передумови та закономірності виникнення й прояву загроз, які впливають на систему державного управління у сфері державної безпеки. Розглянуто основні етапи процесу їх систематизації. Встановлено основні класифікаційні ознаки та розроблено багатокритеріальну класифікацію загроз системі державного управління на підставі ієрархічного аналізу. Виокремлено ключові загрози даній системі, що впливають на всі сфери національної безпеки України.

Протягом проведеного дослідження виявлено комплексний характер загроз системі державного управління, що, своєю чергою, потребує вироблення комплексних підходів до їх нейтралізації. Тому для забезпечення функціонування системи державного управління передбачається впровадження системи раннього виявлення та попередження ключових загроз, що сприятиме виробленню найпродуктивніших способів протидії таким загрозам.

**Ключові слова:** загрози, державна безпека, система державного управління, національна безпека України.

## **АНАЛИЗ УГРОЗ ГОСУДАРСТВЕННОМУ УПРАВЛЕНИЮ В СФЕРЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

**Аннотация.** Для противодействия угрозам системе государственного управления и минимизацию их влияния на национальную безопасность Украины необходимо, прежде всего, провести их анализ и оценку. Существующие подходы к оценкам указанных угроз не предполагают их комплексного рассмотрения по информационному, кибернетическому и коррупционному направлениям.

Актуальность данного направления заключается в необходимости обеспечения надлежащего уровня информационной и кибернетической безопасности функционирования электронных коммуникаций и государственных электронных информационных ресурсов наряду с современными возможностями новейших информационных технологий, использование которых позволяет: расширить свободу и возможности людей, создать новый глобальный интерактивный рынок интеллектуальной собственности, стимулировать ответственность и эффективность работы власти, активизировать привлечение граждан к управлению государством и решениям вопросов местного самоуправления, обеспечить публичность и прозрачность власти, что, в свою очередь, будет способствовать предотвращению коррупции.

Предлагается выделить угрозы системе государственного управления в отдельную категорию для обеспечения возможности их дальнейшего анализа, прогнозирования и разработку политики противодействия.

Определены источники, предпосылки и закономерности возникновения и проявления угроз, влияющих на систему государственного управле-

ния в сфере государственной безопасности. Рассмотрены основные этапы процесса их систематизации. Установлены основные классификационные признаки и разработана многокритериальная классификация угроз системе государственного управления на основе иерархического анализа. Выделены ключевые угрозы данной системы, которые имеют влияние на все сферы национальной безопасности Украины.

В течение проведенного исследования определен комплексный характер угроз системе государственного управления, что, в свою очередь, требует разработки комплексных подходов по их нейтрализации. Поэтому для обеспечения функционирования системы государственного управления предполагается внедрение системы раннего выявления и предупреждения ключевых угроз, которая будет способствовать выработке наиболее эффективных способов противодействия таким угрозам.

**Ключевые слова:** угрозы, государственная безопасность, система государственного управления, национальная безопасность Украины.

## **ANALYSIS OF THE THREAT OF GOVERNMENT IN THE FIELD OF NATIONAL SECURITY**

**Abstract.** In order to counter threats to the public administration system and minimize their impact on Ukraine's national security, it is first of all necessary to analyze and evaluate them. Existing approaches to the assessment of these threats do not involve their comprehensive consideration in the following areas: informative, cybernetic and corrupt.

The urgency of this direction is the need to ensure the proper level of informational and cyber security for the functioning of electronic communications and state electronic information resources, along with the modern capabilities of the latest information technologies, which allow: expanding the freedom and capabilities of people, create a new global interactive market for intellectual property, stimulate accountability and efficiency of the government, to intensify the involvement of citizens in the administration of the state and to resolve issues of local self-government, which in turn will help to prevent corruption.

The author proposes to allocate threats to the public administration system into a separate category to allow their further analysis, forecasting, and development of counteraction policy.

The purpose of the study is to characterize (analyze) key threats to the public administration system in the field of national security.

The article identifies the sources, prerequisites and patterns of the emergence and manifestation of threats that affect the public administration in the field of public security. The main stages of the systematization process are considered. The main classification features are identified and multicriteria classification of threats to the public administration system is developed based on hierarchical analysis. The key threats to this system, which have an impact on all areas of Ukraine's national security, are highlighted.

The research revealed the complex nature of threats to the public administration, which in turn requires the development of integrated approaches to their neutralization.

Therefore, in order to ensure the functioning of the public administration system, it is envisaged to introduce an early detection and prevention system for key threats, which involves developing the most productive ways of counteracting such threats.

**Keywords:** threats, state security, public administration system, national security of Ukraine.

---

**Постановка проблеми.** У сучасних умовах безпека системи державного управління у сфері національної безпеки України (далі – система державного управління (СДУ) стає щораз більш багатоаспектним поняттям. Пов'язано це, насамперед, із двома протилежними за змістом процесами, які притаманні зараз для світової соціально-економічної і політичної системи – глобалізацією та регіоналізацією.

Вироблення концептуальних засад та розроблення дієвого механізму забезпечення безпеки системи державного управління, спрямованого на уникнення загроз та мінімізацію їх впливу на національну безпеку України загалом, дає змогу комплексно підійти до вирішення зазначеної проблеми за напрямками: інформаційним, кібернетичним, корупційним.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Дослідженню процесів державного управління у сфері національної безпеки України присвячені роботи Л. Артюшина, В. Горбуліна, В. Желіховського, В. Жукова, А. Качинського, В. Ліпкана, Ю. Максименка, А. Манойла, А. Петренка, В. Почепцова, Г. Перепелиці, В. Телелима, Д. Фролова, І. Храбана та ін.

У працях зазначених учених переважає комплексний підхід до розгляду загроз національній безпеці України загалом, або їх елементів за напрямками [1, 2–5]: інформаційних ресурсів (інформаційна війна проти України, відсутність цілісної комунікативної політики держави, уразливість об'єктів критичної інфраструктури до кібератак); економіки (кризові явища, виснаження фінансових ресурсів держави, зниження рівня життя населення); енергетики (спотворення ринкових механізмів в енергетичному секторі, недостатній рівень диверсифікації джерел постачання енергоносіїв та технологій; криміналізація та корумпованість енергетичної сфери, надієва політика енергоефективності); екології (високий рівень техногенного навантаження на територію України, негативні екологічні наслідки Чорнобильської катастрофи, надмірний обсяг відходів виробництва та споживання).

Наряду із цим загрози системі державного управління не виділяються в окрему категорію і є невід'ємною складовою ризиків для національної безпеки України [6, 7–10], що значно ускладнює аналіз, прогнозування і

вироблення політики протидії зазначеним загрозам.

Протягом проведеного дослідження автором визначені ключові загрози системі державного управління державної безпеки, виявлений їх взаємозв'язок з ризиками для національної безпеки України та визначено комплексний характер зазначених загроз СДУ.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Основою функціонування системи державного управління є використання певної інформаційної комунікації для забезпечення численних прямих та зворотних зв'язків [11] між суб'єктами (органами виконавчої влади) і об'єктами управління (сферами та галузями суспільного життя, що перебувають під організуючим впливом держави). Інноваційні підходи до реалізації СДУ передбачають використання новітніх інформаційних технологій, формування відкритого та вільного кіберпростору, що, своєю чергою, розширює свободу і можливості людей, збагачує суспільство, створює новий глобальний інтерактивний ринок ідей, досліджень та інновацій, стимулює відповідальну та ефективну роботу влади і активне залучення громадян до управління державою та вирішення питань місцевого значення, забезпечує публічність та прозорість влади, сприяє запобіганню корупції (наприклад, порушенням з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування Конституції і законів України [6], прав і свобод людини і громадянина, у тому числі при проведенні виборчих кампаній). Отже, найближчі перспективи запровадження електронного урядування

вимагають забезпечення розвитку та безпеки кіберпростору, гарантування безпеки й сталого функціонування електронних комунікацій та державних електронних інформаційних ресурсів [8].

Серед основних загроз СДУ України слід виокремити три складові: інформаційну (ведення інформаційної війни проти України, відсутність цілісної комунікативної політики держави, недостатній рівень медіа-культури суспільства), кібернетичну (комп'ютерна злочинність та комп'ютерний тероризм; уразливість об'єктів критичної інфраструктури, державних інформаційних ресурсів до кібератак; фізична і моральна застарілість системи охорони державної таємниці та інших видів інформації з обмеженим доступом) та корупційну (слабкість, дисфункціональність, застаріла модель публічних інститутів; депрофесіоналізація та деградація державної служби, здійснення державними органами діяльності в корпоративних та особистих інтересах, що призводить до порушення прав, свобод і законних інтересів громадян та суб'єктів господарської діяльності).

Розглянемо більш детально вплив ключових загроз СДУ на сфери національної безпеки (НБ) України (таблиця).

Отже, зазначені ключові загрози СДУ впливають на всі сфери НБ України [6], мають комплексний характер (інформаційна: цілеспрямоване створення інформаційних ресурсів, які дискредитують дії влади України, маніпулювання суспільною свідомістю, проведення інформаційно-психологічних операцій з бо-

**Класифікація загроз, які впливають на СДУ у сфері НБ України**

<b>Ключова загроза СДУ</b>	<b>Загроза для НБ України [6, ст. 7]</b>
1	2
<b><i>Зовнішньополітична сфера</i></b>	
Інформаційна	Воєнно-політична нестабільність, регіональні та локальні війни (гібридні конфлікти, інформаційні війни) в різних регіонах світу, насамперед поблизу кордонів України
Кібернетична	Посягання на державний суверенітет України та її територіальну цілісність, територіальні претензії з боку інших держав [9, ст. 4]
Корупційна	Спроби втручання у внутрішні справи України з боку інших держав
<b><i>Сфера державної безпеки</i></b>	
Інформаційна	Прояви сепаратизму, намагання автономізації за етнічною ознакою окремих регіонів України. загроза посягань з боку окремих груп та осіб на державний суверенітет, територіальну цілісність, економічний, науково-технічний і оборонний потенціал України, права і свободи громадян
Кібернетична	Розвідувально-підривна діяльність іноземних спеціальних служб (кіберрозвідка, кібершпигунство); злочинна діяльність проти миру і безпеки людства, насамперед поширення міжнародного тероризму (кібертероризм)
Корупційна	Поширення корупції в органах державної влади, зрощення бізнесу і політики, організованої злочинної діяльності
<b><i>Воєнна сфера та сфера безпеки державного кордону України</i></b>	
Інформаційна	Поширення інформації про можливість застосування зброї масового ураження на сході України; дезінформація цивільного населення в районі проведення операції об'єднаних сил, що дискредитує дії державної влади
Кібернетична	Недостатня ефективність існуючих структур і механізмів забезпечення міжнародної безпеки (кібербезпеки) та глобальної стабільності
Корупційна	Небезпечне зниження рівня забезпечення військовою та спеціальною технікою та озброєнням нового покоління Збройних Сил України, інших військових формувань, що загрожує зниженням їх боєздатності; повільність у здійсненні та недостатнє фінансове забезпечення програм реформування Воєнної організації та оборонно-промислового комплексу України; незавершеність договірно-правового оформлення і недостатнє облаштування державного кордону України; незадовільний рівень соціального захисту військовослужбовців, громадян, звільнених з військової служби, та членів їхніх сімей
<b><i>Внутрішньополітична сфера</i></b>	
Інформаційна	Можливість виникнення конфліктів у сфері міжетнічних і міжконфесійних відносин, радикалізації та проявів екстремізму в діяльності деяких об'єднань національних меншин та релігійних громад; загроза проявів сепаратизму в окремих регіонах України
Кібернетична	Структурна та функціональна незбалансованість політичної системи суспільства, нездатність окремих її ланок до оперативного реагування на загрози національній безпеці (кіберзагрози)

1	2
Корупційна	Порушення з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування Конституції і законів України, прав і свобод людини і громадянина, у тому числі при проведенні виборчих кампаній, недостатня ефективність контролю за дотриманням вимог Конституції і виконання законів України
<b>Економічна сфера</b>	
Інформаційна	Нестабільність у правовому регулюванні відносин у сфері економіки, у тому числі фінансової (фіскальної) політики держави
Кібернетична	Відсутність ефективної програми запобігання фінансовим кризам
Корупційна	Зниження інвестиційної та інноваційної активності і науково-технічного та технологічного потенціалу, скорочення досліджень на стратегічно важливих напрямках інноваційного розвитку; ослаблення системи державного регулювання і контролю у сфері економіки; недостатні темпи відтворювальних процесів та подолання структурної деформації в економіці; неефективність антимонопольної політики та механізмів державного регулювання природних монополій, що ускладнює створення конкурентного середовища в економіці; "тінізація" національної економіки
<b>Соціальна та гуманітарна сфери</b>	
Інформаційна	Наголошення невідповідності програм реформування економіки країни і результатів їх здійснення визначеним соціальним пріоритетам
Кібернетична	Наявність великої чисельності невдоволених верств населення, як наслідок неефективної державної політики щодо підтримки сім'ї та забезпечення, дотримання і захисту прав дитини, дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування
Корупційна	Неефективність державної політики щодо підвищення трудових доходів громадян, подолання бідності та збалансування продуктивної зайнятості працездатного населення; криза системи охорони здоров'я і соціального захисту населення
<b>Науково-технологічна сфера</b>	
Інформаційна	Підкреслення фактів наростаючого науково-технологічного відставання України від розвинених країн
Кібернетична	Наявність безробітних висококваліфікованих спеціалістів як наслідок незадовільного рівня оплати науково-технічної праці, падіння її престижу, недосконалість механізмів захисту прав інтелектуальної власності
Корупційна	Неефективність державної інноваційної політики, механізмів стимулювання інноваційної діяльності; нерозвиненість внутрішнього ринку високотехнологічної продукції та відсутність його ефективного захисту від іноземної технічної і технологічної експансії
<b>Сфера цивільного захисту</b>	
Інформаційна	Повідомлення про зростання ризиків виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру



1	2
Кібернетична	Небезпека техногенного, у тому числі ядерного та біологічного, тероризму (кібертероризму)
Корупційна	Невідповідність сучасним викликам стану єдиної державної системи цивільного захисту, сил цивільного захисту, їх технічного оснащення; невідповідності в належному технічному стані ядерних об'єктів та гідротехнічних споруд каскаду водосховищ річки Дніпро на території України
<b>Екологічна сфера</b>	
Інформаційна	Акцентування уваги на неподоланності негативних соціально-екологічних наслідків Чорнобильської катастрофи
Кібернетична	Потенційна можливість дистанційного керування процесами екологічного забруднення навколишнього середовища як наслідок реалізації кіберзагроз
Корупційна	Нераціональне, виснажливе використання мінерально-сировинних природних ресурсів як невідновлюваних, так і відновлюваних; погіршення екологічного стану водних басейнів, загострення проблеми трансграничних забруднень та зниження якості води; неконтрольоване ввезення в Україну екологічно небезпечних технологій, речовин, матеріалів і трансгенних рослин, збудників хвороб, небезпечних для людей, тварин, рослин і організмів, екологічно необґрунтоване використання генетично змінених рослин, організмів, речовин та похідних продуктів; застарілість та недостатня ефективність комплексів з утилізації токсичних і екологічно небезпечних відходів
<b>Інформаційна сфера</b>	
Інформаційна	Поширення засобами масової інформації культу насильства, жорстокості, порнографії; розголошення інформації, яка становить державну таємницю, або іншої інформації з обмеженим доступом, спрямованої на задоволення потреб і забезпечення захисту національних інтересів суспільства і держави; намагання маніпулювати суспільною свідомістю, зокрема, шляхом поширення недостовірної, неповної або упередженої інформації
Кібернетична	Комп'ютерна злочинність та комп'ютерний тероризм
Корупційна	Прояви обмеження свободи слова та доступу до публічної інформації

ку держави-агресора; кібернетична: наявність людського ресурсу для її реалізації, розвідувально-підривна діяльність іноземних спеціальних служб (кібершпиунство), злочинна діяльність проти миру і безпеки людства — кібертероризм; корупційна: зрощення бізнесу і політики, “тонізація” національної економіки, недостатня ефективність контролю за

дотриманням вимог Конституції та виконання законів України) і відповідно, потребують комплексних підходів до протидії, які є чітко визначеними пріоритетами НБ України [6, ст. 8; 7, ст. 4; 8, ст. 4; 10, ст. 5].

**Висновки.** Таким чином, у статті доведено існування ключових загроз СДУ України за напрямками: інформаційним, кібернетичним, корупцій-

ним. Показано їх системність і комплексність щодо впливу на всі сфери НБ України.

Окрім цього слід зазначити, що загрози безпеці СДУ України можуть бути як внутрішніми, так і зовнішніми, тобто можуть виникати як у самій країні, так і за її межами. При цьому вони можуть зникати автоматично в умовах нормального функціонування СДУ (державні механізми недопущення корупції, забезпечення інформаційного суверенітету та ефективної протидії втручанням у кіберпростір), а можуть потребувати нейтралізації за допомогою механізмів державного регулювання. У даному контексті система раннього виявлення та попередження ключових загроз СДУ, яка є основою її забезпечення в сучасних умовах, має ґрунтуватися на всебічному багатокритеріальному поглибленому їх аналізі, що дасть можливість систематизувати їх та вибрати найбільш дієві засоби та механізми протидії цим загрозам.

Подальший розгляд зазначеної проблематики полягає у систематизації елементів ключових загроз за напрямками впливу на сфери НБ України, прогнозування виникнення та наслідків їх реалізації, а також вироблення політики дієвої протидії зазначеним загрозам.

## **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. *Григор'єв В. І.* Інформаційні загрози в державному управлінні // Наукові записки Львів. ун-ту бізнесу та права. 2013. Вип. 11. С. 93. URL: [http://irbis-nbuv.gov.ua/UJRN/Nzlubp\\_2013\\_11\\_26](http://irbis-nbuv.gov.ua/UJRN/Nzlubp_2013_11_26) (дата звернення: 26.09.2019).
2. *Літкан В. А.* Синергетичний і геоостатичний підходи до системи національної безпеки // Наук. вісн. нац. академії внутрішніх справ. 2003. № 2. URL: [http://goal-int.org/wp-content/uploads/2014/03/SYNERG\\_APPROACH.doc](http://goal-int.org/wp-content/uploads/2014/03/SYNERG_APPROACH.doc)
3. *Літкан В. А., Максименко Ю. Є., Желіховський В. М.* Інформаційна безпека України в умовах євроінтеграції. К.: КНТ, 2006. 280 с.
4. *Маноїло А. В., Петренко А. І., Фролов Д. Б.* Государственная информационная политика в условиях информационно-психологической войны. 2-е изд., стереотип. М.: Горячая линия – Телеком, 2009. 541 с.
5. *Петрушевська В. В.* Економічна безпека держави: зміст і класифікація загроз. Ефективність державного управління : зб. наук. пр. Л., 2012. Вип. 32. С. 441–448.
6. Закон України “Про основи національної безпеки України” від 19.06.2003. № 964-IV. Ст. 1, 7. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/964-15> (дата звернення 20.09.2019).
7. Указ Президента України “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України” від 06.05.2015 р. “Про Стратегію національної безпеки України”. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287/2015> (дата звернення 20.09.2019).
8. Указ Президента України “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України” від 27.01.2016 р. “Про Стратегію кібербезпеки України”. URL: <https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/96/2016> (дата звернення 25.09.2019).
9. Про основні засади забезпечення кібербезпеки України : Закон України № 2163-VIII від 08.07.2018 // ВВР України. 2018. № 31. Ст. 241. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/>

- laws/main/2163-19 (дата звернення: 17.06.2019).
10. “Про Доктрину інформаційної безпеки України”: Указ Президента України № 47/2017 від 25 лютого 2017 р. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/472017-21374> (дата звернення: 25.06.2019).
  11. Термін “Система державного управління” URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/term/27216> (дата звернення: 26.09.2019).

## REFERENCES

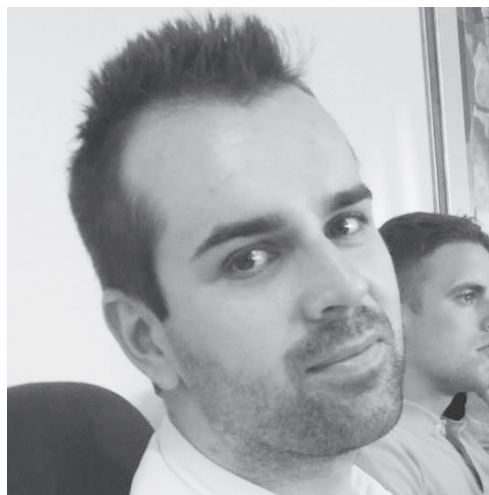
1. Hryhoriev V. I. (2013). Informatsiini zahrozy v derzhavnomu upravlinni [Information threats in public administration]. *Naukovi zapysky Lvivskoho universytetu biznesu ta prava – Scientific notes of Lviv University of Business and Law*, 11. Retrieved from [http://irbis-nbuv.gov.ua/UJRN/Nzlubp\\_2013\\_11\\_26](http://irbis-nbuv.gov.ua/UJRN/Nzlubp_2013_11_26) [in Ukrainian].
2. Lipkan V. A. (2003). Synerhetychni i homeostatychni pidkhody do systemy natsionalnoi bezpeky [Synergistic and homeostatic approaches to the national security system]. *Naukovyi visnyk natsionalnoi akademii vnutrishnikh sprav – Scientific Bulletin of the National Academy of Internal Affairs*, 2. Retrieved from [http://goal-int.org/wp-content/uploads/2014/03/SYNERG\\_APPROACH.doc](http://goal-int.org/wp-content/uploads/2014/03/SYNERG_APPROACH.doc) [in Ukrainian].
3. Lipkan V. A., Maksymenko Yu. Ye., Zhelikhovskiy, V. M. (2006). *Informatsiina bezpeka Ukrainy v umovakh yevrointehratsii [Information security of Ukraine in the conditions of European integration]*. Kyiv: KNT [in Ukrainian].
4. Manoylo A. V., Petrenko A. I., Frolov D. B. (2009). *Gosudarstvennaya informatsionnaya politika v usloviyakh informatsionno-psikhologicheskoy voyny [State information policy in conditions of information-psychological war]*. (2<sup>nd</sup>. ed.). Moscow: Horiachaia lynyia – Telekom [in Russian].
5. Petrushevska V. V. (2012). Ekonomichna bezpeka derzhavy: zmist i klasyfikatsiia zahroz [Economic security of the state: the content and classification of threats]. *Efektivnist derzhavnogo upravlinnia – Public Administration Efficiency*, 32, 441–448 [in Ukrainian].
6. Zakon Ukrainy “Pro osnovy natsionalnoi bezpeky Ukrainy” : vid 19 chervnia 2003 № 964-IV [Law of Ukraine “On the Basics of National Security of Ukraine” from July 19, 2003 № 964-IV]. (n.d.). [zakon.rada.gov.ua](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/964-15). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/964-15> [in Ukrainian].
7. Ukaz Prezidenta Ukrainy “Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy vid 06 travnia 2015 roku “Pro Stratehiiu natsionalnoi bezpeky Ukrainy” : vid 26 travnia 2015 roku [Decree of the President of Ukraine On the Decision of the National Security and Defense Council from May 06, 2015 “On the Strategy of National Security of Ukraine” from May 26, 2015]. (n.d.). [zakon.rada.gov.ua](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287/2015). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287/2015> [in Ukrainian].
8. Ukaz Prezidenta Ukrainy Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy vid 27 sichnia 2016 roku “Pro Stratehiiu kiberbezpeky Ukrainy” : vid 15 bereznia 2016 [Decree of the President of Ukraine On the decision of the National Security and Defense Council from January 27, 2016 “On the Cyber Security Strategy of Ukraine” from March 15, 2016].(n.d.). [zakon.rada.gov.ua](https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/96/2016). Retrieved from <https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/96/2016> [in Ukrainian].
9. Zakon Ukrainy “Pro osnovni zasady zabezpechennia kiberbezpeky Ukrainy” : vid 08 lypnia 2018, № 2163-

- VIII VVR [Law of Ukraine “On the basic principles of ensuring cyber security of Ukraine” from July 08, 2018 № 2163-VIII]. (2018). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/2163-19> [in Ukrainian].
10. Ukaz Prezydenta Ukrainy “Pro Doktrynu informatsiinoi bezpeky Ukrainy” : vid 25 liutoho 2017 roku № 47/2017 [Decree of the President of Ukraine “On the Doctrine of Information Security of Ukraine” from February 25, 2017 № 47/2017]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://www.president.gov.ua/documents/472017-21374> [in Ukrainian].
11. Termin “Systema derzhavnoho upravlinnia” [The term “Public Administration System”]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/term/27216> [in Ukrainian].

**УДК: 35.071:124.2**

DOI: [https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-5\(20\)-67-74](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-5(20)-67-74)

**Довгань Олексій Валентинович,**  
кандидат філологічних наук, академік-секретар по відділенню філології Міжнародної академії освіти і науки; науковий співробітник кафедри мовної підготовки і комунікації в публічному управлінні, виконавець науково-дослідної теми “Теоретико-методологічні засади соціокомунікативного механізму публічного управління” Національної академії державного управління при Президентові України; начальник відділу електронного контенту в ТОВ “Видавництво “Гене́за”, 04212, м. Київ, вул. Тимошенка, 2-л, тел.: +38(050) 720 20 03, e-mail: [dovgan396@gmail.com](mailto:dovgan396@gmail.com)



ORCID: 0000-0002-6728-818X

**Довгань Алексей Валентинович,**  
кандидат филологических наук, академик-секретарь по отделению филологии Международной академии образования и науки; научный сотрудник кафедры языковой подготовки и коммуникации в публичном управлении, исполнитель научно-исследовательской темы “Теоретико-методологические основы социокоммуникативного механизма публичного управления” Национальной академии государственного управления при Президенте Украины; начальник отдела электронного контента в ООО “Издательство “Гене́за”, 04212, г. Киев, ул. Тимошенко, 2-л, тел.: +38(050) 720 20 03, e-mail: [dovgan396@gmail.com](mailto:dovgan396@gmail.com)

ORCID: 0000-0002-6728-818X

**Dovhan Oleksii Valentynovych,**  
Candidate of Philological Sciences, Academician-Secretary of the Department of Philology of the International Academy of Sciences; Researcher of Department of Public Production and Communities in Public Administration, the performer of the research topic “Theoretical and methodological fundamentals of the socio-communicative mechanism of public administration” at National academy for Public Administration under the President of Ukraine; Head of Department of Electronic Content in the PBC “Publishing House “Geneza”, 04212, Kyiv, Str. Tymoshenka, 2-l, tel.: +38 (050) 720 20 03, e-mail: [dovgan396@gmail.com](mailto:dovgan396@gmail.com)

ORCID: 0000-0002-6728-818X

**Ленда Раїса Іванівна,**  
кандидат філологічних наук, доцент; доцент кафедри мовної підготовки і комунікації в публічному управлінні Національної академії державного управління при Президентові України, 03057, м. Київ, вул. Ежена Потье, 20, тел.: +38 (067) 287 64 60, e-mail: [rlenda@ukr.net](mailto:rlenda@ukr.net)

ORCID: 0000-0003-1201-5472

**Ленда Раиса Ивановна,**  
кандидат филологических наук, доцент; доцент кафедры языковой подготовки и коммуникации в публичном управлении Национальной академии государственного



*управління при Президенті України, 03057, з. Київ, ул. Ежена Потье, 20, тел.: +38 (067) 287 64 60, e-mail: rlenda@ukr.net*

ORCID: 0000-0003-1201-5472

**Lenda Raisa Ivanivna,**  
*Candidate of Philological Sciences, Associate Professor; Associate Professor of the Department of Public Production and Communities in Public Administration of National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, 03057, Kyiv, Str. Ezhena Potie, 20, tel.: +38 (067) 287 64 60, e-mail: rlenda@ukr.net*

ORCID: 0000-0003-1201-5472

---

## **ФЛУКТУАЦІЇ СМISЛУ В ПРОЦЕСІ РОЗГОРТАННЯ СОЦІОКОМУНІКАТИВНОГО МЕХАНІЗМУ В СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ**

**Анотація.** Управлінська сфера розглядається з позицій безпосередньої взаємодії з людьми, тобто з власне принципової взаємодії, а саме — стратифікації релевантного смислового грона, підґрунтям чого стають дискретні смисли, що циркулюють у конкретному соціумі. Акцентується увага на механізмі акумуляції цієї смислової інформації, обчисленні осередків деяких смислових вузлів тощо як нової стратегії в соціально-адміністративній сфері. Стверджується, що діяльність у сфері публічного управління може розглядатися не тільки як виключно лідируюча, за якої смислопороджування є чільною парадигмою взаємодії, а також як та, яку ведуть до лідерства, що характеризується оволодінням наявними смислами й прогнозуванням їхнього поєднання. У статті окреслено, що внаслідок такого інтегрованого підходу управлінець зможе бути соціально-актуалізованим учасником соціального діалогу, без якого розгортання цього процесу буде неможливим. При цьому сфера управління розглядається в публікації як практична галузь знань, в якій актуалізовані покладені смисли, оскільки вони є основою для вибудовування смислових ланок (елементів смислового ланцюжка, об'єднаних за смислами, які вони відображають, для яких притаманним є спільний характер), на яких базується певна ідеологія, соціальна взаємодія тощо загалом, й комуніювання в публічному управлінні, зокрема. Останнє обґрунтовується тим, що узгодження різноманітних групових інтересів й здатність підтримки соціального консенсусу є центральним завданням демократичного реформування українського суспільства й держави. На сучасному етапі соціаль-



но-економічного і політичного розвитку, функціональна роль комунікації набуває особливої теоретико-методологічної і соціально-практичної актуалізації. Комунікація, в такому її контексті, є предметом дослідження різноманітних сфер і різних концептуальних рівнів філософського (онтологічний, аксіологічний та ін.), соціологічного (архетипіка, соціальні комунікації тощо), культурологічного (культурна спадщина), кібернетичного (нейронні мережі, бази даних тощо), політологічного, психологічного, соціально-біологічного, лінгвістичного знання. Це безпосередньо викликане повним проникненням інформаційно-комунікаційних технологій в усі сфери суспільного життя.

**Ключові слова:** смисл, соціальний смисл, детермінований смисл, дискретний смисл, публічне управління, робота зі смислом.

### **ФЛУКТУАЦИИ СМЫСЛА В ПРОЦЕССЕ РАЗВЕРТЫВАНИЯ СОЦИОКОММУНИКАТИВНОГО МЕХАНИЗМА В СФЕРЕ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

**Аннотация.** Управленческая сфера рассматривается с позиций непосредственного взаимодействия с людьми, то есть с принципиальной посредственной деятельности, а именно — стратификации релевантной смысловой грозди, базисом чего становятся дискретные смыслы, циркулируемые в конкретном социуме. Акцентируется внимание на механизме сбора этой смысловой информации, вычислении средоточий неких смысловых узлов и тому подобном как новой стратегии в социально-административной сфере. Утверждается, что деятельность в сфере публичного управления может рассматриваться не только как исключительно лидирующая, при которой смыслопорождение является главенствующей парадигмой взаимодействия, но и также ведомая, характеризующаяся овладением наличествующими смыслами, а также прогнозированием их соединяемости. Очерчено, что вследствие такого интегрированного подхода управленец сможет быть социально-восстребованным участником социального диалога, без которого развертывание этого процесса станет невозможен. При этом сфера управления рассматривается в публикации как практическая отрасль знаний, в которой актуализированы положенные смыслы, поскольку они являются основой для выстраивания смысловых звеньев (элементов смысловой цепочки, объединенных по отражаемым смыслам, имеющих сродный характер), на которых базируется некая идеология, социальное взаимодействие и прочее в целом, и коммуницирование в публичном управлении, в частности. Последнее обосновывается тем, что согласование различных групповых интересов и способность поддержания социального консенсуса является центральной задачей демократического реформирования украинского общества и государства. На современном этапе социально-экономического и политического развития, функциональная роль коммуникации приобретает особую теоретико-методологическую и социально-практическую актуализацию. Коммуникация в таком ее контексте есть предметом иссле-

дования различных предметных сфер и разных концептуальных уровней философского (онтологический, аксиологический и другие уровни), социологического (архетипика, социальные коммуникации), культурологического (культурное наследие), кибернетического (нейронные сети, базы данных и прочее), политологического, психологического, культурологического, социально-биологического, лингвистического знаний. Это напрямую связано с тотальным проникновением информационных и коммуникационных технологий во все сферы общественной жизни.

**Ключевые слова:** смысл, социальный смысл, детерминированный смысл, дискретный смысл, публичное управление, работа со смыслом.

### **FLUCTUATION OF SENSE IN THE PROCESS OF DEPLOYMENT SOCIO-COMMUNICATIVE MECHANISM IN THE PUBLIC ADMINISTRATION SPHERE**

**Abstract.** The article discusses the management sphere from the standpoint of direct interaction with people, i.e. with principled mediocre activity, namely, stratification of the relevant senses cluster. The basis is discrete sense that circulate in a particular society. The attention is paid on the mechanism of cumulation of all this semantic information, the calculation of the centers of certain semantic nodes and the like as a new strategy in the social and administrative sphere. The authors state that the activities in the field of public administration may be considered not only exclusively leading, in which sense generation is the dominant interaction paradigm, but also driven that is characterized by mastering the existing senses, as well as predicting their connectivity. As a result of such an integrated approach, the article outlines that a righteous person will be able to be a socially required participant in social dialogue, without which the process of its deployment will be impossible. The sphere of management is a practical branch of knowledge in which the senses are actualised, because they are the basis for building semantic senses (elements of the semantic chain, united by reflected senses that are of a kind nature), on which a certain ideology, social interaction, etc. is based, and communication in public administration — in particular. Due to the fact that the coordination of various group interests and the ability to maintain social consensus the latter is the central task of the democratic reform of Ukrainian society and the state. At the present stage of socio-economic and political developments, the functional role of communication acquires a special theoretical, methodological and socio-practical actualisation. In this context, the communication is the subject of research of various subject fields and different conceptual levels of philosophical (ontological, axiological and other levels), sociological (archetypical, social communications), cultural (cultural heritage), cybernetic (neural networks, databases, etc.), political, psychological, socio-biological, linguistic knowledge. It is directly caused by the total penetration of information and communication technologies into all spheres of public life.

**Keywords:** sense, social sense, deterministic sense, discrete sense, public administration, work with sense.

**Постановка проблеми.** Сфера управління — це практична галузь знань, в якій актуалізовані покладені смисли, оскільки вони є основою для вибудовування смислових ланок (елементів смислового ланцюжка, об'єднаних за відображуваними смислами, які мають спільний характер), на яких базується певна ідеологія, соціальна взаємодія тощо загалом, і комуніціювання в публічному управлінні, зокрема. Останнє пов'язано з тим, що узгодження різноманітних групових інтересів і здатність до підтримання соціального консенсусу є стрижневим завданням демократичного реформування українського суспільства і держави. Його вирішення супроводжується інтенсивним пошуком нових смислових орієнтирів соціального розуміння громадянського суспільства й політичної дії державних структур [1, с. 258].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У сучасній науці про управління, зокрема в теорії й методології державного й публічного управління, наявна низка невирішених проблем. Варто зазначити, що, з одного боку, існує певний недолік досліджень фундаментальних проблем державного й публічного управління у взаємозв'язку та взаємозумовленості цілей, завдань і напрямів публічного управління, а з іншого — відсутність активних і різноманітних досліджень службової професійної діяльності державної громадянської й професійної діяльності урядових службовців з позицій флуктуацій смислу. Таким чином, не досліджується в системі розподілення праці новий тип професійної діяльності,

що має свій особливий предмет такої діяльності та її специфіки [2, с. 3].

Окреслення проблеми висловлено в низці наукових досліджень таких авторів: В. Афанасьєв, Е. Афонін, М. Александров, Д. Белл, В. Бортников, В. Буданов, О. Донченко, І. Джалошинський, Б. Грушин, В. Єгоров, Д. Істон, П. Лазарсфельд, Г. Ласуель, У. Матуран, О. Мелешкіна, С. Меріам, Д. Ольшанський, Ф. Попов та В. Попов, А. Радченко, А. Ракитов, С. Роккан, О. Шетопал, А. Шевченко, В. Степін, Є. Тоффлер, Ф. Варель, М. Вебер та ін.

**Метою статті** є розгляд особливостей та ролі детермінованого соціального смислу в контексті флуктуації. *Предметом* — специфіка існування зазначеного явища щодо державного управління.

**Постановка проблеми.** Ми говоримо тут не про певне абстраговане розуміння непрактичного філософського поняття, яке не актуалізується в управлінській практиці, однак про механізм реальної взаємодії, співдії, впливу тощо на населення як про базовий елемент роботи управління. Покладений(і) смисл(и) в такому розумінні — це не просто механізм соціально-комунікативної взаємодії, а, власне, засіб для розгортання процесу спілкування як такий, але й водночас дискурс, середовище, насичене множиною, що групується у *смислові грона* (низку смислів, що зосереджуються навколо кооперуючого ядра).

Таким чином, діяльність у сфері публічного управління може розглядатися не тільки як виключно *лідуюча*, за якої смислопородження є стрижневою парадигмою взаємодії, але і як *ведена*, що характеризується

наявними смислами, а також прогнозуванням їх поєднуваності. Внаслідок такого інтегрованого підходу, на думку авторів, управлінець зможе стати соціально-запитуваним учасником соціального діалогу, без якого розгортання цього процесу стане неможливим.

Цікавими в цьому світлі видаються ознаки державної влади з урахуванням її генези і взаємодії з різними середовищами: а) соціально-необхідний характер (соціальна впорядкованість, рівень організації соціальної спільноти); б) організаційно-вольовий характер (управління, регулювання відносин, вирішення соціальних протиріч, акумуляція та реалізація загальної волі громадян); в) інформаційно-комунікативний характер (інформаційне забезпечення, комунікативний дискурс) [3, с. 23]. Зазначена смислова взаємодія як і флуктуації (коливання) смислу у цьому контексті позиціонуються в якості базисних, оскільки на смислового рівні ми бачимо репрезентацію всіх згаданих управлінських відгалужень.

На сучасному етапі соціально-економічного і політичного розвитку функціональна роль комунікації набуває особливої теоретико-методологічної та соціально-практичної актуалізації. Комунікація у такому її контексті є предметом дослідження різних сфер і різних концептуальних рівнів філософського (онтологічний, аксіологічний та інші рівні), соціологічного (архетипіка, соціальні комунікації), культурологічного (культурна спадщина), кібернетичного (нейронні мережі, бази даних та ін.), політологічного, психологіч-

ного, культурологічного, соціо-біологічного, лінгвістичного знань. Це безпосередньо зумовлено тотальним проникненням інформаційно-комунікативних технологій в усі сфери суспільного життя, що призвело до виникнення і розвитку нових комунікативних структур й процесів, які спричинили зміну в соціально-комунікативному середовищі розвитку сучасного суспільства [4, с. 8].

Коли ми говоримо про ідеальну (смислову) природу управління (державного, суспільного телебачення тощо), насамперед, ми маємо на увазі вихідну онтологічну складову життя людини як такого: власне, смислопородження, смислорозмірковування і, звичайно ж, розпізнавання або ідентифікація смислу. У такому контексті управлінська діяльність починає розглядатися не як виключно процес адміністрування, організації та іншого, але як *динаміка впровадження якогось заданого смислу, інтерпретація і обробка* (залучення, ресемілізація — фактично, та сама флуктуація смислу, за винятком того, що вона зумисна, а значить піддається якомусь обрахунку і плануванню, що вкрай важливо для управлінської сфери).

Останнє дає змогу визначити поняття “управління” як цілеспрямований (свідоме, навмисне, продумане, сплановане), організуючий і регулюючий вплив людей (і створених ними інститутів) на власну, суспільну, колективну і групову життєдіяльність в певних цілях й інтересах. Досить органічно в таке трактування вписується і динаміка смислу, актуалізована в згаданих процесах. Здійснюватися управління може як безпосередньо

(у формі самоврядування), так і через спеціально створені державні, господарські, політико-партійні, громадські тощо структури [5, с. 8].

Отже, мова йде не про якість роботи з людьми, тобто безпосередню взаємодію з ними (хоча вона теж має місце бути), але про принципову посередню діяльність, а саме — стратифікацію релевантного смислового грона. Тут доречно буде порівняння з формуванням єдиного смислового потоку, який формується з безлічі дрібних смислових річок (окремих смислових тенденцій, характерних для конкретної групи людей — громадян певної держави) [6]. Базисом для останнього стають дискретні смисли, що циркулюють в конкретному соціумі. Тобто необхідно говорити про механізм акумуляції всієї цієї смислової інформації, обчисленні осередків деяких смислових вузлів тощо як нової стратегії в соціально-адміністративній сфері. Саме тому відповідно щодо сучасного підходу до публічного управління формування політичного курсу характеризується договірними відносинами. При такому підході стверджується важливість політичних інститутів, відзначається зростання значення принципу довіри до політичного курсу [7, с. 110].

Механізмом і головним інструментом обробки згаданої соціально-детермінованої інформації стає нейронна мережа (далі — НМ). Вона налаштована відповідним чином і є найбільш зручним інструментом для реалізації поставленої мети. Зазначена НМ розроблена на основі теоретичної моделі О. Довганя для обробки смислового масиву (набору

смислових даних великого обсягу), який актуалізований в управлінській сфері. Таким чином буде показана не тільки абстрактна модель роботи зі смислом в управлінській сфері, а й практично доведено значущість запропонованої і розробленої одним з авторів теорії. Згодом це дасть можливість розробити авторський курс тренінгу з актуалізації покладеного смислу в управлінській сфері для державних службовців.

**Висновки.** Сучасні реалії управлінської галузі є соціально-детермінованими більше, ніж будь-коли: з одного боку, вплив інформаційних технологій стає основним інструментом у формуванні оновленої сервісної управлінської культури, а з іншого — спостерігається смислова роз'єднаність суспільства, атомізація його груп і структур, що видається важливою управлінської проблемою. На думку авторів, рішення останньої можливе за допомогою формування особливих навичок державних службовців, а саме: навичок роботи зі смислами (обробка, збір, використання тощо). Навички роботи з ними надають можливість не тільки підвищити якість, затребуваність адміністративних послуг, а й сформувати новий тип взаємин держави і громадянина, впроваджуючи в систему цих взаємин елементи інноваційності та соціального замовлення. Інструментом збору даних для аналізу, кооперуючим початком тощо виступає в цій авторській моделі нейронна мережа, яка буде збирати згадані дані, функціонування останньої на базисі теоретичної моделі одного з авторів і є перспективою цього дослідження.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

---

1. Суший Е. Социальный диалог в фокусе архетипной парадигмы / Е. Суший // Публичное управление : теория и практика : сб. науч. трудов Ассоциации докторов наук государственного управления. X. : ДокНаукДержУпр. Спец. вып. Июнь, 2013. 280 с.
2. Особенности публичного управления в современной России : монография / О. Г. Александров, Р. Р. Вафин, В. В. Запарий, Я. М. Злоченко и др. ; под общ. ред. проф. Т. М. Резер. Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2018. 154 с.
3. Леонтьева Л. С. Государственное управление информационными процессами : учеб.-метод. пособие для студ. по спец. 080504 "Государственное и муниципальное управление". Казань : Центр инновационных технологий, 2008. 133 с.
4. Кислов Д. В. Маркетинговые коммуникации в публичном администрировании : монография / Д. В. Кислов, Е. А. Романенко, И. В. Чаплай. LAP Lambert Academic Publishing, 2018. 419 с.
5. Мальшева М. А. Теория и методы современного государственного управления : учеб.-метод. пособие. Санкт-Петербург : Отдел оперативной полиграфии НИУ ВШЭ. СПб, 2011. 280 с.
6. Алимханов А. А. Публичное управление в развитии механизмов разработки и реализации политики обеспечения экономической безопасности : [Электронный ресурс] / А. А. Алимханов // WEB-ресурс научно-практических конференций. Режим доступа: [http://confcontact.com/2013\\_03\\_15/31\\_Alimhanov.htm](http://confcontact.com/2013_03_15/31_Alimhanov.htm). — Название с экрана.
7. Купряшин Г. Л. Публичное управление / Г. Л. Купряшин // Political science. 2016. № 2. С. 101–131.

## REFERENCES

---

1. Sushij E. (2013). *Social'nyj dialog v fokuse arhetipnoj paradigmy* [Archetypical and social contract]. Har'kov: Izd-vo "DokNaukDerzhUpr" [in Russian].
2. Aleksandrov O. G., Vafin R. R., Zaparij V. V., Zlochenko Ja. M. i dr. (2018). *Osobennosti publichnogo upravlenija v sovremennoj Rossii : monografija* [Marketing distribution policy]. Ekaterinburg: Izd-vo Ural. un-ta [in Russian].
3. Leont'eva L. S. (2008). *Gosudarstvennoe upravlenie informacionnymi procesami* : *uchebno-metodicheskoe posobie dlja studentov po special'nosti 080504 "Gosudarstvennoe i municipal'noe upravlenie"* [Russian regions on the way to an innovative society]. Kazan: Centr innovacionnyh tehnologij [in Russian].
4. Kislov D. V., Romanenko E. A., Chaplaj I. V. (2018). *Marketingovyje kommunikacii v publichnom administrirovanii* : *monografija*. Kyiv: LAP Lambert Academic Publishing [in Russian].
5. Malysheva M. A. (2011). *Teorija i metody sovremenного gosudarstvenного upravlenija* : *uchebno-metodicheskoe posobie* [Management in public administration]. Sankt-Peterburg: Otdel operativnoj poligrafii NIU VShJe [in Russian].
6. Alimhanov A. A. (2013). *Publichnoe upravlenie v razvitii mehanizmov razrabotki i realizacii politiki obespechenija jekonomicheskoj bezopasnosti*. confcontact.com Retrieved from [http://confcontact.com/2013\\_03\\_15/31\\_Alimhanov.htm](http://confcontact.com/2013_03_15/31_Alimhanov.htm) [in Russian].
7. Kuprjashin G. L. (2016). "Publichnoe upravlenie" (№ 2), (p. 101–131). Kyiv: Dunmore Press Magazines [in Russians].



**УДК: 351**

DOI: [https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-5\(20\)-75-84](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-5(20)-75-84)

**Жукова Ірина Віталіївна,**

кандидат наук з державного управління, доцент, виконавчий директор Президії Всеукраїнської асамблеї докторів наук з державного управління, завідувач кафедри професійної освіти та управління навчальним закладом, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, +38 (063) 951 78 55, e-mail: [irina\\_pravo@ukr.net](mailto:irina_pravo@ukr.net)

ORCID: 0000-0003-4927-0610

**Жукова Ірина Витальєвна,**

кандидат наук по государственному управлению, доцент, исполнительный директор Президиума Всеукраинской асамблеи докторов наук по государственному управлению, заведующая кафедрой профессионального образования и управления учебным заведением, Межрегиональная Академия управления персоналом, 03039, г. Киев, ул. Фрометовская, 2, +38 (063) 951 78 55, e-mail: [irina\\_pravo@ukr.net](mailto:irina_pravo@ukr.net)

ORCID: 0000-0003-4927-0610

**Zhukova Irina Vitaliyevna,**

Candidate of Sciences in Public Administration, Associate Professor, Executive Director of the Presidium of the Ukrainian Assembly of Doctors of Sciences in Public Administration, Head of the Department of Vocational Education and Management of the Educational Institution, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kiev, Str. Frometivska, 2, +38 (063) 951 78 55, e-mail: [irina\\_pravo@ukr.net](mailto:irina_pravo@ukr.net)

ORCID: 0000-0003-4927-0610



---

## МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ ДЕРЖАВНО-ГРОМАДСЬКОЇ КОМУНІКАЦІЇ

**Анотація.** Специфіка публічного спілкування полягає в тому, що воно означає обмін повідомленнями між державними органами та іншими організаційними (корпоративними) суб'єктами з громадянами та їхніми громадськими об'єднаннями, що відображають публічну інформацію.

Грунтуючись на інтегрованому підході до вивчення комунікативних явищ і процесів, теорія спілкування може базуватися на отриманні бажаних результатів, а саме: адекватно відображати різноманітність і складність комунікативної

реальності, успішно розвиватися, вдосконалюватися і постійно збагачувати нові знання. Саме цей методологічний підхід дасть можливість систематизувати джерело досліджень і виявити окремі методологічні прийоми, що використовуються вченими в межах їх концептуальних поглядів, близьких до нашої наукової проблеми. Сучасні дослідження у сфері державно-громадської комунікації відрізняються використанням різноманітної методології.

Інституційна парадигма дає можливість проаналізувати й розглянути державно-громадську комунікацію як стійкі комунікативні ролі та функції державних інститутів, державних інтересів і державних практик, які служать для взаємодії державних установ, політичних партій, еліт та інших верств для реалізації своїх інтересів та здійснення державної влади.

Комунікативна взаємодія між органами державної влади та суспільством також є необхідною ознакою встановлення державних та адміністративних відносин у системі відносин між органами державної влади та неурядовими організаціями. Комунікативна взаємодія передбачає певну кореляцію між реальною владою та легітимізацією громадської політики.

Загальними методами дослідження предмета комунікаційної взаємодії державного управління і громадянського суспільства також використовуються логічні методи: індукція і дедукція, аналіз і синтез, визначення та класифікація, спостереження і статистичний аналіз і т. д. Вони є робочими механізмами, завдяки яким теоретичні засади дослідження втілюються в реальність, стають теорією, яка працює.

**Ключові слова:** комунікаційна взаємодія між державним управлінням і громадянським суспільством, державно-громадська комунікація, теорія спілкування, комунікативні ролі державних інститутів.

## **МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ОБЩЕСТВЕННОЙ КОММУНИКАЦИИ**

**Аннотация.** Специфика публичного общения заключается в том, что оно означает обмен сообщениями между государственными органами и другими организационными (корпоративными) субъектами с гражданами и их общественными объединениями, отражающими публичную информацию.

Основываясь на интегрированном подходе к изучению коммуникативных явлений и процессов, теория общения может базироваться на получении желаемых результатов, а именно: адекватно отражать разнообразие и сложность коммуникативной реальности, успешно развиваться, совершенствоваться и постоянно обогащать новые знания. Именно этот методологический подход позволит систематизировать источник исследований и выявить отдельные методологические приемы, используемые учеными в рамках их концептуальных взглядов, близких к нашей научной проблеме. Современные исследования в области государственно-общественной коммуникации отличаются использованием различной методологии.

Институциональная парадигма позволяет проанализировать и рассмотреть государственно-общественную коммуникацию как устойчивые

коммуникативные роли и функции государственных институтов, государственных интересов и государственных практик, которые служат для взаимодействия государственных учреждений, политических партий, элит и других слоев для реализации своих интересов и осуществления государственной власти.

Коммуникативное взаимодействие между органами государственной власти и обществом также есть необходимым признаком установления государственных и административных отношений в системе отношений между органами государственной власти и неправительственными организациями. Коммуникативное взаимодействие предполагает определенную корреляцию между реальной властью и легитимизацией общественной политики.

В качестве общих методов исследования предмета коммуникационного взаимодействия государственного управления и гражданского общества также используются логические методы: индукция и дедукция, анализ и синтез, определение и классификация, наблюдение и статистический анализ и т. д. Они являются рабочими механизмами, благодаря которым теоретические основы исследования воплощаются в реальность, становятся теорией, которая работает.

**Ключевые слова:** коммуникационное взаимодействие между государственным управлением и гражданским обществом, государственно-общественная коммуникация, теория общения, коммуникативные роли государственных институтов.

## METHODOLOGICAL ASPECTS OF PUBLIC-CIVIC COMMUNICATION RESEARCH

**Abstract.** The specificity of public communication is that it means the exchange of messages between public authorities and other corporate (corporate) subjects with citizens and their public associations reflecting public information.

Based on an integrated approach to the study of communicative phenomena and processes, the theory of communication can be based on the desired results, namely adequately reflecting the diversity and complexity of communicative reality, successfully developing, improving and constantly enriching new knowledge. It is this methodological approach that will allow systematizing the source of research and revealing individual methodological techniques used by scientists in the framework of their conceptual views, close to our scientific problem. Modern research in the field of state-public communication differs using a variety of methodologies.

Institutional paradigm allows us to analyze and consider public-public communication as the stable communicative roles and functions of state institutions, state interests and state practices that serve to interact state institutions, political parties, elites and other sectors for the realization of their interests and the exercise of state power.

Communicative interaction between state authorities and society is also a necessary sign of the establishment of state and administrative relations in the

system of relations between state authorities and non-governmental organizations. Communicative interaction implies a certain correlation between real power and the legitimization of public policy.

Logical methods, such as induction and deduction, analysis and synthesis, definition and classification, observation and statistical analysis, etc., are used as general methods of studying the subject of communication interaction between public administration and civil society. They are the working mechanisms through which the theoretical The basics of research are embodied in reality, becoming a theory that works.

**Keywords:** communication interaction between public administration and civil society, state and public communication, communication theory, communicative roles of state institutes.

---

**Постановка проблеми.** Вивчення комунікативних процесів у державному управлінні є однією з актуальних наукових проблем, бо саме в сучасних умовах спілкування є невід'ємною складовою будь-якої форми суспільних відносин, а особливо, встановлення партнерства між державою, місцевими органами влади та громадськістю.

В Україні на сьогодні покращується роль і відповідальність держави за підвищення рівня життя і соціальних можливостей громадян. Водночас, наша історія показує, що відсутність об'єктивних, ефективних і взаємовигідних суспільних відносин може призвести у майбутньому до високої соціальної напруженості, конфліктів, непередбачуваності подій. Гострота проблеми пов'язана також з високою динамічністю інформаційних процесів саме на перетині взаємодії між організаціями та громадськістю, пошуку нових комунікаційних зв'язків і методів соціального управління, які сприяють забезпеченню ефективної взаємодії між владою і суспільством для виявлення та реалізації інтере-

сів та потреб різних соціальних груп [1, с. 33–39].

**Аналіз останніх публікацій** за проблематикою та визначення невирішених раніше частин загальної проблеми. Активізація досліджень щодо реалізації євроінтеграційного шляху України є відображенням глобалізаційних процесів, які відбуваються у сфері налагодження комунікативної взаємодії між державними органами та громадськістю. Тенденції розвитку державно-громадської комунікації в умовах глобалізації висвітлені в публікаціях окремих авторів. Ці напрацювання є певним виявом впливу глобалізаційних перетворень на інтеграційні процеси взаємодії різних елементів державного управління щодо використання накопичених в усьому світі знань та досвіду.

**Мета статті** — аналіз методології дослідження державно-громадської комунікації та особливостей формування комунікативної взаємодії між державними органами та громадськістю.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Функціонують сучасні

системи державного управління в умовах ускладнення простору політичної комунікації та диверсифікації технологій комунікативної взаємодії. У разі збільшення кількості суб'єктів політичного процесу також зростає якість їх взаємозв'язку. Це зумовлено як зростанням джерел інформації, так і поліпшенням технічного оснащення влади та громадян. У таких умовах особливу важливість набуває готовність та спроможність органів державної влади використовувати ефективні механізми взаємодії з громадськістю як безпосередньо (за участю громадських організацій), так і опосередковано (через засоби масової інформації). Тобто ключем до ефективного державного управління в постіндустріальному суспільстві повинна бути така комунікативна політика держави, яка сприятиме здійсненню функціональних повноважень органів державної влади та встановленню ефективних форм взаємодії з інститутами громадянського суспільства. Цей аспект комунікаційного спілкування з громадськістю в системі державного управління називається публічним спілкуванням. Специфіка публічного спілкування полягає в обміні повідомленнями між державними органами та іншими організаційними (корпоративними) суб'єктами з громадянами та їх громадськими об'єднаннями, що відображають публічну інформацію. Тобто публічне спілкування передбачає суб'єктно-об'єктну взаємодію, де суб'єктом є органи державної влади та різні корпоративні організації, а об'єктом — громадськість. У цьому контексті, на наш погляд, необхідно вдосконалювати механізм

регулювання процесу обміну інформацією, зокрема, шляхом обґрунтування реалізації принципу партнерської взаємодії, який передбачає не тільки інформування населення, а й встановлення ефективного зворотного зв'язку, проведення відповідної роз'яснювальної роботи, формування громадського контролю за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування [1, с. 33–39].

Основними завданнями комунікації з громадськістю є забезпечення громадської підтримки дій уряду, що досягається за рахунок: підвищення рівня суспільної довіри до державних установ; реалізації єдиної державної комунікативної політики шляхом створення системи впливу на громадську думку; формування та підтримка ефективного зворотного зв'язку з громадянами для моніторингу ситуації та оцінки результатів їх роботи; встановлення співпраці з громадськими організаціями з метою забезпечення інформування громадськості про реалізовану політику та створення і підтримання позитивного іміджу влади.

Використання системного підходу до комунікаційної роботи забезпечить конкретний тип комунікації, що відбувається в процесі взаємодії між владою та громадянським суспільством з точки зору висловлення та захисту прав, свобод та інтересів громадян [2, с. 81–82]. Загальнопоширеним методом дослідження є порівняльно-історичний, що дає можливість визначити тенденції розвитку явища, що аналізується. Але, у будь-якому випадку, основною умовою застосування цього методу

повинна бути наявність спільної бази, на якій об'єкти розрізняються.

В якості загальних методів дослідження предмета комунікаційної взаємодії між державним управлінням і громадянським суспільством також використовуються такі логічні методи, як індукція і дедукція, аналіз і синтез, визначення та класифікація, спостереження і статистичний аналіз і т. д. Вони є робочими механізмами, завдяки яким теоретичні засади дослідження втілюються в реальність, стають теорією, яка працює.

Методи дослідження сприяють: обробці отриманих даних, визначенню та інтерпретації залежностей показників кількісного та якісного аналізів. Особливе місце в системі методів дослідження займає контент-аналіз нормативно-правової бази. Дані, отримані за допомогою контент-аналізу, показують ситуацію та можливості для покращення комунікативної взаємодії між державним управлінням та громадянським суспільством [3, с. 110–113]. Аналіз структури державно-громадської комунікації стимулює вибір такого елемента, як політична поведінка. Соціокультурний підхід до теорії політичного спілкування розкриває сутність явища, що цікавить нас у системі “політика – комунікація – суспільство – культура” та впроваджує ідею соціокультурного визначення політики загалом. Соціокультурна перспектива вивчення політичних комунікацій розглядає культуру, її елементи, категорії та цінності як основний фактор політичної діяльності та механізмів взаємодії. Цей підхід передбачає зосередження уваги на тенденціях, механізмах

і взаємозв'язку політичних, соціальних і духовних принципів політичного спілкування [4].

Наведені методи є одними з найбільш використовуваних в теорії комунікації. Слід зазначити, однак, що кожен метод не використовується в ізоляції, а лише в поєднанні з іншими, не сам по собі. Отже, кінцевий результат багато в чому визначається тим, наскільки вміло і ефективно використовується інтуїтивний потенціал окремих методів взаємозв'язку.

Власне, саме поняття “громадська комунікація” означає всі існуючі лінії зв'язку в громаді у тій частині, яка допомагає людині брати участь у розумінні та вирішенні проблем громадського волевиявлення. Не вдаючись до дискусії щодо конкретного понятійного апарату, відзначимо, що в цьому випадку, як зазначає І. М. Дзялошинський, під громадськими комунікаціями ми маємо на увазі систему комунікаційних мереж (каналів), які забезпечують [5, с. 50]:

- зв'язок осіб із некомерційними, неурядовими, громадськими організаціями;
- зв'язок між різними структурами громадянського суспільства (некомерційними, неурядовими, суспільними та ін.);
- зв'язок громадянського суспільства загалом;
- можливість участі окремих осіб та громадянського суспільства у розробці, обговоренні та прийнятті рішень з економічних, політичних, соціальних та інших питань, тобто у сфері державної політики.

Інформаційний обмін щодо реалізації й захисту прав людини та громадянина відбувається між усіма



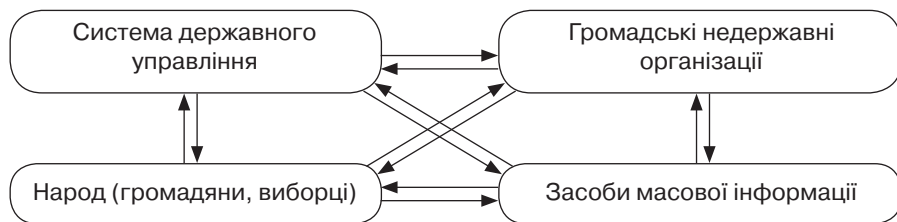
компонентами соціальної системи (рисунок).

Зазначені комунікаційні зв'язки здійснюються у формі спілкування як обмін повідомленнями, в яких фіксуються знання, думки, ідеї, ціннісні орієнтації, архетипи, емоційні стани, програми діяльності сторін та ін.

Комунікативна взаємодія між державними органами та громадськістю є важливим елементом у побудові діалогу між державою та громадянським суспільством, включаючи поширення певної інформації в суспільстві. Вона спрямована на збереження і дотримання прав і свобод громадян. Більш того, комунікативна взаємодія стає можливою лише за відсутності комунікативних бар'єрів, які традиційно існують у системі взаємодії влади та суспільства. Доказом цього тлумачення є класичний постулат Г. Тарда: "Суспільства є результатом системної взаємодії, вони живуть до тих пір, доки в них прогресують певні форми взаємодії, а прогресують вони завдяки комунікації" [6, с. 179]. Таким чином, комунікативна взаємодія між органами державної влади та громадськістю є важливою особливістю ефективності функціонування системи державного управління. На думку Г. Тарде, слід мати на увазі, що комунікативна взаємодія є ліберальним інструментом реструктуризації

в реалізації державного управління, що сприяє модернізації державної влади на основі децентралізації.

Комунікативна діяльність у державному управлінні має кілька блоків [7, с. 17–18]. По-перше, це блок, який стосується таких компонентів: забезпечення прозорості державних органів; високий рівень відповідальності за підготовку та реалізацію управлінських рішень; передача послуг шляхом створення прозорої системи управління персоналом державної служби; підвищення уваги та відповідальності суб'єктів державного управління за результати їх діяльності; політична неупередженість суб'єктів державного управління в процесі виконання ними своїх професійних обов'язків. По-друге, це блок, що стосується більш точних вимог до комунікативної діяльності, що простежується у: певних, окреслених принципах і засадах взаємодії державного управління та громадянського суспільства, які також вимагають об'єктивної інформації громадян про діяльність органів управління державою; рівні професійності у підготовці державно-управлінських рішень та послуг; у процесі забезпечення збереження конфіденційної інформації, отриманої під час виконання обов'язків суб'єктами державного управління.



**Процес обміну інформацією між учасниками соціальної системи**

По-третє, це стосується покращення ефективності реалізації суб'єктами державно-управлінських завдань і функцій, зокрема: інформаційного та кадрового забезпечення виконання цілей державного органу; проведення громадської оцінки результатів діяльності органу державної влади шляхом залучення спеціально підготовлених експертів та опитування громадян з метою визначення рівня задоволення їх потреб у наданні послуг; проведення контент-аналізу засобів масової інформації щодо оцінки діяльності державних органів; дослідження оцінки громадянами по порядку надання послуг та їх якості; періодична "гаряча лінія" для виявлення проблем, що виникають під час надання послуг; проведення громадських слухань; дотримання професійної етики суб'єктами державного управління [7, с. 17–18].

По-четверте, можна контролювати необхідність комунікативної діяльності для вирішення завдань, пов'язаних із прозорістю та підзвітністю державного управління: інформувати громадськість про діяльність та інструменти державних органів; створення умов для взаємодії між органами державної влади та громадськістю; залучення населення до обговорення та оцінки програм діяльності державних органів; ініціювання процедури публічної звітності для державних установ та керівників; звітування про результати діяльності державних органів та керівників; висвітлення інформації про відповідальність державних органів та інших постачальників послуг.

По-п'яте, у контексті професіоналізації суб'єктів державно-управлін-

ських рішень чітко виділяються такі елементи: комунікативні навички; навички ведення переговорів.

По-шосте, проблеми комунікативної діяльності пов'язані з: процедурою надання державних послуг; нормативним регулюванням вимог професійної етики державних службовців; встановленням порядку надання державних послуг; вдосконаленням нормативного регулювання вимог професійної етики державних службовців [7, с. 17–18].

Найбільш ретельно до тлумачення комунікативної системи як явища підійшла російська дослідниця В. Конецька. За її визначенням, це "функціонально орієнтовані сукупності різномірних комунікативних засобів, що взаємопов'язані мовними і немовними чинниками спілкування у відносно цілісну єдність. Множинність комунікативних систем зумовлена їх цільовим призначенням, різномірністю комунікативних засобів і способами їх актуалізації" [8].

Авторка також подала критерії, що визначають специфіку комунікативних систем [8]:

1) цільове призначення системи (яка інформація повідомляється і кому призначається);

2) вибір комунікативних засобів;

3) канали передавання і сприйняття інформації та способи обміну нею (природні і штучні).

На підставі цих критеріїв учена розрізняє природні й штучні комунікативні системи. До природних систем належать ті, в яких використовуються комунікативні засоби природної мови: слова, словосполучення, речення, а також жести, міміка, рухи тіла, що мають національну

специфіку. До штучних систем вона зараховує ті, в яких використовуються сконструйовані (часто на підставі вербальної мови) або запозичені з різних галузей знань символи, формули, графи, знаки для позначення зв'язків і відносин між елементами.

В. І. Буренко розрізняє три основні категорії, що класифікують рівні громадсько-комунікативної взаємодії: суспільний (характеризують відносини між суб'єктами суспільно-політичної діяльності), публічний (асоціативний) (характеризують відносини між громадськими організаціями, спілками, виробничими структурами та іншими) і особистий (характерні для малих груп і реалізації приватних інтересів). На думку вченого, на всіх цих рівнях “влада інституціоналізована, формалізована в спеціалізовані структури і посади формуються в установленій ієрархії посад” [9, с. 24].

**Висновки.** У рамках цього дослідження був проведений аналіз теоретико-методологічних основ дослідження комунікації та його ресурсного впливу на поліпшення суспільного життя та державного управління, згідно з яким можна було сформулювати основні положення, що розкривають зміст реалізації мети дослідження. В умовах сучасного соціального розвитку та поліпшення функціонування національних систем державного управління стратегічно важливим елементом є комунікативна політика, спрямована на забезпечення демократичних форм взаємодії органів державної влади та громадського суспільства. У цьому контексті слід звернути увагу на розуміння громадянського суспільства

як інституційної структури, що відображає певний тип комунікативної взаємодії між державою та громадянином. Ця взаємодія можлива лише через добровільні відносини з питань державного управління, тобто самого громадянського суспільства.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

---

1. *Козаков В.* Громадянська комунікація як чинник реформування державного управління: архетипний підхід / В. Козаков, О. Рашковська // Публічне управління: теорія та практика. 2015. Вип. 1 (спец. вип.). 215 с.
2. *Романенко Є. О.* Сутність та особливості системи маркетингу послуг у механізмах державного управління [Текст] / Є. О. Романенко, І. В. Чаплай // Актуальні проблеми економіки : Наук. екон. журн. 2016. № 12. С. 81–89.
3. *Рашковська О. В.* Стан комунікативної взаємодії інститутів громадянського суспільства та органів державної влади в Україні / О. В. Рашковська // Інвестиції: практика та досвід. 2016. № 6. 137 с.
4. *Карчевська О. В.* Роль політичної комунікації в електоральному процесі: теоретико-методологічний аналіз [Електронний ресурс] / О. В. Карчевська, Г. С. Агафонова // Політологічні записки. 2012. № 6. Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Polzap\\_2012\\_6\\_19](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Polzap_2012_6_19)
5. *Дзялошинский М.* Гражданские коммуникации и гражданское общество / науч. ред. и состав.: И. М. Дзялошинский. М., 2009.
6. *Тард Г.* Социальная логика : пер. с фр. / Г. Тард. СПб. : Социол.-психол. центр, 2006. 576 с.
7. *Драгомирецька Н. М.* Комунікативна діяльність в державному управлін-

ні : навч. посіб. / Н. М. Драгомирецька, К. С. Кандагура, А. В. Букач. Одеса : ОРИДУ НАДУ, 2017. 180 с.

8. *Конечкая В. П.* Социология коммуникации : учебник / В. П. Конечкая. М. : Междунар. ун-т бизнеса и управления, 1997. С. 69–71.
9. *Буренко В. И.* Социальное регулирование политической власти: история идей и современные подходы / В. И. Буренко. М. : Нац. ин-т бизнеса, 2001. 195 с.

## REFERENCES

1. Kozakov V., Rashkovska O. (2015). Hromadianska komunikatsiia yak chynnyk reformuvannia derzhavnoho upravlinnia: arkhetypnyi pidkhid [Civic communication as a factor in reforming public administration: an archetypal approach]. *Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka – Public administration: theory and practice*, 1, 33–39 [in Ukrainian].
2. Romanenko Ye. O., Chaplai I. V. (2016). Sutnist ta osoblyvosti systemy marketynhu posluh u mekhanizmkakh derzhavnoho upravlinnia [The essence and features of the marketing system of services in mechanisms of public administration]. *Aktualni problemy ekonomiky – Current issues of economics*, 12, 81–89 [in Ukrainian].
3. Rashkovska O. V. (2016). Stan komunikatyvnoi vzaiemodii instytutiv hromadianskoho suspilstva ta orhaniv derzhavnoi vlady v Ukraini [The state of communicative interaction between civil society institutions and public authorities in Ukraine]. *Investytsii: praktyka ta dosvid – Investments: practice and experience*, 6, 110–113 [in Ukrainian].
4. Karchevska O. V., Ahafonova H. S. (2012). Rol politychnoi komunikatsii v elektoralnomu protsesi: teoretyko-metodolohichni analiz [The role of political communication in the electoral process: a theoretical and methodological analysis]. *Politolohichni zapysky – Political Science Notes*, 6. Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Polzap\\_2012\\_6\\_19](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Polzap_2012_6_19) [in Ukrainian].
5. Dzyaloshinskiy M. (2009). *Grazhdanskie kommunikatsii i grazhdanskoe obshchestvo* [Civil Communications and Civil Society]. Moscow [in Russian].
6. Tard G. (2006). *Sotsialnaya logika* [Social logic]. Saint Petersburg: Sotsyol.-psykhol. tsentr [in Russian].
7. Drahomyretska N. M., Kandahura K. S., Bukach A. V. (2017). *Komunikatyvna diialnist v derzhavnomu upravlinni* [Communicative Activity in Public Administration]. Odesa: ORIDU NADU [in Ukrainian].
8. Konetskaya V. P. (1997). *Sotsiologiya komunikatsii* [Sociology of communication]. Moscow: Mezhdunarodnyy universitet biznesa i upravleniya [in Russian].
9. Burenko V. I. (2001). *Sotsialnoe regulirovanie politicheskoy vlasti: istoriya idey i sovremennye podkhody* [Social regulation of political power: a history of ideas and modern approaches]. Moscow: Nats. in-t biznesa [in Russian].

**УДК: 351**

DOI: [https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-5\(20\)-85-96](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-5(20)-85-96)

**Каршиєва Альона Іванівна,**

*докторант, Міжрегіональна Академія управління персоналом, м. Київ, 03039, вул. Фрометівська, 2, тел.: +38 (098) 059 59 24, e-mail: alena.200kiev@gmail.com*

*ORCID: 0000-0001-5544-6796*

**Каршиєва Алена Іванівна,**

*докторант, Межрегиональная Академия управления персоналом, г. Киев, 03039, ул. Фрометовская, 2, тел.: +38 (098) 059 59 24; e-mail: alena.200kiev@gmail.com*

*ORCID: 0000-0001-5544-6796*

**Karshieva Alona Ivanivna,**

*Doctoral Student, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Str. Frometivska, 2, tel.: +38 (098) 059 59 24; e-mail: alena.200kiev@gmail.com*

*ORCID: 0000-0001-5544-6796*



---

## **ВПРОВАДЖЕННЯ МЕДІАЦІЇ В ГАЛУЗІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ**

**Анотація.** Розглянуто основи державно-правового регулювання медіації. Визначено та сформовано за певними критеріями у доктрині цивільного права напрями та підходи до означення поняття захисту цивільних прав і охоронюваних законом інтересів, висвітлено їх різномірний та спільний характер для вироблення цілісного уявлення про способи розуміння зазначеного поняття та їх класифікація, а також викладено оптимальні методологічні основи для визначення поняття захисту цивільних прав та охоронюваних законом інтересів.

Розглянуто правову модель медіації, а також підходи до побудови структури медіації та медіаційних процесів. Проаналізовано методологічні засади регулювання медіації та їх реалізацію у сьогоденні. Визначено сфери застосування медіації. Змодельовано модель медіації. Встановлено, що в сучасний період визнаним є положення, та доведено, що медіація — це процес спільного врегулювання та вирішення конфліктів. Головними її складовими є певні тенденції запровадження медіації в світі, відповідні їм закономірності і пов'язані з ними принципи. Запровадження медіації відповідно до вимог, що впливають із розроблених закономірностей і принципів,

цілком залежить від конфліктуючих сторін. Обґрунтовано, що тенденції розвитку медіаційної угоди визначаються розвитком і функціонуванням державного регулювання та соціальними процесами в суспільстві. Але головним фактором, що впливає на запровадження медіації, є державно-правова система, яка віддзеркалює всі явища, що відбуваються у державі та за її межами.

Визначено, що медіація є тією рушійною силою, яка націлена на вирішення спорів. Оптимальною методологічною підставою для визначення поняття захисту цивільних прав та законних інтересів буде така її інтегративна правова модель, що ґрунтуватиметься на захисті цивільних прав і охоронюваних законом інтересів як державно-правовому інституті, який має існувати на межі процесуального права, містити норми приватного і публічного права, а відповідно, враховувати матеріальні й процесуальні аспекти захисту цивільних прав та охоронюваних законом інтересів і охоплювати матеріальні, процедурні й процесуальні його елементи, а також поєднувати статичний і динамічний стани захисту.

Тому в державно-правовій системі потрібно розвивати й успішно застосовувати для досягнення мирного регулювання спорів.

**Ключові слова:** медіація, переговори, метод, позасудовий спосіб, процедура медіації, рішення суду, вирішення спорів, законність, закон.

## **ВНЕДРЕННЫЕ МЕДИАЦИИ В ОБЛАСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ**

**Аннотация.** Рассмотрены основы государственно-правового регулирования медиации. Определены и упорядочены по определенным критериям в доктрине гражданского права направления и подходы к определению понятия защиты гражданских прав и охраняемых законом интересов, освещено их разнообразие и общий характер для выработки целостного представления о способах понимания этого понятия и их классификация, а также изложены оптимальные методологические основы для определения понятия защиты гражданских прав и охраняемых законом интересов.

Рассмотрена правовая модель медиации, а также подходы к построению структуры медиации и медиационных процессов. Проанализированы методологические основы регулирования медиации и их реализации в настоящем. Определены сферы применения медиации. Смоделирована модель медиации. Установлено, что в современный период признанным является положение, и доказано, что медиация — это процесс совместного урегулирования и разрешения конфликтов. Главными составляющими ее есть определенные тенденции внедрения медиации в мире, соответствующие им закономерности и связанные с ними принципы. Введение медиации в соответствие с требованиями, вытекающими из разработанных закономерностей и принципов, полностью зависит от конфликтующих сторон. Обосновано, что тенденции развития медиационного соглашения определяются развитием и функционированием государственного регулирования и социальными



процессами в обществе. Но главным фактором, влияющим на внедрение медиации, является государственно-правовая система, которая отражает все явления, происходящие в государстве и за его пределами.

Определено, что медиация является той движущей силой, которая нацелена на решение споров. Оптимальной методологической основой для определения понятия защиты гражданских прав и законных интересов будет такая ее интегративная правовая модель, которая основывается на защите гражданских прав и охраняемых законом интересов как государственно-правовом институте, который должен существовать на грани процессуального права, содержать нормы частного и публичного права, а соответственно, учитывать материальные и процессуальные аспекты защиты гражданских прав и охраняемых законом интересов и охватывать материальные, процедурные и процессуальные его элементы, также сочетать статический и динамический состояния защиты.

Поэтому в государственно-правовой системе нужно развивать и успешно применять для достижения мирного регулирования споров.

**Ключевые слова:** медиация, переговоры, метод, внесудебный способ, процедура медиации, решение суда, решения споров, законность, закон.

## **IMPLEMENTATION OF MEDIATION IN THE STATE GOVERNMENT INDUSTRY IN UKRAINE**

**Abstract.** The article is devoted to consideration of the basics of state-legal regulation of mediation. The purpose of the article is to review and streamline the established criteria in the doctrine of the civil law directions and approaches to defining the concept of protection of the civil rights and interests protected by law, highlighting their heterogeneous and common nature to develop a holistic view of how to understand the classification of the concept, and a vision of an optimal methodological framework for defining the concept of protection of the civil rights and interests protected by law.

The legal model of mediation, as well as approaches to the construction of the structure of mediation and mediation processes are considered. Methodological principles of regulation of mediation and their implementation in the present day are analyzed. Areas of application of mediation have been identified. The mediation model is modeled. It is established that in the modern period the provisions are widely recognized and it is proved that mediation is a process of joint settlement and resolution of conflicts. Its main components are certain tendencies of introduction of mediation in the world, corresponding to them regularities and the principles connected with them. Implementation of mediation in accordance with the requirements of the developed laws and principles depends entirely on the conflicting parties. It is substantiated that the tendencies of the development of mediation agreement are determined by the development and functioning of the state regulation and social processes in the society. But the main factor influencing the introduction of mediation is the state-legal system that reflects all the phenomena occurring in the country and beyond.

Mediation has been found to be the driving force behind dispute resolution. The optimal methodological basis for defining the concept of protection of the civil rights and legitimate interests will be its integrative legal model that will be based on the protection of the civil rights and protected by law as a state-law institute, which should exist on the border of procedural law, contain rules of private and public law accordingly, to consider the substantive and procedural aspects of the protection of the civil rights and the interests protected by law, and to cover the substantive, procedural elements thereof, and combine static and dynamic state of protection.

Therefore, the state-legal system needs to be developed and successfully applied to achieve a peaceful settlement of disputes.

**Keywords:** mediation, negotiations, method, extrajudicial method, mediation procedure, court decision, dispute resolution, legality, law.

---

**Постановка проблеми.** Актуальність теми зумовлена необхідністю подальшого розвитку медіації в суспільстві у контексті завдань, що висувають в системі державно-правового регулювання. У ст. 124 Конституції України вказано, що законом може бути визначений обов'язковий досудовий порядок вирішення спору.

Водночас у законодавстві України процедура медіації залишається не врегульованою, але сьогодні практика вирішення спорів шляхом медіації поступово поширюється на добровільних засадах.

На сучасному етапі розвитку державно-правової системи в Україні особливої ваги набирає проблема запровадження медіації.

Важливим виявом відповідальності сучасної держави є дотримання гарантій та виконання соціальних зобов'язань стосовно громадян. Забезпечуючи реалізацію принципів взаєморозуміння та добровільності, така допомога означає надання справедливих рішень та визначення потреб при розгляді законних інтере-

сів будь-якої особи або представництва.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Різні аспекти державно-управлінського, правового та соціального аналізів у своїх працях висвітлювали вітчизняні та зарубіжні науковці та практики: О. Горецкий, Т. Воліна, Р. Фішер, В. Юрі, А. Залар, Є. Романенко, І. Жукова, В. Бутенко, Б. Марш, О. Хмарук.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на значний інтерес до розвитку медіації у сфері надання послуги посередництва (медіації), роль та місце цих послуг серед державних гарантій та зобов'язань залишаються розкритими недостатньо.

**Метою статті** є визначення ролі та місця послуги посередництва (медіації) серед державних гарантій та зобов'язань для громадян.

**Виклад основного матеріалу.** В українській правовій системі поза судові, а також досудові засоби врегулювання спорів носять здебільшого формальний характер. Водночас,

традиційна схильність українців до вирішення суперечок у судах призводить до того, що безліч таких спорів, які можна було б вирішити у досудовий або позасудовий спосіб, розглядаються в судах. Своєю чергою, це перевантажує судову систему, призводить до величезних бюджетних видатків на її утримання, затягування розгляду справ.

Існує суспільний запит на прийняття відповідного закону про медіацію, при чому Конституція України дозволяє встановити обов'язковий досудовий порядок урегулювання спору шляхом медіації.

Для України цей метод новий і недостатньо поширений порівняно з іншими країнами. І хоча медіатори в Україні вже працюють, закону, який би регулював цю діяльність, ще немає.

В Україні суди виносять рішення, керуючись принципом законності, водночас принцип справедливості для них — другорядний. На практиці поширено рішення українського суду — законне, але не справедливе. Європейський суд з прав людини (ЄСПЛ) при розгляді заяв проти України неодноразово наголошував, що рішення суду має бути не тільки законним, а й справедливим. І це прослідковується у всіх рішеннях, зокрема, в Україні. Останнім часом судді стали більш активно застосовувати практику Європейського суду, яка ще 3–4 роки тому була для них незрозумілою.”

Особливо, якщо адвокати послали на рішення Європейського суду не стосовно України, а іншої країни, прикладаючи при цьому рішення, викладені англійською мовою.

Медіація менше працює із законністю — це сфера відповідальності юристів, а більше — зі справедливою: чи відповідає те або інше рішення інтересам осіб, чи будуть такі особи задоволені від отриманого результату, а також, що не менш важливо, чи може прийняте сторонами рішення бути реально виконаним. Якби судова система рухалась у такому напрямку, це б істотно підвищило ефективність судочинства та наблизило його до омріяного правосуддя.

Медіація — це процес через посередництво, який допомагає конфліктуючим сторонам дійти консенсусу — знайти спільне взаємовигідне для обох сторін рішення. Незалежний посередник, який допомагає знайти таке рішення, і є медіатором. А сама медіація ґрунтується на таких принципах: добровільність, конфіденційність, незалежність та нейтральність медіатора.

Наприклад, світовий досвід таких провідних країн світу, як Німеччина, Великобританія, США та інших країн Європи неодноразово підтверджував, що попит на цей альтернативний метод вирішення спорів має широке застосування на практиці.

Сторони медіації мають низку переваг. Як зазначає Олег Горецький, така популярність медіації зумовлюється рядом причин: “По-перше, висока швидкість і актуальність вирішення спорів, оскільки через перевантаження судової системи розгляд деяких справ іноді доводиться чекати не один рік і вирішення спору втрачає свою актуальність. По-друге, медіація дозволяє сторонам вирішити конфлікт, скорочуючи витрати на судові процеси. Ще однією перева-

гою є те, що сторони конфлікту мають можливість зосередитися на основних аспектах вирішення питань. Досвід європейських країн свідчить про те, що медіація може бути застосована не тільки для вирішення спору, який вже був переданий на розгляд до компетентного суду, але також є корисною з метою збереження нормальних відносин в майбутньому” [1].

Застосування медіації можна знайти в адміністративному судочинстві. Вона дасть змогу заощадити час і бюджетні кошти, виділені на підтримку судових процесів, а також підвищити свою результативність і ефективність.

Таким чином, медіація є перспективним напрямом розвитку українського адміністративного судочинства.

Переваги медіації для держави:

- розвантаження судової системи;
- розвантаження виконавчої служби судових рішень;
- зниження рівня корупції.

Переваги медіації для простих українців:

- економічний інтерес;
- контроль процесу;
- спільне вироблене рішення, яке задовольняє сторони.

Класики переговорів Роджер Фішер та Вільям Юрі пропонують цікаву ідею, яка полягає в тому, що, потрапивши в глухий кут, слід “вийти на балкон” — поставити себе на місце іншого. Однак тут є ще один елемент. Із свого “уявного балкона” слід поглянути вниз на обидві сторони переговорів, замість того, щоб дивитися через стіл на іншого парла-

ментера, який знаходиться на тому самому рівні.

Розумовий “вихід на балкон” може знизити рівень емоційної залученості в достатній мірі, щоб поглянути на те, що саме перешкоджає прогресу переговорів як з одного боку, так і з протилежного [2].

Медіацію можна розглядати в більш широкому сенсі, ніж стадію досудового розслідування чи продукт, пропонований на ринку. Це можливість поглянути на речі очима спостерігача з “уявного балкона”, що допоможе грамотно і цивілізовано вирішити практично будь-яку сімейну, робочу або суспільну проблему. Медіація дає можливість вибудувати відносини, економити гроші і оздоровлювати емоційний клімат в організаціях. Це та компетенція, яка на відміну від юридичної складової на правах і обов’язках, у своєму неформальному вигляді може завжди і всюди приносити користь та якість.

Головні принципи медіації:

- добровільність участі всіх сторін у процесі та можливість покинути його в будь-який момент;
- рівноправність сторін;
- нейтральність медіатора;
- конфіденційність процесу.

Саме ці принципи і правильне їх розуміння медіатором і учасниками процесу, сприяють ефективності застосування медіації у багатьох сферах життя та бізнесу.

Медіація є одним з альтернативних способів врегулювання суперечок, ефективність якого надзвичайно висока в усіх країнах, в яких введено цей інститут.

Не будемо говорити про процедуру, етапи здійснення, порядок, прин-

ципи медіації. Щоб “не тягнути гуму” скажемо відразу — медіація нам потрібна. І більше того, передумови її існування в Україні передбачені інститутами мирової угоди і позасудового вирішення спорів Цивільного процесуального кодексу, Господарського процесуального кодексу, окремими положеннями законів “Про міжнародний комерційний арбітраж”, “Про третейські суди” і “Про порядок вирішення трудових і колективних спорів”, а також Кримінальним і Кримінальним процесуальним кодексами, де передбачено примирення потерпілого і правопорушника в певних категоріях справ.

Медіація в Україні: в чому переваги? Серед основних переваг медіації:

- оперативність;
- конфіденційність сторін при вирішенні конфліктної ситуації;
- економія сил, часу і коштів на врегулювання спору в судовому порядку;
- психологічні чинники (зняття емоційної напруги і можливість подальшої співпраці);
- аналіз досвіду інших країн теж переважно позитивний.

Тому постає питання — які проблеми при впровадженні медіації в правову систему України можуть виникнути?

Проблеми впровадження медіації такі:

1. Хто буде медіатором?

Ця проблема має два аспекти:

1) вимоги до претендентів — наявність вищої освіти, вік, досвід, спеціальне навчання;

2) наявність правових знань.

Деякі вчені вважають, що юридична освіта для медіатора не обов'язко-

ва. Однак конфлікт вважатиметься вичерпаним тільки після укладення медіаційної угоди. І тільки юрист зможе пояснити сторонам вимоги чинного законодавства, а також можливі наслідки процедури медіації (терміни судового провадження, можливість апеляційного та касаційного оскарження, проблеми виконання судового рішення) і доцільність її проведення.

2. Справи, в яких можливе проведення медіації. Медіація застосовується в цивільних, господарських, трудових, сімейних спорах. Дискусійним є питання по адміністративних справах (оскільки стороною завжди виступає орган публічної адміністрації, якому диспозитивність у правовідносинах взагалі не властива) і кримінальним. У них медіація не може бути складовою судового процесу.

3. Оплата, відповідальність, незалежність. Неврегульованими залишилися також питання оплати праці медіатора (хто і звідки платити залежить від “державного/недержавного” статусу медіатора), його відповідальності, незалежності та неупередженості тощо.

4. Медіація в Україні: відсутність закону. Більшість з цих проблем вирішувалися б проектом закону, проте сам закон і є найбільшою проблемою. Зараз в Україні існують кілька альтернативних законопроектів “Про медіацію”, які певною мірою вирішують ці питання. Зокрема, законопроекти по-різному визначають поняття медіації. Вимоги щодо набуття статусу медіатора в законопроектах розрізняються. Що стосується сфери застосування медіації в

Україні, то в обох документах йдеться про цивільних, господарських, адміністративних, трудових і сімейних спорах.

Кримінальні справи у випадках, передбачених чинним законодавством. Законопроекти містять положення про те, що укладення сторонами конфлікту (судового процесу) угоди про проведення медіації є підставою для зупинення провадження на час проведення медіації в установленому законом порядку. Прийняття закону “Про медіацію” було б безумовною перевагою. Це б збільшило довіру до процесу медіації, встановило б загальні вектори його розвитку.

У звіті міжнародного медіатора, урядового радника Білла Марша, підготовленого за підтримки українських міжнародних партнерів та Національної асоціації медіаторів України. Б. Марш вважає, що обов’язковість медіації як така неможлива. Водночас на рівні закону було б непогано:

- уповноважити суди пропонувати або запрошувати сторони до використання медіації;
- забезпечити належну підготовку суддів з питань медіації;
- зобов’язати суди розмістити в приміщеннях інформацію про медіацію, а працівників суду — знати, де знайти медіатора (наприклад із переліку акредитованих організацій, що надають відповідні послуги).

Інший міжнародний експерт — колишній міністр юстиції Словенії, суддя Алеш Залар пропонує запровадити фінансування схем судової медіації, надати судам повноваження щодо розроблення та впровадження програм медіації, передбачити авто-

матичне направлення на медіацію сторін певних категорій справ.

При цьому у звіті він наголосив на неможливості абсолютно примусової медіації через низьку ефективність, надмірну зарегульованість і високу ціну.

Також А. Залар пропонує розширити коло можливостей для обрання медіатора, включивши до переліку обрання його самими сторонами суперечки, обрання та призначення надавачем послуг щодо медіації, призначення судом. І якщо вже прив’язувати медіацію до суду, то він наполягає на необхідності врегулювання співвідношення медіації та строків позовної давності [3].

Заступник голови Ради суддів України Вадим Бутенко прокоментував, на що потрібно звернути увагу, говорячи про впровадження інституту медіації: “Передусім це має бути нормативно-правовий акт, який визначатиме вимоги до процедури медіації та самого медіатора... Адже, незважаючи на особливість процедури медіації, за якої сторони самостійно доходять потрібного рішення, роль керівника цього процесу є ключовою” [3]. Президент України Володимир Зеленський 27 липня 2019 р. уповноважив міністра юстиції Павла Петренка на підписання Конвенції ООН про міжнародні угоди про врегулювання спорів за результатами медіації. Відповідне розпорядження № 239/2019-рп опубліковане на сайті глави держави.

“Уповноважити міністра юстиції України Петренка Павла Дмитровича на підписання від імені України Конвенції Організації Об’єднаних Націй про Міжнародні угоди про



врегулювання спорів за результатами медіації” [4]. У Сінгапурі 7 серпня 2019 р. була підписана Конвенція ООН “Про міжнародні угоди за результатами медіації” – Сінгапурську Конвенцію, що із впевненістю можна назвати ключовою подією у становленні медіації як ефективного поза-судового методу вирішення спорів. Міністерство юстиції України за участі Національної асоціації медіаторів України зробили величезну роботу щодо підготовки цієї Конвенції до підписання Україною.

Як відомо, юридична сила угоди, яка укладається в результаті медіації, є одним із визначальних чинників у прийнятті рішення сторонами спору щодо звернення до процедури медіації чи до судового розгляду.

Угода за результатами медіації може залишитися невиконаною через об’єктивні (істотні зміни у матеріальному становищі, інші економічні чинники, зміни у законодавстві, зміни керівництва чи власників юридичної особи, неякісне визначення умов та порядку виконання зобов’язань в угоді, укладеної за результатами медіації, тощо) та суб’єктивні чинники (зміна стороною своєї позиції щодо вирішення спору). Виконання угод за результатами медіації з міжнародним елементом ускладнюється знаходженням сторін та/чи об’єкта спору у різних юрисдикціях.

Тому Конвенція передбачає обов’язок держав – сторін Конвенції приводити у виконання міжнародні медіаційні угоди згідно з національним процесуальним правом та відповідно до умов, передбачених Конвенцією.

Окремо зазначаються такі аспекти:

1. Конвенція стосується угод, які є результатом медіації, та укладені в письмовій формі сторонами для вирішення комерційного спору, який на момент його укладення є міжнародним (Конвенція дає визначення поняття “міжнародний”).

2. Конвенція не застосовується до угод за результатами медіації, укладених у спорах щодо приватних, сімейних та домашніх відносин, чи у спорах у сфері сімейного, спадкового та трудового права.

3. Згідно з п. 3 ст. 1 під дію Конвенції не підпадатимуть угоди:

- які були затверджені судом чи укладені в процесі судового розгляду;
- які можуть бути приведені у виконання як судові рішення у державі, де суд розташований;
- які мають статус арбітражного рішення;

4. Стаття 4 Конвенції передбачає певні вимоги до угоди за результатами медіації, адже для приведення у виконання останньої сторона повинна подати до суду:

- угоду за результатами медіації, підписану сторонами; підтвердження того, що угода укладена в результаті медіації (підпис медіатора на угоді);
- документ про факт проведення медіації, підписаний медіатором; засвідчення установи, яка адмініструвала процес медіації, чи інші докази проведення медіації).

5. Необхідно відрізнити угоди за результатами медіації і мирові угоди.

З урахуванням того, що мирові угоди можуть бути укладені не виключно в процесі медіації, а в процесі

й інших мирних методів вирішення спорів (переговорів, примирення), автори тексту наголосили на тому, що дія Конвенції буде розповсюджуватися виключно на угоди, укладені в результаті медіації.

Сертифікований бізнес-медіатор, партнер агентства медіації DecisionLab Ольга Хмарук пояснила Mind, за яких умов можна звернутися до медіації в рамках Сингапурської Конвенції.

Для звернення до виконання угоди за результатами медіації спір та угода мають відповідати критеріям, встановленим у конвенції, зокрема:

- спір має бути міжнародним, тобто принаймні дві сторони угоди ведуть бізнес у різних державах, або сторони походять з держави іншої, ніж та, у якій виконана значна частина зобов'язань чи предмет угоди, з якою тісно пов'язаний;

- спір має належати до сфери економічних відносин, тобто правила конвенції не застосовуються до угод за результатами медіації зі споживчих спорів, де однією зі сторін є фізична особа (споживач), а також сімейних, спадкових та спорів з трудового права;

- угода за результатами медіації має бути укладена в письмовій формі, чому також відповідатиме комунікація в електронному вигляді, з якої можливо встановити зміст домовленостей сторін;

- медіатор має підтвердити застосування процедури медіації, зокрема шляхом підписання угоди, або видати відповідне письмове підтвердження.

За словами юристки Integrites Анастасії Ільяшенко, споживачі ме-

діації вважали її головним недоліком відсутність “примусу”, порівняно із судами чи арбітражами. Так, у коментарі Mind вона розповіла, які головні проблеми медіації та як ці проблеми вирішує Конвенція.

“Переваг звернення до медіації багато. Але її головним недоліком у порівнянні з судами чи арбітражами завжди була відсутність “примусу”. Звісно, основним принципом медіації є добровільність. Проте, якщо інша сторона з якихось причин не захоче виконувати домовленості (із об'єктивних чи суб'єктивних причин), визнати таку угоду стає неможливо. Це зупиняло багатьох потенційних учасників медіації. Ситуація ускладнювалася ще й тоді, коли одна сторона знаходиться за кордоном”, — вважає експертка.

За словами Ільяшенко, саме ці проблеми вирішує Конвенція. Вона забезпечить учасників медіаційного процесу певною гарантією, що якщо щось піде не так, у кожній зі сторін є додатковий інструмент.

“Як результат, однією з найбільших переваг буде можливість визнавати укладену в результаті медіації угоду в інших країнах. Адже, українські сторони тепер зможуть визнати та виконати медіаційні угоди, укладені із сторонами-резидентами в інших країнах-учасницях Конвенції. Для українського бізнесу це значний бонус” [5].

Також Конвенція матиме вплив на зміни законодавства України. Один із наслідків для держави — необхідність прийняття внутрішнього законодавства, яким має регулюватися медіація в державі. Відтак, ті держави, які не мають законодавства

у сфері медіації, матимуть стимул його розробити і впровадити, якщо вони зацікавлені у вирішенні міжнародних спорів за допомогою медіації [6].

**Висновки.** При запровадженні інституту медіації в українське законодавство необхідно врахувати та брати до уваги зарубіжний досвід. Оскільки в багатьох країнах нормативно-правові акти, якими регулюються відносини у сфері медіації, запровадженні давно та пройшли через процес їх реалізації шляхом застосування в різноманітних спорах.

У стадіях здійснення та виконання державою міжнародних державних норм медіації в законодавство України необхідно використовувати послідовні дії, спрямовані на впровадження процедури медіації в законодавство України.

Виділено такі стадії імплементації медіації:

- виконання державою взятих зобов'язань у рамках міжнародних угод;
- розроблення та реалізація державної політики у сфері медіації;
- створення нормативної бази шляхом прийняття спеціального закону України “Про медіацію”;
- легалізація виду діяльності;
- “надання медіативних послуг” та професії “медіатор” шляхом внесення відповідних змін до чинного законодавства;
- запровадження реєстру медіаторів;
- проведення семінарів, круглих столів, конференцій з метою поширення серед представників правової спільноти та населення інформації про процедуру медіації як альтерна-

тивного способу врегулювання/вирішення конфлікту/спору.

Для забезпечення успішного розвитку та ефективного функціонування інституту медіації в Україні необхідно використати комплексний підхід щодо побудови моделі медіації та закріпити нормативно-правовий статус медіації.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

---

1. Новий Формат інтернет-видання “Задача медиатора — моделировать возможные пути решения конфликта”, Олег Горецкий, 20.06.2019.
2. *Рождер Фішер, Вільям Юрі.* Шлях до Так. Як вести переговори, не здаючи позицій. Книголав, 2016.
3. Газета Закон і Бізнес. “Чому в українських перемовників не може бути єдиної самоврядної організації” Тамара Воліна В., 29 (1431) 27.07—02.08.2019.
4. Верховна Рада України. Інформаційне наповнення – Відділ баз даних нормативно-правової інформації [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/239/2019-рп>
5. Незалежний інформаційний бізнес-портал MIND “Від сьогодні спрощено врегулювання міжнародних спорів за результатами медіації” 07.08.2019.
6. Інформаційний портал Uteka.ua [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://uteka.ua/ua/publication/news-14-novosti-zakonodatelstva-1-uproshhenno-uregulirovanie-mezhdunarodnyx-sporov-porezultatam-mediicii?from=balance.ua>

## REFERENCES

---

1. Zadacha mediatora — modelirovat vozmozhnye puti resheniya konflik-

- ta, – Oleg Goretskiy [The task of the mediator is to simulate possible solutions to the conflict, – Oleg Goretsky]. (July 20, 2019). *newformat.info*. Retrieved from <http://newformat.info/socium/zadacha-mediatora-modelirovat-vozmozhnye-puti-resheniya-konflikta-oleg-goreckij/> [in Russian].
2. Fisher R. & Ury W. (2016). *Shliakh do Tak. Yak vesty perehovory, ne zdaiuchy pozitsii* [Getting to Yes: Negotiating Agreement Without Giving In]. Kyiv: Osnovy [in Ukrainian].
  3. Volina T. V. (2019). Chomu v ukrainskykh peremovnykiv ne mozhe buty yedynoi samovriadnoi orhanizatsii [Why Ukrainian negotiators cannot have a single self-government organization]. *Hazeta Zakon i Biznes – Newspaper Law and Business*, 29 (1431). [in Ukrainian].
  4. Rozporiadzhennia Prezydenta Ukrainy “Pro upovnovazhennia P. Petrenka na pidpysannia Konventsii Orhanizatsii Obiednanykh Natsii pro mizhnarodni uhody pro vrehuliuvannia sporiv za rezultatamy mediatsii” : vid 25 lypnia 2019 roku № 239/2019-rp [Order of President of Ukraine “On the authorization of P. Petrenko to sign the United Nations Convention on International Agreements on the Settlement of Disputes by Mediation” from July 25 2019, № 239/2019-rp]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/239/2019-rp> [in Ukrainian].
  5. Vid sohodni sproshcheno vrehuliuvannia mizhnarodnykh sporiv za rezultatamy mediatsii [Mediation settlement of international disputes is simplified as of today]. (July 07, 2019). *mind.ua*. Retrieved from <https://mind.ua/news/20200627-vidsogodni-sproshcheno-vregulyuvannya-mizhnarodnih-sporiv-za-rezultatami-mediatsii> [in Ukrainian].
  6. Sproshcheno vrehuliuvannia mizhnarodnykh sporiv za rezultatamy mediatsii [Settlement of international disputes by mediation results is simplified]. (July 08, 2019). *uteka.ua*. Retrieved from <https://uteka.ua/ua/publication/news-14-novosti-zakonodatelstva-1-uproshhenno-uregulirovanie-mezhdunarodnyx-sporov-po-rezultatam-mediatsii?from=balance.ua> [in Ukrainian].

**УДК: 351**

DOI: [https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-5\(20\)-97-108](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-5(20)-97-108)

**Кириченко Ганна Володимирівна,**  
заступник начальника відділу аспірантури,  
Приватне акціонерне товариство “Ви-  
щий навчальний заклад “Міжрегіональна  
Академія управління персоналом”, 03039,  
м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: (044)  
490 95 12, e-mail: [aspirant@iapm.edu.ua](mailto:aspirant@iapm.edu.ua)

ORCID: 0000-0003-1067-8758

**Кириченко Анна Владимировна,**  
заместитель начальника отдела аспи-  
рантуры, Частное акционерное общество  
“Высшее учебное заведение “Межрегио-  
нальная Академия управления персона-  
лом”, 03039, г. Киев, ул. Фрометовская,  
2, тел.: (044) 490 95 12, e-mail: [aspirant@iapm.edu.ua](mailto:aspirant@iapm.edu.ua)

ORCID: 0000-0003-1067-8758

**Kyrychenko Ganna Volodymyrivna,**

deputy head of the post-graduate studies department, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Str. Frometivska, 2, tel.: (044) 490 95 12, e-mail: [aspirant@iapm.edu.ua](mailto:aspirant@iapm.edu.ua)

ORCID: 0000-0003-1067-8758



---

## **ПРИРОДА ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАЦІЙНИХ МЕХАНІЗМІВ ФОРМУВАННЯ ІМІДЖУ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ**

**Анотація.** Досліджується проблематика формування іміджу державних органів у контексті розвитку інформаційного суспільства. Встановлено головні напрями розвитку комунікативної діяльності органів державного управління у сучасних умовах. Визначено основні завдання інформаційно-комунікаційних механізмів щодо створення позитивного іміджу органів державної влади. Визначено основні характеристики інформаційно-комунікаційних механізмів формування іміджу органів державної влади в аспекті чотирьох медіа-теорій засобів масової інформації.

Основоположним елементом механізму формування іміджу органів державного управління виступають засоби масової інформації, які мають емоційний та раціональний впливи на громадян для досягнення цілей державного управління. У сфері іміджевої реальності існує можливість для

суб'єктивної взаємодії суб'єктів державного управління, у тому числі органів державної влади, громадськості та засобів масової інформації, які обмінюються інформаційними, емоційними та оціночними відповідями.

Зазначено, що під час налагодження діалогу між державними органами та громадськістю має переважати концептуальний підхід, заснований на принципах системності, цілеспрямованості, відкритості та постійності. Сутність цього підходу полягає у тому, що рішення державних органів щодо важливих проблем не повинні базуватися виключно на особистих думках, власному досвіді керівників. Прийняттю важливих рішень має передувати публічний аналіз, прогнозування та моделювання соціальної поведінки населення. Тому участь громадян у вирішенні та розв'язанні державно-управлінських питань є необхідною. У цьому контексті визначено необхідні елементи для конструктивної участі громадян у прийнятті рішень органами влади.

Зазначено, що комунікаційні технології можуть працювати в інтересах обох сторін — влади та громад, і впливати на суспільну думку таким чином, щоб створювати позитивний імідж для державних органів влади.

**Ключові слова:** органи державної влади, імідж державних органів, інформаційно-комунікаційні механізми, комунікаційні технології, засоби масової інформації, комунікація.

## **ПРИРОДА ИНФОРМАЦИОННО-КОММУНИКАЦИОННЫХ МЕХАНИЗМОВ ФОРМИРОВАНИЯ ИМИДЖА ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ**

**Аннотация.** Исследуется проблематика формирования имиджа государственных органов в контексте развития информационного общества. Установлены главные направления развития коммуникативной деятельности органов государственного управления в современных условиях. Определены основные задачи информационно-коммуникационных механизмов по созданию положительного имиджа органов государственной власти. Определены основные характеристики информационно-коммуникационных механизмов формирования имиджа органов государственной власти в аспекте четырех медиа-теорий средств массовой информации.

Основополагающим элементом механизма формирования имиджа органов государственного управления выступают средства массовой информации, которые имеют эмоциональное и рациональное влияние на граждан для достижения целей государственного управления. В сфере имиджевой реальности существует возможность для субъективного взаимодействия субъектов государственного управления, в том числе органов государственной власти, общественности и средств массовой информации, которые обмениваются информационными, эмоциональными и оценочными ответами.

Отмечено, что во время налаживания диалога между государственными органами и общественностью должен преобладать концептуальный подход,



который основан на принципах системности, целенаправленности, открытости и постоянства. Суть этого подхода заключается в том, что решения государственных органов по важным проблемам не должны базироваться исключительно на личных мнениях, собственном опыте руководителей. Принятию важных решений должны предшествовать публичный анализ, прогнозирование и моделирование социального поведения населения. Поэтому участие граждан в решении государственно-управленческих вопросов является необходимым. В этом контексте определены необходимые элементы для конструктивного участия граждан в принятии решений органами власти.

Отмечено, что коммуникационные технологии могут работать в интересах обеих сторон — власти и общин, и влиять на общественное мнение таким образом, чтобы создавать положительный имидж для государственных органов власти.

**Ключевые слова:** органы государственной власти, имидж государственных органов, информационно-коммуникационные механизмы, коммуникационные технологии, средства массовой информации, коммуникация.

#### **NATURE OF INFORMATION AND COMMUNICATION MECHANISMS OF THE IMAGE'S FORMATION OF GOVERNMENT AUTHORITIES**

**Abstract.** The article explores the problems of forming the state bodies' image in the context of the information society development. The main directions of the communicative activity development of public administration bodies in modern conditions are established. The main tasks of information and communication mechanisms to create a positive image of public authorities are identified. The main characteristics of information and communication mechanisms of forming public authorities' image in the aspect of four media theories of mass media are determined.

The fundamental element of the mechanism of forming the public administration bodies image are the media, which have emotional and rational influences on the citizens in order to achieve the goals of public administration. In the field of image reality, there is an opportunity for subjective interaction of public authorities, including public authorities, the public and the media, which exchange information, emotional and evaluative responses.

It was stated that in establishing dialogue between state bodies and the public, a conceptual approach, based on the principles of systematic, purposeful, open and constant, should prevail. The essence of this approach is that the decisions of public authorities on important problems should not be based solely on the personal opinions and personal experience of the managers. Important decisions must precede public analysis, prediction and modeling of social behavior of the population. Therefore, the participation of citizens in solving governmental issues is necessary. In this context, the necessary elements for the constructive participation of citizens in decision-making by the authorities are identified.

It was stated that communication technologies can work for the benefit of both parties — authorities and communities — and influence public opinion in such a way as to create a positive image for public authorities.

**Keywords:** state authorities, image of state bodies, information and communication mechanisms, communication technologies, mass media, communication.

---

**Постановка проблеми.** Розвиток сучасних інформаційних технологій супроводжується соціальними перетвореннями, спрямованими на формування нового суспільства, що характеризується поняттям “нова інформаційна ера”. Як стадія розвитку людства, інформаційне суспільство має глобальне значення для всіх галузей знань з елементами, характерними для соціальної структури кожного типу суспільства. Тому сучасний розвиток інформаційно-комунікаційних технологій дедалі ширше розкриває сутність нашого віку. Логічно, що в умовах модернізації сучасного суспільства, ефективне функціонування державної влади можливе лише в умовах формування позитивного іміджу влади. Саме тому, одним із головних питань, що виникає перед експертами з державного управління є теоретичні і практичні розробки у сфері іміджу державної влади в Україні. Ось чому дослідження проблем інформаційно-комунікаційних механізмів формування позитивного іміджу органів державної влади є перспективною сферою наукової діяльності, яка нерозривно пов’язана з проблемами ефективного функціонування державного апарату в цілому.

**Аналіз останніх публікацій за проблематикою.** Аналіз наукових

досліджень і публікацій, присвячених проблематиці формування іміджу державного управління в контексті розвитку інформаційного суспільства, розглядали такі науковці, як С. Колосок [1], І. Пантелейчук [2], Г. Почепцов [3] та інші експерти із даного питання. Комплексним дослідженням іміджу органів влади в Україні займався С. Колосок, який представив їх у своїй роботі “Зв’язки з громадськістю у формуванні іміджу органів державної влади” [1, с. 12]. Автор приділяє увагу, з одного боку, технологіям маніпулювання масовою свідомістю, які створюють відповідні соціальні ілюзії, а з іншого — стверджує, що головними принципами діяльності органів державного управління мають бути відкритість та прозорість роботи органів влади, досліджує функції служб зв’язків з громадськістю — надання громадськості інформації про виконання державних та місцевих програм, а також вивчення реакції населення на дії державних службовців.

**Метою статті** є визначення природи інформаційно-комунікаційних механізмів формування іміджу органів державної влади.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Комунікаційні технології впливають на громадськість та формування позитивного іміджу

державного управління, який, в свою чергу, повинен зосереджуватися на інтересах обох сторін — влади та громадськості. Отже, виходячи із цього, можна говорити про те, що комунікативна діяльність органів державного управління (у сучасних умовах) повинна розвиватися у двох головних напрямках:

- використання суспільних відносин як одного з головних факторів для розвитку сучасних комунікаційних технологій і як важливого елемента у створенні інформаційного поля держави;
- формування наукових аналітичних досліджень щодо громадської думки як засобу забезпечення зворотного зв'язку, що дає змогу оцінити ефективність зусиль державного управління у створенні іміджу органів влади.

Варто погодитись з думкою І. Пантелейчук, що імідж — це важливий комунікаційний блок формування позитивного іміджу органів державної влади, адже він будує внутрішню сферу держави, її архітектуру, справжню форму правління, а отже, сприяє оптимізації діяльності уряду, узгоджуючи його функціональну діяльність з потребами суспільства.

У публікації “Механізми формування та реалізації державної іміджевої стратегії” [4] дослідниця стверджує, що процес створення позитивного іміджу державної влади передбачає систематичну діяльність, яка зосереджує та об'єднує зусилля державних установ, засобів масової інформації та експертної спільноти. При цьому засоби масової інформації є найбільш ефективним та діючим способом створення іміджу.

Таким чином, виходячи з міркувань та досліджень авторки, інформаційні технології та ресурси відіграють важливу роль у реалізації іміджевої стратегії як інтегрованої системи дій органів влади, розробленої для довгострокової перспективи та спрямованої на досягнення позитивного процесу формування іміджу.

Не варто забувати про те, що Україна тільки входить до інформаційної спільноти і знаходиться на проміжному етапі інформатизації. Однак, як зазначає І. Дмитрачков, дуже важливе розуміння місця та можливостей інформаційно-комунікаційних технологій у контексті політичної модернізації, формування громадської думки про владу та про створення позитивного іміджу держави, адже управлінська діяльність має комунікативно-міжособистісний характер [5].

Дослідження природи взаємозв'язку комунікації та іміджу держави доводить, що головною метою використання комунікативного підходу в діяльності органів влади є відповідність обраного політичного шляху та прийнятих політичних рішень інтересам громадськості. У цьому випадку діяльність представників державного управління повинна бути спрямована, насамперед, на задоволення суспільних потреб населення із урахуванням громадської думки. Якщо є громадська підтримка, то влада може підвищити свою легітимність.

На нашу думку, основними завданнями інформаційно-комунікаційних механізмів щодо створення іміджу органів державної влади є [6]:

1) надання громадської підтримки державним заходам шляхом підвищення рівня довіри населення до роботи представницьких органів влади;

2) здійснення єдиної державної комунікаційної політики шляхом створення комплексної системи інформаційного впливу на громадськість;

3) створення та підтримка ефективного зворотного зв'язку з громадянами для моніторингу суспільно-політичної ситуації та оцінки результатів роботи органів влади;

4) налагодження взаємодії, співпраці з засобами масової інформації з метою інформування громадськості про проведену державою політику та для встановлення та підтримки позитивного іміджу влади.

Виходячи із запропонованих завдань, хочемо підкреслити, що комунікативна діяльність органів державного управління повинна бути спрямована на створення такого інформаційного простору, який сприяв би створенню позитивного іміджу органів влади і, водночас, допомагав би задовольнити очікування людей. Така діяльність включає: прямі та зворотні зв'язки комунікації з громадськістю, надання інформації про виконання державних та місцевих програм, а також вивчення реакції населення на дії органів державної влади. Враховуючи функціональні та структурні аспекти двох основних функцій комунікації у системі державного управління (формування позитивного іміджу органів державної влади та надання своєчасної та оперативної інформації громадськості), ми вважаємо, що для іміджу державної установи повинні здійс-

нюватись три основні комунікативні функції:

- полегшення способу подачі інформації про систему державного управління та державну політику для її повного сприйняття аудиторією;

- надання найбільш бажаного режиму подачі інформації для сприйняття громадянами результатів діяльності органів влади;

- підготовка підґрунтя для формування таких інформаційно-комунікаційних механізмів, що сприяли б позитивному ставленню населення до влади.

Науковці правильно зауважують, що імідж є результатом інформаційно-комунікаційної діяльності. На сучасному етапі розвитку суспільства кожна сучасна держава приділяє важливе значення підтримці поширення інформації. Для розвинених країн — це важлива складова зовнішньополітичних стратегій. Держава з цією метою засновує власні засоби масової інформації для оповіщення громадськості про стан державних справ, а також про справи міжнародного характеру [7, с. 60]. Як видно на практиці, у процесі формування іміджу державної влади беруть участь не тільки засоби масової інформації, а й різні види мистецтва, переймаючи певною мірою, ідеологічні функції, створюючи форми впливу на свідомість і формуючи потрібні політичні уподобання. Перелічені засоби містять однакові якості, що притаманні їм, а саме [8, с. 2–5]:

1) безперервне спілкування з громадськістю;

2) доступність;

3) якість розповсюдження інформації.

За допомогою своєї ефективної роботи, засоби масової інформації охоплюють різні аспекти розвитку іміджу органів влади: від надання персоніфікованих даних про керівництво цих органів, до розповсюдження інформації про результати їх роботи, а також громадське, політичне та особисте життя. Також інформаційні технології допомагають активно стежити за діяльністю органів влади, за даними суспільства, і в цьому відношенні вони є надійним інструментом зворотного зв'язку між суспільством і державним апаратом.

Увага, яку надають теоретики та практики державного управління питанням вибору каналів комунікації для формування іміджу державного інституту, впливає, головним чином, з його сильної спроможності забезпечити модель масової свідомості для інтерпретації навколишньої реальності. У порівнянні з радянською пропагандистською системою важливо зазначити, що нова українська система масової комунікації відрізняється виникненням суспільної інформаційно-комунікативної сфери для розвитку громадянського діалогу, що базується на конфлікті інтересів певних власників або співзасновників засобів масової інформації та здатна створити чітке і раціональне обговорення різних проблем діяльності органів влади. На нашу думку, характерною рисою “ринкової” моделі діяльності засобів масової інформації є прагнення отримувати комерційні прибутки від продажу інформації, а для моделі, що ґрунтується на ідеології “держави”, головним є лобіювання інтересів держави у сфері інформації. Загалом,

у сучасній Україні інформаційно-комунікаційні механізми формування іміджу органів державної влади, в ідеологічному контексті, можна розглядати як частину “чотирьох медіа-теорій, оскільки система засобів масової інформації може бути авторитарною, патерналістською, комерційною та демократичною” [9, с. 78]. Вкажемо коротко на особливості кожної з них (див. таблицю).

Отже, як уже зазначалося, імідж органів державної влади як інформаційно-комунікаційне явище виступає важливим інструментом для реалізації національних інтересів. Одна з важливих рис іміджу — можливість надати інформацію про об'єкт управління, його професійні й особисті якості. У цьому контексті імідж органів державної влади є для громадян джерелом інформації про систему державного управління, механізми правозастосування та діяльність органів державної влади. Реалізація іміджу як інформаційного та комунікативного явища привела до створення певної образної реальності. З одного боку, сучасна людина знаходиться у реальному світі, а з іншого — медіа нагадує реальність, але виробляє інший світ, повний ілюзій і символізму. Реальний світ повний подій, які є результатом діяльності людей, їхніх відносин, які дійсно відображені і цінуються у свідомості людей. Реальність представлена, зазвичай, відповідно до прихованих інтересів (індивідів, організацій) суб'єктів образу, тому ми, в основному, маємо справу зі спеціально розробленим іміджем, а не з будь-якою іншою інформацією про когось [10, с. 252–253]. Отже, з цієї причини

**Інформаційно-комунікаційні механізми формування іміджу органів державної влади в рамках “чотирьох теорій”**

<b>Медіа-теорії засобів масової інформації</b>	<b>Основні характеристики інформаційно-комунікаційних механізмів формування іміджу органів державної влади</b>
<b>Авторитарна</b>	Основним завданням комунікації є передача інструкцій, настанов, ідей та підходів правлячої групи, еліти, касты. Така система є простою, надто однозначною і досить надійною та поширеною в державах, де демократичні засади є надто слабкими
<b>Патерналістська</b>	Стратегією розвитку ЗМІ займається держава, яка й замовляє правила гри, тобто диктує умови існування ЗМІ
<b>Комерційна</b>	Відрізняється від авторитарної чи патерналістської більшим ступенем внутрішньої свободи ЗМІ, можна говорити все, що завгодно, за умови, що ви маєте законне право це говорити
<b>Демократична</b>	Базується на тому, що істинне завдання ЗМІ – описувати картину реальності, завдяки якій у людей з’являється можливість приймати свідомі рішення. І чим краще ЗМІ будуть справлятися з цією роллю, тим більшим буде їх власний вплив. Це найбажаніша для цивілізаційного розвитку, але й найскладніша система

іміджева реальність у державному управлінні, реальному світі індивідуальних, соціальних, професійних груп тощо сприймається символами, кліше, асоціаціями, які можуть створюватися стихійно, за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій, має емоційний і раціональний вплив на громадян. Створити імідж органів державної влади – мета інформаційного суспільства [10, с. 252]. У той же час, реальність сформована на підставі образів, може становити небезпеку відриву народу від влади, що характеризує іншу міру абстракції, ймовірності, зарозумілості та складності, на чому акцентує увагу О. Пармонова [11, с. 8–9].

У процесі формування позитивного іміджу керівних органів, розвиток демократичної держави на ідеологічних засадах лібералізму, прозорості та відкритості органів державної влади шляхом зменшення необхідних і адміністративних елементів, підвищення рівня ефективності комуніка-

тивних та інформаційних технологічних складових стає пріоритетним. Державні органи повинні демонструвати доступність для обговорення пропозицій та співпраці, розвиваючи демократичний стиль надання державних послуг, щоб уникнути бюрократичних методів роботи.

Потрібно зважати, що під час налагодження діалогу між державними органами та громадськістю має переважати концептуальний підхід, який заснований на принципах системності, цілеспрямованості, відкритості та постійності. Сутність цього підходу полягає у тому, що рішення державних органів щодо важливих проблем не повинні базуватися виключно на особистих думках, власному досвіді керівників. Прийняття важливих рішень має передувати публічному аналізу, прогнозуванню та моделюванню соціальної поведінки населення. Тому участь громадян у вирішенні та розв’язанні державно-управлінських питань, на думку



Д. Йодера [12, с. 13], є необхідною для досягнення таких загальних цілей:

1) покращення сфери функціонування державної політики;

2) забезпечення інтересів громадян та розвиток демократичних цінностей;

3) врахування потреб різних груп населення;

4) проведення соціальних змін шляхом реалізації політики, яка забезпечує рівний доступ до послуг усього місцевого населення;

5) правдивість інформації для всіх.

Після встановлення цілей щодо участі громадян необхідно вибрати шляхи спілкування органів влади із ними. Концепція управління монологією з боку влади зараз застаріла і неефективна. Вона виступає проти іншого засобу спілкування — діалогу, який означає широке обговорення ідей для досягнення консенсусу. Діалогове спілкування сприймається як спосіб зміцнення голосу громадськості, стимулювання його ефектної участі для проведення соціальних змін [13, с. 593–598]. Успіх діалогу значною мірою залежить від готовності органів державної влади та громадських об'єднань до спільних дій та співпраці. У цьому контексті важливо зазначити необхідні елементи для конструктивної участі громадян у прийнятті рішень органами влади, серед яких:

- ініціатива та бажання здійснити зміни (громадяни повинні відчувати, що наслідки ухвалених владою рішень безпосередньо впливатимуть на їх життя);

- відданість справі (громадяни повинні бути наполегливими у своїх намірах співучасті);

- знання методів участі громадськості, особливостей їх впровадження та потенційних результатів;

- обізнаність зі своїми правами та обов'язками щодо співпраці з владою та вплив на процес прийняття рішень;

- необхідна підготовка;

- співпраця з місцевою владою (представники місцевих органів влади повинні навчитися спілкуватися з громадянами, бути неупередженими та ставитися з розумінням до їхніх потреб);

- чіткий орієнтир на успіх як для громадян, так і місцевої влади (активна участь громадян у процесі розроблення та впровадження політики відбувається за умови, що проблема стосується їх безпосередньо, або вони отримують певні переваги від її вирішення);

- планування та впровадження змін;

- прозорість;

- гнучкість (влада та громадяни повинні вміти домовлятися та співпрацювати);

- залучення професійних експертів, зокрема спеціалістів з громадянської просвіти, організація громадських слухань, проведення досліджень якості послуг тощо [14, с. 83].

Завдяки добре організованій участі та комунікації громадян, зацікавлені сторони можуть значно впливати на результат рішень. Зрештою, залучення громадян може допомогти підвищити їх довіру до уряду і поліпшити легітимність і якість державного управління. Як наслідок, можна зробити висновок, що комунікація органів державного управління є передумовою успішного здійснення їх

діяльності. Сутність цієї ідеї полягає у тому, що комунікаційні технології можуть працювати в інтересах обох сторін — влади та громад і впливати на суспільну думку таким чином, щоб створювати позитивний імідж для державних органів влади.

Аналіз інформаційно-комунікаційних механізмів формування позитивного іміджу органів державної влади показує, що у сфері застосування комунікацій суб'єкти державного управління знаходяться у сфері накопичення, зберігання та забезпечення інформації, спостерігається перенесення державно-управлінських комунікацій у політичну площину.

Натомість комунікативний аспект діяльності органів державної влади повинен постійно проявлятися прямим і взаємним контактом керівних органів будь-якої системи з метою створення, встановлення та функціонування позитивного управлінського іміджу, що впливає на виникнення сприятливого середовища для взаємодії обох сторін. Основоположним елементом механізму формування іміджу органів державного управління є, звичайно, засоби масової інформації. Вони мають емоційний та раціональний впливи на громадян для досягнення цілей державного управління. У сфері іміджевої реальності існує можливість для суб'єктивної взаємодії суб'єктів державного управління, у тому числі органів державної влади, громадськості та засобів масової інформації, які обмінюються інформаційними, емоційними та оціночними відповідями.

**Висновки і перспективи подальших досліджень.** Аналіз вітчизняної наукової літератури щодо природи

інформаційно-комунікаційних механізмів формування іміджу органів державної влади, насамперед в галузі державного управління, дав можливість виокремити основні характеристики інформаційно-комунікаційних механізмів формування іміджу органів державної влади в аспекті чотирьох медіа-теорій засобів масової інформації:

1. Основним завданням комунікації є передача інструкцій, настанов, ідей та підходів правлячої групи, еліти, касти. Така система є простою, надто однозначною і досить надійною та поширеною в державах, де демократичні засади є надто слабкими.

2. Стратегією розвитку ЗМІ займається держава, яка й замовляє правила гри, тобто диктує умови існування ЗМІ.

3. Відрізняється від авторитарної чи патерналістської більшим ступенем внутрішньої свободи ЗМІ, можна говорити все, що завгодно, за умови, що ви маєте законне право це говорити.

4. Базується на тому, що істинне завдання ЗМІ — описувати картину реальності, завдяки якій у людей з'являється можливість приймати свідомі рішення. І чим краще ЗМІ будуть справлятися з цією роллю, тим більшим буде їх власний вплив. Це найбажаніша для цивілізаційного розвитку, (й найскладніша) система.

У подальших дослідженнях слід звернути увагу на методи комунікації у системі зв'язків з громадськістю, методи передачі цифрової комунікації та методи підвищення якості комунікації між органами державної влади і суспільством.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

---

1. Колосок С. В. Зв'язки з громадськістю у формуванні іміджу органів державної влади : Автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 – теорія та історія державного управління / Сергій Васильович Колосок ; Одеський регіональний ін-т держ. управління НАДУ управління при Президентові України. О., 2003. 22 с.
2. Пантелейчук І. В. Місце та роль зв'язків з громадськістю у формуванні іміджу державних інституцій / І. В. Пантелейчук // Теорія та практика державного управління. 2009. Вип. 4. 390 с.
3. Почепцов Г. Г. Забезпечення комунікативних операцій держави / Г. Г. Почепцов // Психолінгвістика. 2012. Вип. 10. 345 с.
4. Пантелейчук І. В. Механізми формування та реалізації державної іміджевої стратегії [Електронний ресурс] / І. В. Пантелейчук // Державне управління: удосконалення та розвиток. 2012. № 9. Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur\\_2012\\_9\\_9](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2012_9_9)
5. Дмитрачков І. В. Роль масмедіа и журналистики в PR деятельности органов государственной власти [Электронный ресурс] / И. В. Дмитрачков. Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/rol-massmedia-i-zhurnalistiki-v-pr-deyatelnosti-organov-gosudarstvennoy-vlasti>
6. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (гол.) та ін. К.: НАДУ, 2011. Т. 2. 692 с.
7. Семченко О. А. Іміджева політика України: монографія / О. А. Семченко. 2014. С. 60.
8. Акаймова А. Комунікативні властивості іміджу та його класифікація / А. Акаймова // Віче. 2011. № 22 (листопад). С. 2–5.
9. Бондар Ю. В. Національний інформаційний простір новітньої України: становлення та функціонування у процесі політичної трансформації суспільства: монографія / Ю. В. Бондар. К.: МАУП, 2007. С. 78.
10. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. К.: НАДУ, 2011. Т. 1.: Теорія державного управління / наук.-ред. колегія: В. М. Князев, І. В. Розпутенко (співголови) та ін. 2011. С. 252–253.
11. Пармонова А. В. Имидж политических партий в электоральном процессе: Автореф. дис. ... канд. полит. наук / А. В. Пармонова. Воронеж, 1998. С. 8–9.
12. Yoder D. E. (1999) Contingency Framework for Environmental Decision-Making: Linking Decisions, Problems and Processes. Policy Studies Review, № 16 (3/4). P. 13.
13. Топольницька Т. Б. Комунікативний аспект у формуванні іміджу органів публічної влади // Мукачівський держ. ун-т // Електронне наукове видання “Економіка та суспільство”. 2019. Вип. 20. С. 593–598.
14. Колісніченко Н. М. Діалогова комунікація влади і громадян в управлінні територіями. Забезпечення конструктивного діалогу між владою та суспільством: матеріали наук.-практ. конф. (Одеса, 28 квітня 2016 р.). Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2016. С. 83.

## REFERENCES

---

1. Kolosok S. V. (2003). Zv'yazki z gromads'kisty u formuvanni imidzhu organiv derzhavnoi vladi [Public relations in shaping the image of public authorities]. *Extended abstract of candidate's thesis* [in Ukrainian].

2. Panteleichuk I. V. (2009). Misteta rol' zv'yazkiv z gromads'kisty u formuvanni imidzhu derzhavnikh institutsii [Place and role of public relations in shaping the image of public institutions]. *Teoriya ta praktika derzhavnogo upravlinnya – Public administration theory and practice*, 4, p. 390 [in Ukrainian].
3. Pocheptsov G. G. (2012). Zabezpechennya komunikativnikh operatsii derzhavi [Ensuring communication operations of the state]. *Psikholingvistika – Psycholinguistics*, 10, p. 345 [in Ukrainian].
4. Panteleichuk I. V. (2012). Mekhanizmi formuvannya ta realizatsii derzhavnoi imidzhevoy strategii [Mechanisms of formation and implementation of the state image strategy]. *Derzhavne upravlinnya: udoskonalennya ta rozvitytok – Public administration: improvement and development*, 9. Retrieved from: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur\\_2012\\_9\\_9](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2012_9_9) [in Ukrainian].
5. Dmitrakhov I. V. Rol' massmedia i zhurnalistiki v PR deyatelnosti organov gosudarstvennoi vlasti [Role of mass media and journalism in the PR of public authorities]. Retrieved from: <https://cyberleninka.ru/article/n/rol-massmedia-i-zhurnalistiki-v-pr-deyatelnosti-organov-gosudarstvennoy-vlasti> [in Russian].
6. Kovbasyuk Yu.V. (Ed.). (2011). *Entsiklopediya derzhavnogo upravlinnya [Encyclopedia of Public Administration]*. (Vols. 1–8). Kyiv: NADU [in Ukrainian].
7. Semchenko O. A. (2014). *Imidzheva politika Ukrainu [Image policy of Ukraine]*. Monograf, p. 60 [in Ukrainian].
8. Akaiomova A. (2011). Komunikativni vlastivosti imidzhu ta iogo klasifikatsiya [Communicative properties of the image and its classification]. *Viche – Veche*, 22, p. 2–5. [in Ukrainian].
9. Bondar Yu. V. (2007). *Natsional'ni informatsiini prostir novitn'oi Ukrainy: stanovlennya ta funktsionuvannya u protsesi politichnoi transformatsii suspil'stva [National information space of modern Ukraine: becoming and functioning in the process of political transformation of society]*. Kyiv: MAUP [in Ukrainian].
10. Kovbasyuk Yu. V. (Ed.). (2011). *Entsiklopediya derzhavnogo upravlinnya [Encyclopedia of Public Administration]*. (Vols. 1–8), (p. 252–253). Kyiv: NADU [in Ukrainian].
11. Parmonova A. V. (1998). Imidzh politicheskikh partii v ehlektoral'nom protsesse [Image of political parties in the electoral process]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Voronezh [in Russian].
12. Yoder D. E. (1999). Contingency Framework for Environmental Decision-Making: Linking Decisions, Problems and Processes. *Policy Studies Review*, no. 16 (3/4), p. 13.
13. Topol'nits'ka T. B. (2019). Komunikativnii aspekt u formuvanni imidzhu organiv publichnoi vladi [Communicative aspect in shaping the image of public authorities]. *Ekonomika ta suspil'stvo – Economics and Society*, 20 (p. 593–598) [in Ukrainian].
14. Kolisnichenko N. M. (2016). Dialogova komunikatsiya vladi i gromadyan v upravlinni teritoriyami [Dialogue communication between authorities and citizens in the management of territories]. *Zabezpechennya konstruktivnogo dialogu mizh vladoyu ta suspil'stvoom – Ensuring a constructive dialogue between government and society: Proceedings of the Scientific and Practice Conference*, (p. 83). Odesa: ORIDU NADU [in Ukrainian].

**УДК: 351:331.83**

DOI: [https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-5\(20\)-109-123](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-5(20)-109-123)

**Ковач Валерія Омелянівна,**

*кандидат технічних наук, заступник директора з наукової роботи, Навчально-науковий інститут неперервної освіти, Національного авіаційного університету, 03058, м. Київ, просп. Космонавта Комарова, 1, тел.: (044) 406 72 10, e-mail: valeriia Kovach@gmail.com*

ORCID: 0000-0002-1014-8979

**Ковач Валерія Емельяновна,**

*кандидат технических наук, заместитель директора по научной работе, Учебно-научный институт непрерывного образования Национального авиационного университета, 03058, г. Киев, просп. Космонавта Комарова, 1, тел.: (044) 406 72 10, e-mail: valeriia Kovach@gmail.com*

ORCID: 0000-0002-1014-8979

**Kovach Valeriia Omelianivna,**

*PhD in technical sciences, Deputy Director on scientific work Educational and Research Institute of Continuing Education National Aviation University, Prospekt Kosmonavta Komarova, 1, tel.: (044) 406 72 10, e-mail: valeriia Kovach@gmail.com*

ORCID: 0000-0002-1014-8979



---

## **ПРОГНОЗУВАННЯ МЕХАНІЗМУ УПРАВЛІННЯ РИНКОМ ПРАЦІ**

**Анотація.** Розглянуто складові механізму державного управління ринком праці України та сформовано комплексний механізм його державного регулювання. Проаналізовано сучасні управлінські технології та сучасна діяльність апарату управління на ринку праці. Показано важливість розвитку стратегії та методології у процесі кадрового управління. Розглянуто критерії урівноваження потреб ринку праці на національному та регіональному рівнях. Розкрито проблеми регіонального управління ринком праці, що призводять до створення “кадрового голоду”. Проаналізовано виконання програм дій управлінських інститутів щодо покращення умов управління ринком праці. Сформульовано кілька варіантів сценарного прогнозу розвитку ринку праці у зв’язку з кризовою нестабільністю соціально-економічної ситуації на регіональних ринках праці. Наведено блочний підхід прогнозу робочої сили. Виділені зразкові тенденції на регіональному рівні при розгляді співвідношення попиту і пропозиції на ринку праці. Проаналізовано

поняття “безробітні”, “економічно активне населення” та “самозайняте населення”. Наведено розподіл економічно активного населення на групи. Показано підходи до протидії потенційному, частковому і реальному безробіттю. Розглянуто зміну місця проблем ринку праці в системі пріоритетів державної економічної політики та запропоновані варіанти перебудови структури управління. Проаналізовано варіанти підвищення громадського статусу працеринкових проблем. Обґрунтовано ознаки формування економічного агента відповідно до кон’юнктури ринку праці. Наведено основні елементи організаційно-управлінського механізму ринком праці та економіко-організаційні методи управління ринком. Доведено необхідність удосконалення системи моніторингу та прогнозування ринку праці. Запропоновано варіанти виходу з кризи у трудовій сфері України.

**Ключові слова:** прогнозування, державні механізми управління, ринок праці, кадрове управління, стратегія, економічний агент, працеринкова проблема.

## ПРОГНОЗИРОВАНИЕ МЕХАНИЗМА УПРАВЛЕНИЯ РЫНКОМ ТРУДА

**Аннотация.** Рассмотрены составляющие механизма государственного управления рынком труда Украины и сформирован комплексный механизм его государственного регулирования. Проанализированы современные управленческие технологии и современная деятельность аппарата управления на рынке труда. Показана важность развития стратегии и методологии в процессе кадрового управления. Рассмотрены критерии уравнивания потребностей рынка труда на национальном и региональном уровнях. Раскрыты проблемы регионального управления рынком труда, приводящие к созданию “кадрового голода”. Проанализировано выполнение программ действий управленческих институтов по улучшению условий управления рынком труда. Сформулировано несколько вариантов сценарного прогноза развития рынка труда в связи с кризисной нестабильностью социально-экономической ситуации на региональных рынках труда. Приведены блочный подход прогноза рабочей силы. Выделены образцовые тенденции на региональном уровне при рассмотрении соотношения спроса и предложения на рынке труда. Проанализировано понятие “безработные”, “экономически активное население” и “самозанятое население”. Приведено распределение экономически активного населения на группы. Показано подходы к противодействию потенциальному, частичной и реальной безработице. Рассмотрено изменение места проблем рынка труда в системе приоритетов государственной экономической политики и предложены варианты перестройки структуры управления. Проанализированы варианты повышения общественного статуса трудорыноковых проблем. Обоснованы признаки формирования экономического агента в соответствии с рынком труда. Приведены основные элементы организационно-управленческого механизма рынком труда и экономико-организационные методы управления рынком. Доказана необ-



ходимость совершенствования системы мониторинга и прогнозирования рынка труда. Предложены варианты выхода из кризиса в трудовой сфере в Украине.

**Ключевые слова:** прогнозирование, государственные механизмы управления, рынок труда, кадровое управление, стратегия, экономический агент, трудорынковая проблема.

## FORECASTING THE MECHANISM OF THE LABOR MARKET MANAGEMENT

**Abstract.** The components of the mechanism of state management of the labor market of Ukraine are considered and a complex mechanism of its state regulation is formed. The modern management technologies and modern activity of the management apparatus in the labor market are analyzed. The importance of development of strategy and methodology in the process of personnel management is shown. The criteria for balancing labor market needs at national and regional levels are considered. The problems of regional management of the labor market, which lead to the creation of “staff hunger”, are revealed. The implementation of the management programs of the management institutes on improving the conditions of labor market management is analyzed. Several variants of the scenario forecast of labor market development are formulated in connection with the crisis of instability of the socio-economic situation in the regional labor markets. The block approach of workforce forecasting is presented. Model tendencies at the regional level are highlighted when considering the labor market supply and demand ratio. The concepts of “unemployed”, “economically active population” and “self-employed population” are analyzed. The distribution of economically active population into groups is given. Approaches to counteracting potential, partial and real unemployment are shown. The change of place of labor market problems in the system of priorities of the state economic policy is considered and the options of restructuring of the management structure are offered. Options for raising the public status of problems of concern have been analyzed. Signs of formation of economic agent in accordance with the situation of the labor market are substantiated. The basic elements of the organizational and managerial mechanism of the labor market and the economic and organizational methods of market management are given. The necessity of improving the system of monitoring and forecasting of the labor market is substantiated. Proposed ways out of the crisis in the labor sphere in Ukraine.

**Keywords:** forecasting, state control mechanisms, labor market, personnel management, strategy, economic agent, labor-market problem.

---

**Постановка проблеми.** Політика комплексного реформування суспільства і економіки в Україні, успішність виконання управлінських рішень, зокрема, на ринку праці висуваються істотно нові вимоги

до керівників різних рівнів і сфер адміністративно-господарської діяльності. Важливу роль в еволюції національної економічної системи відіграє ринок праці. Недостатній рівень оплати праці в Україні, недостатньо розвинені механізми формування ринкової вартості вітчизняної робочої сили та значні розбіжності в оплаті праці у різних регіонах України призводить до непропорційного розподілу економічно активного населення та міграції робочої сили [1]. Рух України до ЄС передбачає підвищення рівня ефективності національного ринку праці, запровадження інновацій як на ринку праці, так і в освітній сфері [2]. Досягнути поставлених завдань буде можливо лише правильно сформувавши державні механізми прогнозування управління ринком праці.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Загальнометодологічні засади функціонування й розвитку ринку праці, об'єктивну необхідність втручання держави в регулювання трудової сфери обґрунтовано у працях таких вітчизняних вчених, як: В. Онікієнко, З. П. Бараник, С. І. Бандур, Б. М. Данилишин, Е. М. Лібанова, Л. С. Лісогор, В. Петюх, Н. О. Парфенцева, С. І. Пірожков, В. Г. Саріюгло, А. В. Хмелюк, М. Г. Чумаченко та ін. Проте існує необхідність у дослідженні національного та регіональних ринків праці для виявлення основних тенденцій та безпосереднього прогнозування механізмів управління таким ринком.

**Мета статті** полягає у виявленні тенденцій розвитку основних показників функціонування національ-

ного та регіонального ринків праці України, а також в обґрунтуванні формування комплексного прогнозного механізму управління ринком праці України.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Згідно з “ефектом Едіпа”, маючи прогноз негативного явища і знаючи його причини, можна вжити заходи, щоб воно не здійснилося, впливаючи на відповідні причини. Прогнозування при паралельному концептуванні управління ринком праці [3] служить основою для організації роботи із забезпечення балансу зайнятості працездатного населення і наявних робочих місць, оскільки з певною достовірністю дозволяє оцінити:

1) ситуацію, що складається, зі співвідношенням попиту і пропозиції економічних агентів;

2) можливу чисельність незайнятого населення, яке може звернутися за сприянням у працевлаштуванні в не лише державні органи, а також чисельність вакантних і новостворюваних незайнятих робочих місць;

3) розподіл робочої сили, що виявилася на ринку праці (можливі обсяги перепідготовки працівників, що вивільняються, і незайнятого населення, потенційну чисельність безробітних).

Перехід на результативні управлінські технології потребує від менеджерів різних рівнів і пластів нових теоретичних знань і практичних навичок, уміння співпрацювати в гнучких “командах”, інтегрувати фінансово-статистичну інформацію, враховувати реакцію громадськості.

Сучасна діяльність апарату управління на ринку праці, що фор-

мується, недостатньо відкрита, тому малоефективна. Для цього необхідно впроваджувати і поширювати ментальні особливі якості управлінців і сфери компетентності керівників державних установ (табл. 1).

Виникає новий тип менеджерів зі специфічними прогресивними соціально-виробничими характеристиками (рідкісними і дефіцитними в регіоні), що формується новими галузями і ринковою конкуренцією, яка загострилася. Посилюється незалежність найманого менеджера-професіонала від капіталу, що найняв його. Автономний статус управлінця [4] охороняє процес прийняття економічного рішення від неграмотних і безвідповідальних втручань з боку акціонерів підприємств, профспілок, політичних діячів [5].

В економічно розвинених країнах, говорячи про управління працею мають на увазі саме “людські ресурси” і розглядають їх системно: вкладений капітал, матеріальні ресурси, технології. Ефективне управління сьогодні можливо завдяки передусім високорозвиненим інформаційним технологіям, а більше ніж гроші, чин-

ник часу раціоналізував управління процесом ринку праці. Тільки добре організована і мотивована праця може дати стиглі плоди [6].

У сучасних умовах, коли відбуваються щогодинні, багатосторонні, багатофакторні зміни, класичне управління на основі характерно кадрових структур може лише частково задовольнити потреби працедавця, запити управління людськими ресурсами.

В процесі кадрового управління працедавець повинен розвивати стратегію і методологію, засновану на управлінні інформаційним потоком ведення справ, впровадженням програмного продукту в конкретні умови. Метою аналізу планування повинно стати відносно урівноваження потреб ринку праці (як і ринків товарів, послуг, фінансів і так далі) і можливостей ресурсів. Відповідні програми дозволять на оперативному рівні менеджменту синхронізувати виконання планових робіт і фактичної діяльності, а також збалансувати потужності кожного ресурсу, і особливо кадрів [7–9].

Усвідомлюючи значущість кожного працівника для підприємства,

Таблиця 1

**Ментальні сфери компетентності управління**

Управління конфліктами	Творче мислення	Орієнтація користувачів	Фінансове управління
Обізнаність про зовнішню обстановку	Рішучість	Гнучкість	Управління людськими ресурсами
Управління різноманітною робочою силою	Навички міжособових стосунків	Техніко-технологічна компетентність	Управлінський контроль і інтеграція
Вплив і ведення переговорів	Планування і оцінка	Усні і письмові комунікації	Формування команди
Самоврядування	Лідерство	Загальне бачення	Рішення проблем

сучасний працедавець, виробляючи стратегію управління персоналом, разом з професійним підбором кадрів відводить велику роль трудовим відносинами, організації обліку праці, просуванню по роботі, методам і стандартам оплати праці, формальним і неформальним зв'язкам. Така система повинна гнучко сприяти структуризації без порушення цілісності, бути надійною, здатною відновлюватися при організаційно-технологічних збоях, а також забезпечувати ефективний захист від несанкціонованого доступу до даних (за розрахунком зарплати, з обліку кадрів, за штатним розкладом).

Доля кадрового підрозділу, про який не йдеться практично в жодному рекламному проспекті торговельного або промислового підприємства, залишатися в тіні зі своїми внутрішніми турботами (у тому числі з роботою із координації та кадрового моніторингу) [10]. Але практика підтверджує, що з досвідченими кадровиками повинні працювати люди, які пройшли школу бізнесу, щоб при підтримці іміджу підприємства простежувати вимоги до набору персоналу.

Крім замовлення на цільову рекламу, участі в загальнонаціональних рекламних кампаніях повинні активізуватися можливості місцевої преси, радіо і телебачення, даватися оголошення, постійно зондуватися регіональні ринки праці. У кадровій політиці, як з будівництвом будинку: “чим міцніше фундамент, тим довше стоїть зданий в експлуатацію об'єкт” [11].

Причини загострення проблем регіонального управління криються,

по-перше, в односторонньому вдосконаленні економічної бази уразливих промислових підприємств, створених як ланки великих технологічних комплексів з одним споживачем їх продукції — державою); по-друге, деформаціях соціально-демографічної структури (колишне планування розміщення продуктивних сил зумовило економічну базу, що має, зокрема, низькоеластичний ресурс — персонал наукомістких виробництв у високоіндустріальних районах); по-третє, низькому рівні міської інфраструктури (невідповідність розміщенню (кількості) і потребам (якості) соціально-побутового середовища).

Прогноз ринку праці є базою для визначення обсягу коштів, необхідних для виконання програм дій управлінських інститутів ринку праці, а також дозволяє визначити пріоритети регіональної політики на цьому ринку на прогнозований період і розробити заходи, спрямовані на запобігання масовому безробіттю і забезпечення соціальних гарантій громадян у сфері їх зайнятості. Позадержавне фінансування політики на ринку праці може складатися як на основі атрибутивної (розподільної), так і алокаційної (збиральної ззовні) точок зору [12; 13].

Найважливіший методологічний принцип прогнозування — принцип поліваріантності (пасивний прогноз (на аналізі поточних тенденцій розгортання процесу) і активний прогноз (цілеспрямована діяльність з підвищення трудової активності працездатних громадян на ринку праці). У зв'язку з кризовою нестабільністю соціально-економічної ситуації мо-

жуть бути сформульовані 2–3 варіанти сценарного прогнозу: 1) відбиваючий (зміна обсягів виробництва (мінімальний), що склалася); 2) що передбачає дещо вищі темпи зміни обсягів виробництва (середній); 3) заснований на можливих значних змінах обсягів виробництва (максимальний). Показники зміни обсягів виробництва, що закладаються в різні варіанти прогнозу, визначаються на підставі даних місцевих економічних і управлінських органів. На основі третього варіанту прогнозу може бути сформований окремий розділ програми виходу з кризи, що припускає появу кризово нестабільних з точки зору зайнятості працездатного населення територій (міст, районів), секторів економіки, окремих підприємств, соціально-демографічних груп населення.

Нині (при різко контрастному перевищенні на ринку праці пропозиції робочої сили над попитом на неї з боку власників робочих місць) розрахунки слід здійснювати у фізичних особах, а не в середньорічному численні. У перспективі, коли ситуація на ринку праці стане стабільною, доцільніше буде перейти до його розрахунку в середньорічному обчисленні. При розрахунках необхідно враховувати національні і демографічні особливості, специфіку соціально-економічного розвитку територій, міру поширення тих або інших форм ринкових відносин. Прогноз ринку робочої сили може складатися з 4-х блоків: 1 блок — пропозиція робочої сили, що дозволяє визначити чисельність різних категорій громадян, які пропонують послуги робочої сили на ринку праці, що формується;

II блок — попит на робочу силу, що дозволяє оцінити потребу виробництва в працівниках на основі даних; III блок — співвідношення попиту і пропозиції, що відбиває міру напруженості на ринку праці; IV блок — розподіл робочої сили, що надає можливість оцінити чисельність громадян, які працевлаштовуються самостійно, тобто минувши службу зайнятості (у т. ч. недержавні посередницькі організації), які звертаються за сприянням у працевлаштуванні в службу зайнятості, а також визначити можливу чисельність працевлаштовуваних цією службою громадян, осіб, яким потрібно буде пройти перепідготовку і безробітних.

У цілому по регіону, при розгляді співвідношення попиту і пропозиції, можна виокремити наступні зразкові тенденції:

а) стійке негативне сальдо в цілому по регіону при різній мірі відхилення в той або інший бік за окремими соціально-демографічними і професійними групами;

б) тимчасовий дисбаланс попиту і пропозиції в цілому по регіону і за основними соціально-демографічними і професійними групами, зумовлений, передусім порушенням господарських зв'язків, договірних зобов'язань і фінансовими труднощами у зв'язку з неплатоспроможністю суміжників або браком готівкової грошової маси.

Не дивлячись на значну складність, украй важливо чітко визначити, у яких секторах економіки, за якими соціально-демографічними і професійними групами зниження попиту має стійкий, довгочасний характер, де цей процес набуває ко-

роткострокового кон'юнктурного характеру, а також, де за певних умов, можливе позбавлення і позитивна динаміка попиту на робочу силу. При формуванні на основі повномасштабних розрахунків регіонального ринку праці, програмних документів із забезпечення зайнятості населення необхідно передбачати не лише пасивну фіксацію співвідношення попиту і пропозиції, але і передбачати, з урахуванням місцевих можливостей, міри активного впливу на динаміку цих показників.

З числа безробітних необхідно визначити:

1) чисельність осіб, які отримують допомогу з безробіття, що розраховується, виходячи з фактичних даних, коригованих з урахуванням можливої чисельності осіб, яким виплата допомоги може бути відкладена (наприклад, звільнені за прогул і за інші порушення трудової діяльності), а також осіб, у яких термін отримання допомоги може бути понад 12 місяців;

2) чисельність осіб, які беруть участь в оплачуваних громадських роботах, величина якої залежить від чисельності безробітних громадян, чисельності безробітних, які не одержують допомогу з безробіття, а також регіональних особливостей економічного розвитку (можливість організації сезонних громадських робіт, цілорічних, у сільському і лісовому господарствах, комунальній і дорожній службах і т. д.).

В економічно активне населення входять усі особи обох статей, які пропонують робочу силу для виробництва економічних благ і послуг протягом певного звітного періоду.

Зазвичай активне населення охоплює всіх осіб старше певного віку, які більше число тижнів або днів протягом тривалого періоду (наприклад, попередніх 12 місяців або попереднього календарного року) були зайняті або безробітними. Робоча сила, або населення, активне в даний момент, охоплює всіх осіб, які задовольняють вимогам для віднесення до зайнятих або безробітних. Зайнятих слід розділяти на найнятих робітників і зайнятих на власному підприємстві (самозайнятих). Перших треба підрозділити на тих, які “працюють за зарплату або оплату грошима або натурою” і на тих, які “мають робоче місце, але тимчасово не працюють”. Для останніх формальний зв'язок з робочим місцем варто визначати з урахуванням національних особливостей, а також:

а) отримання заробітної або оплати;

б) завірення в можливості повернутися на роботу після того, як зміняться певні обставини, або наявність узгодженої дати повернення на роботу;

в) закінчення терміну відсутності на роботі, яким, у певних випадках, може бути той термін, протягом якого працівник може отримувати компенсаційні виплати без зобов'язання погоджуватися на іншу роботу.

Самозайняті — це “працюючі” особи, які протягом досліджуваного періоду виконували роботу для отримання прибутку або блага сім'ї, грошима або натурою, і що “мають підприємство (виробниче, сільськогосподарське або у сфері обслуговування), але не працюючих” осіб, які протягом звітного періоду тимчасово



не працювали з будь-якої конкретної причини. Особи, тимчасово непрацюючі через хворобу або травму, свято або відпустку, страйк або локаут, навчальну відпустку, народження дитини, згортання економічної активності, тимчасову дезорганізацію і призупинення роботи у зв'язку з такими причинами, як погана погода, механічна поломка, аварія електромережі, нестача сировини або палива або з іншої причини, повинні відноситися до найнятих робітників за умови, що вони зберігають формальний зв'язок з підприємством. Особи ж, зайняті виробництвом економічних благ і послуг для власного споживання або споживання в домашньому господарстві, повинні відноситися до тих, які працюють на державних підприємствах, якщо таке виробництво забезпечує істотний вклад у загальне споживання домашнього господарства.

Економічно активне населення можна поділити на дві основні групи: збройні сили та економічно активне цивільне населення. Економічно активне населення можна співвіднести із загальним населенням, щоб отримати показник участі в робочій силі, або, щоб точніше, співвіднести з населенням старше віку, встановленого для обліку економічно активного населення. Треба також реалізовувати метод, заснований на розподілі робочого часу, на основі ряду поточних обстежень, які охоплюють показну вибірку звітних періодів протягом року, і в цьому випадку його можна застосувати для оцінки використаного і невикористаного часу протягом року. Оцінки можна виразити в людино-днях, людино-годинах, або

перетворити в стандартні повні людино-роки класифікацію обсягів зайнятості і доходів [14].

Для аналізу прихованої неповної зайнятості потрібна інформація про доходи. Задовільні оцінки даних про доходи зазвичай можна отримати у рамках вибірових обстежень робочої сили і сімейних доходів лише стосовно найнятих робітників, або інших джерел, наприклад, податкових звітів. Потенційна неповна зайнятість, що оцінюється згідно з критерієм низької продуктивності праці, існує у разі, коли індивід працює на підприємстві або в економічній одиниці, де продуктивність ненормально низька.

У різних секторах економіки, зокрема в сільському господарстві, оцінки “надлишків робочої сили” або “резервів робочої сили” можна отримати шляхом порівняння наявних трудових одиниць і фактично використовуваних або необхідних одиниць при різних допущеннях відносно продуктивності [15]. Крім осіб, які в даний момент входять до складу робочої сили, але вклад яких в дохід сімей і національний продукт обмежений в результаті безробіття і повної зайнятості, в багатьох країнах є індивіди, які не належать до робочої сили, але ввійшли б до неї за певних обставин. Такі особи можуть і не шукати активно роботу, наприклад, через відсутність відповідної для них роботи; або ж вони можуть мати фізичні або розумові вади, які можна було б подолати за допомогою навчання або інших коригуючих заходів [13].

Відмовляючись від рамок теоретичних концепцій моделювання

ринку праці (рівноважної або нерівноважної, тобто з  $n$ -ю мірою участі держави), моделюючи підхід до оптимізації системи управління процесом ринку праці, ми дійшли висновку про комплексну інтеграцію вищепописаних складових, які впливають, побічно регенерують компоненти цього процесу, оскільки ринок сам по собі тільки починає формуватися, а ринкові відносини — складатися. Структурно-економічний принцип виводить складність різноманіття взаємозв'язаних соціоекономічних конструкцій. Так, власні і зовнішні ознаки досягнення високого і гнучкого рівня формування економічного агента, відповідного кон'юнктури ринку праці — це інформація, ідеологія, інвестиції, інновації, інтелект [17].

Не набір економічних агентів, а спосіб їх взаємозв'язку дозволить обчислити функціональне навантаження кожного, що припускає класифікацію макроекономічних явищ (змінних) на внутрішні для цієї системи, ендогенні, і зовнішні, екзогенні. Модельні взаємозв'язки між ними і всередині них характеризують наступні типи співвідношень:

1) зв'язки, що впливають із безпосереднього визначення макроекономічних змінних;

2) умовна формалізація реально існуючих нормативних відносин;

3) технічні залежності, пов'язані з умовами функціонування ринку праці і, власне, процесу праці;

4) статичні, відбиваючі наявні тенденції і взаємозалежність змінних;

5) евристичні залежності, що припускають опис поведінки як еко-

номічних агентів, так і відгуку на зміну зовнішніх умов внутрішнього стану самої господарської системи. Завдяки взаємозалежності змінних будь-яка цільова ендогенна змінна (наприклад, рівень безробіття) перебуває під впливом усіх сценарних тимчасових. Умисне, внаслідок наміру, або мимовільне, внаслідок управлінського непрофесіоналізму (некомпетентності), викривлення ієрархії наявних структур і змінних веде до неадекватності реакції об'єкта на дію суб'єкта управління. Очевидно, що ринок праці — зовсім не замкнута статична сукупність соціально-економічних концепцій. Як усі процеси, ринок праці має певну протяжність у часі, або має свій “хід часу” і може оцінюватися за мірою інтенсивності зміни ключових параметрів внутрішніх процесів [18].

Простір — час ринку праці конституюється внутрішніми закономірностями, що історично сформувалися під впливом ряду чинників:

Слід тут же зазначити, що і ефективна протидія масовому потенційному, частковому і реальному безробіттю можлива тільки у рамках загальноекономічної антикризової програми. Усі економічні, у тому числі інвестиційні, програми, що розробляються, повинні мати показники попиту на працю, чисельності робочих місць, що зберігаються, або додатково створюваних (реально виробничо і технологічно необхідних або соціально значущих), як нормативи (критеріїв оцінки програм) [19].

Необхідно радикально змінити місце проблем ринку праці в системі пріоритетів державної економічної

## Внутрішні закономірності ринку праці

Дія суперсистеми. Зовнішнє непереборне середовище	Соціокультурний генотип. Внутрішньоструктурне виробництво
Розмикає соціальні, господарські, демографічні та ін., що склалися, контури ринку праці і знову формує спосіб функціонування економічних агентів	Роль історичного зв'язку між поколіннями організаційних схем управління, способів господарювання, схем розподілу трудових та інших ресурсів і т. ін.

політики і відповідно перебудувати структуру управління. Суб'єктами антикризового регулювання повинні виступати найвищі органи державної влади і ключові структури Уряду України. Треба переглянути зміст офіційно декларованої активної політики зайнятості, яка розуміється як система заходів сприяння швидкому пошуку роботи або освоєнню працездатним населенням в працездатному віці нових професій. В Україні необхідно спочатку відновити зруйновані і створити нові (ринкові) механізми «виробництва робочих місць, потім стимулювати населення до пошуку, оскільки неможливо шукати те чого немає, що, в пропонованій наявності, фактично не відповідає потребам у працевлаштуванні.

Відділи зайнятості за кордоном, наприклад, в США, мають інформацію про те, хто і де працює, а не тільки про тих безробітних, які звернулися в службу зайнятості (як у нас), що і показує поширення ринку праці як на сферу зайнятості, так і поза нею. Методи підтримки виробництва і систем робочих місць повинні змінитися у бік державних інвестиційних програм і програм державних закупівель у вітчизняних виробників конкретних груп товарів (у першу чергу, високотехнологічних, соціально і екологічно значущих) замість фак-

тично безадресних грошових «вливань», що призводять до «прокрутки» комерційними банками величезних коштів, які не доходять до «адресата» [16].

Для того, щоб підвищити громадський статус працеринкових проблем доцільно привести Конституцію України у відповідність з міжнародними уявленнями про соціально-економічні права людини і врахувати багато документів МОП, зокрема, Конвенцію № 122 (1966 р.). Варто істотно відновити і доповнити підзаконну нормативну базу з розширенням і конкретизацією заходів відповідальності державного і районного урядів, державного бюджету і відповідних службових відомств.

Організаційно-управлінський механізм повинен складатися з наступних елементів:

1) структура управління і система координації формування економічних агентів і їх реалізації на ринку праці;

2) правова регламентація взаємодії суб'єктів ринку праці;

3) форми їх діяльності в процесі взаємодії на кожному етапі здійснення працеринкових зв'язків;

4) форми і методи дії (непрямої або прямої) державних, галузевих (що господарських), територіальних

органів управління на діяльність підприємств, організацій, установ;

5) система інформаційного забезпечення, вивчення і прогнозування попиту на економічних агентів. Різні елементи кожної з підсистем управління пов'язані між собою, утворюючи єдиний відтворювальний процес. Гоніння в ту або іншу сторону відбивають невідповідності, обумовлені розробками в механізмі управління розвитком регіону і трудовими ресурсами, в системі відносин, що будуються на інтересах особистості, з приводу формування, розподілу і використання економічних агентів ринку праці [19]. Через брак належного планування формування економічних агентів, недієві і недостатньо цілеспрямовані економічні важелі і стимули, що посилюється негнучкістю організаційної структури управління, бюрократизацією інституціонального пласта ринку праці.

Економіко-організаційні методи управління ринком мають бути гнучкими з урахуванням кон'юнктури, що постійно міняється, а економічні експерименти відповідно до наукових рекомендацій залежать від прогнозованої реальності і об'єктивних тенденцій розвитку, виходячи з сучасної ситуації в ринковому просторі, що складається.

Основні (щоправда, важкореалізовані в Україні) вимоги виходу з кризи в трудовій сфері:

а) формування ефективної системи безперервного навчання згідно з техніко-технологічними переворотами і ринковою економікою, тобто наявність на ринку праці економічних агентів потрібного і постійно якісно зростаючого рівня кваліфікації;

б) можливість формування гідного “середнього класу”;

в) налагодження міжрегіональних зв'язків з питань зайнятості населення, поетапне становлення єдиних систем інформації та розподілу трудових ресурсів;

г) зняття обмежень в прописці, виїзді за кордон; стимулювання географічної мобільності за допомогою створення ринку вакансій і ринку житла, стимулювання професійної мобільності через сприяння перенавчанню;

д) розширення свободи працівників у виборі місця проживання, роботи, професії, характеру праці і так далі;

е) розробка довгострокової національної політики України у галузі міграції фахівців і вчених, захист пріоритетних сфер вітчизняної науки; створення на українському ринку праці адекватних умов для зведення до мінімуму збитку виробництву від вибуття за кордон фахівців, заохочення експорту малокваліфікованої робочої сили з України;

ж) виконання чинного законодавства і створення всеосяжної правової бази нормального функціонування ринку праці; підвищення ролі контрактів трудових договорів у регулюванні умов праці та її оплати;

з) виховання “любові до праці”, підвищення професіоналізму і ефективного кар'єризму;

і) формування системи соціального захисту тих, хто виїжджає на роботу за кордон, механізму управління процесами виїзду. Досвід роботи громадян України в індустріально розвинених країнах сприяє їх кваліфікованому зростанню, підвищенню

добробуту їх та їх сімей, що живуть в Україні, впровадженню на батьківщині передових технологій, утворенню спільних підприємств, розвитку ділової активності і підприємництва.

**Висновки.** Вдосконалення системи економічних механізмів державного регулювання ринку праці має бути спрямоване на забезпечення його ефективного функціонування та розвитку, збалансованості між попитом і пропозицією робочої сили, зростання рівня продуктивної зайнятості трудових ресурсів, оптимального поєднання росту ефективності праці і розширення попиту на робочу силу. Це стане вагомим чинником подальшого соціально-економічного зростання. У ході реалізації засад економічних механізмів державного регулювання ринку праці як на національному, так і на регіональному рівнях усі названі економічні інструменти повинні застосовуватися в єдності та взаємозв'язку.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Ślusarczyk B., Barwińska-Malajowicz A., Czop T.* Rynek pracy młodzieży w regionie podkarpackim. Możliwości i bariery, Wyd. AMELIA, Rzeszów 2016. (s. 125).
2. *Бараник З. П.* Основні напрями ефективного функціонування ринку праці в контексті інтеграції України до ЄС // Бюлетень ІПК ДСЗУ. 2006. № 2. С. 10–13.
3. *Гриньова В. М.* Ринок праці: теоретико-методологічні засади та напрями розвитку: монографія / В. М. Гриньова, В. В. Самойленко. Х.: ВД "ІН-ЖЕК", 2007. С. 79.
4. Теоретичні та прикладні засади інвестиційно-інноваційного розвитку економіки та ринку праці в Україні: монографія / за заг. ред. В. Г. Федоренка. К.: ІПК ДСЗУ, 2007. 317 с.
5. *Бараник З. П.* Статистика ринку праці: навч. посіб. К.: КНЕУ, 2005. 167 с.
6. *Богиня Д. П., Куліков Г. Т., Шамота В. М.* та інші. Соціально економічний механізм регулювання ринку праці та заробітної плати. Київ: Ін-т економ. НАНУ, 2001. 300 с.
7. *Козарь Т. П.* Сучасні проблеми державного регулювання ринку праці на регіональному рівні в Україні // Економіка та держава. 2006. № 10. С. 78–80.
8. *Акіліна О. В.* Актуальні проблеми державного регулювання ринку праці в Україні / О. В. Акіліна // Статистика України. № 1. 2017. С. 90–96.
9. *Зуб М. Я.* Фактори впливу на розвиток регіонального ринку праці за умов євроінтеграції / М. Я. Зуб // Вісн. Хмельницького нац. ун-ту. № 5. 2009. С. 221–224.
10. *Львіч Л. М.* взаємодія ринків праці та освіти: сутність, характерні риси та модель функціонування / Л. М. Львіч // Економіка та держава. № 4. 2017. С. 69–74.
11. *Курій Л. О.* Використання кількісних і якісних статистичних показників реалізації ефективної міграційної політики / Л. О. Курій // IX Міжнародна наук.-практ. конф. "Складові елементи підвищення економічного потенціалу України за умов глобалізації". Хмельницький, 2012.
12. *Кваша О. С.* Ринок праці в Україні: аналіз сучасного стану та перспективи розвитку / О. С. Кваша // Миколаїв. нац. ун-т ім. В. О. Сухомилинського. Вип. 22. 2018. С. 1074–1079.
13. *Кір'ян Т.* Напрями та шляхи подальшого зменшення обсягів безробіття в Україні / Т. Кір'ян, М. Шаповал,

- С. Коваль // Вісн. економічної науки України. № 2. 2013. С. 51–58.
14. Маршавін Ю. М. Регулювання ринку праці України: теорія та практика системного підходу: монографія / Ю. М. Маршавін. К.: Альтерпрес, 2011. 396 с.
  15. Kovach Valeriia; Hurkovskiy, Volodymyr (2019). COMPETITION IN LABOR RELATIONS SPHERE. Social and Human Sciences. Polish-Ukrainian scientific journal, 02 (19).
  16. Мезенцев К. Зовнішні трудові міграції в контексті зайнятості на ринку праці в Україні / К. Мезенцев, Н. Мезенцева // Вісн. Київського нац. ун-ту імені Тараса Шевченка. № 57. 2010. С. 8–11.
  17. Рубежанська В. О. Функції та ключові напрями управління регіональним ринком праці / В. О. Рубежанська // Економіка і суспільство. Вип. 7. 2016. С. 582–589.
  18. Федоренко В. Г. Ринок праці та соціально-економічна політика в Україні / В. Г. Федоренко, М. С. Федоренко // Економіка та держава. № 10. 2010. С. 62–64.
  19. Федунчик Л. Г. Ринок праці в Україні: проблеми та напрями їх вирішення / Л. Г. Федунчик // Ринок праці та зайнятість населення. № 2. 2016. С. 31–34.

## REFERENCES

1. Ślusarczyk, B., Barwińska-Małajowicz, A., & Czop T., (2016) Rynek pracy młodzieży w regionie podkarpackim. Możliwości i bariery, Rzeszów: AMELIA [In Polish].
2. Baranyk Z. P. (2006) *Osnovni naprijamy efektyvnogho funkcionuvannya rynku praci v konteksti integraciji Ukrajiny do EU* [Main directions of efficient functioning of the labor market in the context of Ukraine's integration into the EU] // Kyiv: Bjuletenj IPK DSZU.[in Ukrainian].
3. Ghrynjova V. M. (2007). *Rynok praci: teoretyko-metodologichni zasady ta naprijamy rozvytku* [Labor market: theoretical and methodological foundations and directions of development]. Kharkiv: UNZhEK [in Ukrainian].
4. Fedorenko V. G. (Eds.). (2007). *Teoretychni ta prykladni zasady investychno innovacijnogho rozvytku ekonomiky ta rynku praci v Ukraini: monoghrafija* [Theoretical and applied principles of investment-innovative development of the economy and the labor market in Ukraine: monograph]. — Kyiv: IPK DSZU.
5. Baranyk Z. P. (2005). *Statystyka rynku praci: Navch. Posib* [Labor market statistics: Education handbook]. — Kyiv: KNEU [in Ukrainian].
6. Bohynja D. P., Kulikov G. T., & Shamota V. M. (2001). *Socialjno ekonomichnyj mekhanizm rehuljuvannja rynku praci ta zarobitnoji platy* [Socio-economic mechanism of labor market and wage regulation]. — Kyiv: Inst. ekonom. NANU[in Ukrainian].
7. Kozar T. P. (2006) *Suchasni problemy derzhavnogho rehuljuvannja rynku praci na rehionalnomu rioni v Ukraini* [Socio-economic mechanism of labor market and wage regulation]. *Ekonomika ta derzhava – Economics and State*, 10, 78–80 [in Ukrainian].
8. Akilina O. V. (2017). *Aktualjni problemy derzhavnogho rehuljuvannja rynku praci v Ukraini* [Actual problems of state regulation of the labor market in Ukraine]. *Statystyka Ukrajiny – Statistics of Ukraine*, 1, 90–96 [in Ukrainian].
9. Zub M. Ia. (2009) Faktory vplyvu na rozvytok rehionalnogho rynku praci za umov jevrintegraciji [Factors influencing the development of the regional labor market in the context of European integration]. *Visnyk Khmelnyckogho nacionalnogho universytetu – Bulletin of the Khmelnytskyi University*.



- sky National University*, 5, 221–224 [in Ukrainian].
10. Iliich L. M. (2017). Vzájemodija rynkiv praci ta osvity: sutnistj, kharakterni rysy ta modelj funcionuvannja [Interaction of labor markets and education: essence, characteristics and model of functioning]. *Ekonomika ta derzhava – Economics and State*, 4, 69–74 [in Ukrainian].
  11. Kurii L. O. (2012) Vykorystannja kiljiskisnykh i jakisnykh statystychnykh pokaznykiv realizaciji efektyvnoji mighracijnoji polityky [Use of quantitative and qualitative statistical indicators for the implementation of effective migration policy]. Proceedings from: *IX Mizhnarodna naukovo-praktychna konferencija Skladovi elementy pidvyshennja ekonomichnogho potencialu Ukrajiny za umov ghlobalizaciji [IX International Scientific and Practical Conference “Components of enhancing the economic potential of Ukraine in the context of globalization”]*. – Khmeljnyckyj [in Ukrainian].
  12. Kvasha O. S. (2018). *Rynok praci v Ukrajini: analiz suchasnogho stanu ta perspektyvy rozvytku [The labor market in Ukraine: analysis of the current state and prospects for development]*. Mykolajivskij nacionalnij universytet imeni V. O. Sukhomlynsjko-gho – Sukhomlynskyi Mykolaiv National University, 22, 1074–1079 [in Ukrainian].
  13. Kirian T., Shapoval M., Koval S. (2013). Naprjamy ta shljakhy podalshogho zmeshennja obsjaghiv bezrobittja v Ukrajini [Directions and Ways to Further Reduce Unemployment in Ukraine]. *Visnyk ekonomichnoji nauky Ukrajiny – Bulletin of the economic science of Ukraine*, 2, 51–58 [in Ukrainian].
  14. Marshavin Ju. M. (2011). *Reguljuvannja rynku praci Ukrajiny: teorija ta praktyka systemnogho pidkhodu: monografija [The Theory and Practice of a Systematic Approach: Monograph]*. Kyiv: Alterpres, 2011 [in Ukrainian].
  15. Kovach Valeriia; Hurkovskiy Volodymyr (2019). COMPETITION IN LABOR RELATIONS SPHERE. *Social and Human Sciences. Polish-Ukrainian scientific journal*, 02 (19) [in English].
  16. Mezencev K., Mezenceva N. (2016). Zovnishni trudovi mighraciji v konteksti zajnatosti na rynku praci v Ukrajini [External labor migration in the context of employment in the labor market in Ukraine]. *Visnyk Kyjivskogho nacionaljnogho universytetu imeni Tarasa Shevchenka – Bulletin of the Taras Shevchenko Kyiv National University*, 57, 8–11 [in Ukrainian].
  17. Rubezhansjka V. O. (2016) Funkciji ta kljuchovi naprjamy upravlinnja rehionalnym rynkom praci [Functions and key areas of management of the regional labor market]. *Ekonomika i suspilstvo – Economics and Society*, 7, 582–589 [in Ukrainian].
  18. Fedorenko V., Fedorenko M. S. (2010). Rynok praci ta socialjno-ekonomichna polityka v Ukrajini [Labor market and socio-economic policy in Ukraine] // *Ekonomika ta derzhava – Economics and State*, 10, 62-64 [in Ukrainian].
  19. Fedunchyk L. (2016). Rynok praci v Ukrajini: problemy ta naprjamy jikh vyrishennja [The labor market in Ukraine: problems and directions of their solution]. *Rynok praci ta zajnatistj naseleennja – Labour market and Employment*, 2, 31–34 [in Ukrainian].



**УДК: 321:353.1**

DOI: [https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-5\(20\)-124-134](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-5(20)-124-134)

**Козаков Володимир Миколайович,**  
доктор наук з державного управління,  
професор, академік Української техно-  
логічної академії, професор кафедри  
суспільного розвитку та суспільно-влад-  
них відносин, Національна академія дер-  
жавного управління при Президентові  
України, 03057, м. Київ, вул. Ежена Потье,  
20, тел.: 050 393 12 12, e-mail: v.kozakov@  
ukr.net

ORCID: 0000-0003-1330-5244

**Козаков Владимир Николаевич,**  
доктор наук по государственному управ-  
лению, профессор, профессор кафедры  
общественного развития и обществен-  
но-властных отношений, Национальная  
академия государственного управления  
при Президенте Украины, 03057, г. Киев,  
ул. Эжена Потье, 20, тел.: (050) 393 12 12,  
e-mail: v.kozakov@ukr.net

ORCID: 0000-0003-1330-5244



**Kozakov Volodymyr Nikolaevich,**  
Doctor of Sciences in public administration,  
Professor, Professor of the Department of  
social development and social-power rela-  
tions, National Academy of Public Admi-  
nistration under the President of Ukraine,  
03057, Kyiv, Str. Ezhena Potie, 20, tel.: (050)  
393 12 12, e-mail: v.kozakov@ukr.net

ORCID: 0000-0003-1330-5244

**Лук'янюк Олександр Миколайович,**  
аспірант кафедри суспільного розвитку  
суспільно-владних відносин, Національ-  
на академія державного управління при  
Президентові України, 03057, м. Київ,  
вул. Ежена Потье, 20, тел.: (044) 456 13

86, e-mail: platinum77@ukr.net

ORCID: 0000-0003-4762-3195

**Лукьянюк Александр Николаевич,**  
аспирант кафедры общественного развития и общественно-властных отношений, На-  
циональная академия государственного управления при Президенте Украины, 03057,  
г. Киев, ул. Эжена Потье, 20, тел.: (044) 456 13 86, e-mail: platinum77@ukr.net

ORCID: 0000-0003-4762-3195

**Lukianiuk Oleksandr Nikolaevich,**

*postgraduate student the Dept. Public social development and social-power relations National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, 03057, Kyiv, Str. Ezhena Potie, 20, tel.: (044) 456 13 86, e-mail: platinum77@ukr.net*

*ORCID: 0000-0003-4762-3195*

---

## **ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНО-ГРОМАДСЬКОЇ КОМУНІКАЦІЇ В СФЕРІ ЗАХИСТУ ПРАВ СПОЖИВАЧІВ**

**Анотація.** Обґрунтовано особливості функціонування державно-громадської комунікації у сфері захисту прав споживачів та наданні практичних рекомендацій щодо їх впровадження у практику демократичного врядування в Україні. Особливу увагу приділено аналізу концепції державної політики у сфері захисту прав споживачів, а також напрямів удосконалення взаємодії держави та громадянського суспільства у захисті прав споживачів. Визначено, що на противагу звичної практики державного управління, яка спирається на ієрархії та передбачає безумовне виконання наказів та розпоряджень, головними параметрами публічно-комунікативної сфери (публічна політика, публічне врядування, публічна комунікація) стають згода і договір. Традиційна адміністративно-управлінська діяльність приділяє переважно увагу праву та регламентам, публічно-комунікативна — нормам, колективним рекомендаціям, цінностям, пропозиціям, моральним угодам.

Змінити існуючу піраміду влади, зробити її відповідальною за розпорядження суспільними справами, а не бути розпорядником власності громадян, їхньої життєвої долі, загальнонародних ресурсів, — це сучасний шлях організації влади, реальний механізм її демократизації, підконтрольності суспільству і справжнього самоврядування. З'ясовано, що запорукою успіху для досягнення високих стандартів якості життя є співпраця державних органів, громадських організацій та споживачів. Споживчій культурі необхідно привчати дітей змалечку, адже належна якість товарів та послуг — це не тільки безпека для життя та здоров'я, а й повага до гідності людини.

Доведено, що сучасна модель взаємин держави і громадян має вибудовуватися не за традиційним принципом суб'єкт-об'єктних відносин (керуючі — керовані), а на механізмах “комунікативної поведінки”, тобто суб'єкт-суб'єктних відносинах, на принципах визначення рівноправності як людини державної, так і людини “приватної”, що передбачає як головну демократичну процедуру “діалогову комунікацію” державної влади і “вільної громадськості”. Головна “відмінність діалогової моделі полягає в тому, що вона припускає своєрідну “горизонтальну рівність” учасників інформаційного обміну, на противагу “вертикальному” принципу “керівництва-підпорядкування”, властивого для моделі “віщання”.

**Ключові слова:** публічне управління, державно-громадська комунікація, захист прав споживачів, консюмеризм, концепція державної політики у сфері захисту прав споживачів на період до 2020 р.

## **ФОРМИРОВАНИЕ И РЕАЛИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ОБЩЕСТВЕННОЙ КОММУНИКАЦИИ В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ**

**Аннотация.** Обоснованы особенности функционирования государственно-общественной коммуникации в сфере защиты прав потребителей и предоставлении практических рекомендаций по их внедрению в практику демократического управления в Украине. Особое внимание уделено анализу концепции государственной политики в сфере защиты прав потребителей, а также направлений совершенствования взаимодействия государства и гражданского общества в защите прав потребителей. Определено, что в противовес привычной практики государственного управления, опирающейся на иерархии и предусматривающей безусловное выполнение приказов и распоряжений, главными параметрами публично-коммуникативной сферы (публичная политика, публичное управление, публичная коммуникация) становятся согласие и договор. Традиционная административно-управленческая деятельность уделяет преимущественно внимание праву и регламентам, публично-коммуникативная — нормам, коллективным рекомендациям, ценностям, предложениям, нравственным соглашениям.

Изменить существующую пирамиду власти: сделать ее ответственной за распоряжение общественными делами, а не быть распорядителем собственности граждан, их жизненных судеб, общенародных ресурсов — это современный путь организации власти, реальный механизм ее демократизации, подконтрольности обществу и настоящего самоуправления. Обосновано, что залогом успеха для достижения высоких стандартов качества жизни является сотрудничество государственных органов, общественных организаций и потребителей. Потребительской культуре необходимо приучать детей с детства, ведь надлежащее качество товаров и услуг — это не только безопасность для жизни и здоровья, но и уважение к достоинству человека.

Доказано, что современная модель взаимоотношений государства и граждан должна выстраиваться не по традиционному принципу субъект-объектных отношений (управляющие—управляемые), а на механизмах “коммуникативного поведения”, то есть субъект-субъектных отношениях, на принципах определения равноправия как человека государственного, так и человека “частного”, предусматривающего как главную демократическую процедуру “диалоговую коммуникацию” государственной власти и “свободной общественности”. Главное отличие диалоговой модели состоит в том, что она предполагает своеобразное горизонтальное равенство участников информационного обмена, в противовес “вертикальному” принципу руководства-подчинения.

**Ключевые слова:** публичное управление, государственно-общественная коммуникация, защита прав потребителей, консюмеризм, концепция государственной политики в сфере защиты прав потребителей на период до 2020 года.

## **FORMATION AND IMPLEMENTATION OF THE STATE-PUBLIC COMMUNICATION IN THE FIELD OF CONSUMER PROTECTION**

**Abstract.** The article substantiates the peculiarities of functioning of the state-public communication in the sphere of the consumer rights protection and providing practical recommendations on their implementation in the practice of democratic governance in Ukraine. Special attention is paid to the analysis of the concept of the state policy in the field of consumer rights protection, as well as the directions of improving the interaction of the state and civil society in the protection of the consumer rights. It is determined that in contrast to the usual practice of the public administration that relies on the hierarchy and provides for unconditional execution of orders and commands, the main parameters of the public-communication sphere (public policy, public administration, public communication) are consent and agreement. The traditional administrative activity pays mostly attention to law and regulations, the public – communication to norms, collective recommendations, values, proposals, moral agreements.

To change the existing pyramid of power: to make it responsible for managing the public affairs and not to be the manager of the property of the citizens, their lives, national resources is a modern way of organizing power, a real mechanism for its democratization, control of the society and true self-government. It has been found that the key to success in achieving high standards of quality of life is the cooperation of the government agencies, public organizations and consumers. Consumer culture should be used to educate children from a young age, because the right quality of goods and services is not only safety for life and health, but also respect for the human dignity.

It is proved that the modern model of relations between the state and the citizens should be built not on the traditional principle of subject-object relations (control-managed), but on the mechanisms of “communicative behaviour”, that is, subject-subject relations, on the principles of definition of equality of both the public and the “private” people, which envisages as the main democratic procedure the “dialog communication” of the state authorities and the “free public”. The main “difference of the dialog model is that it assumes a kind of “horizontal equality” of the participants in the information exchange, as opposed to the “vertical” principle of “leadership-subordination” inherent in the “broadcasting” model.

**Keywords:** public administration, state-public communication, consumer protection, consumerism, concept of the public policy in the field of consumer rights protection until 2020.



**Постановка проблеми.** Підписавши Угоду про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Україна взяла на себе зобов'язання забезпечити високий рівень захисту прав споживачів.

В той же час потрібно констатувати, що в Україні відсутня цілісна система державного захисту прав споживачів, а це призводить до виникнення конкурентних переваг для недобросовісного бізнесу. Отже, внутрішній споживчий ринок більш ризикований та небезпечний для споживачів, порушення прав яких набули масового характеру. Більшість суб'єктів господарювання (виробників) втрачають свою конкурентоспроможність як усередині країни, так і на спільному з ЄС ринку. Поширення на внутрішньому ринку небезпечної продукції та продукції неналежної якості стає все більш загрозливим для здоров'я і життя населення [1].

Треба визнати, що на державному рівні не створено систему реалізації європейського принципу презумпції невинності споживача, доступну та прозору систему досудового розгляду скарг і реагування на результати незалежних споживчих досліджень.

Крім того, в Україні недооцінена роль громадянського суспільства, зокрема громадських об'єднань споживачів. Водночас в європейській практиці успішно здійснюються заходи з державної підтримки діяльності неурядових організацій, що дає можливість більш ефективно використовувати ресурси у вирішенні питань інформування, консультування, споживчої освіти, визначення загроз, моніторингу ринку, здійснення

контролю за виконанням органами державної влади своїх функцій, попередження виникнення корупційних факторів. Тому, як бачимо, аналіз основних напрямків формування та реалізації державно-громадської комунікації як важливого фактору щодо їх впровадження в практику демократичного врядування в Україні є актуальним і своєчасним.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** У межах вітчизняної науки державного управління концептуальні засади теорії комунікації, питання розвитку масової й громадянської комунікації, зв'язків із громадськістю знайшло своє відображення в роботах таких учених, як: Е. Афонін, В. Бебик, М. Білинська, Т. Бутирська, О. Валевський, Т. Василевська, В. Голубь, Л. Гонюкова, Н. Грицяк, В. Гурковський, О. Дмитренко, Н. Дніпренко, В. Карлова, В. Козаков, В. Куйбіда, М. Логунова, Д. Неліпа, І. Пантелейчук, О. Петроє, Г. Почепцов, О. Пухкал, В. Ребало, Є. Романенко, А. Савков, І. Сурай, С. Телешун та ін. Дослідженням проблем захисту прав споживачів, становлення конс'юмеризму присвячено наукові публікації, переважно економістів, а саме: А. Войчака, С. Дубенко, І. Дудла, А. Мазаракі, Н. Салухіна, Ф. Котлера, А. Павленко, В. Кардаша, О. Шафалюка, О. Язвінської тощо.

Тому, актуальність, теоретичне й практичне значення та недостатня розробленість цієї тематики визначило науковий інтерес автора саме до теоретико-методологічного обґрунтування впливу громадянської комунікації на демократичний розвиток державного управління в



сфері захисту прав споживачів в Україні.

**Мета статті** полягає у теоретико-методологічному обґрунтуванні особливостей функціонування державно-громадської комунікації в сфері захисту прав споживачів та наданні практичних рекомендацій щодо їх впровадження в практику демократичного врядування в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Протягом останнього часу споживча політика Європейського Союзу зазначає перегляду з огляду на потреби громадян у поліпшенні захисту їхніх споживчих інтересів, а саме: забезпечення високого рівня захисту прав споживачів, головним чином через вдосконалення надання інформації з питань, що стосуються споживачів; поліпшення консультування та краще представництво інтересів споживачів; забезпечення ефективного застосування правил захисту прав споживачів, особливо через розвиток співробітництва між органами влади та організаціями, відповідальними за практичне виконання законодавства про захист прав споживачів, інформування, освіти та вирішення спорів, пов'язаних зі скаргами споживачів.

Змінити існуючу піраміду влади: зробити її відповідальною за розпорядження суспільними справами, а не бути розпорядником власності громадян, їх життєвих доль, загальнонародних ресурсів — це сучасний шлях організації влади, реальний механізм її демократизації, підконтрольності суспільству й справжнього самоврядування. Запорукою успіху для досягнення високих стандартів якості життя є співпраця

державних органів, громадських організацій та споживачів. Споживчій культурі необхідно привчати дітей змалечку, адже належна якість товарів та послуг — це не тільки безпека для життя та здоров'я, а й повага до гідності людини. Відомий науковець Ю. Габермас вважає, що “сучасна модель взаємин держави і громадян має вибудовуватися не за традиційним принципом суб'єкт-об'єктних відносин (керуючі – керовані), а на механізмах “комунікативної поведінки”, тобто суб'єкт-суб'єктних відносинах, на принципах визначення рівноправності як людини державної, так і людини “приватної”, що передбачає як головну демократичну процедуру “діалогову комунікацію” державної влади і “вільної громадськості”. Головна “відмінність діалогової моделі полягає в тому, що вона припускає своєрідну “горизонтальну рівність” учасників інформаційного обміну, на противагу “вертикальному” принципу “керівництва-підпорядкування”, властивого для моделі “віщання” [2, с. 142].

Таким чином можна говорити, що державні органи влади й управління за демократичного устрою не можуть виконувати свої функції, не взаємодіючи на паритетних засадах із громадянами та їх об'єднаннями, не добиваючись і не завойовуючи їх підтримки та схвалення під час обговорення і прийняття рішень з тих чи інших питань соціально-економічного розвитку.

Документи “Програми розвитку ООН” дають можливість віднести до публічно-комунікативної сфери захисту прав споживачів такі ключові характеристики:

- участь (всі громадяни мають голос у прийнятті рішень — прямо або за допомогою легітимних інститутів, які репрезентують їх інтереси; така широка участь будується на свободі асоціацій і слова, а також на здібності до конструктивного діалогу);

- верховенство права (чесність і неупередженість правових структур, особливо тих, які забезпечують дотримання прав людини і права споживачів);

- прозорість (свобода інформації); її повнота та доступність для всіх споживачів;

- чутливість (всі інститути чуйно реагують на потреби громадян);

- орієнтація на згоду (дотримання балансу інтересів для досягнення широкого консенсу з питань про те, що більше усього відповідає потребам групи та якими засобами, за допомогою яких процедур цього належить досягти);

- справедливість (всі громадяни мають можливість покращувати свій добробут);

- результативність та дієвість (максимально ефективне використання ресурсів для задоволення потреб громадян);

- підзвітність (уряд, приватний бізнес і структури громадянського суспільства підзвітні громадськості та інституційним носіям права);

- стратегічне бачення (лідери, владні структури і громадськість спираються на довготривалі перспективи врядування та розвитку особи і чітко уявляють собі ті заходи, які необхідні для їх реалізації.

На противагу звичної практики державного управління, яка спирається на ієрархії та передбачає без-

умовне виконання наказів та розпоряджень, головними параметрами публічно-комунікативної сфери (публічна політика, публічне врядування, публічна комунікація) стають згода і договір. Традиційна адміністративно-управлінська діяльність приділяє переважно увагу праву та регламентам, публічно-комунікативна — нормам, колективним рекомендаціям, цінностям, пропозиціям, моральним угодам. Традиційна влада здійснюється урядом, бюрократією, парламентом, публічна все більше залучає до своєї орбіти комісії, форуми, великі демократичні організовані групи. Якщо в системі державно-управлінських відносин інформація традиційно централізована та багато у чому закрита, то у публічно-комунікативній сфері вона відкрита і доступна для всіх. Реалізуючись за допомогою переговорів між державними, приватними та громадянськими структурами, які зацікавлені в спільних зусиллях для досягнення взаємоприйнятних результатів, публічна політика, врядування та комунікація здібні більш ефективно та результативно задовольняти суспільні потреби, тобто виробляти соціально значущі рішення.

Важливим напрямком функціонування державно-громадської комунікації в сфері захисту прав споживачів є консюмеризм (від англ. *Consumer* — споживач), як організований рух громадян, а також діяльність державних і громадських установ за розширення прав і впливу споживачів на виробників і торговців як у комерційній, так і позакомерційній сферах.

Суб'єктами конс'юмеристської діяльності є: 1) громадські об'єднання споживачів; 2) органи державної влади; 3) підприємства.

Знаковим для світового конс'юмеристського руху стало 15 березня 1962 р. У цей день Президент США Джон Ф. Кеннеді звернувся з посланням до Конгресу США "Спеціальне повідомлення щодо захисту інтересів споживача". Зокрема у ньому сказано: "Споживачі — це всі ми. Це найбільший економічний прошарок, який впливає на будь-яке приватне або державне економічне рішення. Але це єдиний голос, якого часто не чути". У зверненні Джон Ф. Кеннеді проголосив чотири основних права споживачів: право на безпеку; право на інформованість [3, с. 268].

Громадські консюмерські структури відповідно до Закону України "Про захист прав споживачів" мають право:

- вивчати споживчі властивості продукції, попит на неї, проводити опитування населення для виявлення громадської думки про якість товарів, що випускаються і реалізуються, та ціни на них;

- проводити експертизу та випробування товарів (робіт, послуг);

- одержувати від органів державної влади і управління, органів міського самоврядування інформацію, необхідну для реалізації своїх цілей і завдань;

- сприяти державним органам у здійсненні контролю за якістю товарів (робіт, послуг), торговельного та інших видів обслуговування;

- організовувати юридичну і консультативну допомогу споживачам відповідно до законодавства;

- вносити пропозиції для розробки нормативних документів, що встановлюють вимоги до якості товарів (робіт, послуг);

- представляти і захищати інтереси споживачів в органах державної влади й управління та місцевого самоврядування відповідно до законодавства.

Інноваційна перебудова всієї соціально-економічної політики, яка базується на інформаційних технологіях, дала змогу, перш ніж запропонувати товар для ринку, здійснити соціальні дослідження з метою виявлення об'єктивних потреб різних верств населення, рівня та характеру існуючого попиту, вимог до якості. Причому враховують також інтереси виробника-продавця. Посилюється боротьба за споживача, посилюється роль конкуренції у сфері якості товарів та послуг. Створено спеціальні маркетингові служби, які володіють інформацією і на її основі визначають: 1) попит; 2) наявність товарів та послуг на ринку; 3) витрати на їх виробництво; 4) найбільш раціональну технологію виробництва; 5) майбутніх партнерів зі спеціалізації; 6) майбутні договірні умови збуту товару тощо [4, с. 109].

Важливим аспектом з'ясування політико-правової природи об'єднань споживачів є визначення їх впливу на державу. В Україні існує майже 100 громадських об'єднань і організацій споживачів. Найбільш впливовою серед них є Українська Асоціація споживачів (УАС). Асоціація, як і багато інших громадських організацій, була створена у процесі перетворень періоду перебудови і офіційно зареєстрована Міністер-

ством юстиції в 1989 р. об'єднає понад тридцять спілок споживачів. має складатись з чотирьох елементів — правового захисту, державного захисту (наприклад, створення профільного комітету ВРУ із захисту прав споживачів та структури при адміністрації Президента України), ринкового захисту та громадського захисту. Крім того, в Україні має бути створено єдиний представницький орган — Всеукраїнське об'єднання споживачів.

20 квітня 2018 року у Києві відбувся Всеукраїнський форум “Захищений Споживач”, на якому було визначено основні завдання захисту прав споживачів, а саме: по-перше, забезпечити права споживача таким чином, щоб не постраждав сумлінний бізнес, по-друге, підвищити суспільну свідомість та роль споживачів у самозахисті своїх прав та інтересів, та, по-третє, оптимально врегулювати законодавство та адаптувати українську систему захисту прав споживача до європейської [5, с. 43].

Можна виокремити такі напрями даного впливу, за В. Торяником:

– громадські об'єднання споживачів беруть участь у формуванні представницьких (законодавчих) органів держави та місцевого самоврядування;

– ефективність виконання державою своїх функцій певною мірою залежить від громадських об'єднань споживачів;

– представники громадських об'єднань споживачів можуть включатися до складу колегіальних державних органів з правом вирішального голосу тощо. Отож, основною

метою діяльності громадських організацій у представництві інтересів громадян має бути:

- вдосконалення структур публічної влади з метою підвищення їх відповідальності та оптимізації взаємодії,
- гармонізація стосунків між державою і особою через утвердження структур громадянського суспільства [6].

### **Програма захисту прав споживачів у м. Києві на 2019–2020 роки**

Метою програми захисту прав споживачів у м. Києві на 2019–2020 роки є створення та впровадження ефективної системи захисту прав споживачів, зокрема:

- забезпечення конституційних гарантій безпеки та якості споживання, в тому числі шляхом унеможливлення зниження досягнутого рівня захисту прав споживачів;

- підвищення рівня споживчої грамотності;

- забезпечення впровадження прозорих та ефективних механізмів взаємодії державних органів, органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань споживачів, представників бізнесу у сфері здійснення захисту прав споживачів;

- підвищення ефективності системи захисту споживачів від небезпечної продукції, що може заподіяти шкоду життю, здоров'ю, майну споживачів, навколишньому природному середовищу, в тому числі шляхом підвищення ефективності державного ринкового нагляду;

- упередження порушень, а не констатація їх фактів, основною метою програми є моніторинг продукції на території м. Києва;

• у програмі приймають участь усі зацікавлені організації, а саме: Київська міська державна адміністрація, Національна поліція, Державна фіскальна служба, районні державні адміністрації, Служба безпеки, громадські об'єднання споживачів та інші [7].

Хотілося б окремо відмітити необхідність запровадження на програмному рівні електронної системи сповіщення про неякісні товари, що забезпечить появу на ринку тільки такої продукції, яка не зашкоджує здоров'ю або безпеці споживачам. Це необхідно не лише для захисту споживачів, але і захисту економічних операторів від нечесної конкуренції.

Така система оповіщення повинна бути відкрита для всіх користувачів інтернету із зручним пошуком по категоріях товарів, фотографіями та повним описом потенційно небезпечних товарів і їх ризиків.

Система спостереження за ринком, що враховує різні критерії безпеки споживчої продукції, має принципове значення для зміцнення впевненості споживачів і підвищення добробуту громадян.

Розв'язання проблем можливе шляхом застосування комплексного підходу до вирішення питань захисту прав споживачів, що передбачає розвиток та взаємодію всіх складових системи захисту прав споживачів в Україні, зокрема правового забезпечення, державного захисту прав споживачів, ринкового та громадського захисту прав споживачів.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Таким чином, можна зробити висновок, що захист прав споживачів є комплексною, ба-

гато аспектною проблемою, яка безпосередньо пов'язана із зміцненням національної безпеки держави та захистом її громадян. В умовах, що склалися, головні напрямки державної політики в галузі захисту прав споживачів повинні обіймати контрольну, профілактичну, ідеологічну, координаційну та інформаційно-аналітичну функції, що забезпечить українським громадянам необхідну підтримку та захист.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про схвалення Концепції державної політики у сфері захисту прав споживачів на період до 2020 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 березня 2017 р. № 217-р [Електронний ресурс]. ежим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/pras/249869713>
2. *Хабермас Ю.* Демократия. Разум. Нравственность / Ю. Хабермас. М.: Академия, 1995. 245 с.
3. *Конак Є. І.* Особливості процесів захисту прав споживачів в Україні / Є. І. Конак // Молодий вчений. № 2 (42). лютий, 2017 р. С. 268.
4. *Салухіна Н. Г.* Захист прав споживачів : навч. посіб. / Н. Г. Салухіна, О. М. Язвінська, О. І. Башкатова. К.: МАУП, 2007. 382 с
5. В Україні відбувся перший форум щодо захисту прав споживачів [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://day.kyiv.ua/uk/news/230418-v-ukrayini-vidbuvsya-pershyy-forum-shchodo-zahystu-prav-spozivachiv>
6. *Торяник В.* Об'єднання споживачів як громадські органи / В. Торяник // Наук. вісн. Ужгородського ун-ту. Серія : Політологія. Соціологія. Філософія. Вип. 15, 2010. С. 43.

7. Про затвердження плану заходів з реалізації Концепції державної політики у сфері захисту прав споживачів на період до 2020 року: Кабінет Міністрів України від 27 грудня 2017 р. № 983-р [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://ckorykivska-gromada.gov.ua/kabinet-ministriv-ukraini-rozporyadzhennya-vid-27-grudnya-2017-r-№-983>

## REFERENCES

---

1. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy "Pro skhvalennia Kontseptsii derzhavnoi polityky u sferi zakhystu prav spozhyvachiv na period do 2020 roku" : vid 29 bereznia 2017, № 217-r [Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On approval of the Concept of state policy in the field of consumer rights protection for the period up to 2020" from March 29 2017, № 217-p]. (n.d.). *www.kmu.gov.ua*. Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249869713> [in Ukrainian].
2. Khabermas, Yu. (1995). *Demokratiia. Razum. Nravstvennost* [*Democracy. Reason. Morality*]. Moscow: Akademyia [in Russian].
3. Konak Ye. I. (2017). Osoblyvosti protsesiv zakhystu prav spozhyvachiv v Ukraini [Features of Consumer Protection in Ukraine]. *Molodyi vchenyi – Young Scientist*, 2(42), 267–271 [in Ukrainian].
4. Salukhina N. H., Yazvinska O. M., Bashkatova O. I. (2007). *Zakhyst prav spozhyvachiv* [*Consumer Protection*]. Kyiv: MAUP [in Ukrainian].
5. V Ukraini vidbuvsia pershyi forum shchodo zakhystu prav spozhyvachiv [The first consumer rights forum was held in Ukraine]. (April 23, 2018). *www.unian.ua*. Retrieved from <https://www.unian.ua/common/10091123-v-ukrajini-vidbuvsya-pershiy-forum-shchodo-zahistu-prav-spozhyvachiv.html> [in Ukrainian].
6. Torianyк V. (2010). Obiednannia spozhyvachiv yak hromadski orhany [Consumer Association as Public Authorities]. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho universytetu. Seriya : Politolohiia, Sotsiologhiia, Filosofiia – Scientific Bulletin of Uzhhorod University. Series: Political Science, Sociology, Philosophy*, 15, 43–46 [in Ukrainian].
7. Pro zatverdzhennya planu zakhodiv z realizatsiyyi Kontseptsii derzhavnoi polityky u sferi zakhystu prav spozhyvachiv na period do 2020 roku: Kabinet Ministriv Ukrayiny vid 27 hrudnya 2017 r. № 983-r Kyiv – [Elektronnyy resurs]. – Rezhyim dostupu: <https://ckorykivska-gromada.gov.ua/kabinet-ministriv-ukraini-rozporyadzhennya-vid-27-grudnya-2017-r-№-983>



**УДК: 352.07/.08:005.336.3:005.**

**584/.591**

DOI: [https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-5\(20\)-135-142](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-5(20)-135-142)

**Кондратенко Марина Вадимівна,**  
*аспірантка кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом, Національна академія державного управління при Президентові України, 03057, м. Київ, вул. Антона Цедіка, 20, тел.: +38 (096) 531 64 81, e-mail: marina\_kondratenko\_@ukr.net*

ORCID: 0000-0002-9754-3954

**Кондратенко Марина Вадимовна,**  
*аспірантка кафедри регіонального управління, місцевого самоуправління и управління городом, Национальная академия государственного управления при Президенте Украины, 03057, Киев, ул. Антона Цедика, 20, тел.: +38 (096) 531 64 81, e-mail: marina\_kondratenko\_@ukr.net*

ORCID: 0000-0002-9754-3954

**Kondratenko Maryna Vadymivna,**

*Ph. D student in public administration, Department of Regional Administration, Local Self-governance and Urban Management, the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, 03057, Kyiv, Str. Antona Cedika, 20, tel.: +38 (096) 531 64 81, e-mail: marina\_kondratenko\_@ukr.net*

ORCID: 0000-0002-9754-3954



---

## **ОСНОВНІ НАПРЯМИ ПІДВИЩЕННЯ ЯКОСТІ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ В ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ**

**Анотація.** Дослідження проведено в межах комплексного наукового проекту “Державне управління та місцеве самоврядування” Національної академії державного управління при Президентові України за темою науково-дослідної роботи “Формування національної резилієнтності в Україні в умовах соціально-економічної турбулентності”, що підкреслює її актуальність та зв'язок з науковими програмами, планами і темами.

Визначено основні напрями підвищення якості публічних послуг в об'єднаних територіальних громадах (ОТГ). З'ясовано, що визначення напрямів підвищення якості публічних послуг в ОТГ впливає на формування нової управлінської парадигми, що особливо актуально в контексті глобальних

цілей сталого розвитку. Аргументовано, що показник “якість публічних послуг” слід розглядати як окремих індикатор оцінки спроможності ОТГ. У цьому контексті представлено авторське бачення дефініції поняття “сильні інституції на рівні органів місцевої влади” (англ. *strong institutions*), що пропонується розуміти з позиції спроможності установ та організацій належним чином виконувати завдання у сфері забезпечення якості публічних послуг.

Зазначено про важливість моніторингу потреб і очікувань мешканців ОТГ, а також впровадження в роботу системи управління якістю публічних послуг інноваційних підходів та методів, забезпечення ефективної комунікації з громадськістю. Акцентовано увагу на тому, що проведення на постійній основі оцінки та контролю якості публічних послуг в об’єднаних територіальних громадах, з одного боку, може сприяти позитивним зрушенням в системі управління якістю публічних послуг на місцевому рівні, з іншого, враховуючи відсутність системних кроків та напрацювань у сфері публічних послуг, навпаки, виступати подразником для очільників ОТГ.

**Ключові слова:** публічні послуги, якість публічних послуг, оцінка та контроль якості публічних послуг, підвищення якості, напрями підвищення якості публічних послуг в об’єднаних територіальних громадах.

## **ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПОВЫШЕНИЯ КАЧЕСТВА ПУБЛИЧНЫХ УСЛУГ В ОБЪЕДИНЕННЫХ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБЩИНАХ**

**Аннотация.** Исследование проведено в рамках комплексного научного проекта “Государственное управление и местное самоуправление” Национальной академии государственного управления при Президенте Украины по теме научно-исследовательской работы “Формирование национальной резильентности в Украине в условиях социально-экономической турбулентности”, что подчеркивает ее актуальность и связь с научными программами, планами и темами.

Определены основные направления повышения качества публичных услуг в объединенных территориальных общинах (ОТГ). Установлено, что определение направлений повышения качества публичных услуг в ОТГ влияет на формирование новой управленческой парадигмы, что особенно актуально в контексте глобальных целей устойчивого развития. Аргументировано, что показатель “качество публичных услуг” следует рассматривать как отдельный индикатор оценки способности ОТГ. В этом контексте представлено авторское видение дефиниции понятия “сильные институты на уровне органов местной власти” (англ. *strong institutions*), что следует понимать с позиции способности учреждений и организаций должным образом выполнять задачи в области обеспечения качества публичных услуг.

Отмечена значимость мониторинга потребностей и ожиданий жителей ОТГ, а также внедрение в работу системы управления качеством публичных услуг инновационных подходов и методов, обеспечение эффективной ком-

муникации с общественностью. Акцентируется внимание на том, что проведение на постоянной основе оценки и контроля качества публичных услуг в объединенных территориальных общинах, с одной стороны, может способствовать позитивным сдвигам в системе управления качеством публичных услуг на местном уровне, с другой, учитывая отсутствие системных шагов и наработок в сфере публичных услуг, наоборот, выступать раздражающим фактором для руководителей ОТГ.

**Ключевые слова:** публичные услуги, качество публичных услуг, оценка и контроль качества публичных услуг, повышение качества, направления повышения качества публичных услуг в объединенных территориальных общинах.

### THE MAIN DIRECTIONS FOR IMPROVING QUALITY OF PUBLIC SERVICES IN AMALGAMATED COMMUNITIES

**Abstract.** The research was conducted within the framework of the complex scientific project “Public Administration and Local Self-Government” of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine on the topic of research work “Formation of the National Resilience in Ukraine in the Conditions of Socio-Economic Turbulence”, which emphasizes its relevance and connection with scientific programs, plans, and topics.

The main directions of improving the quality of the public services in the amalgamated communities (AC) are identified. It has been found out that defining the directions of improving the quality of the public services in AC influences the formation of a new administration paradigm, which is especially relevant in the context of the global goals of the sustainable development. It is argued that the “quality of the public services” indicator should be considered as a separate indicator for assessing the capacity of an AC. In this context, the author’s vision of the definition of the “strong institutions at the level of local authorities” is presented, which is offered to understand from the point of view of the ability of the institutions and organizations to properly perform the tasks in the field of assurance of the quality of the public services.

The importance of monitoring the needs and expectations of the AC residents, as well as the introduction of innovative approaches and methods in the quality management system of the public services, ensuring effective communication with the public, is emphasized. It is emphasized that conducting on a continuous basis the assessment and quality control of the public services in the amalgamated communities, on the one hand, can contribute to positive changes in the system of quality management of the public services at the local level, on the other, given the lack of systematic steps and developments in the field of public services, on the contrary, act as an irritant to the head of the AC.

**Keywords:** public services, quality of the public services, evaluation and quality control of the public services, quality improvement, directions of improving the quality of the public services in the amalgamated communities.

**Постановка проблеми.** Проблема підвищення якості публічних послуг в об'єднаних територіальних громадах (далі — ОТГ) для сфери публічного управління відносно нова та актуалізована в Україні фактично з початком активної фази децентралізаційних процесів. Окреслена наукова проблема є багатогранною, що вимагає від органів публічної влади зважених кроків, значних фінансових ресурсів, укомплектування штату професійними кадрами, належних правових і практичних заходів, які б уможливили забезпечення якості публічних послуг в ОТГ. У контексті векторів розвитку місцевого самоврядування в Україні, зазначені питання набувають першочергового значення для територій, налагодження діалогу з мешканцями, підвищення довіри між споживачами та надавачами публічних послуг.

Водночас підвищення якості публічних послуг потребує оперативного реагування влади на проблеми зазначеної сфери. Можна стверджувати, що якість публічних послуг визначає спроможність ОТГ та характеризує, наскільки ефективними (сильними) є громади на даному етапі розвитку, що особливо актуально в контексті глобальних цілей сталого розвитку (далі — ЦСР).

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Теоретико-науковий доробок з питань забезпечення якості публічних послуг в Україні складають праці В. Д. Бакуменка, Г. А. Борща, В. П. Тимощука, С. О. Ганоцької, В. С. Колтун, В. Г. Корольок, В. В. Наконечного, С. М. Серьогіна. Більшість наукових розвідок фокусують увагу на загальнотеоретичних аспек-

тах якості публічних послуг на місцевому рівні. Втім, проведений аналіз наукових джерел засвідчує, що проблема наукового пошуку щодо підвищення якості публічних послуг в ОТГ, зокрема в частині виявлення основних напрямів та шляхів підвищення якості, недостатньо вивчена, що й зумовило вибір теми дослідження.

**Мета статті.** З'ясування основних напрямів підвищення якості публічних послуг в об'єднаних територіальних громадах в Україні в умовах сучасних трансформацій.

**Виклад основного матеріалу.** Серед здійснюваних в Україні реформ до 2020 р., вітчизняні та міжнародні експерти називають в числі успішних реформу децентралізації публічної влади. З одного боку, про це свідчить динаміка новоутворених (об'єднаних) територіальних громад, кількість яких становить 951 [1, с. 9]. З іншого боку, успішність реформи підтверджується наявністю конкретних результатів її проведення (наприклад, фінансових) та кореляцією із “сервісно-орієнтованими” підходами, що впроваджуються у діяльність органів публічної влади в Україні за прикладом розвинених країн світу.

Вітчизняний дослідник В. П. Тимощук зазначає, що клієнто-орієнтовані моделі обслуговування громадян, запроваджені в Нідерландах, Швеції, Фінляндії, передбачали організацію роботи органів влади з громадянами за принципами приватного сектору [2, с. 8]. Відзначимо позитивне зрушення останніх років, пов'язане із упровадженням теоретико-методологічних положень маркетингу послуг, муніципального ме-

неджменту та бізнес-підходів у сфері публічного управління в Україні, що традиційно асоціюють з покращенням рівня задоволеності наданими послугами. Разом з тим переконані, що без розробки економічно обґрунтованого комплексу заходів, середньострокового планування, фінансового прогнозування, оцінки і контролю з урахуванням місцевих особливостей окремої ОТГ, це не дасть бажаних результатів.

Можна стверджувати, що якість публічних послуг (адміністративних, медичних, освітніх, соціальних, житлово-комунальних) також визначає спроможність ОТГ. Водночас показник “якість публічних послуг” не виділено в окремий параметр оцінки спроможності ОТГ, переважно концентрується увага на фінансових показниках, а серед складових рейтингу областей щодо формування спроможних громад визначено тільки кількісні параметри (кількість населення, районів в області, територіальних громад, площа спроможних громад, кількість міст обласного значення, перспективні плани спроможних громад) [1, с. 11].

Переконані, що слід вважати оцінку й контроль якості публічних послуг в ОТГ одним із основних напрямів щодо підвищення її якості. У першу чергу, орієнтуючись на те, що результати оцінки й контролю дають можливість проведення обґрунтованих змін в системі управління якістю публічних послуг на місцевому рівні. Безумовно, цей процес видається складним, враховуючи, що дефініція категорії “якість” досить ємна і в контексті досліджуваної теми інтегрує не лише кількісні показники забез-

печення якості публічних послуг на рівні окремої ОТГ. На нашу думку, визначення напрямів підвищення якості публічних послуг в ОТГ впливає на формування нової управлінської парадигми, характеризує те, наскільки ефективними (сильними) на даному етапі розвитку є територіальні громади, що особливо актуально в контексті глобальних цілей сталого розвитку (далі — ЦСР). До завдань однієї з ЦСР, що стосується миру, справедливості та сильних інституцій, віднесено підвищення ефективності діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування [3, с. 52].

Вбачаємо за необхідне розглядати підвищення якості публічних послуг в ОТГ як один з інструментів досягнення ефективної місцевої влади, що демонструє спроможність впроваджувати ЦСР з урахуванням місцевих особливостей та визначених пріоритетів розвитку ОТГ. У контексті створення ефективних, підзвітних та інклюзивних установ у сфері охорони здоров'я у програмі ЦСР-2030 застосовано вислів “strong institutions” [4], у тому числі по відношенню до інституцій локального рівня управління. У низці зарубіжних досліджень піднімається питання важливості функціонування сильних інституцій (у розумінні — міцних, потужних, ефективних, дієвих), що надають послуги населенню, як на національному, так і на локальному рівні.

Погоджуємося з тезою про те, що “добре місцеве самоврядування має важливе значення для ефективного та фінансово надійного публічного сектору, а також високоякісних публічних послуг” [5, с. 3]. Крім того, в

зарубіжних джерелах можна зустріти формулювання щодо потреби у сильній регіональній структурі, що забезпечує надання послуг [6]. На наш погляд, заслуговує на окрему увагу вислів Координатора системи ООН в Україні Оснат Лубрані на III міжнародній конференції “Ukraine Reform Conference” (2–4 липня 2019 р., Канада) в контексті, що “реформи потрібні для задоволення прагнення кожного українця до миру, справедливості, благополуччя, достойних робочих місць, чистого середовища, фундаментальних прав людини, рівності, сильних інституцій, які надають якісні послуги, соціального захисту, верховенства права та справедливості для кожного” [7]. Таким чином, в розрізі даного дослідження під сильними інституціями на рівні органів місцевої влади, що надають якісні послуги, розуміємо спроможність установ та організацій належним чином виконувати завдання із забезпечення якості публічних послуг, що надаються юридичним та/або фізичним особам на місцевому (локальному) рівні, що в тому числі потребує достатньої фінансової бази, професійної підготовки та високої вмотивованості осіб, що приймають управлінські рішення, а також покращення якості публічних послуг на основі сучасних теоретико-методологічних підходів.

Безумовно, будь-які невдоволення громадян на локальному рівні певним чином стимулюють владу до змін, поліпшень у сфері публічних послуг. З огляду на це на рівні ОТГ виникає реальна потреба коригувати управлінську діяльність та процес прийняття управлінських рішень

стосовно якості публічних послуг відповідно до сучасних суспільних запитів, незалежно від особистих уподобань та стилю управління керівника (голови ОТГ). Проте, органи місцевої влади зацікавлені не тільки у доцільному ставленні до них з боку жителів ОТГ, але й потенційних інвесторів, вітчизняного та зарубіжного бізнесу, залучення яких створить додаткові робочі місця в ОТГ та дасть змогу зростання економічного потенціалу території. Окреслені мотиви спонукають владу розробляти комплекс заходів, що пов'язаний, в тому числі, із забезпеченням та/або підвищенням якості публічних послуг в ОТГ, та потребують закріплення ключових положень у нормативно-правових актах.

Зауважимо, що перейменування Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства на Міністерство розвитку громад та територій України аргументують певним зміщенням акцентів на людський розвиток, забезпечення комфорту, доступу громадян до всіх соціальних/комунальних послуг. Крім зміни назви, анонсовано також про розробку спільно з іншими міністерствами “соціального стандарту”, відповідно до якого в кожній громаді буде забезпечуватися доступ жителів до соціальної, медичної та транспортної інфраструктури (за [8]). За такого підходу на перший план висувуються професійні якості осіб, які відповідають в межах своєї компетенції за підвищення якості публічних послуг в ОТГ; важливість моніторингу потреб й очікувань мешканців ОТГ; впровадження в роботу системи



управління якістю публічних послуг інноваційних підходів та методів; забезпечення ефективної комунікації з громадськістю.

**Висновок.** Аналіз вітчизняних і зарубіжних джерел дозволяє зробити два ключові висновки. По-перше, за умов раціонального використання ресурсів спроможність інституцій забезпечувати якісні, доступні публічні послуги на місцевому рівні виступає мірилом ефективності їх роботи. По-друге, беручи до уваги продовження реформування вітчизняної системи публічного управління за принципом децентралізації, при розробці заходів щодо підвищення якості публічних послуг в ОТГ, слід акцентувати увагу на підвищення професійних якостей управлінців та розробку середньо- та довгострокових планів щодо забезпечення якості публічних послуг.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

---

1. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 вересня 2019 року (аналітичні матеріали Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України) [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://storage decentralization.gov.ua/uploads/library/file/470/10.09.2019.pdf>
2. Тимошук В. П. Надання адміністративних послуг у муніципальному секторі: навч. посіб. для посадових осіб місцевого самоврядування / В. П. Тимошук; Асоціація міст України. К. : ТОВ "ПІДПРИЄМСТВО "ВІ ЕН ЕЙ", 2015. 124 с.

3. Аналіз державних стратегічних документів України щодо врахування адаптованих для України Цілей Сталого Розвитку до 2030 року: аналітична доповідь. К.: Ін-т суспільно-економічних досліджень, 2017. 84 с.
4. Transforming our World : The 2030 Agenda for Sustainable Development. Interactive dialogue 5. Building effective, accountable and inclusive institutions. <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/8161Interactive%20Dialogue%20-%20Institutions%20and%20Governance.pdf>
5. Antti Moisio (2012). Rethinking local government: Essays on municipal reform. Helsinki. 167.
6. Slack E. (2007). Managing the coordination of service delivery in metropolitan cities : the role of metropolitan governance (English). Policy Research working paper; no. WPS 4317. Washington, DC: World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/352161468314707506/Managing-the-coordination-of-service-delivery-in-metropolitan-cities-the-role-of-metropolitan-governance>
7. Statement by the UN Resident and Humanitarian Coordinator at the Ukraine Reform Conference in Toronto (July, 02-04, 2019). Retrieved from <http://www.un.org.ua/en/information-centre/news>
8. Бабак пояснила навіщо потрібно змінювати назву Мінрегіону // стаття в Укрінформ від 3 вересня 2019 р. <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2772027-babak-poasnila-naviso-potribno-bulo-zminuvati-nazvu-minregionu.html>

## REFERENCES

---

1. Monitorynh protsesu detsentralizatsiyi vlady ta reformuvannya mistsevoho samovryaduvannya [Monitoring of the process of decentralization of

- power and reform of local self-government]. (September 10, 2019). *www.storage.decentralization.gov.ua*. Retrieved from <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/470/10.09.2019.pdf> [In Ukrainian].
2. Tymoshchuk V. (2015) Nadannya administratyvnykh posluh u munitsypal'nomu sektori [Provision of administrative services in the municipal sector]. Kyiv. VI EN EY, 124 [In Ukrainian].
  3. Analiz derzhavnykh stratehichnykh dokumentiv Ukrayiny shchodo vrahuvannya adaptovanykh dlya Ukrayiny Tsiley Staloho Rozvytku do 2030 roku [Analysis of the state strategic documents of Ukraine on the consideration of the Sustainable Development Goals adapted to Ukraine by 2030]. (2017). Kyiv [In Ukrainian].
  4. Transforming our World : The 2030 Agenda for Sustainable Development. Interactive dialogue 5. Building effective, accountable and inclusive institutions. – <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/8161Interactive%20Dialogue%205%20-%20Institutions%20and%20Governance.pdf>
  5. Antti Moisio (2012). Rethinking local government: Essays on municipal reform. Helsinki. 167.
  6. Slack E. (2007). Managing the coordination of service delivery in metropolitan cities : the role of metropolitan governance (English). Policy Research working paper; no. WPS 4317. Washington, DC: World Bank. – <http://documents.worldbank.org/curated/en/352161468314707506/Managing-the-coordination-of-service-delivery-in-metropolitan-cities-the-role-of-metropolitan-governance>
  7. Statement by the UN Resident and Humanitarian Coordinator at the Ukraine Reform Conference in Toronto (July, 02-04, 2019). Retrieved from <http://www.un.org.ua/en/information-centre/news>
  8. Babak poyasnyla navishcho potribno zminyuvaty nazvu Minrehionu [Babak explained why it is necessary to change the name of the Ministry of Regional Development]. (September, 03, 2019). *www.ukrinform.ua*. Retrieved from <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2772027-babak-poasnila-naviso-potribno-bulo-zminuvati-nazvu-minregionu.html> [In Ukrainian].

**УДК 377.081:37.918.43(086)**

DOI: [https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-5\(20\)-143-155](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-5(20)-143-155)

**Коробка Іван Миколайович,**  
аспірант кафедри державної служби,  
управління та навчання за міжнародними  
проектами, Інститут державного управ-  
ління в сфері цивільного захисту, 02000,  
Київ, вул. Вишгородська, 21, тел.: (044)  
430 82 17, e-mail: shkrab.pto@gmail.com  
ORCID: 0000-0002-5310-4917

**Коробка Іван Николаевич,**  
аспірант кафедры государственной  
службы, управления и обучения по меж-  
ународным проектам, Институт госу-  
дарственного управления в сфере гра-  
жданской защиты, 02000, Киев, ул. Выш-  
городская, 21, тел.: (044) 430 82 17, e-mail:  
shkrab.pto@gmail.com  
ORCID: 0000-0002-5310-4917



**Korobka Ivan Nikolaevich,**  
Ph.D. student at the Department of Civil Service, Administration and Training under Inter-  
national Projects, Institute of Public Administration in the Sphere of Civil Protection, 02000,  
Kyiv, Str. Vyshgorodska, 21, tel.: (044) 430 82 17, e-mail: shkrab.pto@gmail.com  
ORCID: 0000-0002-5310-4917

---

## **ІННОВАЦІЙНІ ПІДХОДИ УПРАВЛІННЯ БЕЗПЕКОЮ ПОЛЬОТІВ АВІАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ**

**Анотація.** Розглядається актуальна проблема розвитку і впровадження інноваційних технологій у контексті діяльності органів державного управління щодо забезпечення прийняттого рівня безпеки польотів авіації ДСНС України в надзвичайних ситуаціях.

Фундаментальною парадигмою діяльності державних органів управління безпекою польотів державної авіації до цього часу залишається виявлення порушень вимог нормативних документів та відхилень в експлуатації повітряних суден, з наступним проведенням профілактичних заходів. Ця ретроактивна система та закладені в її основу організаційно-правові механізми управління безпекою польотів на сьогодні практично вичерпали себе. Тому вирішення проблеми має бути зосередженим на пошуку інноваційних механізмів управління безпекою польотів, спрямованих на упередження роз-

витку небажаних у польоті подій на засадах проактивних і прогностичних підходів.

На сьогодні *безпосереднє* управління безпекою польоту конкретного повітряного судна орієнтоване на екіпаж і органи управління польотами, а *опосередковане* — відбувається через законодавчі і нормативно-правові механізми та організаційні заходи, що здійснюються органами управління суб'єктами державної авіації та органами державного управління.

Управління безпекою конкретного польоту повітряного судна ДСНС має базуватися на ймовірнісних і статистичних методах, але їх реалізація потребує досить глибокодеталізованого інформаційного забезпечення. Сутність зазначеної методики полягає у визначенні певного набору необхідних для безпечного польоту параметрів, які характеризують штатне функціонування системи: “екіпаж, повітряне судно, координатор на об'єкті надзвичайної ситуації, орган управління польотами”.

Нові методики визначення кількісних та якісних показників ризиків можуть стати одним з інноваційних підходів у досягненні прийняттого рівня безпеки польотів державної авіації, а застосування показників ризику дасть змогу порівнювати дію шкідливих і небезпечних чинників різної природи й виду, визначати інтегральний ступінь небезпеки. Концепція прийняттого ризику, на засадах системного підходу, сприятиме побудові достатньо гнучкого алгоритму детального аналізу всіх етапів польоту та отриманню достатньо чітких і адекватних результатів для швидкого ухвалення управлінських рішень.

**Ключові слова:** безпека польотів, державне управління, державна авіація, інноваційна модель.

## **ИННОВАЦИОННЫЕ ПОДХОДЫ УПРАВЛЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТЬЮ ПОЛЕТОВ АВИАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ УКРАИНЫ ПО ЧРЕЗВЫЧАЙНЫМ СИТУАЦИЯМ**

**Аннотация.** Рассматривается актуальная проблема развития и внедрения инновационных технологий в контексте деятельности органов государственного управления по обеспечению приемлемого уровня безопасности полетов авиации ГСЧС Украины в чрезвычайных ситуациях.

Фундаментальной парадигмой деятельности государственных органов управления безопасностью полетов государственной авиации до сих пор остается выявление нарушений требований нормативных документов и отклонений в эксплуатации воздушных судов с последующим проведением профилактических мероприятий. Эта ретроактивная система и заложенные в ее основу организационно-правовые механизмы управления безопасностью полетов на сегодня практически исчерпали себя. Поэтому решение проблемы должно быть сосредоточено на поиске инновационных механизмов управления безопасностью полетов, направленных на предотвращение развития нежелательных в полете событий на основе проактивных и прогностических подходов.

Сегодня непосредственное управление безопасностью полета конкретного воздушного судна ориентировано на экипаж и органы управления полетами, а опосредовано — через законодательные и нормативно-правовые механизмы и организационные мероприятия, осуществляемые органами управления субъектами государственной авиации и органами государственного управления.

Управление безопасностью конкретного полета воздушного судна ГСЧС должно базироваться на вероятностных и статистических методах, но их реализация требует достаточно глубоко детализированного информационного обеспечения.

Рассматриваемые в статье методики определения количественных и качественных показателей рисков могут стать одним из инновационных подходов в достижении приемлемого уровня безопасности полетов государственной авиации, а применение показателей риска позволит сравнивать действие вредных и опасных факторов различной природы и различного вида, определять интегральный уровень опасности. Концепция приемлемого риска, на основе системного подхода, позволит построить достаточно гибкий алгоритм детального анализа всех этапов полета и получить достаточно ясные и адекватные результаты, пригодные для быстрого принятия управленческих решений.

**Ключевые слова:** безопасность полетов, государственное управление, государственная авиация, инновационная модель.

## **INNOVATIVE APPROACHES TO THE FLIGHT SAFETY MANAGEMENT OF THE AVIATION OF THE STATE EMERGENCY SERVICE OF UKRAINE**

**Abstract.** The article deals with the actual problem of the development and introduction of innovative technologies in the context of the activity of public administration bodies in order to ensure an acceptable level of aviation safety of SES of Ukraine in emergency situations.

The fundamental paradigm of the activity of state aviation safety management bodies is still remaining the detection of violations of the requirements of regulatory documents and deviations in the operation of aircraft, followed by preventive measures. This retroactive system and the organizational and legal mechanisms of flight safety management are practically exhausted today. Therefore, the solution should be focused on finding innovative flight safety management mechanisms designed to prevent the development of undesirable flight events based on proactive and predictive approaches.

At present, direct flight safety management of a particular aircraft is focused on the crew and flight management bodies, and indirect management happens through the legislative and regulatory mechanisms and organizational measures implemented by the management bodies of public aviation entities and public administration.

The management of the safety of a particular aircraft of the SES aircraft should be based on probabilistic and statistical methods, but their implementation re-

quires a sufficiently detailed information support. The essence of this technique lies in the determination of a certain set of parameters necessary for a safe flight that characterise the regular functioning of the system: “crew, aircraft, emergency coordinator, flight control body”.

New methods for determining quantitative and qualitative risk indicators can be one of the innovative approaches to achieving an acceptable level of safety of state aviation, and the use of risk indicators will allow to compare the effects of harmful and dangerous factors of different nature and different types, determine the integral degree of danger. The concept of acceptable risk, based on a systematic approach, will allow to build a sufficiently flexible algorithm for detailed analysis of all stages of flight and to obtain sufficiently clear and adequate results that are suitable for rapid management decisions.

**Keywords:** flight safety, public administration, public aviation, innovative model.

---

**Постановка проблеми.** На сьогоднішні наукові дослідження проблем розвитку і впровадження інноваційних технологій як механізмів державного управління безпекою польотів державної авіації, досить обмежені і висвітлюються незначною кількістю не об’єднаних системно публікацій, а стосовно застосування авіації ДСНС України взагалі відсутні. У наявних публікаціях в основному розглядаються польоти авіації Збройних Сил України, в контексті функціонування сталої ретроактивної системи управління безпекою їх бойової авіаційної діяльності.

Фундаментальною парадигмою діяльності державних органів управління безпекою польотів державної авіації до цього часу залишається виявлення порушень вимог нормативних документів та відхилень в експлуатації повітряних суден, з наступним визначенням та проведенням профілактичних заходів. Очевидно, що консервативність існуючої ретроактивної системи та закладені

в її основу ще в 60-ті роки минулого століття організаційно-правові механізми управління безпекою польотів на сьогодні практично вичерпали себе і не дозволяють виявити загальносистемні, спрямовані на упередження закономірності розвитку і впровадження інноваційних підходів до управління безпекою польотів на засадах про-активних і прогностичних методик. Тому проблема розробки теоретичних, методологічних засад і практичних рекомендацій щодо вдосконалення механізмів державного регулювання інноваційної діяльності в сфері безпеки польотів вже тривалий час не втрачає важливого значення для держави і є актуальною на сучасному етапі розвитку. Особливу значимість цей напрям наукової діяльності має в контексті пошуку інноваційних механізмів державного управління діями в надзвичайних ситуаціях з застосуванням авіації ДСНС України.

**Аналіз основних досліджень.** Питаннями пошуку нових механізмів



мів попередження авіаційних подій, управління і забезпечення безпеки польотів займаються такі всесвітньо визнані організації як ІКАО, Міжнародна асоціація повітряного транспорту (IATA), Всесвітній фонд безпеки польотів та інші. В Україні значний внесок у вирішення питань безпеки польотів внесли роботи Київського національного технічного університету “Київський політехнічний інститут”, Національного авіаційного університету, Національний аерокосмічний університет ім. Н. Є. Жуковського “Харківський авіаційний інститут”, Харківський національний університет повітряних сил ім. І. М. Кожедуба, Державний науково-дослідний інститут випробувань і сертифікації озброєння та військової техніки, державний науково-дослідний інститут авіації. Всебічному розгляду проблеми управління безпекою польотів присвячені наукові праці провідних вчених О. М. Реви, В. С. Борисенко, В. М. Самуся, М. Ф. Давиденка, В. Ф. Рвачова, Ю. В. Сікірди, Т. Ф. Шмельова, Д. О. Ткаченка та ін. [1–6]. Результатом їх досліджень стали базовими концептами управління безпекою польотів, побудованих на парадигмі попередження негативних подій до моменту їх зародження; запропонована методика оцінки рівня небезпеки та встановлення рівня можливих ризиків і свідомого вибору прийнятного при організації та проведенні польотів.

У контексті державного управління безпекою польотів, значну увагу пошуку і науковому обґрунтуванню теоретичних і практичних аспектів приділено в працях таких вітчиз-

няних і зарубіжних науковців як: В. Авер'янова, В. П. Бабак, В. П. Харченко, В. О. Максимов, Н. В. Малярчук, С. І. Хом'яченко, В. К. Гіжевський, Г. Г. Забарний, А. В. Філіппов, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, П. Волянський, Б. Гаєвський [7–15]. Вагомий внесок у розвиток та розробку механізмів державного управління, зробили сучасні вітчизняні дослідники, такі як О. І. Амоша, С. М. Кацура, Т. В. Щетілова, З. Варналій, А. Терент'єва та ін. [16–19]. Грунтовне дослідження різних аспектів державного регулювання інноваційної діяльності здійснили у своїх працях Б. Адамов, Н. Бондарчук, О. Є. Кузьмін, О. В. Князь, Л. В. Марчук, В. С. Білозубенко та ін. [20–23]. Методологічні аспекти регуляторного впливу держави на пошук дієвих механізмів державного регулювання всебічного зростання на інноваційній основі входили до кола наукових інтересів таких зарубіжних вчених, як Е. А. Афонін, О. Б. Гаєвська, В. Я. Платов, В. В. Цветков та ін. [24–27].

Враховуючи вагомий науковий внесок, зроблений вченими у зазначеній сфері і незважаючи на кількість перелічених досліджень, залишаються недостатньо дослідженими питання з розроблення теоретичних, методологічних засад і практичних рекомендацій, пов'язаних з вдосконаленням механізмів державного управління безпекою польотів, які не втрачають важливого значення на сучасному етапі розвитку державної авіації, залишаються особливо актуальними й пріоритетними для держави.

**Мета дослідження.** Науково обґрунтувати теоретичні, методичні та

організаційні засади впровадження інноваційних рішень державного управління безпекою польотів авіації ДСНС на засадах про-активних технологій.

**Об'єкт дослідження:** механізми й інфраструктура державного управління безпекою польотів державної авіації.

**Предмет дослідження.** Технології інноваційного розвитку функціонування системи управління безпекою польотів авіації ДСНС на засадах впровадження про-активних способів управління ризиками та методики визначення загроз, прогнозування їх розвитку і характеру впливу на виконання польотів.

**Виклад основного матеріалу.** На перетині ХХ і ХХІ століть діяльність ІКАО знаходиться в постійному активному пошуку нових підходів до вирішення проблем, пов'язаних з безпекою польотів повітряних суден, Еволюційний процес цього пошуку неперервний і прослідковується навіть у змінах щодо трактування поняття “безпека польотів”:

1) безпека польотів — це комплексна характеристика транспорту та авіаційних робіт, яка визначає здатність виконувати польоти без загрози для життя і здоров'я людей (Конвенція про міжнародну цивільну авіацію, ст. 44);

2) безпека польотів — це стан, при якому ризик спричинення шкоди особам чи населенню та майну знижений до прийнятного рівня і підтримується на цьому рівні, або на більш низькому, за рахунок неперервного процесу встановлення джерел небезпеки та контролю факторів ризику (РУБП, п. 2.2.4);

3) безпека польотів — це стан, при якому ризики, пов'язані з експлуатацією повітряних суден або авіаційною діяльністю, яка безпосередньо забезпечує їх експлуатацію, зниженні до прийнятного рівня і є контрольованими (Додаток 19, с. 15).

Представлена еволюція розкриває поступовий перехід в цивільній авіації з управління безпекою польотів від ретроактивних підходів, орієнтованих на виключення (зменшення) впливу людського фактору, до про-активних технологій, що спираються на аналітичні можливості прогнозування, контролю та управління ризиками, спрямовуючи наявні ресурси туди, де може проявитися самий високий їх рівень.

Повітряний Кодекс України, як головний правовий акт як для Цивільної авіації, так і для державної підтверджує визначення ІКАО і розглядає “...безпеку польотів як стан, за якого ризик завдання збитків людям чи майну знижується до прийнятного рівня в результаті безперервного процесу визначення рівня небезпеки та керування ним і утримується на такому рівні, або знижується далі”. Водночас Керівництво по запобіганню льотних інцидентів в авіації Збройних Сил України уточнює це визначення: “...безпека польотів — це сукупність властивостей авіаційної системи, що забезпечують виконання польотів без льотних подій”. У Положенні про систему управління безпекою польотів на авіаційному транспорті засвідчується: “...безпека польотів — це комплексна характеристика повітряного транспорту та авіаційної діяльності, яка визначає здатність виконувати польоти без

*загрози для життя і здоров'я людей*". В іншому місці цього ж документу: *"Безпека польотів — це відсутність неприпустимого ризику, пов'язаного з травмуванням або загибеллю людей, заподіянням збитків навколишньому середовищу"*. З наведених визначень очевидно, що безпека польотів розглядається як сукупність підсистем: "екіпаж – повітряне судно", "забезпечення та управління польотом" та "середовище". Тобто, хоча б у поодиноких державних документах нашої країни, очевидно стає орієнтація на про-активні підходи до управління безпекою польотів, але реального підтвердження в статусі Державної цільової програми не має.

На сьогодні *безпосереднє* управління безпекою польоту конкретного повітряного судна орієнтоване на екіпаж і органи управління польотами, а *опосередковане* — відбувається через законодавчі і нормативно-правові механізми та організаційні заходи, що здійснюються органами управління суб'єктів державної авіації та органами державного управління. Очевидно, що назріла необхідність розглядати поняття "безпека польотів" в контексті двох складових: за факторами, які залежать від дій екіпажу і таких, що залежать від діяльності органів управління польотом. В першому випадку безпека польоту залежить від професійності екіпажу та його підготовки до польоту в конкретних умовах, за другою складовою у якості управлінської дії виступають вимоги нормативно-правових документів.

Як правило, говорячи про безпеку польотів, усю управлінську діяльність зводимо до аналізу і відпрацю-

ванню загальних профілактичних заходів в контексті людського фактору і, практично, ніколи не говоримо про безпеку конкретного польоту. В той же час, для польотів авіації ДСНС, в умовах надзвичайних ситуацій, вкрай важливим є аналітичне визначення рівня прийняттого ризику виконання конкретного польотного завдання. Останні авіаційні події, що сталися в авіації ДСНС є наслідком прийняття рішення в умовах відсутності повної і достовірної для авіаційної компоненти інформації про стан проведення аварійно-рятувальної операції. Управління безпекою конкретного польоту повітряного судна ДСНС має базуватися на ймовірнісних і статистичних методах, але їх реалізація потребує досить глибоко деталізованого інформаційного забезпечення. Сутність зазначеної методики полягає у визначенні певного набору необхідних для безпечного польоту параметрів, які характеризують штатне функціонування системи: "екіпаж, повітряне судно, координатор на об'єкті надзвичайної ситуації, орган управління польотами". Переведення вербального інформаційного забезпечення на засадах ретроактивного підходу в аналітичний може стати базовою основою переходу до застосування про-активної моделі механізму державного управління безпекою польотів (див. рис. 1).

Важливим компонентом представленої моделі державного управління безпекою польотів є нагляд за дотриманням встановлених норм виконання польотів, визначення та контроль показників безпеки, державна політика її забезпечення на засадах

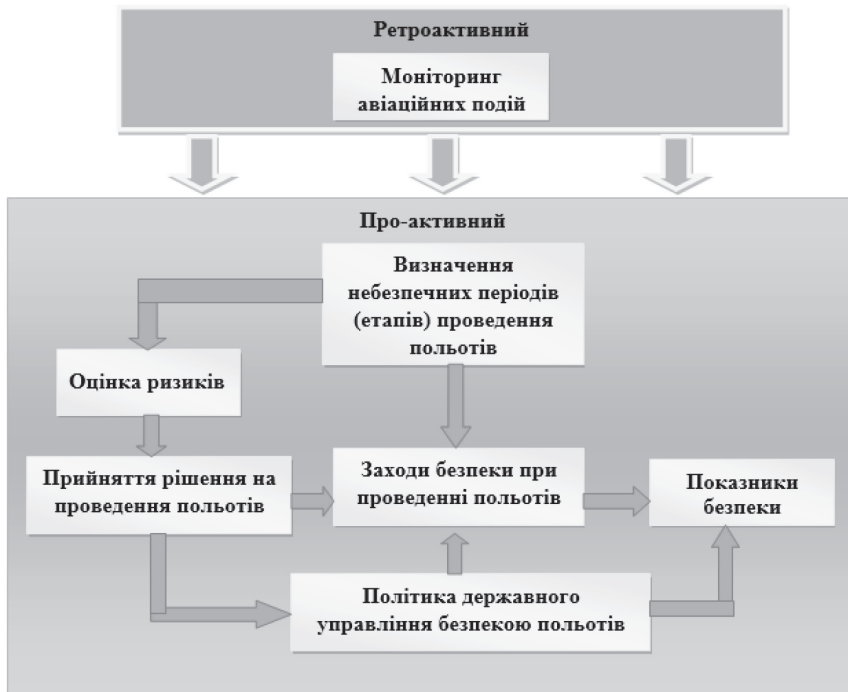


Рис. 1. Модель механізму державного управління безпекою польотів державної авіації на засадах інтеграції ретроактивного підходу в про-активний

випереджальних прогнозів. В наявній на сьогодні науковій літературі та в деяких нормативних документах прийнято чотирирівневий розподіл зон ризику: безризикового, допустимого, критичного та катастрофічного (рис. 2.).

$$\begin{aligned}
 W(x) &= P(X \geq x) = 1 - P(X < x) = \\
 &= 1 - F(x) \begin{cases} \omega_{\text{дп}} = \omega(x_{\text{дп}}) = P(X \geq x_{\text{дп}}) \\ \omega_{\text{кр}} = \omega(x_{\text{кр}}) = P(X \geq x_{\text{кр}}), \\ \omega_{\text{кт}} = \omega(x_{\text{кт}}) = P(X \geq x_{\text{кт}}) \end{cases}
 \end{aligned}$$

де  $\omega_{\text{др}}$  — показник зони допустимого ризику;  $\omega_{\text{кр}}$  — показник зони критичного ризику;  $\omega_{\text{кт}}$  — показник зони катастрофічного ризику.

$x_{\text{дп}}$ ,  $x_{\text{кр}}$ ,  $x_{\text{кт}}$  — нормативно визначені граничні величини кількісних показників, при цьому завжди має витримуватися наступні співвідношення:

- для цивільної авіації —  $W(X_{\text{дп}}) \leq K_{\text{дп}}$ ;
- для державної авіації, в тому числі авіації ДСНС —  $W(X_{\text{дп}}) \leq K_{\text{дп}}$ .

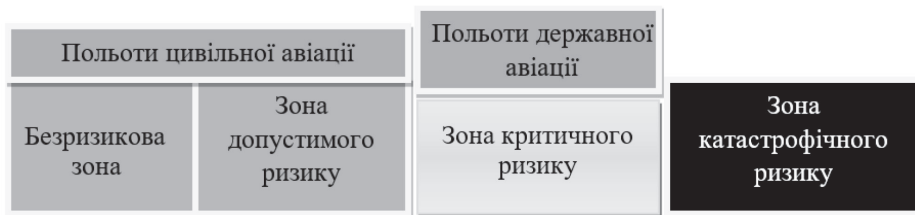


Рис. 2. Чотирирівневий розподіл зон ризику польотів авіації

У Рекомендаціях ІКАО показник рівня безпеки польотів визначено як міра (або величина), що використовується при встановленні рівня безпеки, досягнутого в рамках тих чи інших заходів [1].

### **Висновки.**

1. Суттєвим недоліком механізму державного управління безпекою польотів державної авіації є недосконалезабезпечення його функціонування на засадах аналітико-прогностичних підходів до прийняття рішень на їх проведення та низьким рівнем наукового і технологічного супроводу безпекової діяльності.

2. Сучасний підхід до управління безпекою польотів державної авіації має базуватися на парадигмі випереджального моделювання ризиків та прогнозування можливого виникнення небезпечних явищ.

3. Нові методики визначення кількісних та якісних показників ризиків можуть стати одним з інноваційних підходів у досягненні прийняттого рівня безпеки польотів державної авіації, а застосування показників ризику дасть можливість порівнювати дію шкідливих та небезпечних чинників різної природи і різного виду, визначати інтегральний ступінь небезпеки.

4. Концепція прийняттого ризику, на засадах системного підходу, дасть можливість побудувати достатньо гнучкий алгоритм детального аналізу всіх етапів польоту та отримати достатньо ясні і адекватні результати, придатні для швидкого ухвалення управлінських рішень.

## **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. *Рева А. Н.* Человеческий фактор и безопасность полетов: Проактивное исследование влияния: монография / А. Н. Рева, К. М. Тумышев, А. А. Бекмухамбетов / науч. ред. А. Н. Рева, К. М. Тумышев. Алматы, 2007. 242 с.
2. *Борисенко В. С.* Управление факторами риска для повышения уровня безопасности полетов / В. С. Борисенко, А. В. Приймак // Интегрированные технологии та энергосбережения. 2016. № 4. С. 88–92.
3. *Самусь В. М., Суржикова Е. Г.* Применение математической модели оценки опасности отказов функциональных систем воздушного судна для оптимизации тренажерной подготовки // Обеспечение безопасности в особых случаях полетов. К.: КИИГА, 1986. С. 44–48.
4. *Давиденко М. Ф.* Проблемы подготовки летного состава как главного фактора в обеспечении безопасности полетов / М. Ф. Давиденко // Проблемы безопасности полетов: обзорная информ. М.: ВИНТИ, 1993. Вып. 11. С. 31–35.
5. *Рвачев В. Ф.* Пути повышения эффективности системного управления уровнем безопасности полетов // Обеспечение безопасности в особых случаях полетов. К.: КИИГА, 1986. С. 17–21.
6. *Сікірда Ю. В., Шмельова Т. Ф., Ткаченко Д. О.* Оцінювання впливу організаційних факторів на безпеку польотів при управлінні повітряним рухом // Зб. наук. пр. Харківського нац. ун-ту Повітряних Сил. 2017. № 3 (52). С. 39–44.
7. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. К.: Вид. дім "Ін-Юре", 2002. 668 с.

8. Безпека авіації / В. П. Бабак, В. П. Харченко, В. О. Максимов та ін. / за ред. В. П. Бабака. К.: Техніка, 2004. 504 с.
9. *Малярчук Н. В., Хом'яченко С. І.* Цивільна авіація України: проблеми державного регулювання / Повітряне, космічне, екологічне право. Юрид. вісн. 2 (35) 2015. С. 9–14.
10. *Гіжевський В. К.* Правове регулювання транспортною системою України / В. К. Гіжевський, А. В. Мілашевич. К., 2000. 141 с.
11. *Філіппов А. В.* Правове забезпечення безпеки цивільної авіації в Україні: актуальні питання / Г. Г. Забарний, А. В. Філіппов // Бюлетень Міністерства юстиції України. 2006. № 9. С. 45–55.
12. *Атаманчук Г. В.* Государственное управление (организационно-функциональные вопросы) : учеб. пособие / Г. В. Атаманчук. М. : ОАО "НПО "Экономика", 2000. 302 с.
13. *Бакуменко В. Д.* Державно-управлінські рішення : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко. К. : ВПЦ АМУ, 2012. 344 с.
14. *Волянський П. Б.* Організація державного управління при загрозі виникнення та ліквідації надзвичайних ситуацій державного та регіонального рівнів / П. Б. Волянський // Економіка та держава. 2014. № 8. С. 96–99.
15. *Гаєвський Б. А.* Державне управління в системі соціального управління / Б. А. Гаєвський, О. Б. Гаєвська // Гуманітарний вісн. Запорізької держ. інженерної академії. 2011. Вип. 47. С. 17–23. Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpvgvzdia\\_2011\\_47\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpvgvzdia_2011_47_4)
16. *Амоша О. І.* Механізми переходу економіки України на інноваційну модель розвитку / О. І. Амоша, С. М. Кацура, Т. В. Щетілова. Донецьк: Вид-во ДонГУ, 2002. 108 с.
17. *Варналій З. С.* Державна регуляторна політика у сфері малого підприємництва / З. С. Варналій, І. С. Кузнецова; НАН України; Інститут економічного прогнозування. К., 2002. — 104 с.
18. *Федорчак О. В.* Класифікація механізмів державного управління / О. В. Федорчак [Електронний ресурс] // Демократичне врядування : наук. вісн. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2008. Вип. 1. Режим доступу : <http://www.academy.lviv.ua>
19. *Терент'єва А. В.* Організаційні заходи та управлінські рішення в період надзвичайної ситуації та ліквідації її наслідків / А. В. Терент'єва // Економіка та держава. 2009. № 8. С. 43–44.
20. *Адамов Б. И.* Инновационное развитие современной Украины в контексте развития и внедрения нанотехнологий // Прометей: регион. зб. наук. пр. з економіки. Донецьк: ДЕГП, 2007. Вип. 3 (24). 466 с.
21. *Боднарчук В. Д.* Державне регулювання інноваційного розвитку регіону / В. Д. Боднарчук // Економіка та держава. 2010. № 5. С. 93–96.
22. *Кузьмін О. Є., Князь О. В., Марчук Л. В.* та ін. Оцінювання та регулювання інноваційної діяльності в умовах трансформацій машинобудівних підприємств: монографія. Львів: Вид-во ПП "Вежа і Ко", 2009. 172 с.
23. *Білозубенко В. С.* Роль національної інноваційної системи у підтриманні інноваційної активності [Електронний ресурс] / В. С. Білозубенко. Режим доступу: [http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/Vdnuet/econ/2009\\_4/3.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Vdnuet/econ/2009_4/3.pdf)
24. *Афонін Е. А., Очеретяний В. В.* Управління соціальною поведінкою військовослужбовців (соціо-психологічний та аксіологічний аспекти) / Едуард Андрійович Афонін,



- Віталій Вікторович Очеретяний. Херсон: Взаємодія, 1995. 20 с.
25. Гаєвська О. Б. Управління як соціальний феномен / О. Гаєвська. К.: КНЕУ, 2009. 160 с.
  26. Платов В. Я. Современные управленческие технологии / В. Я. Платов. М.: Дело, 2006. 383 с.
  27. Цветков В. В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект). Х.: Право, 1996. 264 с.

## REFERENCES

1. Reva A. N. (2007). *Chelovecheskiy faktor i bezopasnost' poletov: Proaktivnoe issledovanie vliyaniya: monogr.* [Human Factor and Flight Safety: Proactive Impact Study: Monograph]. Almaaty: [in Kazakhstan].
2. Borisenko V. S. (2016). *Upravlinnya faktorami riziku dlya pidvishchennya rivnya bezpeki pol'otiv* [Managing risk factors for improving the level of flight safety]. Integrovani tekhnologii ta energozberezheniya, vol. № 4. p. 88–92.
3. Samus' V. M., Surzhikova E. G. 1986. Primenenie matematicheskoy modeli otsenki opasnosti otkazov funktsional'nykh sistem vozdushnogo sudna dlya optimizatsii trenazhernoy podgotovki. [Application of mathematical model of failure risk assessment of functional aircraft systems for optimisation of training]. Obespechenie bezopasnosti v osobykh sluchayakh poletov. K. KIIGA, p. 44–48.
4. Davidenko M. F. 1993. Probemy podgotovki letnogo sostava kak glavnogo faktora v obespechenii bezopasnosti poletov [Problems of flight crew training as a major factor in ensuring flight safety]. Problemy bezopasnosti poletov: obzornaya inform. M. VINITI, Vyp. 11. p. 31–35.
5. Rvachev V. F. 1986. Puti povysheniya effektivnosti sistemnogo upravleniya urovnem bezopasnosti poletov [Ways to Improve the Effectiveness of Systematic Control of the Level of Flight Safety]. Obespechenie bezopasnosti v osobykh sluchayakh poletov. K. KIIGA, p. 17–21.
6. Sikirda Ū. V., Šmel'ova T. F., Tkačenko D. O. 2017. Ocinŭvannâ vplivu organizacijnih faktoriv na bezpeku pol'otiv pri upravlinni povitrânim ruhom [Estimation of influence of organizational factors on flight safety during air traffic management] Zbirnik naukovih prac' Harkivs'kogo nacional'nogo universitetu Povitrânih Sil. vol. 3(52). p. 39–44.
7. Averiânov V. B. 2002. Vikonavča vlada i administrativne pravo [Executive power and administrative law]. K.: Vidavničij Dim "In-Ūre".
8. Babak V. P., Harčenko V. P., Maksimov V. O. ta in. 2004. Bezpeka aviacii [Aviation safety] K. Tehnika.
9. Malârčuk N. V., Hom'âčenko S. Ī. 2015. Civil'na aviaciâ Ukraini: problemi deržavnogo regulŭvannâ [Civil Aviation of Ukraine: Problems of State Regulation] Povitrâne, kosmične, ekologične pravo. Ūridičnij visnik 2 (35). p. 9–14.
10. Giževs'kij V. K. 2000. Pravove regulŭvannâ transportnoŭ sistemoŭ Ukraïni [Legal regulation of the transport system of Ukraine] K.
11. Zabarnij G. G., Filippov A. V. 2006. Pravove zabezpečennâ bezpeki civil'noï aviacii v Ukraïni: aktual'ni pitannâ [Aviation Security in Civil Aviation in Ukraine: Current Issues] Bŭleten' Ministerstva ŭsticiï Ukraïni. № 9. p. 45–55.
12. Atamančuk G. V. 2000. Gosudarstvennoe upravlenie (organizatsionno-funktsional'nye voprosy) [Public administration (organizational and functional issues): textbook, manual] ucheb. posobie. M. OAO "NPO "Ekonomika".

13. Bakumenko V. D. 2012. Derzhavno-upravlinsjki rishennja [State-administrative decisions: textbook] navch. posib. K. : VPC AMU.
14. Voljansjkyj B. 2014. Orghanizacija derzhavnogho upravlinnja pry zaghrozi vynykennja ta likvidaciji nadzvyčajnykh situacij derzhavnogho ta rehionaljnogho rivniv [Organization of Public Administration at Threat of Emergency and Elimination of Emergencies of State and Regional Levels]. *Ekonomika ta derzhava*. vol. 8. p. 96–99.
15. Ghajevsjkyj B. A. 2011. Derzhavne upravlinnja v systemi socialjnogho upravlinnja [State Administration in the System of Social Management] Ghumanitarnyj visnyk Zaporizjkoji derzhavnoji inzhenernoji akademiji. Vyp. 47. p. 17–23. Rezhym dostupu: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpqgvz-dia\\_2011\\_47\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpqgvz-dia_2011_47_4)
16. Amosha O. I., Kacura S. M., Shhetilova T. V. 2002. Mekhanizmy perekhodu ekonomiky Ukrajinny na innovacijnu modelj rozvytku [Mechanisms of transition of the economy of Ukraine to the innovative model of development]. Doneckj: Vyd-vo DonGhU.
17. Varnalij Z. S., Kuznecova I. S. 2002. Derzhavna rehuljatorna polityka u sferi malogho pidpryjemnyctva [State regulatory policy in the field of small business]. NAN Ukrajinny; Instytut ekonomichnogho prohnozuvannja. — K.
18. Fedorchak O. V. 2008. Klasyfikacija mekhanizmiv derzhavnogho upravlinnja [Classification of mechanisms of public administration]. *Demokratyčne vrjaduvannja / nauk. visn. Ljviv/LRIDU NADU*. Vyp. 1. URL: <http://www.academy.lviv.ua>
19. Terent'jeva A. V. 2009. Orghanizacijni zakhody ta upravlinsjki rishennja v period nadzvyčajnoji situaciji ta likvidaciji jiji naslidkiv [Organizational measures and administrative decisions in the period of emergency and elimination of its consequences]. *Ekonomika ta derzhava*. vol 8. p. 43–44.
20. Adamov B. I. 2007. Innovatsionoe razvitie sovremennoy Ukrainy v kontekste razvitiya i vnedreniya nanotekhnologiy [Innovative development of modern Ukraine in the context of development and implementation of nanotechnology] *Prometey, regional'nyy sbornik nauchnykh trudov po ekonomike*. — Donetsk: DEGI. Vip. 3 (24).
21. Bodnarčuk V. D. 2010. Deržavne reguluvannâ innovacijnogo rozvitku regionu [State regulation of innovative development of the region]. *Ekonomika ta deržava*. vol. 5. p. 93–96.
22. Kuz'min O. Ê., Knâz' O. V., Marčuk L. V., Šulâr N. V., Šulâr R. V. 2009. Ocinuvannâ ta reguluvannâ innovacijnoï diâl'nosti v umovah transformacij mašinobudivnih pidpriemstv [Assessment and regulation of innovative activity in the conditions of transformations of machine-building enterprises]. Monografiâ. L'viv. Vid-vo PP "Veža i Ko".
23. Bilozubenko V. S. 2009. Rol' nacional'noi innovacijnoi sistemi u pidtrimanni innovacijnoi aktivnosti [The Role of the National Innovation System in Supporting Innovation Activity]. URL: [http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/Vdnuet/econ/2009\\_4/3.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Vdnuet/econ/2009_4/3.pdf)
24. Afonin E. A., Očeretanij V. V. 1995. Upravlinnâ social'noi povedinkoû vijs'kovoslužbovciv (socio-psihologičnij ta aksiologičnij aspekti) [Management of social behavior of servicemen (socio-psychological and axiological aspects)]. Herson. Vzaëmодиâ.
25. Gaêvs'ka O. B. 2009. Upravlinnâ âk social'nij fenomen [Governance as a Social Phenomenon]. K.: KNEU.

26. Platov V. Ya. 2006. Sovremennye upravlencheskie tekhnologii [Modern management technologies]. M. Delo.
27. Cvetkov V. V. 1996. Derzhavne upravlinnja: osnovni faktory efektivnosti (polityko-pravovyj aspekt). [Public administration: the main factors of effectiveness (political and legal aspect)]. X.: Pravo.



**УДК: 351**

DOI: [https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-5\(20\)-156-165](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-5(20)-156-165)

**Мурашко Віталій Сергійович,**

*старший викладач кафедри публічного адміністрування, аспірант, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: +38 (063) 495 31 43, e-mail: murashko.vitalii1981@gmail.com*

ORCID: 0000-0002-8668-2043

**Мурашко Віталій Сергеевич,**

*старший преподаватель кафедры публичного администрирования, аспирант, Межрегиональная Академия управления персоналом, 03039, г. Киев, ул. Фрометовская, 2, тел.: +38 (063) 495 31 43, e-mail: murashko.vitalii1981@gmail.com*

ORCID: 0000-0002-8668-2043

*ния персоналом, 03039, г. Киев, ул. Фрометовская, 2, тел.: +38 (063) 495 31 43, e-mail: murashko.vitalii1981@gmail.com*

**Murashko Vitaliy Serhiyovych,**

*Senior Lecturer, Department of Public Administration, Postgraduate Student, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Str. Frometivska, 2, tel.: +38 (063) 495 31 43, e-mail: murashko.vitalii1981@gmail.com*

ORCID: 0000-0002-8668-2043

---

## **КАТЕГОРІЙНІ ТА ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ**

**Анотація.** Проаналізовано проблеми категорійних та державно-управлінських аспектів формування національної безпеки. Розкрито сутність терміна “безпека” у процесі розвитку ідей дискурсивної демократії, де він розглядався як “цінність”, певний “суспільний інтерес”, “благо”. Однак, зазначено, що такий підхід не враховує, що поняття “безпека” можна інтерпретувати ширше як категорію філософську, а відтак — і категорію теорії-державної-політики та державного управління. При цьому, визначено, що зростаючий інтерес до вивчення сутності поняття “безпека” у контексті її світоглядно-філософського розуміння, залежить від багатьох факторів. Серед яких, зокрема, складність та неузгодженість сучасних процесів трансформації геополітичного та гео-економічного поля, усвідомлення необхідності вирішення глобальних проблем безпеки та фундаментальних суспільно-політичних та соціально-економічних змін, що останнім часом простежуються у багатьох країнах світу і мають вирішальний вплив на міжнародну та національну безпеку.

Доведено, що зміст національної безпеки визначається ступенем захищеності національних інтересів; станом захисту життєво важливих інтересів особистості, суспільства та держави, довкілля у різних сферах життєдіяльності від внутрішніх та зовнішніх загроз; станом захисту національних інтересів від різного роду загроз, який досягається завдяки цілеспрямованій діяльності органів державної влади та інститутів громадянського суспільства з метою гарантування прав людини та основних свобод, їх прогресивного розвитку та стабільності конституційного ладу. Разом з тим обґрунтовано, що національна безпека держави полягає не тільки у захисті національних інтересів, а й у підтримці відповідних і необхідних умов існування як держави і суспільства, так і окремих громадян. Відповідно, забезпечення таких сприятливих умов є необхідною умовою реалізації національних інтересів та цілей.

**Ключові слова:** формування категоріально-понятійного апарату національної безпеки, національна безпека держави, реалізація національних інтересів та цілей, обороноздатність держави.

## **КАТЕГОРИЙНЫЕ И ГОСУДАРСТВЕННО-УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ФОРМИРОВАНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

**Аннотация.** Проанализированы проблемы категорийных и государственно-управленческих аспектов формирования национальной безопасности. Раскрыт смысл термина “безопасность” в процессе развития идей дискурсивной демократии, где он рассматривался как “ценность”, определенный “общественный интерес”, “благо”. Однако, отмечено, что такой подход не учитывает, что понятие “безопасность” можно интерпретировать шире, как категорию философскую, а следовательно — и категорию теории государственной политики и государственного управления. При этом, отмечено, что растущий интерес к изучению сущности понятия “безопасность”, в контексте его мировоззренчески-философского понимания, зависит от многих факторов. Среди них, в частности, сложность и несогласованность современных процессов трансформации геополитического и геоэкономического полей, осознание необходимости решения глобальных проблем безопасности и фундаментальных общественно-политических и социально-экономических изменений, которые в последнее время прослеживаются во многих странах мира и имеют решающее влияние на международную и национальную безопасность.

Доказано, что содержание национальной безопасности обозначено степенью защищенности национальных интересов, состоянием защиты жизненно важных интересов личности, общества и государства, окружающей среды в различных сферах жизнедеятельности от внутренних и внешних угроз; состоянием защиты национальных интересов от различного рода угроз, которое достигается благодаря целенаправленной деятельности органов государственной власти и институтов гражданского общества в целях обеспечения

прав человека и основных свобод, их прогрессивного развития и стабильности конституционного строя. Вместе с тем, обосновано, что национальная безопасность государства заключается не только в защите национальных интересов, но и в поддержке соответствующих и необходимых условий существования как государства и общества, так и отдельных граждан. Соответственно, обеспечение таких благоприятных условий является необходимым условием реализации национальных интересов и целей.

**Ключевые слова:** формирование категориально-понятийного аппарата национальной безопасности, национальная безопасность государства, реализация национальных интересов и целей, обороноспособность государства.

### **CATEGORICAL AND STATE-ADMINISTRATIVE ASPECTS OF THE NATIONAL SECURITY FORMATION**

**Abstract.** The publication is devoted to the problems of categorical and state-administrative aspects of the national security formation. The term “security” is analyzed in the process of development of ideas of the discursive democracy, where it was considered as a value, a certain public interest, a good. However, this approach does not take into account that the concept of “security” can be interpreted more broadly as a category of philosophical and, therefore, a category of theory of public policy and public administration. However, it is noted that the growing interest in studying the essence of the concept of “security”, in the context of its world-philosophical understanding, depends on many factors. These include, in particular, the complexity and inconsistency of the current processes of transformation of the geo-political and geo-economic fields, the awareness of the need to solve global security problems and fundamental socio-political and socio-economic changes that have recently been traced in many countries of the world and have a decisive impact on the international and national security.

It is proved that the content of the national security is seen in the degree of protection of the national interests; the state of protection of the vital interests of the individual, the society and the state, environment in various spheres of life activity from internal and external threats; the state of protection of the national interests against all kinds of threats, which is achieved through the deliberate activity of the public authorities and civil society institutions in order to guarantee human rights and fundamental freedoms, their progressive development and stability of the constitutional order. At the same time, it is substantiated that the national security of the state consists not only in the protection of the national interests, but also in support of appropriate and necessary conditions of existence of both the state, society and individual citizens. Accordingly, the provision of such favourable conditions is a prerequisite for the realization of the national interests and goals.

**Keywords:** formation of categorical-conceptual apparatus of the national security, national security of the state, realization of the national interests and goals, defense capability of the state.



**Постановка проблеми.** За останнє десятиліття зросли загрози щодо міжнародної та національної безпеки через ймовірність появи нових ядерних країн, зростаючий невизначений вплив глобалізаційних процесів на розвиток міжнародних відносин, особливо, через жорстоку конкуренцію за перерозподіл сфер впливу на світову економіку, що відчувається гостро в енергетичному секторі, а, також, використання силових методів при реалізації національних інтересів. У більшості країн спостерігається постійне зростання витрат на розробку новітніх систем озброєнь. Як результат, питання про існування України як інтегрованої та суверенної держави може бути поставлене на порядок денний, якщо накопичений потенціал загроз національній безпеці не буде реалізований без застосування відповідних механізмів розробки та реалізації державної політики, спрямованої на захист інтересів держави [1, с. 11].

На мою думку, основним механізмом реалізації такої політики є державне управління у сфері забезпечення національної безпеки. Державне управління, як спосіб існування соціальної організації, є її невід'ємною складовою. Державне управління, що забезпечує функціонування і розвиток суспільства, в цілому, здійснюється в рамках політичної системи і включає в себе політичний аспект, а, також, пов'язані з ним форми держави. У сучасних наукових дослідженнях державне управління розглядається як явище та процес, що здійснюється, переважно, у межах виконавчої гілки влади [2]. Водночас, на мою думку,

державне управління не обмежується діяльністю органів виконавчої влади внаслідок взаємодії з іншими державно-владними структурами, законодавчої та судової гілок влади, що суттєво впливає на економічне та суспільно-політичне середовища.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** У сфері національної безпеки державне управління характеризується особливостями, які істотно розмежовуються, наприклад, конкретними засобами управління, певним способом дій та питаннями впливу на ті чи інші процеси. Дослідженню процесів державного управління у сфері національної безпеки України присвячені роботи Г. Ситника [3], С. Крука [4], О. Евсюкової [5], Т. Стукаліної [6], С. Ларіної [7], А. Помаза-Пономаренка [8], М. Орла [9] та інших. Варто зазначити, що процес формування категоріально-понятійного апарату національної безпеки стає практично неможливим без наукового сприйняття основ її законодавчого закріплення, основних законодавчих норм, які регулюють суспільні відносини у процесі забезпечення захищеності важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави від внутрішніх та зовнішніх загроз. Отже, у цьому контексті варто зрозуміти, що таке безпека, у цілому.

**Мета статті** полягає в окресленні категорійних та державно-управлінських аспектів формування національної безпеки.

**Виклад основного матеріалу.** Вчені досліджують поняття “безпека” як складне соціальне явище, використовуючи різні підходи та аспекти до його трактування, що, у свою чергу,

призводить до відсутності єдиного визначення й бачення змісту понять “безпека” та “національна безпека”. Відразу зазначимо, що поняття “безпека” є набагато ширшим за поняття “національна безпека”, воно є родовим для поняття “національна безпека”. У сучасній науковій літературі безпека тлумачиться по-різному, наприклад [10]:

- з точки зору психологічного знання — це потреба у захисті життєвих інтересів людей;

- з точки зору філософсько-соціологічного знання — це стан та тенденції розвитку державних структур, інститутів та настроїв населення, раціональне співвідношення свободи та засобів для її захисту;

- з точки зору юридичного знання — система правових гарантій, що забезпечує повноцінне гарантування прав та свобод людини, визначених законами для захисту осіб, суспільства та ін.

Зростаючий інтерес до вивчення сутності поняття “безпека”, у контексті її світоглядно-філософського розуміння, залежить від багатьох факторів. Серед яких, зокрема, складність та неузгодженість сучасних процесів трансформації геополітичного та геоекономічного полів, усвідомлення необхідності вирішення глобальних проблем безпеки та фундаментальних суспільно-політичних та соціально-економічних змін, що останнім часом простежуються у багатьох країнах світу і мають вирішальний вплив на міжнародну та національну безпеку.

Як правило, при дослідженні сутності терміну “безпека” вчені зосереджуються на трьох її вимірах:

- концептуальному (онтологічні і гносеологічні основи безпеки);

- практичному (безпека розглядається у контексті відображення певних потреб життєдіяльності особи, суспільства, держави і міжнародної спільноти);

- ціннісному (філософія безпеки, культура безпеки тощо).

У свою чергу, багато науковців поєднують поняття “безпека” із поняттям “небезпека”. В основному, це пов’язано з інстинктом самозбереження в еволюції живої природи. Тобто, існування будь-якої живої істоти залежить від того, як вона може ідентифікувати та оцінювати фактори (включаючи фактори зовнішнього середовища), які загрожують її фізичному існуванню [11].

Таким чином, треба зазначити, що небезпека та безпека — це певна діалектична взаємодія, що динамічно поєднана і характеризує умови життя об’єктів у природі. Варто зауважити, що немає безпеки без небезпеки і навпаки. Більше того: небезпечно для одного об’єкта є безпечним для іншого і безпечно для одного, небезпечно для іншого. Розглянемо детальніше деякі аспекти безпеки (див. табл.).

Отже, як видно із таблиці, безпека це одна із найважливіших потреб людини, поряд з необхідністю в їжі, одязі, житлі тощо. Це означає, що потреба в безпеці є основною передумовою появи людей у світ, а її забезпечення — основа прогресивного розвитку суспільства. На сучасному етапі, вітчизняні та зарубіжні науковці розглядають безпеку як стан захисту від певних загроз та небезпек. Тому, тлумачний словник української мови

### Характеристики аспектів безпеки

№ пор.	Аспект безпеки	Характеристика аспектів безпеки
1	Онтологічний	Безпека існує в різних формах (природа, людська істота, соціальна та духовна сторони буття індивіда), в яких загальна структура її існування та небезпеки зведені до мінімуму. Ця об'єктивна реальність забезпечує захист усього живого, включаючи явища, процеси та закони, які діють у світі
2	Гносеологічний	Аспекти безпеки безпосередньо пов'язані з характеристиками її пізнання. У процесі історичного розвитку засвоюються чуттєвий досвід та раціональні знання про основи безпеки. Накопичені знання перетворюються на практичний досвід та достовірну інформацію
3	Аксіологічний	Аксіологічний аспект полягає в тому, що безпека має багато універсальних цінностей, таких як добро, правда і краса, хоча її зміст і значення в різні періоди розуміються по-різному. Безпека створює найкращі умови для підтримки гармонійної сутності та сталого розвитку суспільства. Інформація про безпеку дає людині свободу робити вибір і показує свою цінність

визначає безпеку як стан, коли ніщо нікому не загрожує [12].

Поняття “безпека” у тлумачному словнику В. Даля визначається як “відсутність небезпеки; збереження, надійність...” [13, с. 67], але, на наш погляд, таке спрощене бачення поняття “безпека” є недостатнім, особливо коли це тлумачення зроблено у суто мовному контексті, адже відсутність небезпеки означає можливість досягнення людиною такої ідеальної ситуації, коли немає труднощів та загроз життю суспільства. Однак, у реальному житті загрози завжди існували, існують і існуватимуть, більше того, вони мають різну структуру та масштаби щодо викликів розвитку людської цивілізації.

Варто зазначити, що досить цікавим є дослідження В. Липкана, який здійснив певну типологію поняття “безпека”, на основі аналізу нормативно-правових актів, відповідних доктрин і концепцій, а, також, енциклопедичної та довідкової літератур

і зробив висновок про те, що існує чотири підходи щодо тлумачення поняття “безпека” [14, с. 363–363]:

- статистичний (безпека як стан захищеності);
- апофатичний (безпека як відсутність загроз і небезпек);
- діяльний (безпека як система заходів, спрямованих на створення певних безпечних умов існування);
- пасивний (безпека як дотримання певних параметрів та норм, від забезпечення яких вона безпосередньо залежить).

Вважаю, що таке різнобічне тлумачення дає можливість розглядати безпеку як специфічну особливість динамічних соціальних змін і як комплексний критерій оцінки її якості, що характеризує стан розвитку сучасних державно-управлінських процесів. На цьому ж акцентує свою увагу і В. Могилевський, вважаючи безпеку “показником якості будь-якої сучасної системи як цілісності” [15, с. 225].

На думку А. Уолферса, безпека об'єктивно означає відсутність загроз, а суб'єктивно — відсутність страху, тобто присутність відчуття, що суспільним цінностям не буде нанесено шкоду [16]. На мою думку, розгляд безпеки як певного стану захищеності людей від загроз і небезпек є дещо спрощеним, утилітарним підходом, згідно з яким є певні набуті цінності та інтереси і якщо виникає загроза таким цінностям (інтересам) тоді фіксується небезпека.

У процесі розвитку ідей дискурсивної демократії, безпека розглядалася як цінність, певний суспільний інтерес, благо. Однак, такий підхід не враховує, що поняття “безпека” можна інтерпретувати ширше, як категорію філософську, а відтак — і категорію теорії-державної-політики та державного управління. На це, зокрема, звертає увагу Г. Ситник, констатує, що поняття “безпека” — категорія філософська і її суть, у науковому плані, повною мірою, ще не досліджена, особливо коли мова йде про національну безпеку. Доказом сказаного є постійні дискусії навколо різних підходів щодо визначення поняття та забезпечення національної безпеки [17, с. 35].

Хочемо зазначити, що коли поняття “національна безпека” увійшло у політичний лексикон на Заході, його використовували, насамперед, як синонім обороноздатності держави і до середини 80-х років ХХ ст. на Сході та Заході Європи під цим поняттям розуміли воєнну та політичну безпеку. Ситуація дещо змінилась на початку 90-х років, коли почали розглядати “національну безпеку” і проблеми її забезпечення із різних

сторін та аспектів, аналізуючи їх у теоретичних дослідженнях, філософсько-соціологічній та політичній літературах.

На сьогодні, і на Сході, і на Заході Європи склалося певне розуміння основних категорій, які використовуються при розробці шляхів подолання проблем забезпечення національної безпеки. На наш погляд, це сприяє поступовому формуванню достатньо структурованої, відносно чіткої концептуальної основи для основних законодавчих документів реалізації національної безпеки. Однак, поки що дослідники не дійшли згоди щодо того, що можна розуміти під самим поняттям “національна безпека” — стан, чи категорію, яка характеризує стан [18, с. 104].

Слід зазначити, що, вивчаючи категоріальні та державно-управлінські аспекти формування інституту національної безпеки, зокрема, його концепцію та зміст, досліджено, що термін “національна безпека” вперше був визначений після Другої світової війни. З огляду на це, слід зазначити, що ідея національної безпеки формується на законодавчому рівні у США — у Законі “Про національну безпеку” (1947 р.). Хоча, цікавим для науки є той факт, що термін “національна безпека”, вперше, був введений у американський державно-правовий лексикон ще президентом Т. Рузвельтом у 1904 р. і практично до 1947 р. вживався у сенсі оборони, розглядався саме як процес певної інтеграції зовнішньої, внутрішньої та воєнної політик держави.

**Висновки.** Резюмуючи вищезазначене, зазначу, що теоретичне визначення наукового поняття “на-

ціональна безпека” є пріоритетним, оскільки саме воно має розкрити суть цього державного соціально-правового явища, знайти його зміст та підкреслити найважливіші аспекти, залежності та елементи. Аналіз підходів до визначення наукового поняття “національна безпека” показує, що класичне бачення цього соціального явища з певних причин обмежене через те, що:

- сприйняття національної безпеки виникає, головним чином, через військову інтерпретацію цієї категорії, що призводить до значного обмеження її змісту;
- національна безпека асоціюється із поняттям держави, яка виступає запорукою її забезпечення;
- ігноруються внутрішні складові національної безпеки;
- відносність та суб’єктивність сприйняття природи поняття “національна безпека” тощо.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Ситник Г. П.* Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади): підручник. К.: НАДУ, 2012. 544 с.
2. *Каляев А.* Теоретичні підходи щодо трансформації сучасних моделей державного управління у сфері безпеки та оборони // *Ефективність державного управління*. 2018. Вип. 1 (54). Ч. 1.
3. *Ситник Г. П.* Інституційно-цивілізаційної парадигми як основа методології державного управління у сфері національної безпеки / Г. П. Ситник // *Наук. часопис Академії національної безпеки*. 2017. № 1–2. 162 с.
4. *Крук С. І.* Організаційний механізм державного управління у сфері забезпечення національної безпеки України // *Держава та регіони*. Серія: Державне управління, 2018. № 3 (63).
5. *Евсюков О. П.* Науково-теоретичні визначення сутності та змісту безпеки держави // *Вісн. Національного ун-ту цивільного захисту України*. Серія: Державне управління. 2017. Вип. 2 (7).
6. *Стукалін Т. А.* Система державного управління у сфері оборони держави та основні напрями її розвитку в контексті реформування сектора безпеки і оборони // *Теорія та практика державного управління*. 2 (53)/2016. 221 с.
7. *Ларін С. В.* Активізація взаємодії держави і суспільства щодо захисту національних цінностей у сфері національної безпеки / С. В. Ларін // *Держава та регіони*. Серія: Державне управління: наук.-вироб. журн. Вип. 3. Запоріжжя: КПУ. 2017.
8. *Помаза-Пономаренко А. Л.* Напрями та методологія формування національної безпеки в регіональних умовах // *Публічне управління та митне адміністрування*. № 2 (13). 2015.
9. *Орел М. Г.* Політична безпека як складова національної безпеки: теоретичний аспект // *Наук. часопис Академії національної безпеки*. 2018. № 1. 95 с.
10. *Скулиш С. Д.* Теоретико-методологічні основи забезпечення національної безпеки України: монографія: у 7 т. Т. 1: Теоретичні основи, методи й технології забезпечення національної безпеки України / В. Ю. Богданович, І. Ю. Свіда, Є. Д. Скулиш ; за заг. ред. С. Д. Скулиша. К: Наук.-вид. відділ НА СБ України, 2012. 548 с.
11. *Ситник Г. П.* Державне управління у сфері національної безпеки (кон-

- центральні та організаційно-правові засади): підручник. К.: НАДУ, 2011. 730 с.
12. Словник української мови [Текст]: в 11 т. Т. 1 / за ред. І. К. Білодіда, АН УРСР. Інститут мовознавства. К.: Наук. думка, 1970.
  13. *Даль В. И.* Толковый словарь живого великорусского языка. Т. 1–4. Москва: Русский язык, 1978. Т. 1: А–З. 1978.
  14. *Ліпкан В. А.* Теорія національної безпеки: підручник / В. А. Ліпкан. К.: КНТ, 2009. 576 с.
  15. *Могилевский В. Д.* Введение в теорию управления безопасностью систем / В. Д. Могилевский // Проблемы безопасности при чрезвычайных ситуациях [Текст]. 2001. № 4.
  16. *Wolfers A.* Diskort and Collaboration, Essays on International Politics ext] / A. Wolfers. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1962. P. 150.
  17. *Ситник Г. П.* Державне управління у сфері забезпечення національної безпеки України: теорія і практика: дис. д-ра наук з держ. управління / Г. П. Ситник. К., 2004. 417 с.
  18. *Петровский В. Ф.* Доктрина “национальной безопасности” в глобальной стратегии США. Москва: Междунар. отношения, 1980.
- formation of modern models of public administration in the field of security and defense]. *Efektivnist derzhavnoho upravlinnia – Efficiency of public administration*, 1 (54), 1, 13–19 [in Ukrainian].
3. Sytnyk H. P. (2017). Instytutsiinotsyvilizatsiinoi paradyhma, yak osnova metodolohii derzhavnoho upravlinnia u sferi natsionalnoi bezpeky [Institutional-civilizational paradigm as the basis of the methodology of public administration in the field of national security]. *Naukovyi chasopys Akademii natsionalnoi bezpeky – Scientific journal of the National Security Academy*, 1–2, 10–23 [in Ukrainian].
  4. Kruk S. I. (2018). Orhanizatsiinyi mekhanizm derzhavnoho upravlinnia u sferi zabezpechennia natsionalnoi bezpeky Ukrainy [Organizational Mechanism of Public Administration in the Field of National Security of Ukraine]. *Derzhava ta rehiony. Serii: Derzhavne upravlinnia – State and Regions. Series: State Administration*, 3(63), 105–108 [in Ukrainian].
  5. Evsiukov O. P. (2017). Naukovo-teoretychni vyznachennia sutnosti ta zmistu bezpeky derzhavy [Scientific theoretical definitions of the essence and content of the state security]. *Visnyk Natsionalnoho universytetu tsyvilnoho zakhystu Ukrainy. Serii: Derzhavne upravlinnia – Bulletin of the National University of Civil Defense of Ukraine. Series: Public Administration*, 2(7), 22–28 [in Ukrainian].
  6. Stukalin T. A. (2016). Systema derzhavnoho upravlinnia u sferi oborony derzhavy ta osnovni napriamy yii rozvytku v konteksti reformuvannia sektora bezpeky i oborony [The system of public administration in the field of state defense and the main directions of its development in the context of security and defense sector reform]. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia –*

## REFERENCES

1. Sytnyk H. P. (2012). *Derzhavne upravlinnia u sferi natsionalnoi bezpeky (kontseptualni ta orhanizatsiino-pravovi zasady)* [Public Administration in the field of national security (conceptual and organizational legal bases)]. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
2. Kaliaiev A. (2018). Teoretychni pidkhody shchodo transformatsii suchasnykh modelei derzhavnoho upravlinnia u sferi bezpeky ta oborony [Theoretical approaches to the trans-



- Theory and Practice of Public Administration*, 2(53), 213-220 [in Ukrainian].
7. Larin S. V. (2017). Aktyvizatsiia vzaiemodii derzhavy i suspilstva shchodo zakhystu natsionalnykh tsinnostei u sferi natsionalnoi bezpeky [Activation of interaction between the state and society on the protection of national values in the field of national security]. *Derzhava ta rehiony. Seriya: Derzhavne upravlinnia – State and Regions. Series: Public administration*, 3, 16–20 [in Ukrainian].
  8. Pomaza-Ponomarenko A. L. (2015). Napriamy ta metodolohiia formuvannia natsionalnoi bezpeky v rehionalnykh umovakh [Directions and methodology of national security formation in regional conditions]. *Publichne upravlinnia ta mytne administruvannia – Public Administration and Customs Administration*, 2(13), 194–199 [in Ukrainian].
  9. Orel M. H. (2018). Politychna bezpeka yak skladova natsionalnoi bezpeky: teoretychnyi aspekt [Political Security as a Component of National Security: A Theoretical Aspect]. *Naukovyi chasopys Akademii natsionalnoi bezpeky – Scientific Journal of the National Security Academy*, 1, 22–34 [in Ukrainian].
  10. Skulysh S. D., Bohdanovych V. Yu., Svyda I. Yu. (2012). *Teoretyko-metodolohichni osnovy zabezpechennia natsionalnoi bezpeky Ukrainy. T. 1: Teoretychni osnovy, metody y tekhnolohii zabezpechennia natsionalnoi bezpeky Ukrainy* [Theoretical and methodological foundations of national security of Ukraine. Vol. 1: Theoretical bases, methods and technologies of national security of Ukraine]. S. D. Skulysha (Eds.). Kyiv: Nauk.-vyd. viddil NA SB Ukrainy [in Ukrainian].
  11. Sytnyk H. P. (2011). *Derzhavne upravlinnia u sferi natsionalnoi bezpeky (kontseptualni ta orhanizatsiino-pravovi zasady)* [Public Administration in National Security (Conceptual and Organizational-Legal Framework)]. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
  12. *Slovnnyk ukrainskoi movy* [Dictionary of the Ukrainian language]. (1970). (Vols. 1). I. K. Bilodida (Eds.). Kyiv: Naukova dumka [in Ukrainian].
  13. Dal V. I. (1978). *Tolkovyy slovar zhivogo velikorusskogo yazyka* [Explanatory Dictionary of the Living Great Russian Language]. (Vols. 1). Moscow: Russkiy yazyk [in Russian].
  14. Lipkan V. A. (2009). *Teoriia natsionalnoi bezpeky* [Theory of National Social Security]. Kyiv: KNT [in Ukrainian].
  15. Mogilevskiy V. D. (2001). Vvedenie v teoriyu upravleniya bezopasnostyu sistem [Introduction to the theory of security management systems]. *Problemy bezopasnosti pri chrezvychaynykh situatsiyakh – Safety problems in emergency situations*, 4, 215–235 [in Russian].
  16. Wolfers A. (1962). *Discord and Collaboration: Essays on International Politics*. Baltimore: Johns Hopkins University Press [in English].
  17. Sytnyk H. P. (2004). *Derzhavne upravlinnia u sferi zabezpechennia natsionalnoi bezpeky Ukrainy: teoriia i praktyka* [State Administration in the Sphere of Protection of the National Security of Ukraine: Theory and Practice]. Doctor's thesis. Kyiv [in Ukrainian].
  18. Petrovskiy V. F. (1980). *Doktrina "natsionalnoy bezopasnosti" v globalnoy strategii SShA* [The Doctrine of "National Security" in the US Global Strategy]. Moscow: Mezhdunar. Otnosheniya [in Russian].



**УДК: 351.81**

DOI: [https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-5\(20\)-166-177](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-5(20)-166-177)

**Петренко Олександр Миколайович,**  
доктор технічних наук, доцент, доцент  
кафедри електричного транспорту, Хар-  
ківський національний університет місь-  
кого господарства ім. О. М. Бекетова,  
61000, м. Харків, вул. Маршала Бажано-  
ва, 17, тел.: +38 (093) 669 97 47, e-mail:  
[mbubliuy@gmail.com](mailto:mbubliuy@gmail.com)

ORCID: 0000-0003-4027-4818

**Петренко Александр Николаевич,**  
доктор технических наук, доцент, доцент  
кафедры электрического транспорта,  
Харьковский национальный университет  
городского хозяйства им. А. Н. Бекетова,  
61000, г. Харьков, ул. Маршала Бажано-  
ва, 17, тел.: +38 (093) 669 97 47, e-mail:  
[mbubliuy@gmail.com](mailto:mbubliuy@gmail.com)

ORCID: 0000-0003-4027-4818

***Petrenko Oleksandr Mykolaiovych,***

*Doctor of Technical Sciences, Associate Professor, Associate Professor, Department of Elec-  
tric Transport, Kharkiv National University of Urban Management. OHM. Beketova, 61000,  
Kharkiv, Str. Marshala Bazhanova, 17, tel.: +38 (093) 669 97 47, e-mail: [mbubliuy@gmail.com](mailto:mbubliuy@gmail.com)*

ORCID: 0000-0003-4027-4818

---

## **ВПЛИВ СОЦІАЛЬНИХ ФАКТОРІВ НА ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ГРОМАДСЬКОГО ПАСАЖИРСЬКОГО ТРАНСПОРТУ**

**Анотація.** Розглянуто основні фактори, що впливають на діяльність гро-  
мадського пасажирського автомобільного транспорту. Визначено, що еко-  
номічну політику у сфері державного регулювання громадського пасажир-  
ського транспорту слід розглядати як важливу частину загальної державної  
економічної і соціальної політики, спрямованої на підвищення якості життя  
населення. Обґрунтовано, що формування та реалізація економічної полі-  
тики має пов'язуватися зі створенням дієвих методів, процедур і механізмів  
соціального та економічного обґрунтування дотацій та встановлення ефек-  
тивних тарифів на перевезення, спрямованих на збереження і розвиток сис-  
теми громадського транспорту, узгоджених з планами розвитку, а також ра-

ціонального управління маршрутами з метою їх оптимізації при використанні сукупності соціально-економічних обмежень.

Доведено, що управління безпекою руху — найважливіша функція держави, яка має ефективно і комплексно реалізовуватися у складі механізмів і процедур управління громадським транспортом. Кількісне зростання автотранспортних засобів в Україні не супроводжується якісними змінами в позитивний бік. Навпаки, зношення автопарку щорічно збільшується, що є причиною підвищеного забруднення навколишнього середовища, аварійності і високих транспортних витрат.

Вибору соціальної за своєю сутністю політики має передувати моделювання її основних характеристик і результатів. Отже, такі моделі доцільно створювати і використовувати у практиці державного макроекономічного регулювання. Підвищення ефективності державного регулювання має забезпечуватися податковою регламентацією діяльності підприємств пасажирського транспорту та приватних перевізників через правові механізми, а також рядом організаційних заходів, що забезпечують паспортизацію маршрутів, моніторинг процесів перевезень та їх фінансування з бюджету, вдосконалення механізму та процедур інформаційного забезпечення процесів формування економічної політики та її реалізації.

**Ключові слова:** державне регулювання, пасажирський автомобільний транспорт, соціальні фактори, тарифна політика, транспортна інфраструктура.

## **ВЛИЯНИЕ СОЦИАЛЬНЫХ ФАКТОРОВ НА СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО ПАССАЖИРСКОГО ТРАНСПОРТА**

**Аннотация.** Рассмотрены основные факторы, влияющие на деятельность общественного пассажирского автомобильного транспорта. Определено, что экономическую политику в области государственного регулирования общественного пассажирского транспорта следует рассматривать как важную часть общей государственной экономической и социальной политики, направленной на повышение качества жизни населения. Обосновано, что формирование и реализация экономической политики должна быть связана с созданием действенных методов, процедур и механизмов социального и экономического обоснования дотаций и установления эффективных тарифов на перевозку, направленных на сохранение и развитие системы общественного транспорта, согласованных с планами развития, а также рационального управления маршрутами с целью их оптимизации при использовании совокупности социально-экономических ограничений.

Доказано, что управление безопасностью движения — важнейшая функция государства, которая должна эффективно и комплексно реализовываться в составе механизмов и процедур управления общественным транспортом. Количественный рост автотранспортных средств в Украине не

сопровождается качественными изменениями в положительную сторону. Наоборот, износ автопарка ежегодно увеличивается, что является причиной повышенного загрязнения окружающей среды, аварийности и высоких транспортных расходов.

Выбору социальной по своей сущности политики должно предшествовать моделирование ее основных характеристик и результатов. Поэтому такие модели целесообразно создавать и использовать в практике государственного макроэкономического регулирования. Повышение эффективности государственного регулирования должно быть обеспечено налоговой регламентацией деятельности предприятий пассажирского транспорта и частных перевозчиков через правовые механизмы, а также рядом организационных мероприятий, обеспечивающих паспортизацию маршрутов, мониторинг процессов перевозок и их финансирования из бюджета, совершенствование механизма и процедур информационного обеспечения процессов формирования экономической политики и ее реализации.

**Ключевые слова:** государственное регулирование, пассажирский автомобильный транспорт, социальные факторы, тарифная политика, транспортная инфраструктура.

## **THE INFLUENCE OF SOCIAL FACTORS ON IMPROVEMENT OF STATE REGULATION OF PUBLIC PASSENGER TRANSPORT**

**Abstract.** The article describes the main factors affecting the activities of public passenger road transport. It is determined that the economic policy in the field of state regulation of public passenger transport should be considered as an important part of the General state economic and social policy aimed at improving the quality of life of the population. It is also proposed that the formation and implementation of economic policy should be associated with the creation of effective methods, procedures and mechanisms of social and economic justification of subsidies and the establishment of effective tariffs for transportation aimed at preserving and developing the public transport system, consistent with the development plans, as well as the rational management of routes in order to optimize them using a set of socio-economic constraints.

It is proved that traffic safety management is the most important function of the state, which should be effectively and comprehensively implemented as part of the mechanisms and procedures of public transport management. The quantitative growth of vehicles in Ukraine is not accompanied by qualitative changes in the positive direction. On the contrary, the wear and tear of the vehicle fleet is increasing every year, which is the cause of increased environmental pollution, accidents and high transport costs. As shown above, one of the elements of such a system is the restriction of the age of minibuses allowed on passenger routes.

The choice of social policy should be preceded by the modeling of its main characteristics and results, so it is advisable to create and use such models in the practice of state macroeconomic regulation. Improving the efficiency of state regulation should be provided by the tax regulation of the activities of passenger

transport enterprises and private carriers through legal mechanisms, as well as a number of organizational measures to ensure the certification of routes, monitoring of transportation processes and their financing from the budget, improving the mechanism and procedures for information support of the processes of economic policy formation and its implementation.

**Keywords:** state regulation, passenger road transport, social factors, tariff policy, transport infrastructure.

---

**Постановка проблеми.** Послуги з перевезення пасажирів слід розглядати як послуги міського житлово-комунального господарства та в контексті його загальних проблем. Також можливо відносити послуги пасажирського транспорту до групи соціально-побутових послуг. Тому пошук узагальнень при вирішенні проблем громадського транспорту, з одного боку є важливим для розвитку всього комплексу комунального господарства, а з іншого — слід порівнювати з аналізом причин проблем житлово-комунального господарства і знайденими в цій сфері рішеннями.

Можливо виділити ряд проблем, які залишаються невирішеними або можуть знайти своє більш ефективне рішення на базі сучасного розвитку теорії і методів державного регулювання громадського пасажирського транспорту. Проблема гласності цілей і змісту економічної політики, прозорості методів і механізму регулювання залишається частково вирішеною. В цьому плані необхідно не тільки коригувати механізми і процедури регулювання, але і прищепити культуру гласності. Проблема методичного забезпечення економічної політики регулювання громадського пасажирського транспорту. Вона може бути вирішена шляхом створення

моделі формування та реалізації економічної політики регулювання громадського пасажирського транспорту, а також розробки нових методів, процедур та механізмів економічної політики регулювання громадського пасажирського транспорту.

**Аналіз останніх публікацій за проблематикою.** Проблеми державного регулювання громадського пасажирського автомобільного транспорту висвітлені у працях як зарубіжних, так і вітчизняних вчених. Вагомий внесок у дослідження особливостей впливу держави на транспортну систему зробили такі вчені, В. Грабельников [1], В. Джуган [2], О. Дивінець [3], О. Зборовська [3], Д. Ільченко [4], В. Ільчук [5], Н. Ковальчук [7], Г. Корецька [3], М. Леонов [7], В. Лук'янов [6], А. Новікова [7], Т. Ровенчак [9], В. Степанов [10], О. Шевченко [1], Т. Яценко [7] та ін. Однак, незважаючи на численні дослідження, недостатньо висвітленим залишається вплив соціальних проблем на вдосконалення державного регулювання громадського пасажирського автомобільного транспорту в Україні.

**Метою даної статті** є визначення впливу соціальних проблем на вдосконалення державного регулювання громадського пасажирського ав-

томобільного транспорту в Україні та надання пропозицій з удосконалення даного процесу.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Центральною ланкою з формування і реалізації економічної політики по відношенню до громадського пасажирського транспорту є цінова (тарифна) політика, тому її аналізу та вдосконаленню відводиться важливе місце.

Однією з регіональних проблем є наявність серед споживачів продукції, робіт та послуг значної кількості пільгових категорій споживачів (громадян), визначених законодавством, наявність соціальних маршрутів і відсутність належного відшкодування з бюджетів відповідних рівнів господарюючим суб'єктам не отриманих доходів [7, с. 23]. Особливо гостро ця проблема зачіпає життєзабезпечуючі галузі, як транспорт, зв'язок, енергетика, газопостачання, житлово-комунальне господарство, і негативно відбивається на результатах фінансово-господарської діяльності, також створює ситуацію, коли підприємства природних монополій потрапляють у свого роду “ножиці”. З одного боку, для компенсації збитків необхідно підвищити дохідну частину, тобто затвердити більш високі тарифи, шляхом завищення планової собівартості послуг, а з іншого — недостатнє фінансування і неплатежі споживачів створює дефіцит оборотних коштів, який не дозволяє здійснювати ряд необхідних заходів для ведення нормального виробничо-технологічного процесу на підприємстві.

У процесі децентралізації велика частина функцій по життєзабезпеченню

переноситься на низові територіальні рівні управління, де на практиці у безпосередній близькості до споживача реалізуються соціальні програми. Процеси проходять у складному правовому середовищі. Житлово-комунальне господарство, що включає в себе проблеми власності на житло, оплату комунальних послуг, системи соціальних гарантій забезпечує економічні і організаційно-правові умови [6, с. 121].

У сформованій ситуації на перший план висувається завдання ефективного управління комплексом міського господарства, який за своєю суттю є витратним, витрати на нього реалізуються в основному через територіальні структури.

За останні роки досягнуто певних результатів щодо реалізації програм економічних реформ. Але, поряд з досягненням певних позитивних результатів з'явився ряд невирішених проблем, які перешкоджають подальшому просуванню до ринку і підвищенню рівня життя населення міст. До них відноситься високий рівень монополізації, переважаючого галузевого підходу у вирішенні проблем територіального управління, відсутність єдиної тарифної політики. В області громадського пасажирського транспорту набагато слабкіше йдуть перетворення, у тому числі в питаннях регулювання.

Саме цими причинами викликана необхідність дослідження проблем державної та муніципальної політики ціноутворення послуг у системі регулювання ринкової економіки.

В даний час в Україні відсутня єдина державна політика, слабка законодавча база у сфері організації



роботи громадського транспорту, та недосконала методична база формування вартості послуг.

Результати аналізу роботи громадського транспорту в Україні, отримані О. Зборовською, підтверджують неузгоджені дії влади різного рівня, що призводить до таких негативних наслідків як: зниження якісного рівня громадського транспорту; заміщення автобусів, трамваїв і тролейбусів малогабаритними мікроавтобусами; експлуатація аварійного рухомого складу; зростання державних дотацій [3, с. 25].

Безумовно, одним із важливих напрямків функціонування системи міського пасажирського транспорту, є фінансування програм по відновленню і оновленню рухомого складу громадського транспорту. У більшості міст робота державних і муніципальних автотранспортних підприємств ускладнена старінням основних фондів, зниженням продуктивності праці, збільшенням витрат на утримання старіючого парку [5, с. 129]. Отже, необхідне формування та фінансування програм з відновлення та оновлення рухомого складу громадського транспорту на автотранспортних підприємствах.

Як наслідок зазначених причин на зміну підприємствам громадського транспорту приходять власники маршрутних таксі та автобусів, у яких відсутнє необхідне ремонтне та діагностичне обладнання, кваліфікований персонал для проведення профілактичних заходів. Збільшення на ринку послуг з перевезення пасажирів числа суб'єктів малого підприємництва, тягне за собою обмежене впровадження сучасних засобів

управління громадськими пасажирськими перевезеннями; недостатню кваліфікацію і низьку дисципліну водіїв автобусів, порушення норм місткості автобусів. Що посилюється малоефективною системою профілактичної роботи та контролю за дотриманням вимог безпеки дорожнього руху; відсталістю нормативної правової бази у сфері організації маршрутних автобусних перевезень в умовах ринкової економіки.

Одним з шляхів вирішення проблем безпеки руху при експлуатації автобусів, які належать фізичним особам, що здійснюють перевезення пасажирів, є ініціювання їх об'єднання, що дозволяє створювати необхідні умови для дотримання встановлених вимог безпеки.

Тут необхідно відзначити, що приватні власники повинні мати не тільки рівні права, а й рівні обов'язки. В цілому можна говорити про систему умов (вимог), які повинні застосовуватися до власників транспортних засобів (підприємствам та індивідуальним підприємцям, які здійснюють перевезення пасажирів за маршрутами громадського транспорту. Вони повинні дотримуватися і забезпечувати:

- законодавство в частині перевезення пільгових пасажирів;
- встановлені державою маршрути, в тому числі соціальні (збиткові) і тарифи;
- встановлені графіки та інтервали руху транспортних засобів;
- виконання екологічних норм при експлуатації транспорту;
- управління транспортом водіями високої кваліфікації;
- справний транспорт [1, с. 5].

Останні дві вимоги спрямовані на забезпечення необхідного рівня безпеки перевезень, який в Україні відносно низький, про що свідчать дослідження і публікації багатьох відомих вчених, а також дана проблема визначена в Стратегії підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2020 року [8]. Вся сукупність умов безпосередньо пов'язана з забезпеченням якості життя населення і є прикладом практичного застосування теорії економічного інтересу.

Основною причиною, що стримує приватних власників маршрутних таксі та автобусів від перевезення пільгових категорій пасажирів та роботи на соціальних маршрутах, є хронічне недофінансування, або відсутність, не отриманих доходів підприємств і приватних власників від перевезення пільговиків.

Проблема фінансового і правового забезпечення територіальної цінової політики в частині формування тарифів та фінансування перевезень пільгових пасажирів, перевезень на соціальних маршрутах проявляється дуже гостро. Це свідчить про необхідність вдосконалення методів формування тарифної політики та методик розрахунку тарифів на пасажирські перевезення.

Економічна політика щодо громадського транспорту повинна розглядатися як частина загальної економічної політики, а послуги з перевезення пасажирів є одним з видів у тому комплексі послуг, які надає соціально орієнтована держава [10, с. 99]. Така політика зачіпає всі рівні державного регулювання, а також мікрорівень, але основний акцент ін-

тересів учасників відносин з приводу пасажирських перевезень і прояви, пов'язаних з цим проблем припадає на місцевий рівень. Тому економічна політика у сфері пасажирських перевезень розглядається як важлива частина загальної соціально орієнтованої економічної політики.

Отже, формування та реалізація економічної політики — це сукупність складних, різноманітних за своєю природою (гетерогенних), безперервних або циклічних процесів. Ця сукупність повинна спиратися на дієві моделі, методи, процедури та механізми, кожний або кожна з яких виконує власну роль у загальному гармонізованому процесі.

Соціальна орієнтація такої політики повинна бути загальноновизна-на з ряду причин, а в економічному аспекті вона повинна забезпечувати відтворення цього виду послуг.

Демократична і соціально орієнтована влада повинна ставити своєю метою підвищення якості життя населення. В цьому плані громадський пасажирський транспорт необхідний широким верствам населення, включаючи ті, які не можуть повною мірою нести витрати по оплаті транспортних послуг і відповідно з діючим законодавством актами мають право на пільговий проїзд. Отже, державне регулювання громадського пасажирського транспорту — необхідний елемент соціальних послуг, що надаються державою населенню. На якість життя населення громадський транспорт справляє безпосередній вплив і можливо виділити ряд показників, які слід враховувати при оцінці соціально-економічної ефективності розроблюваної економічної

політики: зручність маршрутів; вартість проїзду; дотримання графіків та інтервалів руху; безпека пасажирів; можливість користування пільгами, наданими державною владою.

Регулювання маршрутів руху міського транспорту необхідно для того, щоб з цієї сфери послуг не “випадали” віддалені і малонаселені пункти маршрутів, обслуговувати які з чисто комерційних позицій перевізників не вигідно. У зв’язку з цим реалізується принцип забезпечення приблизно рівного рівня якості життя для жителів у різних частинах муніципального утворення. Отже, регулювання маршрутів не відкидає ідею їх оптимізації, але передбачає використання сукупності соціально-економічних (і більшою мірою соціальних) обмежень.

Велика кількість пільговиків – це пенсіонери та інваліди, для яких проїзд у громадському транспорті життєво необхідний за станом здоров’я. Часто такі пасажирів використовують транспорт, щоб проїхати 1–2 зупинки саме тому, що їх стан здоров’я не дозволяє обходитися без транспорту [2, с. 78]. Пропозиції по заміні пільг адресними грошовими виплатами у сформованій економічній ситуації вирішить безліч проблем.

Регулювання тарифів необхідно в силу невисоких доходів населення і розвиненою спеціалізацією праці, яка призводить більшу частину населення до необхідності щодня по кілька разів переїжджати до місця роботи і назад, добиратися до спеціалізованих підприємств торгівлі, побутового обслуговування, культурно-спортивних установ та організацій, які зазвичай зосереджені в одному або кіль-

кох “культурних” центрах міста. В рамках такого регулювання доцільно знати і прогнозувати відтворення послуг, доходи населення, надходження до бюджету і показники процесу старіння населення.

Регулювання тарифів передбачає, з одного боку, соціальне та економічне обґрунтування дотацій на перевезення пільгових пасажирів та перевезення на соціальних маршрутах, а з іншого – встановлення ефективних тарифів на перевезення з чисто економічних позицій, у тому числі з використанням методів логістики, для того, щоб зберігати і розвивати систему громадського транспорту, узгоджуючи такі дії з планами розвитку муніципальних утворень.

Тарифна (цінова) політика є складовою частиною економічної політики і повинна бути спрямована на вирішення низки завдань:

- забезпечення єдиного економічного простору в регіоні для всіх категорій споживачів і виробників;
- на захист економічних інтересів вітчизняних виробників і постачальників товарів і послуг;
- на захист споживачів від необґрунтовано завищених монопольних цін і тарифів;
- гармонійний облік (узгодження) інтересів підприємств і споживачів послуг шляхом створення і використання відповідного механізму;
- забезпечення самофінансування виробників послуг, організацій що їх постачають;
- створення умов для розвитку конкурентних відносин, стимулювання ресурсозбереження, зниження витрат підприємств на виробництво продукції та послуг, у тому числі

протидії процесу формування монополій;

- зниження дотацій з бюджету;
- проведення контролю за дотриманням державної дисципліни цін і тарифів усіма підприємствами і організаціями незалежно від форм власності [9, с. 121].

Для здійснення поставлених завдань цінова політика повинна проводитися шляхом:

- послідовної лібералізації цін у галузях, в яких можливий розвиток конкуренції;
- посилення державного регулювання цін і тарифів, в соціально значущих галузях природних локальних монополій.

Особливе місце у ряді проблем регулювання займає проблема оцінки якості регулювання пасажирського транспорту. Система оцінок для пасажирського транспорту ще не розроблена і в цьому плані видається доцільним таку систему оцінок розробити і впровадити у практику управління на місцевому рівні [4, с. 12].

Управління безпекою руху — найважливіша функція держави, яка повинна бути ефективно і комплексно реалізована у складі механізмів і процедур управління громадським транспортом. Кількісне зростання автотранспортних засобів в Україні не супроводжується якісними змінами в позитивну сторону. Навпаки, зношення автопарку щорічно збільшується, що є причиною підвищеного забруднення навколишнього середовища, аварійності і високих транспортних витрат. Як показано вище, один з елементів такої системи — обмеження віку мікроавтобу-

сів, що допускаються на пасажирські маршрути.

У регулюванні громадського транспорту велике місце має відводитися податковому регулюванню та перерозподілу податкових надходжень на користь забезпечення зобов'язань держави з перевезень пасажирів. Регламентацію діяльності підприємств пасажирського транспорту та приватних перевізників слід здійснювати через правові механізми та паспортизацію маршрутів, а в управлінні та регулюванні використовувати моніторинг перевезень та їх фінансування з бюджету, а також механізм та процедури інформаційного забезпечення процесів формування економічної політики та її реалізації.

Центральною ланкою моделі, що дозволяє дослідити основні характеристики та спрогнозувати результати економічної політики регулювання громадського транспорту, повинно стати тарифне моделювання, а загальну оцінку ефективності такої політики доцільно пов'язувати з комплексною соціально-економічною оцінкою, що враховує соціальні та економічні показники.

Таким чином, рішення перерахованих проблем може бути знайдене шляхом створення моделі і процедури моделювання основних характеристик і результатів економічної політики державного регулювання громадського пасажирського транспорту, а також комплексу методів та механізмів формування муніципальної економічної політики регулювання громадського пасажирського транспорту та її реалізації. Вдосконалення цієї політики може бути забезпечено на основі реалізації

комплексу відповідних організаційно-економічних заходів, для оцінювання ефективності яких необхідно розробити методику такого оцінювання.

**Висновки і перспективи подальших досліджень.** На основі викладеного, може бути запропоновано концептуальний підхід до формування та реалізації державної політики і політики муніципалітетів щодо громадського пасажирського транспорту, що включає наступні основні і принципові моменти:

- економічну політику в області державного регулювання громадського пасажирського транспорту слід розглядати як важливу частину загальної державної економічної і соціальної політики, спрямованої на підвищення якості життя населення. У цьому плані міський громадський транспорт буде представлений як в ринковому, так і в громадському секторах економіки;

- вибору соціальної за своєю сутністю політики має передувати моделювання її основних характеристик і результатів, тому такі моделі доцільно створювати і використовувати у практиці державного макроекономічного регулювання;

- формування та реалізація економічної політики має бути пов'язане зі створенням дієвих методів, процедур і механізмів соціального та економічного обґрунтування дотацій та встановлення ефективних тарифів на перевезення, спрямованих на збереження і розвиток системи громадського транспорту, узгоджених з планами розвитку, а також раціонального управління маршрутами з метою їх оптимізації при викорис-

танні сукупності соціально-економічних обмежень;

- підвищення ефективності державного регулювання повинно бути забезпечено податковою регламентацією діяльності підприємств пасажирського транспорту та приватних перевізників через правові механізми, а також рядом організаційних заходів, що забезпечують паспортизацію маршрутів, моніторинг процесів перевезень та їх фінансування з бюджету, вдосконалення механізму та процедур інформаційного забезпечення процесів формування економічної політики та її реалізації.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

---

1. *Грабельников В. А.* Організація регулювання системою міського громадського пасажирського транспорту / В. А. Грабельников, О.В. Шевченко // Вісн. Донецької академії автомобільного транспорту. 2013. № 4. С. 4–9.
2. *Джуган В. О.* Проблеми юридичної відповідальності за порушення права на безоплатний проїзд автотранспортом загального користування / В. О. Джуган // Держава та регіони. Серія : Право. 2018. № 1 (59). С. 77–82.
3. *Зборовська О. М.* Розвиток підприємств міського електричного транспорту України: проблеми та перспективи / О. М. Зборовська, О. Л. Дивінець // Інвестиції: практика та досвід. 2016. № 24. С. 24–27.
4. *Ільченко Д. А.* Державне регулювання пасажирського автомобільного транспортного комплексу : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.00.03 / Д. А. Ільченко; Центр. спілка спожив. т-в України, Львів. торг.-економ.-т. Львів, 2017. 20 с.

5. *Льчук В. П.* Комплексний аналіз транспортної мережі міста: системно-аналітичний підхід : монографія / В. П. Льчук. Харків. С.А.М. 2015. 367 с.
6. *Лук'янов В. І.* Регіональні аспекти державного регулювання розвитку житлово-комунального господарства / В. І. Лук'янов // Соціальна економіка. 2017. № 2. С. 120–124.
7. *Новікова А. М.* Фінансування громадських послуг з перевезення пасажирів – рівняння на європейський рівень якості / А. М. Новікова, Т. М. Яценко, Н. М. Ковальчук, М. А. Леонов // Автошляховик України: наук.-виробничий журн. 2018. № 2. С. 21–27.
8. Про схвалення Стратегії підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2020 року [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.06.2017 № 481-р. Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/481-2017-%D1%80>
9. *Ровенчак Т. Г.* Тарифна політика – один із напрямів реформування галузі ЖКГ / Т. Г. Ровенчак // Сучасні технології, матеріали і конструкції в будівництві. 2013. № 1. С. 119–124.
10. *Степанов В. Ю.* Державне регулювання транспортною сферою / В. Ю. Степанов // Вісн. Нац. ун-ту цивільного захисту України. Серія: Державне управління. 2016. Вип. 1. С. 97–103.
- Academy of Automobile Transport, 4, 4–9 [in Ukrainian].*
2. *Dzhuhan V. O.* (2018). Problemy yurydychnoi vidpovidalnosti za porushennia prava na bezoplatnyi proezd avtotransportom zahalnoho korystuvannia [Problems of legal liability for violation of the right to free travel by public transport]. *Derzhava ta rehiony. Serii: Pravo – State and regions. Series: Law, 1* (59), 77–82 [in Ukrainian].
3. *Zborovska O. M., Dyvinets O. L.* (2016). Rozvytok pidpriemstv miskoho elektrychnoho transportu Ukrainy: problemy ta perspektyvy [Development of enterprises of urban electric transport of Ukraine: problems and perspectives]. *Investysii: praktyka ta dosvid – Investments: practice and experience, 24*, 24–27 [in Ukrainian].
4. *Ilchenko D. A.* (2017). Derzhavne rehuliuвання pasazhyrskoho avtomobilnoho transportnoho kompleksu [State regulation of the passenger automobile transport complex]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Lviv: Tsentr. spilka spozhyv. t-v Ukrainy, Lviv. torh.-ekon. un-t. [in Ukrainian].
5. *Ilchuk V. P.* (2015). *Kompleksnyi analiz transportnoi merezhi mista: systemno-analitychnyi pidkhid [Complex analysis of the city's transport network: a system-analytical approach]*. Kharkiv. S.A.M. [in Ukrainian].
6. *Lukianov V. I.* (2017). Rehionalni aspekty derzhavnoho rehuliuвання rozvytku zhytlovo-komunalnoho hospodarstva [Regional aspects of state regulation of housing and communal services development]. *Sotsialna ekonomika – Social economics, 2*, 120–124 [in Ukrainian].
7. *Novikova A. M., Yashchenko T. M., Kovalchuk N. M., Leonov M. A.* (2018). Finansuvannia hromadskykh posluh z perevezennia pasazhyriv – rivniannia na yevropeiskyi riven yakosti [Financing public services on passenger trans-

## REFERENCES

1. *Hrabelnykov V. A., Shevchenko O. V.* (2013). Orhanizatsiia rehuliuвання systemoiu miskoho hromadskoho pasazhyrskoho transportu [Organization of regulation of the system of urban public passenger transport]. *Visnyk Donetskoi akademii avtomobilnoho transportu – Bulletin of the Donetsk*



- portation – the equation to the European level of quality]. *Avtoshliakhovyyk Ukrainy – Roadster of Ukraine*, 2, 21–27 [in Ukrainian].
8. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy “Pro skhvalennia Strategii pidvyshchennia rivnia bezpeky dorozhnogo rukhu v Ukraini na period do 2020 roku” : vid 14 chervnia 2017, № 481-r [Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On the approval of the Strategy for improving the level of road safety in Ukraine up to 2020” from June 14 2017, № 481-p]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/481-2017-%D1%80> [in Ukrainian].
  9. Rovenchak T. H. (2013). Taryfna polityka – odyz napriamiv reformuvannia haluzi ZhKH [Tariff policy – one of the areas of housing sector reform]. *Suchasni tekhnologii, materialy i konstruksii v budivnytstvi – Modern technologies, materials and constructions in construction*, 1, 119–124 [in Ukrainian].
  10. Stepanov V. Yu. (2016). Derzhavne rehuliuвання transportnoiu sferoiu [State regulation of transport sphere]. *Visnyk Natsionalnoho universytetu tsyvilnoho zakhystu Ukrainy. Seriya: Derzhavne upravlinnia – Bulletin of the National University of Civil Protection of Ukraine. Series: Public Administration*, 1, 97–103 [in Ukrainian].



**УДК: 351.759**

DOI: [https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-5\(20\)-178-188](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-5(20)-178-188)

**Порайко Устим Миколайович,**  
аспірант, кафедра регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом, Національна академія державного управління при Президенті України, 03057, м. Київ, вул. Антона Цедіка, 20, тел.: +38 066 60 70 800, e-mail: [u.porayko@gmail.com](mailto:u.porayko@gmail.com)

ORCID: 0000-0002-6880-2718

**Порайко Устим Николаевич,**  
аспірант, кафедра регіонального управління, місцевого самоуправління та управління городом, Національная академія государственного управления при Президенте Украины, 03057, г. Киев, ул. Антона Цедика, 20, тел.: +38 066 60 70 800, e-mail: [u.porayko@gmail.com](mailto:u.porayko@gmail.com)

ORCID: 0000-0002-6880-2718

**Porayko Ustym Nikolaevich,**

Ph.D. student, Department of Regional Management, Local Self-Government and City Administration, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, 03057, Kyiv, Str. Antona Tsedika, 20, tel.: +38 066 60 70 800, e-mail: [u.porayko@gmail.com](mailto:u.porayko@gmail.com)

ORCID: 0000-0002-6880-2718

---

## **ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ЕФЕКТИВНОЇ МАКРОЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ТА СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ЗОВНІШНІМИ ЗАПОЗИЧЕННЯМИ В УКРАЇНІ**

**Анотація.** Досліджуються питання формування механізмів та інструментів державної політики у сфері розробки та реалізації програм зовнішніх запозичень і фінансової допомоги Україні в умовах глобалізації.

Розкрито шляхи та методи державного управління формування сфери розробки та реалізації програм зовнішніх запозичень і фінансової допомоги Україні в умовах глобалізації.

Доведено, що державне управління та його складова — державне регулювання у сфері формування зовнішніх запозичень і фінансової допомоги Україні — одна з найважливіших проблем публічного управління та адміністрування в національній господарській системі.

Визначено, що необхідність дослідження механізмів державного управління зовнішніми запозиченнями та фінансової допомоги викликана його важливістю як одного з провідних напрямів сталого розвитку національної економіки та ефективного шляху державотворення в Україні. Недостатня науково-теоретична розробка управлінських аспектів формування державної політики, механізмів, інструментів (методів) у сфері та реалізації програм зовнішніх запозичень і фінансової допомоги Україні зумовили вибір теми статті та сформували напрями подальших досліджень цієї проблематики за умов глобалізації.

Проведений аналіз засвідчив, що починаючи з 2000 р. усі Програми діяльності Кабінету Міністрів України, які затверджуються Постановами Кабінету Міністрів України, впроваджують заходи дієвого механізму співпраці органів державного управління з донорами та міжнародними організаціями з питань реалізації фінансової допомоги Україні.

Проаналізовано та визначено, що конкретними дослідженнями системи управління у сфері формування та реалізації зовнішніх запозичень і фінансової допомоги Україні наука майже не займалася. Деякі науково-теоретичні розробки цієї проблеми можливо знайти у дослідженнях фахівців, які прийшли до державного управління з економіки.

Обґрунтовано, що основні причини збільшення системою управління зовнішніми запозиченнями в 2018 р. державного та гарантованого державою боргу — здійснення фінансування бюджету за рахунок державних запозичень, у тому числі за рахунок залучення коштів від Європейського Союзу та до капіталізації нових і старих державних банків.

**Ключові слова:** публічне управління та адміністрування, державне управління та регулювання, зовнішній борг і запозичення, фінансова допомога, глобалізація.

## **ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ ЭФФЕКТИВНОЙ МАКРОЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ И СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ВНЕШНИМИ ЗАЙМАМИ В УКРАИНЕ**

**Аннотация.** Исследуются вопросы формирования механизмов и инструментов государственной политики в сфере разработки и реализации программ внешних заимствований и финансовой помощи Украине в условиях глобализации.

Раскрыты пути и методы государственного управления формированием сферы разработки и реализации программ внешних займов и финансовой помощи Украине в условиях глобализации.

Доказано, что государственное управление и его составляющая государственное регулирование в сфере формирования внешних займов и финансовой помощи Украине — одна из важнейших проблем общественного управления и администрирования в национальной хозяйственной системе.

Определено, что необходимость исследования механизмов государственного управления внешними займами и финансовой помощи вызвана его

важностью как одного из ведущих направлений устойчивого развития национальной экономики и эффективного пути государства в Украине. Недостаточная научно-теоретическая разработка управленческих аспектов формирования государственной политики, механизмов, инструментов (методов) в сфере и реализации программ внешних заимствований и финансовой помощи Украине обусловили выбор темы статьи и сформировали направления дальнейших исследований этой проблематики в условиях глобализации.

Проведенный анализ показал, что начиная с 2000 г. все Программы деятельности Кабинета Министров Украины утверждаются Постановлениями Кабинета Министров Украины, внедряют меры действенного механизма сотрудничества органов государственного управления с донорами и международными организациями по вопросам реализации финансовой помощи Украине.

Проанализировано и определено, что конкретными исследованиями системы управления в сфере формирования и реализации внешних займов и финансовой помощи Украине наука почти не занималась. Некоторые научно-теоретические разработки этой проблемы можно найти в исследованиях специалистов пришедших к государственному управлению по экономике.

Обосновано, что основные причины увеличения системой управления внешними займами в 2018 г. государственного и гарантированного государством долга — осуществление финансирования бюджета за счет государственных займов, в том числе за счет привлечения средств от Европейского Союза и к капитализации новых и старых государственных банков.

**Ключевые слова:** публичное управление и администрирование, государственное управление и регулирование, внешний долг и займы, финансовая помощь, глобализация.

## **THEORETICAL BASIS OF THE FORMATION OF EFFICIENT MACROECONOMIC POLICY AND EXTERNAL BORROWING MANAGEMENT SYSTEM IN UKRAINE**

**Abstract.** This paper investigates the issues of the formation of mechanisms and instruments of state policy in the field of the development and implementation of programs of external borrowing and financial assistance to Ukraine in context of globalization.

The article shows the ways and methods for public administration of the formation of the development and implementation of programs of external borrowing and financial assistance to Ukraine in context of globalization.

It has been proved that public administration and its component which is state regulation towards external borrowing and financial assistance to Ukraine are one of the most important aspects for public administration and management of the national economic system.

It has been determined that the importance of studying of the mechanisms for public administration of external borrowing and financial assistance is owing to the fact that it is one of the key elements of sustainable development of the

national economy and an efficient approach for state formation in Ukraine. In general, insufficient scientific and theoretical development of managerial aspects of state policy making, mechanisms, tools (methods) in the sphere and implementation of external borrowing programs and financial assistance to Ukraine have led to the selection of the topic of the article and formed the directions for further research of this issue under conditions of globalization.

The further analysis has shown that since 2000 all the Programs of the Cabinet of Ministers of Ukraine, approved by the Resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine, implement measures of an effective mechanisms of cooperation of the public administration authorities with donors and international organizations towards implementation of financial assistance to Ukraine.

It has been discovered that the science of public administration has a lack of scientific knowledge and studies of the management system in the field of formation and realization of external borrowings and financial assistance to Ukraine. A few scientific and theoretical developments of this issue could be found in the researches of specialists who changed their area of study from economics into the science of state administration.

It has been concluded that the main reasons for the increase in the external debt in 2018 of public and government guaranteed debt are budgetary financing through public borrowing, including by attracting funds from the European Union and the capitalization of new and old state-owned banks.

**Keywords:** public administration, public regulation, external debt and borrowings, financial assistance, globalization.

---

**Постановка проблеми.** Сучасний процес поширення глобалізаційних тенденцій вимагає дедалі більше уваги як до внутрішніх факторів фіскального та макроекономічного збалансування, так і до зовнішнього впливу на економічне зростання національної господарської системи. Зовнішньоекономічні складові та характеристики безпосередньо пов'язані внутрішньоекономічними, саме макроекономічне регулювання (збалансування) вимагає раціонального та узгодженого використання інструментів монетарної, фіскальної та структурної політики в державі.

За сучасних умов зміни влади та засобів (інструментів) держав-

ного управління та регулювання на більш публічні (прозорі) механізми посилюється актуальність пошуку принципово нових теоретичних засад формування ефективної макроекономічної політики, на основі чого й може відбуватися забезпечення добробуту держави як цілісного соціально-економічного організму в контексті управління в сфері формування та реалізації зовнішніх запозичень і фінансової допомоги Україні, про що мова буде йти в цій статті.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Відзначимо, що конкретними дослідженнями системи управління в сфері формування та реалізації зовнішніх запозичень і фінансової допомоги

Україні наука державне управління майже не займалась. Деякі науково-теоретичні розробки цієї проблеми можливо знайти в дослідженнях фахівців які прийшли до державного управління з економіки — В. Вакуленко, В. Воротін, Н. Чала, О. Кілієвич, В. Куйбіда, В. Мартиненко, В. Юрчишин та ін. Але означені питання недостатньо досліджені в науковій літературі з державного управління та існує нагальна проблема в проведенні комплексного дослідження проблеми реформування публічного управління, зокрема системного аналізу особливостей, визначення основних напрямів підвищення дієвості та ефективності системи управління в сфері формування та реалізації зовнішніх запозичень і фінансової допомоги Україні.

**Мета статті.** За сучасних умов зміни підходів і методів управління, в роботі поставлено за мету з'ясувати трактування понять “управління зовнішніми запозиченнями”, “публічне управління в сфері фінансової допомоги”, “механізми управління” і “публічне управління в сфері зовнішніх і внутрішніх запозичень” в якості економічних і управлінських категорій, визначення яких пов'язане з використанням сучасних методів державного управління в країні.

**Виклад основного матеріалу.** Глобалізація економічних, політичних, культурних і інших суспільних відносин гостро поставила проблему пошуку ефективної системи регулювання всієї сукупності цих тісно взаємозалежних відносин, зокрема в контексті формування та реалізації зовнішніх запозичень і фінансової допомоги Україні. Таке завдання

встало перед наукою та практикою державного регулювання відносно недавно. Протягом багатьох тисячоліть основою існування процвітання національних економік були природні ресурси, нерозривно пов'язані з тією або іншою територією [1, с. 240]. Розвиток в умовах глобальної трансформації економічних відносин здійснюється за допомогою державного регулювання. Державі надається провідна роль у створенні економічних стимулів зацікавленості суб'єктів господарювання в економічному зростанні, гарантій політичної, економічної, оборонної, екологічної безпеки.

Державне регулювання економіки, тобто вплив держави в особі державних інституцій на економічні процеси, здійснюється, як правило, в межах державної економічної політики, зокрема фіскальної та запозичень. У суспільстві, побудованому на ринкових засадах, господарська діяльність є вільною та залежить від загального економічного процесу, який, у свою чергу, зазнає певного державного регулювання та потребує фінансової підтримки.

Економічний розвиток країни, формування ефективної соціально-економічної системи, організації господарювання та управління економікою можуть бути успішними тоді, коли всі перетворення суперечать об'єктивним економічним закономірностям. Щодо цього важливу роль в економічному зростанні, підвищенні конкурентоспроможності, розвитку кожної країни відіграє раціональне поєднання впливу ринкового механізму та заходів державного регулювання.



Розширення функцій держави в сучасних умовах господарювання при безумовному збереженні ринкових свобод, інститутів, механізмів значною мірою визначається ускладненням трансформації соціально-економічних процесів. Низку фундаментальних проблем не можна ефективно вирішувати лише в межах дії ринкових механізмів. В умовах України це стосується, насамперед, розвитку та зміцнення аграрної сфери, яка виступає одним із важливих джерел економічного зростання та вирішення проблем, пов'язаних з глобальними змінами у вітчизняній системі господарювання.

Найбільш загальна вимога та критерій обґрунтованості політики держави взагалі, і економічної політики в тому числі, є її відповідальність цивілізаційному процесу, його основним тенденціям. А її ефективність визначається ступенем реалізації цих тенденцій і процесів. З цього погляду макроекономічна політика України має формуватися під впливом дій глобальних трансформацій із використанням фінансових механізмів.

Відомо, що відбулась постіндустріальна революція, яка за глибиною перетворень не має собі рівних в світі. Сьогодні вже не можна підготувати висококваліфікованого спеціаліста в різних галузях без знання теорії державного регулювання в постіндустріальному суспільстві, зокрема в і сфері державних запозичень і фінансової підтримки.

Як зазначає В. Воротін, що у ХХІ ст. центральне місце у житті світовому господарстві посідає глобальні, трансформаційні, інтеграційні, економічні, фінансові та валютні

проблеми. Процеси глобалізації у світовій економіці спонукають учених шукати відповіді на запитання: яку роль має відігравати держава, якими мають бути головні сфери державного регулювання. Для сучасного стану державного регулювання економічних процесів в Україні характерне демонтоване централізоване планування і надто повільне впровадження індикативного (рекомендаційного) планування та ринкових реформ. За роки трансформації економіки України до ринкової зроблено досить багато, але явно недостатньо для побудови ринкової.

Україна, як і інші пострадянські держави, розпочавши перехід до ринкової економіки, потрапила у смугу глибокої трансформаційної кризи. Україна мала вирішити, якою має бути ринкова економіка, чи копіювати тип ринкового господарства, що утвердився в країнах з розвинутою ринковою економікою, чи створювати схему ринкового господарства початку ХХ століття? Це пов'язане прикладання чималих зусиль, браком часу та подоланням неабияких теоретичних труднощів [2, с. 3].

З економічної позиції, за вісім місяців 2018 р. обсяг державного та гарантованого державою боргу скоротився на 1,2 % (на 25 млрд грн) — до 2,1 трлн грн. Зменшення державного та гарантованого державою боргу пояснюється поступовим відновленням економічної активності та від'ємним сальдо фінансування за борговими операціями (суттєвою затримкою із відновленням фінансування від Міжнародного валютного фонду та як наслідок неотримання іншого запланованого офіційного

фінансування, у тому числі від Європейського союзу та Світового банку).

Відзначимо, що відповідно до розпису Державного бюджету в першому півріччі 2018 р. Міністерство фінансів України планувало залучити до загального фонду державного бюджету 139 млрд грн (83 млрд грн — внутрішні та 56 млрд грн — зовнішні запозичення). План щодо запозичень виконано на 60 % — у зазначений період вдалося залучити 84 млрд грн на внутрішньому ринку. У першому півріччі було погашено державного боргу на 104,8 млрд грн (у тому числі 81 млрд грн внутрішнього боргу та 24 млрд грн зовнішнього боргу). Від'ємне сальдо запозичень становило 20,8 млрд грн.

Загальний обсяг виплат із погашення та обслуговування державного боргу в першому півріччі 2018 р. становив 160,1 млрд грн. Питома вага видатків на обслуговування державного боргу в загальному обсязі видатків державного бюджету становила 12,1 % порівняно з 14,4 % у першому півріччі 2017 р. Однак питома вага платежів за державним боргом у витратах бюджету (які включають видатки бюджету, надання кредитів, погашення боргу та придбання цінних паперів) помітно зросла: з 20 % у першому півріччі 2017 року до 28,3 % у першому півріччі 2018 р.

Станом на 31 серпня 2018 р. державний та гарантований державою борг України становив 2117 млрд грн (або 74,85 млрд дол.) у тому числі: державний та гарантований державою зовнішній борг — 1344 млрд грн (63,5 % від загальної суми державного та гарантованого державою боргу), або 47,54 млрд дол.; державний

та гарантований державою внутрішній борг — 772,3 млрд грн (36,5 %), або 27,3 млрд дол.

Державний борг України становив 1830 млрд грн (86,5 % від загальної суми державного та гарантованого державою боргу), або 64,71 млрд дол. Державний зовнішній борг становив 1071 млрд грн (50,6 % від загальної суми державного та гарантованого державою боргу), або 37,87 млрд дол. Державний внутрішній борг становив 759 млрд грн (35,9 % від загальної суми державного та гарантованого державою боргу), або 26,8 млрд дол.

Гарантований державою борг України становив 286,8 млрд грн (13,5 %), або 10,14 млрд дол., у тому числі: гарантований зовнішній борг — 273,6 млрд грн (12,9 %), або 9,67 млрд дол.; гарантований внутрішній борг — 13,2 млрд грн (0,6 %), або 0,47 млрд дол.

Значною мірою скорочення державного боргу у 2018 р. пов'язано з тим, що Україна здійснила кілька платежів із погашення основного боргу перед МВФ на суму 111,5 млн спеціальних прав запозичень (далі — СПЗ), зокрема: 5 лютого — 257,25 млн СПЗ; 2 березня 2018 р. — 114,33 млн СПЗ; 4 травня 2018 р. — 257,25 млн СПЗ; 1 червня 2018 р. — 114,33 млн СПЗ; 3 серпня 2018 р. — 257,25 млн СПЗ; 31 серпня 2018 р. — 114,33 млн СПЗ.

В умовах невиконання плану зовнішніх запозичень в орієнтовному обсязі 2,5 млрд дол. у 2018 р., у тому числі неотримання траншів кредитів від МВФ, основний акцент у політиці державних запозичень було зроблено на облігації внутрішньої

державної позики України. Серед наслідків невиконання плану зовнішніх запозичень — приватне розміщення облігацій на приблизно 720 млн дол. США у серпні з високою дохідністю (9,2 %) та суттєве підвищення дохідності за внутрішніми валютними та гривневими запозиченнями. Зазначене приватне розміщення було викликане необхідністю здійснити платежі з обслуговування боргів без зменшення міжнародних резервів.

Що стосується динаміки співвідношення державного боргу та ВВП, то починаючи з 2013 року в Україні зростання державного боргу випереджало темпи приросту валового внутрішнього продукту. Це ми бачимо з таблиці.

Зазначимо та в цьому контексті погоджуємось із думкою фахівців з Центру ім. О. Разумкова, що основною тенденцією останніх років у світовій економіці є неприкритий прояв державного протекціонізму у національній економіці. Потребує вирішення завдання досягнення збалансованості між двома основними тенденціями: поширення вільного економічного розвитку та торгівлі та державним протекціонізмом. Це проявляється в економічній полі-

тиці, яку проводить Дональд Трамп у Сполучених Штатах Америки, і у виході Великої Британії з Європейського Союзу, і в тенденціях на референдумі в Іспанській Каталонії [3, с. 44]. Маючи на східному кордоні пряму військову агресію з боку Росії, ускладнення політичних відносин з Угорщиною, Румунією, Україні необхідно вкрай розробити свою систему управління та регулювання в сфері формування та реалізації програм зовнішніх запозичень та фінансової допомоги Україні.

Відзначимо, що ще 22 серпня 2018 р. прийнято постанову Кабінету Міністрів України “Про затвердження Середньострокової стратегії управління державним боргом на 2018–2020 роки”, що замінює Середньострокову стратегію управління державним боргом на 2017–2019 роки, затверджену Урядом України в грудні 2017 р. Стратегія передбачає зниження показника боргу до 60 % у 2018 році, до 52 % у 2019 році й до кінця 2020 року до рівня, не вище 49 % ВВП. Проте такий прогноз, принаймні на 2018 рік, виглядає занадто оптимістично: МВФ у доповіді Fiscal Monitor за жовтень прогнозує зниження рівня сукупного державного

**Динаміка співвідношення державного боргу до ВВП\***

	<b>Державним борг та гарантований державою, млрд грн</b>	<b>ВВП, млрд грн</b>	<b>Державний борг/ ВВП</b>
на 31.12.2014	584	1455	40,1 %
на 31.12.2015	1101	1587	69,4 %
на 31.12.2016	1572	1989	79,0 %
на 31.12.2017	1930	2385	80,9 %
на 31.12.2018	2142	2983	71,8 %

\* Таблицю побудовано за даними НБУ за 2018 р.

боргу України за підсумками 2018 року до 70,5 % ВВП, за підсумками 2019 року до 68,8 % ВВП.

На думку експертів, основні причини збільшення системою управління зовнішніми запозиченнями державного та гарантованого державою боргу — здійснення фінансування державного бюджету за рахунок державних запозичень, у тому числі за рахунок залучення коштів від Європейського Союзу та докапіталізація ПАТ “Державний експортно-імпортерний банк України”, ПАТ “Державний ощадний банк України” та ПАТ КБ “ПРИВАТБАНК”, девальвація національної валюти, курс якої щодо долара США зріс з 27,2 грн/дол. на кінець 2016 року до 28,1 грн/дол. на кінець 2018 року.

Відмітимо, що індикатором ефективності здійснення державних запозичень (як і боргової політики загалом) є динаміка їх вартості. Зростанню середньозваженої відсоткової ставки за ОВДП у 2018 році сприяло суттєве зменшення обсягів кредитів від МФО та обмеженість доступу до зовнішніх ринків. Вагомою проблемою під час здійснення державних запозичень є висока вартість позикових ресурсів і перспектива її зростання зважаючи на очікування структурного дефіциту ліквідності банківської системи у 2019 році.

Зовнішні запозичення минулих років у короткостроковому періоді сприяли курсовій стабілізації гривні та дали змогу збільшити міжнародні резерви України [4]. Залучення зовнішніх запозичень у короткостроковому періоді не лише не завдає негативного впливу на параметри

національної грошово-кредитної політики, а навпаки у зв'язку зі збільшенням пропозиції на валютному ринку може розглядатись як чинник курсової стабілізації гривні. Ураховуючи, що курсова динаміка є суттєвим чинником впливу на інфляційні очікування та імпорту інфляції, можна констатувати, що зовнішні запозичення містять також оперативний антиінфляційний потенціал, що в умовах інфляційного управління розширює можливості НБУ щодо проведення гнучкої монетарної політики, сприятливої для економічного зростання, одним із найважливіших чинників якого є цінова стабільність у державі.

Також слід ураховувати, що в середньо- та довгостроковій перспективі зовнішні запозичення можуть зумовлювати посилення відпливу коштів за кордон у вигляді обслуговування зобов'язань щодо зовнішнього боргу та його повернення, що, як засвідчує досвід багатьох країн світу (зокрема країн Латинської Америки), матиме негативний вплив на платіжний баланс, а отже, — і валютний курс [5]. Девальвація збільшує суму зовнішнього боргу під час його перерахування в національну валюту України та здорожує обслуговування зовнішнього державного боргу.

**Висновки та пропозиції.** Таким чином проблеми формування дієвої державної політики в сфері формування та реалізації програм зовнішніх запозичень і фінансової допомоги Україні потребують нагального вирішення. Вирішення означених проблем відбуваються в умовах реальної координації фіскальної та

грошово-кредитної політики в Україні та вимагають додаткових заходів для макроекономічної стабілізації та узгодженості бюджетної і монетарної політики.

Наші спостереження свідчать, що за умов реального вдосконалення механізмів регулювання зовнішніми запозиченнями та допомоги Україні, НБУ був змушений використовувати інструменти грошово-кредитної політики для компенсації циклічних (щорічних) коливань ліквідності, спричинених нерівномірністю в касовому виконанні бюджету, які регулярно дестабілізують валютний ринок.

В такій ситуації та з метою підвищення якості управління запозиченнями та напрямів координації фіскальної та грошово-кредитної політики Національний банк повинен дотримуватися свого зобов'язання уникати будь-яких форм фіскального домінування, у тому числі прямої або непрямої підтримки бюджетних видатків, а це вже позитивно буде впливати на вдосконалення регулювання зовнішніх запозичень.

Зовнішні запозичення сприяють формуванню відкладеної “депресивної пастки”. Адже вилучені фіскальними засобами для обслуговування та повернення боргу кошти втрачаються для внутрішнього ринку, що працює як гальмівний чинник для економіки, посилюються гальмівні впливи з боку фіскальної політики. Частка ВВП, яка використовується на погашення та обслуговування зовнішнього боргу, вилучається із продуктивного використання для потреб розвитку національної економіки.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

---

1. *Vorotin V. Є.* Макроекономічне регулювання в умовах глобальних трансформацій: монографія. К: Вид-во УАДУ, 2002. 392 с.
2. Глобальні тенденції і перспективи: світова економіка та Україна / наук. ред. В. Юрчишин. Київ: Заповіт, 2018. 202 с.
3. *Vorotin V. Ye., Romanenko Ye. A., Shchokin R. G., Pivovarov K. V.* (2018). Improving the organizational and legal mechanism of state economic management: the european experience for ukraine // Financial and credit activity: problems of theory and practice. 3 (26). 368–376 p.
4. Міжнародні стратегії економічного розвитку: підручник / Ю. В. Макогон, Д. Г. Лук'яненко та ін. Київ: Освіта України, 2009. 420 с.
5. *Vorotin V. Є., Проданик В. М.* Від регуляторної політики до державно-приватного партнерства в публічному секторі України / В. Є. Воротін, В. М. Проданик // Наук. зап. Ін-ту законодавства Верховної Ради України, 2019. № 1. С. 95–102.

## REFERENCES

---

1. Vorotin V. (2002). Makroekonomichne rehuliuвання v umovakh hlobalnykh transformatsii [Macroeconomic regulation in the context of global transformations], – UADU, 392 [in Ukrainian].
2. Yurchyshyn V. (2018). Hlobalni tendentsii i perspektyvy: svitova ekonomika ta Ukraina [Global trends and prospects: the world economy and Ukraine], – Kyiv: Zapovit, 202 [in Ukrainian].
3. Vorotin V., Romanenko Y., Shchokin R., Pivovarov K. (2018). Improving the organizational and legal mechanism of state economic manage-

- ment: the european experience for ukraine. *Financial and credit activity: problems of theory and practice*, 3 (26), 368–376 [in Ukrainian].
4. Makohon Y., Lukianenko D. (2009). Mizhnarodni stratehii ekonomichnoho rozvytku [International Economic Development Strategies]. – Kyiv: Osvita Ukrainy, 420 [in Ukrainian].
  5. Vorotin V., Prodanyk V. (2019). Vidrehulatoroi polityky do derzhavno-pryvatnoho partnerstva v publichnomu sektori Ukrainy [From Regulatory Policy to Public-Private Partnerships in Ukraine's Public Sector]. *Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 1, 95–102 [in Ukrainian].



**УДК: 338.43+338.24**

DOI: [https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-5\(20\)-189-201](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-5(20)-189-201)

**Романенко Євген Олександрович,**  
доктор наук з державного управління,  
професор, заслужений юрист України,  
президент Всеукраїнської асамблеї док-  
торів наук з державного управління,  
проректор, Міжрегіональна Академія  
управління персоналом, 03039, м. Київ,  
вул. Фрометівська, 2, тел.: +38 (044) 264-  
52-54, e-mail: [poboss1978@gmail.com](mailto:poboss1978@gmail.com)

ORCID: 0000-0003-2285-0543

**Романенко Евгений Александрович,**  
доктор наук по государственному управ-  
лению, профессор, заслуженный юрист  
Украины, Президент Всеукраинской ас-  
самблеи докторов наук по государст-  
венному управлению, проректор, Меж-  
региональная Академия управления  
персоналом, 03039, г. Киев, ул. Фрометовская, 2, тел.: +38 (044) 264-52-54, e-mail:  
[poboss1978@gmail.com](mailto:poboss1978@gmail.com)

ORCID: 0000-0003-2285-0543

**Romanenko Yevhen Oleksandrovyich,**  
Doctor of Science in Public Administration, Professor, Honored Lawyer of Ukraine, Presi-  
dent of the Ukrainian Assembly of Doctors of Science in public administration, vice-rector,  
Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Str. Frometivska, 2, tel.: +38  
(044) 264-52-54, e-mail: [poboss1978@gmail.com](mailto:poboss1978@gmail.com)

ORCID: 0000-0003-2285-0543

---

## **АГРОКЛАСТЕРИ – ІНОВАЦІЙНА ФОРМА РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ УКРАЇНИ**

**Анотація.** Глобалізація, євроінтеграція, посилення міжнародної конкуренції в результаті стрімких темпів розвитку науково-технічного прогресу й активізації інноваційних процесів вимагають нових підходів до соціально-економічного розвитку нашої держави загалом та окремих галузей її економіки, зокрема АПК.

Кластери у світі існують вже давно. Кластерні стратегії набули значного поширення в розвинених країнах Європи, Азії, Америки. Агрокластер яка є організаційно-правовою формою підприємства, передбачає створення на обмеженій території на принципах партнерства, кооперації та спеціалізації

асоціацій, рівноправно-господарюючих агрофірм, сільськогосподарських виробничих кооперацій та інших підприємств зі збереженням господарської та юридичної самостійності, де рушійною силою інноваційного розвитку виступає конкуренція.

Для України кластери — це щось нове. Однак чилійське вино, баварські автомобілі, Силіконова Долина в США, цукрова тростина в Бразилії — це все приклади кластерів, яких у світі налічується тисячі. На території ЄС більше 2000 кластерів. У США ще на початку 2000-х років в кластерах було задіяно 57 % всього працездатного потенціалу країни, а їх частка у ВВП становила 61 %. Програми з розвитку кластерів мають більше 75 країн світу.

Практичну складову створення кластера в Україні ускладнює законодавча база, точніше її відсутність. Попри те, що органи влади на місцевому і національному рівні постійно висловлюють підтримку запровадженню кластерного підходу, фактично будь-якого нормативного регулювання процесу створення і роботи кластерів немає, як і відсутні фінансові інструменти державної підтримки роботи кластерів. Водночас як у країнах, де кластери успішно функціонують, 50–70 % бюджету кластеру наповнюється саме коштами місцевих і державних програм підтримки розвитку кластерів. Саме тому українським кластерам важко розпочати роботу і доводиться розраховувати лише на власні сили і підтримку міжнародних програм технічної допомоги.

**Ключові слова:** агропромисловий комплекс (АПК), потенціал, інноваційний територіальний кластер, кластерна політика, конкурентоспроможність.

## **АГРОКЛАСТЕРЫ – ИННОВАЦИОННАЯ ФОРМА РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ УКРАИНЫ**

**Аннотация.** Глобализация, евроинтеграция, усиление международной конкуренции в результате стремительных темпов развития научно-технического прогресса и активизации инновационных процессов требуют новых подходов к социально-экономическому развитию нашего государства в целом и отдельных отраслей ее экономики, в частности АПК.

Кластеры в мире существуют уже давно. Кластерные стратегии получили значительное распространение в развитых странах Европы, Азии, Америки. Агрокластер, который является организационно-правовой формой предприятия, предусматривает создание на ограниченной территории на принципах партнерства, кооперации и специализации ассоциаций, равноправно-хозяйствующих агрофирм, сельскохозяйственных производственных коопераций и других предприятий с сохранением хозяйственной и юридической самостоятельности, где движущей силой инновационного развития выступает конкуренция.

Для Украины кластеры — это что-то новое. Однако чилийское вино, баварские автомобили, Силіконова Долина в США, сахарный тростник в Бразилии — это все примеры кластеров, которых в мире насчитывается тыся-

чи. На территории ЕС более 2000 кластеров. В США еще в начале 2000-х годов в кластерах было задействовано 57 % всего трудоспособного потенциала страны, а их доля в ВВП составляла 61 %. Программы по развитию кластеров имеют более 75 стран мира.

Практическую составляющую создания кластера в Украине усложняет законодательная база, точнее ее отсутствие. Несмотря на то, что органы власти на местном и национальном уровне постоянно выражают поддержку внедрению кластерного подхода, фактически какого-либо нормативного регулирования процесса создания и работы кластеров нет, как и отсутствуют финансовые инструменты государственной поддержки работы кластеров. В то время, как в странах, где кластеры успешно функционируют, 50–70 % бюджета кластера наполняется именно средствами местных и государственных программ поддержки развития кластеров. Именно поэтому украинским кластерам трудно начать работу и приходится надеяться только на собственные силы и поддержку международных программ технической помощи.

**Ключевые слова:** агропромышленный комплекс (АПК), потенциал, инновационный территориальный кластер, кластерная политика, конкурентоспособность.

## **AGROCLUSTERS – INNOVATIVE FORM OF DEVELOPMENT OF RURAL TERRITORIES OF UKRAINE**

**Abstract.** Globalization, European integration, the strengthening of international competition as a result of the rapid pace of scientific and technological progress and the intensification of innovation processes require new approaches to the socio-economic development of our country in general and of individual branches of its economy, in particular, agro-industrial complex.

Clusters in the world have been around for a long time. Cluster strategies have become widespread in developed countries of Europe, Asia, America. The agrarian cluster, which is the organizational and legal form of the enterprise, provides for the creation on a limited territory of the principles of partnership, cooperation and specialization of associations, peer-to-peer agricultural companies, agricultural production cooperatives and other enterprises with the preservation of economic and legal independence, where competition is the driving force behind innovation development.

Compared to the world in Ukraine, clusters are something new. However, Chilean wine, Bavarian cars, the Silicon Valley in the US, and the sugar cane in Brazil are all examples of clusters that have thousands in the world. There are more than 2000 clusters in the EU. In the United States, in the early 2000s, 57 % of the country's full-time job was employed in clusters, and their share in GDP was 61 %. Cluster development programs have over 75 countries.

The practical component of the cluster's creation in Ukraine is complicated by the legislative framework, or rather, its absence. Despite the fact that local and national authorities constantly support the introduction of a cluster approach, virtually any regulatory regulation of the creation and operation of clusters is

lacking, as are the lack of financial instruments for state support to clusters. While in countries where clusters operate successfully, 50–70 % of the cluster budget is filled with funds from local and state cluster development support programs. That is why it is difficult for Ukrainian clusters to get started, hoping only for their own strength and support for international technical assistance programs.

**Keywords:** agroindustrial complex (APC), potential, innovative territorial cluster, cluster policy, competitiveness.

---

**Постановка проблеми.** Україна має широкі можливості для ефективної реалізації свого аграрного потенціалу, зокрема сприятливі природно-ресурсні умови, вдале географічне розташування, вікові традиції землеробства. Але потенціал аграрного сектору нині використовується недостатньо, зокрема, нераціональне використання матеріальних, фінансових і трудових ресурсів, екстенсивний характер розвитку сільського господарства, незадовільний рівень інноваційної діяльності виступають гальмом на шляху нарощування обсягів виробництва, підвищення його продуктивності й ефективності. Це створює загрози економічній безпеці держави, пов'язані зі зниженням рівня продовольчого забезпечення населення, повільними темпами інвестиційно-інноваційного розвитку і нарощуванням структурних диспропорцій в економіці. Нейтралізація загроз вимагає формування засад сучасної аграрної політики, заходи якої дозволили б розкрити і повною мірою використати конкурентні переваги аграрного сектору економіки, у т. ч. у контексті європейської інтеграції України.

Це, своєю чергою, потребує реалізації виважених кроків, спрямованих на проведення структурних реформ у

галузі сільського господарства та підвищення рівня конкурентоспроможності агропродовольчої продукції на внутрішньому і зовнішньому ринках, а також на адаптацію аграрного сектору економіки до нових умов з урахуванням можливих ризиків, які виникатимуть внаслідок лібералізації зовнішньоторговельних відносин з європейськими країнами. Важлива роль у формуванні і реалізації аграрного потенціалу належить державній політиці, що втілюється через механізм державного регулювання аграрного сектору економіки [1].

Кластерний розвиток як фактор збільшення національної і регіональної конкурентоспроможності окремих сільських територій і АПК в цілому, може стати характерною ознакою механізму адаптації аграрного сектора економіки до вимог європейських структур, додати визначеності в процесі реалізації аграрної моделі ЄС в Україні сучасної інноваційної економіки.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання, розвитку аграрного сектора та створення кластерних об'єднань у сфері промисловості, туризму і агропромислового виробництва, підіймаються в працях таких вітчизняних та зарубіжних науковців, М. М. Заверач, Н. М. Чуприна,

В. В. Бакум, О. М. Вишневської, І. Ю. Гришова, Е. В. Дорджиєва, В. М. Русан, О. В. Собкевич, А. Д. Юрченко, В. Г. Ткаченко, В. І. Богачов, Є. Галвес-Ногалез, Х. Іршад та ін.

Не дивлячись на суттєвий теоретико-методологічний доробок, на сьогоднішній день у вітчизняному агропромисловому секторі не досягнуто помітних позитивних тенденцій у розвитку кластерних утворень.

**Метою статті** є визначення концептуальних засад розвитку кластерних утворень як організаційно-економічного базису збільшення національної і регіональної конкурентоспроможності окремих сільських територій і АПК в цілому.

**Виклад основного матеріалу.** Слабка дієвість механізмів державного регулювання аграрних перетворень, розпочатих на початку 90-х років ХХ ст., призвела до руйнування існуючої системи сільськогосподарського виробництва, зниження ефективності та продуктивності аграрної праці, нераціонального використання земельно-ресурсного потенціалу села і, як наслідок, практично повної втрати інноваційного потенціалу всього агропромислового комплексу. Загострення конкуренції на внутрішньому і світовому ринках агропромислової продукції, ускладнення сучасного інвестиційного клімату, низький рівень готовності вітчизняного аграрного сектору економіки до умов євроінтеграції вимагають перегляду існуючого підходу до визначення державних пріоритетів інноваційного розвитку АПК, що набуває принципового значення для подальшого розвитку економіки України.

Практика перехідної економіки перших років незалежності України показала, що інституціональні перетворення нерідко запізнювались у порівнянні з об'єктивним ходом трансформаційних процесів. Певні негативні соціальні наслідки ринкових реформ в значній мірі були пов'язані з недосконалістю економіко-правової бази господарювання. Ліберальні підходи у процесі реформування вітчизняної економіки застосовувалися за відсутності власних уявлень про логіку ринкових трансформацій, тобто відбулося запозичення чужого досвіду та імпорту моделі ринкової економіки на місцеве непідготовлене економічне підґрунтя, на якому були відсутні відповідні інституційні умови. Вони намагалися скоротити шлях до капіталізму, створюючи ринкову економіку без фундаментальних інститутів, а інститути — без фундаментальної інфраструктури [2].

Розвиток вітчизняної економіки в значній мірі залежить від результатів складних коеволюційних процесів адаптації нових технологій до економічного середовища, що включають у тому числі і технології управління інноваційними процесами в економічних системах. Поліпшення системи управління економічним розвитком АПК характеризується сукупністю впливів як сільськогосподарських, так і переробних підприємств та інших учасників досліджуваного комплексу на фактори виробництва і інфраструктурного забезпечення з єдиного координаційного центру управління з урахуванням пріоритетів регулювання інноваційного розвитку. Слід зазначити, що аграрний

сектор має низку особливостей, що позначаються на формуванні його потенціалу. Розвиток аграрного сектору пов'язаний з біогеографічним середовищем та залежить від природно-кліматичних умов. Це зумовлено насамперед використанням землі як специфічного засобу виробництва, її родючістю, місцем розташування. Специфічність землі як знаряддя праці полягає в тому, що вона одночасно є і предметом праці. На відміну від промисловості, до процесу сільськогосподарського виробництва залучено не три, а чотири ресурси — основні й оборотні фонди, жива праця і земля, при чому земля в аграрному секторі є головним засобом виробництва, тоді як в інших галузях (крім добувної) вона є лише просторовим базисом. Як основний засіб виробництва земля вимагає свого відтворення на розширеній основі, що породжує низку специфічних проблем, пов'язаних із збереженням, раціональним використанням і підвищенням родючості ґрунту.

До особливостей аграрного сектору відноситься сезонність виробництва, що позначається на організації праці в цій галузі, зумовлює особливості реалізації продукції та надходження грошових коштів. Інтервал між робочим періодом і результатами у сільському господарстві значно впливає на формування доходів працівників цієї сфери, оскільки остаточний розмір таких доходів стає відомим лише після реалізації сільськогосподарської продукції. Підприємства аграрного сектору працюють в умовах підвищеного ризику та невизначеності. Причиною цього є те, що економічний процес відтво-

рення переплітається з природним процесом зростання і розвитку живих організмів, що розвиваються на основі біологічних законів. Аграрний сектор — це кредитомістка галузь, яка потребує залучення додаткових фінансових ресурсів насамперед у формі короткострокових кредитів для забезпечення операційної діяльності. Це пов'язане з існуванням значного сезонного розриву між вкладенням оборотного капіталу та отриманням доходів. Низький рівень матеріально-технічного забезпечення, застосування недосконалих технологій як у рослинництві, так і в тваринництві негативно відображається на показниках ефективності та продуктивності виробництва. Сьогодні виробництво сільськогосподарської продукції в Україні є низькоприбутковим, його рентабельність складає біля 30 % [3].

Вагомою причиною низьких цін і прибутків сільськогосподарських товаровиробників є їх неспроможність до ефективного здійснення експортних поставок. Серед причин, що стримують вихід вітчизняних товаровиробників на зовнішній ринок, є: монополізація вторинного ринку стратегічно важливих видів сільськогосподарської продукції; недостатність фінансових ресурсів для проведення експортних операцій; відсутність належного інформаційного забезпечення та моніторингу кон'юнктури зовнішнього ринку; відсутність кваліфікованих фахівців у галузі проведення зовнішньоекономічних операцій [4].

Розвиток сільських територій на Україні гальмує недостатній рівень розвитку державного управління.



На рішення сільськогосподарських проблем впливає величезна кількість чинників. Важливим, серед яких є стратегічний розвиток сільськогосподарських територій, яке передбачає: створення дієздатного інституту місцевого самоврядування; створення передумов для розвитку підприємництва на селі. Це змушує шукати інноваційні підходи до організаційно-економічним механізмам управління технологічними процесами в АПК. Ефективною формою в нестабільних, кризових умовах можуть стати кластерні інтеграційні структури.

Успішний багаторічний досвід країн світу підтверджує життєздатність та практичну цінність кластерної теорії М. Портера, згідно з якою групи компаній супутніх галузей та інститутів, котрі співробітничать і взаємодоповнюють одне одного здатні суттєво посилити національну й регіональну конкурентоспроможність на світовому ринку [8]. Численні емпіричні дослідження показали, що середній рівень заробітної плати та рівень зайнятості в кластеризованих регіонах помітно перевищують аналогічні показники територій, де такі утворення відсутні [5]. В результаті кластеризація економіки перетворилась на глобальну тенденцію, що охопила як розвинені країни (США, Канада, країни ЄС), нові індустріальні країни (Китай, Індія, Мексика, Індонезія), так і країни з перехідним типом економіки (Угорщина, Словенія, Росія, Казахстан та ін.).

В науковій літературі можна зустріти різноманітні підходи до визначення терміну “кластер”, котрі

як базуються на концепції Портера, так і розвивають, або критикують покладені в її основу теоретичні положення. На наш погляд, досить повне трактування даного поняття сформульовано ЮНІДО (Організацією Об'єднаних Націй з промислового розвитку): “Кластери — це об'єднання підприємств за галузевою й географічною ознаками, котрі виробляють та реалізують широкий спектр взаємопов'язаних та (або) комплементарних продуктів, набуваючи при цьому як нових можливостей для розвитку, так і нових ризиків [6, с. 9]. Дане визначення підкреслює дві сутнісні ознаки кластерних утворень: 1) кластери формуються з критичної маси підприємств, розташованих в географічній близькості одне від одного; 2) підприємства кластера відрізняються рядом характеристик (наявність спільних потреб та інтересів, взаємозалежність та взаємодоповнення, креативний підхід, інноваційність, орієнтація на певний сегмент споживачів, використання єдиної інфраструктури тощо) [6].

Родоначальником інноваційних кластерів прийнято вважати американську Кремнієву долину, на території якої знаходиться близько 87 тис. Компаній, 40 дослідницьких центрів і десятків університетів, найбільший з яких — Стенфорд. Між університетом і приватним сектором налагоджений постійний обмін інформацією та “зарядженими” новаторським духом людьми. Обслуговують кластер близько третини американських венчурних фірм (180 компаній), 47 інвестиційних та 700 комерційних банків, які так чи інакше фінансують діяльність компаній.

Такий обсяг інноваційної діяльності дозволив Кремнієвій долині стати лідером національного експорту, і на неї припадає 40 % експортної торгівлі Каліфорнії. У всьому світі технорегіони намагаються повторити успіх долини, аж до наслідування в назвах: Кремнієве плато в Бангалорі (Індія), Кремнієвий острів в Тайвані, Кремнієве болото в Ізраїлі.

Світова практика свідчить, що в останні два десятиліття процес формування кластерів відбувався досить активно. В цілому, за оцінкою експертів, до теперішнього часу кластеризацією охоплено близько 50 % економік провідних країн світу [7].

У США в рамках кластерів працює більше половини підприємств, а частка ВВП, виробленого в них, перевищила 60 %. В ЄС налічується понад 2 тис. Кластерів, в яких зайнято 38 % його робочої сили.

Ще 2012 р Національна дослідницька рада США опублікував доповідь, де кластерній ї політики було приділено значно більше уваги, і вона акцентувалася не тільки як міра розвитку регіонального рівня. У доповіді було зазначено, що поява кластерної політики на федеральному рівні в США стало реакцією на кризу 2008 р Вперше поняття кластерної політики увійшло до законодавства, а саме в America Competes Act, в 2010 р. У ньому, зокрема, Департаменту торгівлі США ставиться виділення конкурсних грантів для інноваційних регіональних кластерів, а також створення дослідних та інформаційних програм для розвитку регіональних інноваційних стратегій [8].

Повністю охоплені кластеризацією датська, фінська, норвезька і

шведська промисловість. Так, Фінляндія, чия економічна політика базується на кластеризації, протягом 2000-х років займає провідні місця в світових рейтингах конкурентоспроможності. За рахунок кластерів, що відрізняються високою продуктивністю, ця країна, маючи в своєму розпорядженні всього 0,5 % світових лісових ресурсів, забезпечує 10 % світового експорту продукції деревопереробки і 25 % — паперу. На телекомунікаційному ринку вона забезпечує 30% світового експорту обладнання мобільного зв'язку та 40 % — мобільних телефонів.

На промислові кластери Італії припадає 43 % чисельності зайнятих в галузі і більш 30 % обсягу національного експорту. Успішно функціонують кластерні структури в Німеччині (хімія і машинобудування), у Франції (виробництво продуктів харчування, косметики).

Активно йде процес формування кластерів і в Південно-Східній Азії та Китаї, зокрема, в Сінгапурі (в області нафтохімії), в Японії (автомобілебудування) і в інших країнах. У Китаї сьогодні існує більше 60 особливих зон-кластерів, в яких знаходиться близько 30 тис. фірм з чисельністю співробітників 3,5 млн осіб і рівнем продажів на суму приблизно 200 млрд. дол. на рік.

Аналізуючи світовий досвід кластеризації, не можна не відзначити тенденції розвитку все більшої кількості міжнародних кластерів, в тому числі виходять за рамки окремих регіонів. Так, наприклад, багато кластери, які мають статус європейських, прагнуть вийти на міжнародний рівень. Головним чином це стосується

ся міжнародних і транскордонних проєктів. Прикладом може служити “Біотехнологічна долина”, що об’єднує кластери Франції, Німеччини і Швейцарії, завдяки чому досягається потужний синергетичний ефект. Французький фармацевтичний кластер через університет Луї Пастера здійснює співробітництво з канадським кластером “Invivo”, чинним в Монреалі. Мета такої співпраці — знайти для компаній зазначених кластерів перспективні ринки збуту в Північній Америці і Європі. В якості конкретних прикладів успішного застосування кластерного підходу для нарощування й підвищення рівня реалізації потенціалу АПК можна навести діяльність кластерних об’єднань в Канаді. Останнім трендом у цій країні є активне утворення кластерів, котрі поєднують традиційні для агропромислового комплексу структури з підприємствами, котрі спеціалізуються на туризмі, інформаційно-комунікаційних технологіях, виробництві відновлювальних джерел енергії, нанотехнологіях тощо. Наразі діє одинадцять подібних локацій, в тому числі: біофармацевтичний кластер у Монреалі; сільськогосподарський біотехнологічний кластер в Саскатуні; агротуристичний кластер Альберти; кластер природних технологій оздоровлення в Онтаріо та ін.

Сьогодні об’єднання фермерів займають стійкі передові позиції в агропромислових комплексах Японії, європейських і північно-американських країнах. Розвиваючись у багатьох сферах АПК, вони є найбільшими виробниками і постачальниками сільськогосподарської продукції в

межах національних і міжнародних аграрних ринків. У США і Канаді фермерські об’єднання, у яких беруть участь 30–40 % фермерів, стали серйозними конкурентами великим аграрним фірмам. У Японії в подібних формах організації бере участь практично все селянство і йому належать провідні позиції у вирішенні продовольчої проблеми. Кластеризація у цих країнах ініціювалась з боку держави, саме тому кластери отримали підтримку у вигляді формування законодавства, яке регулює їхню діяльність, податкові пільги, субсидії та цільові програми розвитку.

На державному рівні підтримка таких ініціатив передбачає: створення спеціалізованої дослідницької інфраструктури, забезпечення висококваліфікованими кадрами, організаційна підтримка створення нових фірм та їх розширення, сприяння розвитку зовнішніх зв’язків, часткове ресурсне забезпечення [6, с. 9–12].

Всесвітньовідомими є також кластерні утворення агропромислового спрямування у Польщі (плодоовочеві та агротуристичні), сироробні кластери Еквадору, Перу та Мексики, горіховий кластер у Бразилії, виноробний кластер у Південному Вашингтоні, кластер з виробництва різноманітних продуктів харчування у Південно-східному Огайо, сироробний кластер у Вермонті, птахівничий біотехнологічний кластер (США), квітникарський кластер у Голландії, олійно-насінневий кластер Аргентини та ін.

Паралельно з активним просуванням на різних рівнях та вже реальними прикладами кластерних об’єднань, навколо цього питання ще

є неоднозначності. В основному — через слабку поінформованість перш за все самих аграріїв про кластери. Українські фермери, часто через негативний історичний досвід об'єднання, дещо упереджено ставляться до пропозицій спільної діяльності і не розуміють своєї індивідуальної вигоди у такій формі роботи. Кластер — це ще й нове і малопоширене в українській агросфері поняття, тому частка недовіри і скепсису в аграріїв є.

Чим кластер відрізняється від кооперації? Саме це питання незрозуміле більшості фермерів. Кооператив — це інтеграційне об'єднання з горизонтальними зв'язками. Тобто у такій формі об'єднуються виробники однотипної продукції, щоб мінімізувати витрати на виробництво, виготовляти більші партії і, відповідно, отримати вищу ціну.

Кластер — це об'єднання, де до горизонтальної інтеграції виробників додані інші структури, організації, установи, експерти. Це значно складніша форма об'єднання. Йдеться про тих, хто у різний спосіб причетний до діяльності аграріїв і може бути їм корисним вздовж усього ланцюга виробництва і продажу продукції — це і є вертикальні зв'язки. Сюди належать постачальники ресурсів і сировинних матеріалів, комплектуючих і обладнання; ті, хто займається переробкою, фасуванням і маркуванням продукції; транспортні та логістичні компанії; оптові і роздрібні збутові мережі. Підтримуючі інтеграційні зв'язки — це об'єднання з установами і організаціями, які допомагають сектору розвиватися — органи влади, навчальні і наукові заклади, банківські

і страхові установи, агенції розвитку, спеціалізовані ЗМІ, консалтингові компанії чи індивідуальні консультанти, громадські організації тощо. Відтак, кластер — це значно ширше об'єднання, і кооператив може бути його членом.[9]

В умовах євроінтеграції України настав час не лише розуміння, але й уміння застосовувати і використовувати нові моделі управління економікою, вибору напрямів підвищення конкурентної сили територій, районів, регіонів, урахування тенденцій розвитку регіонів-конкурентів і можливостей співпраці між ними. В Україні вже працюють декілька агрокластерів, які демонструють великі успіхи в розвитку, швидко переключившись з виробництва сировини на випуск товарів з глибоким рівнем переробки. За даними Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, можна нарахувати лише 10–12 кластерів. Однак існують і так звані неформальні кластери. Крім того, кластер може бути зареєстрований але фактично не працювати. Найбільш активними регіонами в розвитку кластерів фахівці називають Київську, Закарпатську та Запорізьку і Харківську області. А кращими прикладами кластерів в Україні останнього часу є Українська продовольча долина (Ukrainian Food Valley), Agro Food Cluster Kharkiv і “Український органічний кластер”. Проте тільки усвідомлене створення кластерів дасть змогу повною мірою використати та забезпечити конкурентні переваги кластерів. Кластерний підхід надає можливість компаніям АПК фокусуватися на тій сфері

діяльності і технологіях, в яких мають певний успіх та досвід. Компанії також виграють від синергії. Зараз держава фактично відокремлена від цього процесу, відповідного законодавства в Україні та дотацій з держбюджету не існує. Європейські кластери можуть формувати на 50–70 % за рахунок дотацій з держбюджету, вітчизняні кластери можуть розраховувати на власні сили, або в кращому випадку на кошти донорських організацій.

На думку в.о. Міністра аграрної політики та продовольства України О. Трофімцевої, створення кластерів є оптимальним інструментом розвитку сільських територій. Про це в.о. Міністра заявила в березні 2019 р. в рамках міжнародної агропромислової виставки “Agroport West Lviv-2019”. Вона відзначила, що класторизація має підтримку сьогодні на рівні Уряду та держави. Це бізнес орієнтована модель, яка працює на самоокупність. Міністерство вже підтримує і готове підтримувати й надалі ідеї бізнесу інформаційно та дорадницьки. Кластерні ідеї разом із smart-спеціалізацією можуть підвищити конкурентоспроможність регіонів та ефективно реалізовуватися в новостворених територіальних громадах, де є молоді та ініціативні керівники. Мінагрополітики було запроваджено пілотні проекти з впровадження агрокластерів у Львівській та Одеській областях. На Львівщині це “ГорбоГори”, а на Одещині — “Фрумушика Нова”. Реалізація кожного з цих проектів це спосіб об’єднання фінансових, людських та природних ресурсів, держави, бізнесу та сільських громад. Загальні

бюджети проектів склали на Одещині 39,56 млн грн, на Львівщині — 27,6 млн грн [10].

Таким чином вивчення закордонного досвіду дає можливість стверджувати, що повільність утворення кластерів в Україні обумовлена такими факторами:

- відсутність нормативного визначення “кластера”, його видів, комплексу заходів щодо створення кластерів в Україні;
- відсутність достатнього інформаційного забезпечення створення та функціонування кластерів в Україні;
- недостатня зацікавленість малих та середніх підприємств об’єднуватися у великі виробничі системи;
- невеликий досвід функціонування кластерів в Україні;
- відсутність інвесторів у зв’язку з інвестиційною непривабливістю регіонів.

**Висновки.** Для того, щоб подолати негативні тенденції та консерватизм в АПК України необхідно здійснити структурні зміни у розвитку сільських територій. Аналізуючи досвід Німеччини, Нідерландів, Японії, Італії, виробники АПК яких досягли успіху та лідирують на світовому ринку, кластеризація була ініційована з боку держави і передбачала істотну законодавчу, інформаційну, фінансову підтримку, цільові програми, адаптовані під особливості регіонів.

В Україні вже працюють декілька агрокластерів, які демонструють великі успіхи в розвитку, швидко переключившись з виробництва сировини на випуск товарів з глибоким рівнем переробки. Причиною повільного створення кластера в Україні

ускладнює законодавча база, точніше її відсутність. Попри те, що органи влади на місцевому і національному рівні постійно висловлюють підтримку запровадженню кластерного підходу, фактично будь-якого нормативного регулювання процесу створення і роботи кластерів немає, як і відсутні фінансові інструменти державної підтримки роботи кластерів.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

---

1. Романенко Є. Євроатлантична інтеграція України як фактор національної безпеки / Європейський вимір соціальної безпеки: інструменти, проблеми, практика: зб. матеріалів, доповідей круглого столу в рамках проекту “Кафедра Жана Моне “Аналіз та застосування європейського досвіду демократії та належного врядування в Україні”, м. Маріуполь, 21 червня 2018 р. Маріуполь: ДонДУУ, 2018. С. 71–74.
2. Готра В. В. Формування державних пріоритетів інвестиційного забезпечення інноваційного розвитку АПК України в умовах євроінтеграції: автореф. дис. ... д-ра екон. наук: 08.00.03. Київ, 2015.
3. Григоренко Я. О. Реалізація аграрного потенціалу України в системі забезпечення економічної безпеки держави: автореф. дис. ... канд. екон. наук: 21.04.01. Київ, 2018.
4. Червінська Л. П. Проблеми формування прибутковості аграрного сектору економіки [Електронний ресурс] // Наук. вісн. Академії муніципального управління. Економіка. 2009. № 6. Режим доступу: [http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Nvamu\\_ekon/2009\\_6/1.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvamu_ekon/2009_6/1.pdf)
5. Портер М. Конкуренція / М. Портер. М.: Вільямс, 2006. 608 с.

6. The UNIDO Approach to Cluster Development: Key Principles and Project Experiences for Inclusive Growth. UNIDO, 2013. URL: [www.unido.org/fileadmin/user\\_media\\_upgrade/What\\_we\\_do/Topics/Business\\_investment\\_and\\_technology\\_services/CUP/UNIDO%20s\\_CLUSTER\\_APPROACH.PDF](http://www.unido.org/fileadmin/user_media_upgrade/What_we_do/Topics/Business_investment_and_technology_services/CUP/UNIDO%20s_CLUSTER_APPROACH.PDF).
7. Инновационно-технологические кластеры стран – членов МЦНТИ (Информационный материал) / Междунар. центр научной и технической информации. М., 2013. С. 19.
8. Rising to the Challenge. U.S. Innovation Policy for the Global Economy. Ed. By Charles W. Wessner and Alan Wm. Wolff, National Research Council. The National Academies Press, Washington, D.C., 2012.
9. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://agro-business.com.ua/agro/kermo-kerivnyka/item/2641-faq-pro-ahroklastery.html>
10. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://superagronom.com/news/6781-klaster-viznana-naykraschoyu-formoyu-rozvitkusilskih-teritoriy-v-ukrayini>

## REFERENCES

---

1. Romanenko Ye. (2018). Yevroatlantična intehratsiia Ukrainy yak faktor natsionalnoi bezpeky [Euro-Atlantic integration of Ukraine as a factor of national security]. *Yevropeiskyi vymir sotsialnoi bezpeky: instrumenty, problemy, praktyka – European dimension of social security: tools, problems and practices: proceedings of materials, round table reports within the framework of the project “Jean Monnet Chair” Analysis and application of the European experience of democracy and good governance in Ukraine.* (p. 71–74). Mariupol: DonDUU [in Ukrainian].



2. Hotra V. V. (2015). Formuvannia derzhavnykh priorytetiv investytsiinoho zabezpechennia innovatsiinoho rozvytku APK Ukrainy v umovakh yevointehratsii [Formation of state priorities of investment support of innovative development of Ukrainian agriculture in conditions of European integration]. *Extended abstract of Doctor's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].
3. Hryhorenko Ya. O. (2018). Realizatsiia ahrarnoho potentsialu ukrainy v systemi zabezpechennia ekonomichnoi bezpeky derzhavy [Implementation of the agrarian potential of Ukraine in the system of ensuring economic security of the state]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].
4. Chervinska L. P. (2009). Problemy formuvannia prybutkovosti ahrarnoho sektoru ekonomiky [Problems of Profitability Formation of the Agrarian Sector of Economy]. *Nauk. visnyk Akademii munitsypalnoho upravlinnia. Ekonomika – Scientific Bulletin of the Academy of Municipal Governance. Economy*, 6. Retrieved from [http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Nvamu\\_ekon/2009\\_6/1.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvamu_ekon/2009_6/1.pdf) [in Ukrainian].
5. Porter M. (2006). *Konkurentsya [On Competition]*. Moscow: Vilyams [in Russian].
6. The UNIDO Approach to Cluster Development: Key Principles and Project Experiences for Inclusive Growth. (2013). UNIDO. [www.unido.org/fileadmin/user\\_media\\_upgrade/What\\_we\\_do/Topics/Business\\_investment\\_and\\_technology\\_services/CUP/UNIDO\\_s\\_CLUSTER\\_APPROACH.PDF](http://www.unido.org/fileadmin/user_media_upgrade/What_we_do/Topics/Business_investment_and_technology_services/CUP/UNIDO_s_CLUSTER_APPROACH.PDF) [in English].
7. Innovatsionno-tekhnologicheskie klastery stran – chlenov MTsNTI [Innovation and technology clusters of countries – members of the International Center for Scientific and Technical Information]. (2013). [www.icsti.su](http://www.icsti.su). Retrieved from <http://www.icsti.su/uploaded/201304/cluster.pdf> [in Russian].
8. Wessner C. W., Wolff A. W. (Eds.). (2012). *Rising to the Challenge. U.S. Innovation Policy for the Global Economy*. Washington: The National Academies Press [in English].
9. F.A.Q. pro ahroklastery [F.A.Q. about agroclusters]. (2017). [agro-business.com.ua](http://agro-business.com.ua). Retrieved from <http://agro-business.com.ua/agro/kermo-kerivnyka/item/2641-faq-pro-ahroklastery.html> [in Ukrainian].
10. Klaster vyznano naikrashchoiu formoiu rozvytku silskykh terytorii v Ukraini [The cluster is recognized as the best form of development of rural areas in Ukraine]. (2019). [superagronom.com](https://superagronom.com). Retrieved from <https://superagronom.com/news/6781-klaster-viznano-naykraschoyu-formoyu-rozvitku-silskih-teritoriy-v-ukrayini> [in Ukrainian].



**УДК:** 351:378+327

**DOI:** [https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-5\(20\)-202-213](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-5(20)-202-213)

**Серняк Олег Ігорович,**

кандидат наук з державного управління, доцент кафедри публічного управління та адміністрування Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу, 76019, м. Івано-Франківськ, вул. Карпатська, 15; [oleh\\_sernyak@ukr.net](mailto:oleh_sernyak@ukr.net); +38(066)246-90-45

ORCID: 0000-0002-8935-3253

**Серняк Олег Ігоревич,**

кандидат наук по государственному управлению, доцент кафедры публичного управления и администрирования Ивано-Франковского национального технического университета нефти и газа, 76019, г. Ивано-Франковск, ул. Карпатская, 15; [oleh\\_sernyak@ukr.net](mailto:oleh_sernyak@ukr.net); +38 (066) 246-90-45

ORCID: 0000-0002-8935-3253

**Serniak Oleh Ihorovych,**

PhD in Public Administration, Associate Professor at the Department of Public Management and Administration of the Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas, 76019, Ivano-Frankivsk, Str. Karpatska, 15; [oleh\\_sernyak@ukr.net](mailto:oleh_sernyak@ukr.net); +38 (066) 246-90-45

ORCID: 0000-0002-8935-3253

---

## “ДЕМОНОПОЛІЗАЦІЯ” ВИЩОЇ ОСВІТИ ЯК СКЛADOVA НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ (АРХЕТИПНИЙ ПІДХІД)

**Анотація.** Розглянуто проміжні результати реформування вищої освіти в Україні відповідно до профільного закону. Наведено приклади якісних змін щодо зменшення навантаження викладачів, заборони суміщення адміністративних посад в університетах, системи рівнів освіти, підвищення прозорості діяльності вузів і зростання прав студентського самоврядування. Водночас виокремлено кілька архетипів, які заважають впровадженню ефективних освітніх змін і які становлять потенційну загрозу національній безпеці держави. Вони усі зводяться до поняття “монополізації” вищої освіти як концентрації ключових повноважень у цій сфері, зокрема щодо забезпечення якості освіти, в руках однієї (міністерства) чи кількох пов’язаних між собою державних інституцій (міністерство, НАЗЯВО, Державна служба якості освіти).

Такими архетипами є забюрократизованість та негнучкість університетів України, що не дозволяє їм конкурувати на рівних з освітніми закладами європейських країн; їх організаційна залежність від патерналізму з боку міністерства та інших інституцій влади, з одного боку, та надмірний патерналізм і небажання держави делегувати повноваження щодо розвитку реальної університетської автономії, з іншого; неспроможність державних інституцій в освіті працювати за принципом проектного офісу з переходом виключно до координуючої та моніторингової функцій; відмова з боку університетського середовища і міністерства визнавати громадськість в особі студентів, їх батьків і роботодавців як рівноправних партнерів у процесах управління якістю освіти.

Для зміни останнього архетипу, який окремі науковці називають “смісловим ядром” всієї моделі вищої освіти, запропоновано створити в Україні інститут незалежних освітніх аудиторів як механізм безпосереднього впливу громадськості та бенефіціарів на процеси забезпечення якості вищої освіти. Розглянуто мету такого аудиту, його переваги для університетів, вимоги до професійного рівня самих аудиторів, організаційні аспекти й ризики функціонування інституту незалежних освітніх аудиторів.

**Ключові слова:** публічне управління, вища освіта, “демонополізація” вищої освіти, забезпечення якості вищої освіти, національна безпека, архетип, незалежний освітній аудитор.

### **“ДЕМОНОПОЛИЗАЦИЯ” ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ КАК СОСТАВЛЯЮЩАЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ УКРАИНЫ (АРХЕТИПНЫЙ ПОДХОД)**

**Аннотация.** Рассмотрены промежуточные результаты реформирования высшего образования в Украине в соответствии с профильным законом. Приведены примеры качественных изменений по уменьшению нагрузки преподавателей, запрету совмещения административных должностей в университетах, повышению прозрачности деятельности вузов и росту прав студенческого самоуправления. В то же время выделены несколько архетипов, которые мешают внедрению эффективных образовательных изменений и которые представляют потенциальную угрозу национальной безопасности государства. Они все сводятся к понятию “монополизации” высшего образования как концентрации ключевых полномочий в этой сфере, в частности по обеспечению качества образования, в руках одного (министерства) или нескольких связанных между собой государственных институтов (министерство, НАЗЯВО, Государственная служба качества образования).

Такими архетипами являются забюрократизованность и негибкость университетов Украины, что не позволяет им конкурировать на равных с образовательными учреждениями европейских стран; их организационная зависимость от патернализма со стороны министерства и других институтов власти, с одной стороны, и чрезмерный патернализм и нежелание государства делегировать полномочия по развитию реальной университетской ав-

тономии, з другой; несостоятельность высших государственных институтов работать по принципу проектного офиса с переходом исключительно к координирующей и мониторинговой функции; отказ со стороны университетской среды и министерства признавать общественность в лице студентов, их родителей и работодателей как равноправных партнеров в процессах управления качеством образования.

Для изменения последнего архетипа, который отдельные ученые называют “смысловым ядром” всей модели высшего образования, предложено создать в Украине институт независимых образовательных аудиторов как механизм непосредственного влияния общественности и бенефициаров на процессы обеспечения качества высшего образования. Рассмотрены цель такого аудита, его преимущества для университетов, требования к профессиональному уровню самих аудиторов, организационные аспекты и риски функционирования института независимых образовательных аудиторов.

**Ключевые слова:** государственное управление, высшее образование, “демонополизация” высшего образования, обеспечение качества высшего образования, национальная безопасность, архетип, независимый образовательный аудитор.

#### **“DEMONOPOLIZATION” OF HIGHER EDUCATION AS A COMPONENT OF NATIONAL SECURITY OF UKRAINE (ARCHETYPAL APPROACH)**

**Abstract.** The article deals with the intermediate results of the reform of higher education in Ukraine in accordance with the standard law. Examples of qualitative changes to reduce the burden on teachers, the prohibition of the combination of administrative positions at universities, transparency of the universities' activities and the growth of student self-government rights are given. At the same time, there are several archetypes that impede the implementation of effective educational changes and which pose a potential threat to the national security of the state. All of them are reduced to the concept of “monopolization” of higher education as the concentration of key competences in this area, in particular in terms of ensuring the quality of education, in the hands of one (the ministry) or several interrelated public institutions (ministry, national quality agency, Public service of quality of education).

Such archetypes are bureaucracy and inflexibility of the Ukrainian universities, which prevents them from competing on an equal footing with educational institutions of European countries; their organizational dependence on paternalism by the ministry and other institutions of power, on the one hand, and the excessive paternalism and reluctance of the state to delegate authority over the development of real university autonomy, on the other; the failure of public institutions in education to work on the principle of a project office with the transition to coordinating and monitoring functions; the refusal of the university environment and the ministry to recognize the public in the person of students, their parents and employers as equal partners in the processes of quality education management.

In order to change the last archetype that some scholars call the “semantic core” of the whole model of higher education, it is proposed to create in Ukraine an institute of independent educational auditors as a mechanism of direct influence of the public and beneficiaries on the processes of higher education quality ensuring. The purpose of such an audit, its advantages for universities, the requirements to the professional level of the auditors themselves, organizational aspects and risks of the functioning of the institute of independent educational auditors are considered.

**Keywords:** public administration, higher education, “demonopolization” of higher education, quality assurance in higher education, national security, archetype, independent educational auditor.

---

**Постановка проблеми.** Протягом останніх п’яти років національна безпека визначає порядок денний внутрішньої та зовнішньої політики України. До неї прикуті зусилля найвищих інституцій публічної влади, громадськості та ЗМІ. Для забезпечення обороноздатності держави та безпеки громадян Кабінетом Міністрів України передбачено 212 млрд грн (5,4 % ВВП) на 2019 рік, що на 33,3 млрд грн перевищує видатки попереднього року. Проте система національної безпеки України досі слабка перед численними викликами і зумовлено це тим, що вона охоплює не лише оборонну сферу та протидію зовнішнім загрозам, але й зачіпає усі життєво важливі інтереси людини, суспільства і держави, реалізація яких забезпечує державний суверенітет України, її прогресивний демократичний розвиток, а також безпечні умови життєдіяльності та добробут її громадян.

Однією зі сфер, які мають опосередкований вплив на національну безпеку держави, є освіта загалом і вища освіта зокрема. З одного боку, завдяки освітнім інституціям форму-

ється кадровий потенціал сфери безпеки й оборони, а з іншого — рівень освіченості визначає громадянську та політичну активність, готовність ставити національні інтереси вище особистих. Тому з метою посилення національної безпеки України сьогодні важливо активізувати освітні реформаційні процеси, насамперед у сфері вищої освіти, науково переосмислити патерналістський архетип міністерства й остаточно перейти від централізованого управління до університетської автономії, громадського моніторингу й контролю за цією сферою.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Розвитку освіти як складової національної безпеки України присвячено аналітичну доповідь Національного інституту стратегічних досліджень “Безпекові виміри освітньої політики: світовий досвід і українські реалії” (2017). У дослідженні, зокрема, висвітлено питання формування безпекових критеріїв в освіті, вирішення основних завдань реформування освітньо-наукової сфери, виявлення та подолання проблемних зон в освітній системі, нейтралізації

негативного впливу російської військової агресії на систему освіти [1]. Також проблематиці впливу освіти на посилення національної безпеки держави в різний період приділяли увагу Є. Красняков, Е. Лузік, Т. Лукіна, І. Мусієнко, О. Тарасенко, Л. Хоменко-Семенова, Л. Чупрій та інші науковці. Проте питання прямої залежності між архетипами в публічному управлінні, децентралізаційними та дерегуляційними реформами вищої освіти в Україні та сферою національної безпеки дотепер не було предметом наукових досліджень.

**Мета статті** — схарактеризувати результати реформування системи вищої освіти в Україні після запровадження закону “Про вищу освіту”; окреслити основні архетипи, що заважають якісним змінам системи вищої освіти; запропонувати шляхи “демонополізації” вищої освіти та підвищення ролі громадськості та бенефіціарів у забезпеченні якості вищої освіти.

Виклад основного матеріалу. Ухвалення Закону України “Про вищу освіту” від 01.07.2014 р. ознаменувало кілька революційних системних змін у сфері вищої освіти. Насамперед, це — академічна та фінансова автономія навчального закладу, передача значної частини повноважень у сфері забезпечення якості вищої освіти незалежній інституції “Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти (НАЗЯВО)”, припинення узурпації влади в університетах, боротьба з науковим плагіатом на рівні вищу й інші важливі нововведення [2]. Проте від дати ухвалення Закону України “Про вищу освіту” минуло понад 4,5 роки

і за цей час реальні зміни відбулися хіба щодо зменшення навантаження викладачів, заборони суміщення адміністративних посад в університетах, системи рівнів освіти, підвищення прозорості діяльності вузів і зростання прав студентського самоврядування. А персональний склад НАЗЯВО сформувався наприкінці 2018 року та лише з другої спроби.

Ситуація з імплементацією положень закону щодо дебіюрократизації та децентралізації повноважень на рівень університетів насторожила навіть керівництво Міністерство освіти і науки України Лілія Гриневич під час засідання розширеної Колегії МОН 26.01.2018 року підкреслила, що “широка автономія університетів посилила розрив між провідними вишми й “іншими”. Перші скористалися нагодою — запровадили нові освітні програми, залучили роботодавців, увійшли в міжнародні проекти, навчилися розумно планувати освітній процес, зайнялися комерціалізацією власних наукових досліджень, намагаючись створювати конкуренцію на ринку освітніх послуг. “Інші” — капсулювалися у своїй неспроможності ефективного управління” [3]. У результаті в профільному міністерстві заговорили про застарілість закону та потребу внесення до нього змін.

Проміжний аналіз першої “п’ятирічки” реформування вищої освіти в Україні дозволяє виокремити кілька архетипів, які заважають впровадженню ефективних освітніх змін і які становлять потенційну загрозу національній безпеці держави. Їх усіх можна звести до поняття “монополі-



зації” вищої освіти в Україні в особі міністерства й інших державних інституцій як концентрації ключових повноважень у цій сфері, зокрема щодо забезпечення якості освіти, в руках однієї (міністерства) чи кількох пов’язаних між собою державних інституцій (міністерство, НАЗЯВО, Державна служба якості освіти).

Перший архетип — університети в Україні — занадто забюрократизовані та негнучкі, що не дозволяє їм конкурувати на рівних з освітніми закладами європейських країн. І тут складно сперечатися, адже за результатами дослідження аналітичного центру CEDOS у 2015–2016 навчальному році лише в Польщі навчалося понад 30 тис. українських студентів, а загалом близько 70 тис. наших співгромадян у цей період навчалося закордоном [4]. Як наслідок, конкуренція між українськими вузами за студентів часто переходить у площину конкуренції між “потрібними зв’язками” в міністерстві при розподілі державного замовлення чи проходженні ліцензійно-акредитаційних процедур. Оскільки новий закон ці “схеми” не зруйнував, то змінюватися кардинально вузи здебільшого не будуть.

Другий — вітчизняні вузи потребують патерналізму з боку міністерства та інших інституцій влади. Менеджмент університетів є фаховим у науковій і педагогічній площині, проте часто непрофесійний в управлінській сфері. Тому організувати процеси чи створити нормативне поле всередині вузу стає майже неможливим завданням. Натомість діяти в межах інструкцій чи директив “згори” і зручніше, і простіше. Водночас,

і МОН не готове повною мірою виконувати вимоги закону “Про вищу освіту” в частині передання повноважень на рівень вузів, зокрема щодо права визнання іноземних дипломів і ступенів, права присудження наукових ступенів, права вузів видавати власні дипломи поряд із державними. Така “живучість” архетипу патерналізму багатьма науковцями пояснюється підсвідомим тяжінням до візантійської традиції та більшою мірою східною, ніж західною, ментальністю українців. Але на нашу думку, він зумовлений виключно природою людини, небажанням виходити з зони комфорту, ініціювати рішення та брати відповідальність за їх виконання.

Третій архетип — державні інституції погано працюють за принципом проектного офісу, а тому очікувати повної “демонополізації” вищої освіти, що тягне за собою масове скорочення державних службовців і перехід до координуючої та моніторингової функцій, у ближчому майбутньому не варто. Адже у суспільстві, де освіта, наука та медицина є майже недоторканими сферами, такий крок може тлумачитися як “руйнування”, диверсія та підрив національної безпеки. Хоча насправді саме неякісний рівень послуг у цих сферах і є основною загрозою нацбезпеці держави.

Четвертий архетип — для міністерства та вітчизняних вузів громадськість може бути залучена до процесів у вищій освіті лише як абітурієнти та як роботодавці. Моніторити та впливати на якість вищої освіти компетентні лише МОН, державні та квазідержавні (НАЗЯВО) інститу-

ції. Цей архетип досить складно переосмислити суспільною свідомістю. З одного боку, абітурієнти, студенти, їх батьки, роботодавці та громадські організації не вірять у власні сили брати участь у забезпеченні якості вищої освіти та реально впливати на те, що відбувається у вишах, з іншого — професорсько-викладацьке й університетське середовище не готове спілкуватися з бенефіціарами освітніх послуг на партнерських засадах.

На нашу думку, найскладнішим архетипним явищем у вищій освіті, який потребує кардинальних і рішучих змін у напрямку “демонополізації”, є залучення громадськості до управління якістю вищої освіти. Вітчизняний науковець Ю. Федорченко називає цю сферу “смісловим ядром” всієї моделі вищої освіти та визначає важливість її реформування [5]. Згідно Закону України “Про вищу освіту” функцію забезпечення якості вищої освіти МОН мало би передати НАЗЯВО. Але, схоже, що у спроможність цієї інституції забезпечувати якість вищої освіти в Україні не вірили й самі розробники закону, а тому вирішили її підстрахувати галузевими експертними радами та звичною для будь-якої бюрократичної організації структурою, яка насправді реально здійснюватиме усю роботу установи із забезпечення якості, — секретаріатом. Окрім того, для стримування надмірної самостійності Нацагентства найважливіші його рішення — щодо формування вимог до системи забезпечення якості вищої освіти, розроблення положення про акредитацію освітніх програм, розроблення вимог до рівня науко-

вої кваліфікації осіб, які здобувають наукові ступені, і порядку їх присудження спеціалізованими вченими радами вищих навчальних закладів (наукових установ) — набуватимуть юридичної сили лише після затвердження Міністерством освіти і науки України.

Отже, ситуація із забезпеченням якості вищої освіти в Україні залишається вкрай тривожною. З одного боку, держава не має наміру втрачати монопольний контроль над сферою ліцензування та акредитації ВНЗ й присудження наукових ступенів, а з іншого — вплив українських студентів закордон і брак кваліфікованих кадрів у різних галузях економіки України спонукає шукати інноваційні шляхи забезпечення якості вищої освіти. Одним із них є створення інституту незалежних освітніх аудиторів.

Метою незалежного освітнього аудиту є підтвердження відповідності рівня якості вищої освіти у ВНЗ встановленим нормативним вимогам, що є тотожним проходженню процедури ліцензування й акредитації, та обов’язково вироблення практичних рекомендацій щодо підвищення якості вищої освіти. Відмінність незалежного освітнього аудиту від традиційної акредитації полягає у праві керівництва навчального закладу самостійно вирішувати, що робити зі звітом:

- у разі позитивного висновку — опублікувати його, а студенти та роботодавці вже самі вирішують, чи довіряти цьому висновку й аудитору;
- у разі негативного висновку — удосконалити невідповідні стандартам складові освітньої діяльності

ВНЗ і потім повторно скористатися послугами незалежного освітнього аудитора.

Виходячи із суті незалежного освітнього аудиту як експертизи якості вищої освіти, що здійснюється добровільно за замовленням вищих навчальних закладів на основі укладеного договору з використанням заздалегідь обумовлених видів, часу і форм експертизи при дотриманні умов повної конфіденційності отриманих результатів, можна виокремити такі основні його переваги для вищих навчальних закладів:

- можливість отримати незалежну оцінку якості освітніх програм і підготовки фахівців, уникнення директивного впливу державних інституцій на діяльність ВНЗ;

- незалежний освітній аудит не порушує незалежність ВНЗ і спонукає освітні організації до розроблення й ефективного функціонування власних внутрішніх систем оцінювання та забезпечення якості вищої освіти;

- переведення процедур ліцензування й акредитації з площини забезпечення формальних кількісних показників у площину реального поліпшення якості навчання, що є важливим фактором підвищення конкурентоспроможності ВНЗ на ринку освітніх послуг;

- незалежний освітній аудит дає змогу публічно заявити про високий рівень якості підготовки фахівців у даному ВНЗ, завоювати та зміцнити позиції освітньої організації на міжнародному ринку освітніх послуг, поліпшити працевлаштування випускників.

Функціонування інституту незалежних освітніх аудиторів відповідає

положенням “Стандартів і рекомендацій щодо забезпечення якості в Європейському просторі вищої освіти” від 2015 року, зокрема, в частині повноважень групи незалежних (зовнішніх) експертів, яка включає представника (представників) від студентів, та враховує різні точки зору стейкхолдерів, включаючи навчальні заклади, викладачів, студентів і роботодавців/професіоналів-практиків [6].

Запровадження інституту незалежних освітніх аудиторів висуває жорсткі вимоги до професійного рівня самих аудиторів. Вони повинні мати необхідні навички та компетенції для виконання своїх завдань, проходити належне навчання та постійно підвищувати свій професійний рівень. Звичайно, до незалежного освітнього аудиту можна залучати міжнародних експертів, але було б ефективніше використати їхні знання та досвід для підготовки незалежних освітніх аудиторів в Україні та розроблення стандартів проведення такого аудиту.

Діяльність незалежних освітніх аудиторів має підлягати обов’язковій сертифікації. Згідно з п. 1 ст. 23 Закону України “Про вищу освіту” незалежні установи з оцінювання та забезпечення якості акредитуються НАЗЯВО [7]. Це автоматично гарантує сертифікацію усіх осіб, які працюють в даній організації. Проте, на наш погляд, більш ефективною та об’єктивною є процедура сертифікації, прийнята в аудиторській діяльності. Сертифікація аудиторів проводиться шляхом складання письмового кваліфікаційного іспиту за програмою, затвердженою Ау-

диторською палатою України, яка є незалежною неприбутковою організацією. Термін чинності сертифіката не може перевищувати п'яти років і може бути продовжений через п'ять років за підсумками контрольного тестування за фахом у порядку, встановленому Аудиторською палатою України [8].

Відповідно сертифікацію незалежних освітніх аудиторів має проводити неприбуткова громадська організація незалежних освітніх аудиторів України за власними програмами первинної та повторної сертифікації, які базуватимуться на найкращому зарубіжному досвіді. Однак, перед створенням такої організації доцільно здійснити відбір і підготовку хоча би десяти незалежних освітніх аудиторів за грантові кошти і під контролем міжнародних установ із забезпечення якості вищої освіти, які в подальшому стануть засновниками громадської організації.

Дана громадська організація має самостійно визначати вимоги до освіти та рівня фахової підготовки незалежних освітніх аудиторів, організувати їх навчання та регулярне підвищення кваліфікації. Вона здійснюватиме контроль за діяльністю усіх незалежних освітніх аудиторів щодо дотримання ними стандартів діяльності та професійної етики, а у випадку порушення цих вимог позбавлятиме конкретних осіб права здійснювати аудиторську діяльність. Так, треба бути свідомими щодо можливих ризиків, пов'язаних із завищенням вартості послуг незалежних освітніх аудиторів, надмірним формалізмом процесу аудиту чи перспективою перетворення їх на

маріонетки великих університетів. Але усі ці явища з боку державних інституцій ми маємо змогу спостерігати вже сьогодні і навіть у більших масштабах. Тому боротися з потенційними загрозами варто від початку створення інституту освітніх аудиторів, розробляючи прозорі та зрозумілі для всіх учасників ринку правила гри, постійно підвищуючи вимоги до аудиторів і водночас престижність їхньої праці, залучаючи до цього процесу максимально можливу кількість зацікавлених осіб, зокрема, міжнародні освітні інституції, ЗМІ та громадські організації. Лише в такому випадку освітній аудит стане дійсно незалежним механізмом громадського контролю за якістю вищої освіти в Україні.

Зрозуміло, що запровадження інституту незалежних освітніх аудиторів і “демонополізація” вищої освіти загалом, зустрине чимало противників як серед чиновників Міністерства освіти і науки України, так і серед недобросовісних керівників навчальних закладів, які звикли йти протоптаним роками корупційним шляхом. Але зацікавлених у реалізації цієї ідеї осіб і організацій в рази більше. Це – і прогресивні ВНЗ, які вже сьогодні активно дбають про якість освіти (зокрема, Національний університет “Кієво-Могилянська академія”, Національний університет “Львівська політехніка”, Український католицький університет, Національний університет “Острозька академія” й інші), і громадські організації та рухи (Чесно, Опора, Центр протидії корупції й інші), і студенти, і академічна спільнота, і бізнес-середовище, і загалом держава Україна.

Запровадження інституту незалежних освітніх аудиторів передбачає проведення досить великої роботи. Перший етап полягає в підготовці й ухваленні Закону України “Про незалежний освітній аудит”. У рамках цієї адвокаційної кампанії передбачається також розроблення концепції функціонування інституту незалежних освітніх аудиторів на основі Стандартів і рекомендацій щодо забезпечення якості в Європейському просторі вищої освіти, проведення інформаційно-роз’яснювальної кампанії щодо необхідності підвищення ВНЗ якості освіти та щодо створення образу освітнього аудитора як партнера цього процесу, розроблення процедур професійної підготовки освітніх аудиторів і методики проведення ними незалежного освітнього аудиту.

Таким чином, незалежний освітній аудит — не панацея від усіх проблем вищої освіти. Але це впевнений крок до прозорості дотепер закритих від громадськості процесів ліцензування й акредитації, а також до свободи вибору навчальними закладами суб’єктів освітнього аудиту і як наслідок — втрати монополії держави над згаданими процесами. Активне залучення громадськості, професіоналів і міжнародних експертів до підвищення результативності освітніх послуг гарантує в середньостроковій перспективі покращення якості освіти й науки в Україні, а через неї і посилення національної безпеки України.

**Висновки і перспективи подальших досліджень.** Архетипи публічного управління присутні в усіх його сферах, зокрема і в управлінні вищою

освітою. Йдеться про надмірну бюрократизацію процесів, централізованість ухвалення рішень, “монополізацію” найважливіших напрямків діяльності. Це зумовлено як самою природою управлінської діяльності, так і відсутністю ініціативності, інноваційності, взаємної довіри між особами, які беруть безпосередню участь в освітніх процесах, та бенефіціарами освітніх послуг.

Держава продовжує зберігати монопольний контроль над сферою забезпечення якості вищої освіти, але вплив українських студентів за кордон і брак кваліфікованих кадрів у різних галузях економіки України свідчить про неефективність цього механізму. Водночас, ці негативні тенденції становлять безпосередню загрозу національній безпеці держави.

Для здійснення кардинальних і рішучих змін у напрямку “демонополізації” вищої освіти необхідне системне залучення громадськості до управління якістю вищої освіти. Таким механізмом може стати створення інституту незалежних освітніх аудиторів, який займатиметься підтвердженням відповідності рівня якості вищої освіти у ВНЗ встановленим нормативним вимогам, що є тотожним проходженню процедури ліцензування й акредитації, з обов’язковим виробленням практичних рекомендацій щодо підвищення якості вищої освіти в конкретному виші.

Представляючи і діючи в інтересах громадськості та бенефіціарів освітніх послуг незалежні освітні аудитори можуть як підвищити конкурентоспроможність вітчизняної

освіти, так і в короткий час покращити якість освітніх послуг відповідно до суспільних запитів і світових освітніх тенденцій. Будучи громадським інститутом, володіючи природною інституційною гнучкістю та маючи мінімальну політичну волю з боку владних інституцій, незалежні освітні аудитори можуть змінити організаційні архетипи системи вищої освіти, зробити її більш відкритою, адаптивною та результативною.

У разі успішної реалізації цих нововведень вдасться позбутися монополії держави над процесами ліцензування й акредитації та запустити механізм професійного громадського контролю за цією сферою, що спонукатиме самі вузи дбати про постійне підвищення якості вищої освіти, оскільки іншого шляху (тіньового, корупційного) для існування в них не буде. Це буде революційно-еволюційний шлях розвитку вищої освіти України, який нівелює ключові внутрішні загрози національній безпеці держави.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Безпекові виміри освітньої політики: світовий досвід і українські реалії: аналітична доповідь [Електронний ресурс] / Т. В. Черненко, М. М. Карпенко, В. С. Лозовий, С. О. Зубченко, А. Ю. Іщенко // Нац. ін-т стратегічних досліджень. 2017. Режим доступу : [http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Osvita\\_Bezpeka-40c41.pdf](http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Osvita_Bezpeka-40c41.pdf).
2. *Шамайда Т.* 16 революційних змін у вищій освіті: Новий закон почав діяти [Електронний ресурс] /

- Т. Шамайда // Незалежне Інтернет-видання "TEXTY.ORG.UA". 2014. Режим доступу : [http://texty.org.ua/pg/article/textynewseditor/read/55679/16\\_revolyucijnyh\\_zmin\\_u\\_vyshhij\\_osviti\\_Novyj](http://texty.org.ua/pg/article/textynewseditor/read/55679/16_revolyucijnyh_zmin_u_vyshhij_osviti_Novyj)
3. Лілія Гриневиц: Прийнятий у 2014-му ЗУ "Про вищу освіту" запровадив багато потрібних новацій, але сьогодні він уже застарів та потребує змін // М-во освіти і науки України : офіц. сайт. 2018. Режим доступу: <https://mon.gov.ua/ua/news/liliya-grinevich-prijnyatij-u-2014-mu-zu-pro-vishu-osvitu-zaprovadiv-bagato-potribnih-novacij-ale-sogodni-vin-uzhe-zastariv-ta-potrebuye-zmin>
  4. *Стадний Є.* Українські студенти закордоном: факти та стереотипи [Електронний ресурс] / Є. Стадний // Аналітичний центр CEDOS. 2017. Режим доступу : <https://cedos.org.ua/uk/articles/ukrainski-studenty-za-kordonom-fakty-ta-stereotyru>
  5. *Федорченко Ю.* Чи треба радикально міняти закон "Про вищу освіту"? [Електронний ресурс] / Ю. Федорченко // Освіта.ua. 2018. Режим доступу : <https://osvita.ua/vnz/reform/59677/>
  6. Стандарти і рекомендації щодо забезпечення якості в Європейському просторі вищої освіти (ESG) / пер. з англ. К. : ТОВ "ЦС", 2015. 32 с.
  7. Про вищу освіту : Закон України [Електронний ресурс] / Верховна Рада України ; від 01.07.2014 р. № 1556-VII. Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>
  8. Про аудиторську діяльність : Закон України [Електронний ресурс] / Верховна Рада України ; від 22.04.1993 р. № 3125-XII. Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3125-12>



## REFERENCES

1. Chernenko T. V., Karpenko M. M., Lozovyi V. S., Zubchenko S. O., & Ishchenko A. Yu. (2017). Bezpekovi vy-miry osvitnoi polityky: svitovyi dosvid i ukraïnski realii [Security Measures of Educational Policy: World Experience and Ukrainian Realities]. *Natsionalnyi instytut stratehichnykh doslidjen – National Institute for Strategic Studies*. Retrieved from [http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Osvita\\_Bezpeka-40c41.pdf](http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Osvita_Bezpeka-40c41.pdf) [in Ukrainian].
2. Shamaida T. (2014). 16 revolutsiinykh zmin u vyshchii osviti: Novyi zakon pochav diyaty [16 Revolutionary Changes in Higher Education: The New Law Began to Operate]. *Nezalezne Internet-vydannia "TEXTY.ORG.UA" – Independent Online Edition "TEXTY.ORG.UA"*. Retrieved from [http://texty.org.ua/pg/article/textynewseditor/read/55679/16\\_revolutsiinykh\\_zmin\\_u\\_vyshchii\\_osviti\\_Novyj](http://texty.org.ua/pg/article/textynewseditor/read/55679/16_revolutsiinykh_zmin_u_vyshchii_osviti_Novyj) [in Ukrainian].
3. Liliia Hrynevych: Pryiniaty u 2014-mu ZU "Pro vyshchu osvitu" zaprovadyv bahato potrebnnykh novatsii, ale sohodni vin uje zastariv i potrebuje zmin [Lilia Hrynevych: In 2014, the Law on Higher Education Introduced Many Necessary Innovations, but Today It is Outdated and Needs to be Changed]. (2018). *Ministerstvo osvity i nauky Ukrainy: ofitsiinyi sait – Ministry of Education and Science of Ukraine*: official site. Retrieved from <https://mon.gov.ua/ua/news/liliya-grinevich-prijnyatij-u-2014-muzu-pro-vishu-osvitu-zaprovadiv-bahato-potrebnih-novacij-ale-sogodni-vin-uzhe-zastariv-ta-potrebuye-zmin> [in Ukrainian].
4. Stadnyi Ye. (2017). Ukraïnski studenty zakordonom: fakty ta stereotypy [Ukrainian Students Abroad: Facts and Stereotypes]. *Analitychnyi tsentr CEDOS – CEDOS Think Tank*. Retrieved from <https://cedos.org.ua/uk/articles/ukraïnski-studenty-za-kordonom-fakty-ta-stereotypy> [in Ukrainian].
5. Fedorchenko Yu. (2018). Chy treba radykalno miniaty zakon "Pro vyshchu osvitu"? [Do It Need to Radically Change the Law "On Higher Education"?]. *Osvita.ua – Education.ua*. Retrieved from <https://osvita.ua/vnz/reform/59677/> [in Ukrainian].
6. *Standarty i rekomendatsii shchodo zabezpechennia yakosti v Yevropeïskomu prostori vyshchoi osvity (ESG) [Standards and Recommendations for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG)]*. (2015). Kyiv: TOV "TsS" [in Ukrainian].
7. Zakon Ukrainy Pro vyshchu osvitu : pryiniaty 1 lyp. 2014 roku № 1556-VII [Law of Ukraine on higher education from July 1 2014, № 1556-VII]. *Verkhovna Rada Ukrainy – Verkhovna Rada of Ukraine*. Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1556-18> [in Ukrainian].
8. Zakon Ukrainy Pro audytorsku diialnist : pryiniaty 22 kvit. 1993 roku № 3125-XII [Law of Ukraine on audit activity from April 22 1993, № 3125-XII]. *Verkhovna Rada Ukrainy – Verkhovna Rada of Ukraine*. Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3125-12> [in Ukrainian].



**УДК: 351.741.08:005.95/.96](474.5)**

DOI: [https://doi.org/10.32689/2617-](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-5(20)-214-228)

2224-2019-5(20)-214-228

**Сурай Інна Геннадіївна,**

доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри публічного управління та публічної служби, Національна академія державного управління при Президенті України, 03057, м. Київ, вул. Антона Цедіка, 20, тел.: +38 (044) 455 69 53, e-mail: [suray.inna@gmail.com](mailto:suray.inna@gmail.com)

ORCID: 0000-0003-4377-2724

**Сурай Інна Геннадьевна,**

доктор наук по государственному управлению, доцент, профессор кафедры публичного управления и публичной службы, Национальная академия государственного управления при Президенте Украины, 03057, г. Киев, ул. Антона Цедика, 20, тел.: +38 (044) 455 69 53, e-mail: [suray.inna@gmail.com](mailto:suray.inna@gmail.com)

ORCID: 0000-0003-4377-2724

**Suray Inna Gennadiivna,**

Doctor of Science in Public Administration, Associate Professor, Professor of the Department of public administration and public service of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, 03057, Kyiv, Str. Antona Tsedika, 20, tel.: +38 (044) 455 69 53, e-mail: [suray.inna@gmail.com](mailto:suray.inna@gmail.com)

ORCID: 0000-0003-4377-2724

**Пилипенко Олексій Анатолійович,**

полковник поліції, заступник начальника Департаменту внутрішньої безпеки, Національна поліція України, 01024, м. Київ, вул. Академіка Богомольця, 10, тел.: +38 (044) 455 69 53, e-mail: [aleksey7788@ukr.net](mailto:aleksey7788@ukr.net)

ORCID: 0000-0003-0745-5107



**Пилипенко Алексей Анатольевич,**

полковник полиции, заместитель начальника Департамента внутренней безопасности, Национальная полиция Украины, 01024, г. Киев, ул. Академика Богомольца, 10, тел.: +38 (044) 455 69 53, e-mail: [aleksey7788@ukr.net](mailto:aleksey7788@ukr.net)

ORCID: 0000-0003-0745-5107

**Pylupenko Oleksiy Anatolievich,**

police colonel, deputy chief of the Department of Homeland Security, National Police of Ukraine, 01024, Kyiv, Str. Akademika Bogomoltsia, 10, tel.: +38 (044) 455 69 53, e-mail: [aleksey7788@ukr.net](mailto:aleksey7788@ukr.net)

ORCID: 0000-0003-0745-5107

## ОСОБЛИВОСТІ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ В ПОЛІЦІЇ ЛИТОВСЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ

**Анотація.** Розкрито особливості управління персоналом в поліції Литовської республіки, де явно відобразилися загальноєвропейські тенденції. Для України, враховуючи обрання нею європейського вектора розвитку, архіважливим є врахування зарубіжного досвіду, насамперед досвіду країн ЄС, зокрема щодо управління персоналом поліції.

Підтверджено, що Концепція належного управління є застосовною не лише на макрорівні — у сфері державного та муніципального управління, а і в окремих сферах, зокрема діяльності поліції. І хоча ця концепція поки не закріплена в нормативно-правових актах Литовської Республіки, що регулюють литовську поліцію, але підрозділи поліції (приклад округу Шауляй) в управлінні ефективністю застосовуються окремі принципи належного управління через: Етичний кодекс для працівників поліції Литовської Республіки; різні розпорядження керівників установи, механізми управління діяльністю посадових осіб.

Досвід Литовської республіки підтверджує застосовність у діяльності поліції таких принципів: добросесність, етика та верховенство права; відкритість та повна співпраця; вимірювання результатів з точки зору соціальних та екологічних переваг стійкої економіки; визначення заходів втручання для оптимізації досягнення очікуваних результатів; так само розбудова потенціалу організації та її персоналу; управління ризиками та ефективністю; принципи підзвітності. Також доведено, що комбінована (напівцентралізована) модель, особливістю якої є наявність загальнонаціонального органу (міністерства), відповідального за забезпечення внутрішньої безпеки, координація діяльності розрізнених поліцейських служб, співіснування державних поліцейських служб загальнонаціонального та регіонального (територіального), а також державної та муніципальної поліції з пріоритетністю розвитку національної поліції, та яка формується у Литовській республіці, має перспективи і в Україні.

**Ключові слова:** державне управління, поліція, управління персоналом, моделі забезпечення внутрішньої безпеки, поліція Литовської республіки.

## ОСОБЕННОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ПЕРСОНАЛОМ В ПОЛИЦИИ ЛИТОВСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

**Аннотация.** Раскрыты особенности управления персоналом в полиции Литовской республики, где явно отразились общеевропейские тенденции. Для Украины, учитывая ее выбор европейского вектора развития, архиважным является знание зарубежного опыта, прежде всего опыта стран ЕС, в частности по управлению персоналом полиции.

Подтверждено, что Концепция надлежащего управления применима не только на макроуровне — в сфере государственного и муниципального

управления, но и в отдельных сферах, в т. ч. деятельности полиции. И хотя эта концепция пока не закреплена в нормативно-правовых актах Литовской Республики, регулирующих литовскую полицию, но подразделения полиции (пример округа Шяуляй) в управлении эффективностью применяют отдельные принципы надлежащего управления через: Этический кодекс для работников полиции Литовской Республики; различные распоряжения руководителей учреждения, механизмы управления деятельностью должностных лиц.

Опыт Литовской республики подтверждает применимость в деятельности полиции таких принципов: добросочность, этика и верховенство права; открытость и полное сотрудничество; измерение результатов с позиции социальных и экологических преимуществ устойчивой экономики; определение мер вмешательства для оптимизации достижения ожидаемых результатов; также развитие потенциала организации и ее персонала; управления рисками и эффективностью; принципы подотчетности. Также доказано, что комбинированная модель, особенностью которой являются наличие общенационального органа (министерства), ответственного за обеспечение внутренней безопасности, координация деятельности разрозненных полицейских служб, сосуществование государственных полицейских служб общенационального и регионального (территориального), а также государственной и муниципальной полиции с приоритетностью развития национальной полиции, что формируется в Литовской республике, является перспективной и для Украины.

**Ключевые слова:** государственное управление, полиция, управление персоналом, модели обеспечения внутренней безопасности, полиция Литовской республики.

## FEATURES OF PERSONNEL MANAGEMENT IN THE POLICE OF THE LITHUANIAN REPUBLIC

**Abstract.** The article deals with the peculiarities of personnel management in the police of the Republic of Lithuania, where European trends are clearly reflected. For Ukraine, given its choice of a European vector of development, it is archiving to take into account foreign experience, first and foremost the experience of EU countries, in particular in the management of police personnel.

It is confirmed that the Concept of Good Governance is applicable not only at the macro level — in the sphere of state and municipal administration, but also in certain spheres, in particular the activities of the police. Although this concept has not yet been enshrined in the Lithuanian police regulations governing the Lithuanian police, the police units (the example of the Šiauliai district) in managing efficiency apply certain principles of good governance through: the Code of Ethics for Lithuanian Police Officers; different orders of heads of the institution, mechanisms of management of activity of officials.

The experience of the Republic of Lithuania confirms the applicability of such principles to the police as: integrity, ethics and the rule of law; openness

and full cooperation; measuring outcomes in terms of the social and environmental benefits of a sustainable economy; identifying interventions to optimize expected results; similarly capacity building of the organization and its staff; risk and efficiency management; principles of accountability. It is also proved that the combined (semi-centralized) model, the peculiarity of which is: the presence of a national body (ministry) responsible for ensuring internal security, coordination of the activities of disparate police services; co-existence of state police services of national and regional (territorial) as well as state and municipal police with priority of development of national police, which is being formed in the Republic of Lithuania, has prospects in Ukraine as well.

**Keywords:** public administration, police, personnel management, models of internal security, police of the Republic of Lithuania.

---

**Постановка проблеми.** Демократичні засади врядування справами суспільства докорінно змінюють характер і структуру управління суспільними, політичними, економічними, соціальними та іншими процесами в державі. Це стосується як державного управління у цілому, так і окремих його напрямів, зокрема правоохоронної діяльності.

Зауважимо, що у межах компетенції МВС України, у т.ч. Національної поліції України: забезпечити реалізацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [1], Стратегії національної безпеки України, затвердженої Указом Президента України від 26 травня 2015 р. № 287 [2], Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України, затвердженої Указом Президента України від 14 березня 2016 р. № 92 [3], Стратегії реформування державного управління на 2016–2020 рр., схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України

від 24 червня 2016 р. № 474-р. [4], а також Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року [5].

Служба в Національній поліції України є державною службою особливого характеру, яка є професійною діяльністю поліцейських з виконання покладених на поліцію повноважень [6].

На удосконалення управління персоналом насамперед спрямовані Стратегія державної кадрової політики на 2012–2020 рр. [7] та Стратегія розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 р. [5]. Так, Реалізація пріоритету “Розвиток кадрового потенціалу та соціальний захист працівників” [5] передбачає формування стабільного та високопрофесійного кадрового складу органів системи МВС України, який здатний належно реагувати на виклики та загрози у визначених сферах.

Для України, враховуючи обрання нею європейського вектору розвитку, архіважливим є врахування зарубіжного досвіду, насамперед досвіду



країн ЄС, зокрема щодо управління персоналом поліції.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій**, авторами яких є: О. Бандурка, Р. Ботвінов, К. Бугайчук, А. Клочко, М. Криштанович, Н. Матюхіна, О. Проневич, С. Шатрава та ін., указує на активні наукові пошуки щодо підвищення ефективності діяльності органів внутрішніх справ та управління персоналом в них.

При цьому, зауважимо, що питанням сучасної публічної служби особливого призначення в Україні (Державна фіскальна служба України, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, Служба безпеки України, Державна прикордонна служба України, Національна поліція України, Національна гвардія України, Національне антикорупційне бюро України, Державна спеціальна служба транспорту та ін.) стосуються поодинокі наукові дослідження. При цьому не усі ці праці враховують останні зміни, що відбулися, зокрема у системі Національної поліції України.

**Метою статті** є виявлення особливостей управління персоналом в поліції Литовської республіки.

**Виклад основного матеріалу.** Сьогодні в країнах ЄС спостерігаються три моделі забезпечення внутрішньої безпеки:

- *централізована*, або (континентальна) модель з домінуючою роллю міністерства внутрішніх справ, директивним стилем управління й жорсткою вертикаллю підпорядкування низових ланок центральним органам;

- *децентралізована* модель, для якої характерна особливість — відсутність єдиного загальнонаціо-

нального органу, множинність поліцейських сил загальнодержавного, регіонального та місцевого рівнів, переважне зосередження важелів управління поліцейськими силами в руках обласних (регіональних) органів державної влади та органів місцевого самоврядування, яка передбачає значну роль муніципальних органів влади в управлінні поліцією;

- *комбінована* (напівцентралізована) модель, особливістю якої є: наявність загальнонаціонального органу (міністерства), відповідального за забезпечення внутрішньої безпеки, координація діяльності розрізнених поліцейських служб; співіснування державних поліцейських служб загальнонаціонального (федерального) та регіонального (рівня штату, землі), а також державної та муніципальної поліції з пріоритетністю розвитку державної поліції [8, с. 148].

Ці загальноєвропейські тенденції щодо поліції повною мірою відобразилися на розвитку поліції Литовської республіки, яка стала країною-членом ЄС з 2014 р. Тому її досвід для України нині є особливо важливим.

Насамперед, зазначимо, що поліція Литовської Республіки повинна захищати усіх осіб, які перебувають на території Литовської Республіки, незалежно від їх національності, раси, статі, мови, походження, соціального статусу та ін. [9]. Поліція Литовської Республіки діє в системі МВС. Головними завданнями поліції Республіки є:

- захист прав і свобод людини;
- гарантування громадського порядку і безпеки;
- надання аварійної допомоги особам, коли це необхідно через їх



фізичної або розумової беспорядності, також як і до осіб, які постраждали від злочинних дій, інших порушень закону, стихійних лих або подібних актів;

- запобігання злочинних дій та інших порушень закону;
- виявлення і розслідування злочинних дій, інших порушення закону;
- контроль безпеки руху.

Основним документом, що сьогодні регулює функціонування поліції в Литовській Республіці, є Закон “Про поліцейської діяльності” 2000 р. [10]. Разом з ним діють до сих пір деякі норми Закону “Про поліцію” 1990 року.

Поліцію Литовської Республіки утворюють: 1) Департамент поліції в МВС (далі — Департамент поліції); 2) територіальні поліцейські дільниці (поліцейські комісаріати, які здійснюють функції на визначеній території); 3) поліцейські навчальні заклади; 4) спеціалізовані поліцейські підрозділи.

1) *Департамент поліції* має: а) гарантувати виконання завдань, покладених на поліцію; б) координувати дії підлеглих поліцейських дільниць, і надавати їм рекомендації та інструкції; в) формувати спільну стратегію дій підлеглих поліцейських дільниць і персоналу; г) гарантувати виконання державних програм поліцейськими дільницями; д) допомагати Генеральному комісару поліції формувати стратегію поліцейських дій і здійснювати управління поліцейськими підрозділами.

Департамент поліції має таку функціональну структуру:

Департамент поліції очолює Генеральний комісар поліції. Генераль-

ний Комісар: встановлює внутрішню структуру і штати поліцейських дільниць, підпорядкованих йому безпосередньо; контролює і координує діяльність поліцейських дільниць; організовує матеріально-технічні умови для поліцейських дільниць; створює територіальні, спеціалізовані поліцейські дільниці і професійні навчальні заклади; здійснює інші повноваження, надані законами та іншими нормативними актами.

При безпосередньому керівництві Генерального комісара діють: Наглядова група, Відділ персоналу, Бюро внутрішніх розслідувань, Дивізіон внутрішнього аудиту, і деякі інші, а також два спеціалізованих поліцейських підрозділи (Центр логістики, Антитерористичний підрозділ).

Генеральному комісару допомагають три заступника, кожен з яких курирує самостійне напрям:

Один заступник очолює Кримінальну поліцію (яка є спеціалізованим поліцейським підрозділом) і включає в себе Бюро кримінальної поліції і Науковий поліцейський центр.

Під керівництвом іншого заступника знаходяться: Головною Штаб-квартирою, Офіс, Відділ інформативної, Відділ міжнародного співробітництва та два спеціалізованих поліцейських підрозділи (Центр навчання поліції і спеціальне видання “Поліція”).

Третій заступник курирує Поліцію громадської безпеки і три спеціалізованих поліцейських підрозділи (Дорожня поліція, поліцейська охорона, поліцейська команда).

2) *територіальні поліцейські дільниці* складаються з поліцейських штаб-квартир вищого рівня (коміса-

ріатів) і їм підлеглих поліцейських підрозділів нижчого рівня (поліцейських дільниць).

Поліцейська штаб-квартира вищого рівня зобов'язана: координувати й управляти діями поліцейських одиниць нижчого рівня (території); здійснювати інші завдання і функції та відповідати за їх виконання перед Генеральним комісаром поліції. Комісаріат поліції може також здійснювати завдання та функції поліцейських одиниць нижчого рівня.

Поліцейські одиниці нижчого рівня розташовані в адміністративних центрах відповідних муніципалітетів. Вони: забезпечують громадську безпеку і порядок; здійснюють програми, призначені для запобігання злочинам, для захисту життя, здоров'я і майна населення; запобігають злочинні дії і вчинки, виявляють і розслідують злочини та інші правопорушення; здійснювати інші завдання і функції.

3) *Поліцейські навчальні заклади* представлено Центрами навчання поліції, які є спеціалізованими поліцейськими підрозділами.

4) *Спеціалізовані поліцейські підрозділи* – це поліцейські підрозділи, створені за нетериторіального принципом. До їх числа входять: кримінальна поліція, науковий центр, офіс публічної правоохоронні органи мають охороняти і ін.

Відповідно до Закону “Про діяльність поліції” [10] в Литві посадовими особами поліції є: Генеральний комісар; шеф-комісар; старший комісар; комісар; комісар-інспектор; старший інспектор; інспектор; молодший інспектор; перший сержант; голов-

ний поліцейський; поліцейський; стажист [9].

Генеральний Комісар поліції призначається Президентом Республіки за поданням Міністра внутрішніх справ та рекомендації Уряду. Термін повноважень – 5 років. Генеральний Комісар поліції безпосередньо підпорядкований Міністру внутрішніх справ та відповідальний перед Президентом Республіки. На посаду Генерального комісара поліції може бути призначена особа, яка досягла 35 років, має ступінь магістра права або вищу юридичну або еквівалентну йому освіту і працював керівником Департаменту поліції, спеціалізованого або територіального поліцейського підрозділу або поліцейського навчального закладу не менше ніж три роки [10, ст. 12]. Територіальні поліцейські дільниці очолюють офіцери, призначені Генеральним Комісаром поліції. Їх кандидатури попередньо узгоджуються з главою органу управління відповідної території.

Статус посадової особи поліції особа набуває в разі прийняття його на службу до поліції Литви в установленому законами та іншими нормативно-правовими актами порядку та підтверджується службовим посвідченням, спеціальним обмундируванням (уніформою) або спеціальним службовим значком [10, ст. 17]. Статус співробітника поліції надається особі, яка приймається на службу в поліцію. Співробітником поліції може бути громадянин Республіки, який досяг 18 років, здоровий фізично і психічно [9]. Поліцейський ранг присвоюється особі після складання кваліфікаційного іспиту (процедура і умови проведення яко-

го визначаються Міністром внутрішніх справ) і призначення до відповідного підрозділу поліції.

Поліція і поліцейські офіцери *не мають права* брати участь в політичних акціях. Поліцейські офіцери не можуть бути членами політичних партій (ст. 2 закону про політичні партії).

Поліцейські дії в Литві повинні бути засновані на принципах демократії, поваги до прав людини, гуманізму, суспільної моралі, законності й гласності [10, ст. 4]. Примус має бути використано тільки тоді, коли це необхідно.

Поліцейський офіцер при здійсненні його функцій *має право* вимагати від усіх осіб виконувати його законні вимоги. Він може використовувати примус в разі їх недотримання або опору. Поліцейський офіцер має право [9]:

- “маючи підозру на вчинення будь-якого адміністративного правопорушення або здійснення злочинної дії”, перевіряти документи особи, яка має до цього відношення, документи на транспортний засіб, вантаж і тимчасово їх вилучити;

- у формі, визначеній законом, може затримувати і доставляти правопорушників в офіційні дільниці поліції або в інші правоохоронні установи з метою встановлення їх особи, складати рапорти і повідомлення, встановлюючи осіб і майно;

- під час здійснення переслідування підозрюваних у злочині або сховалися від правосуддя злочинців, а також в разі протидії злочинному дії, має право втручатися в будь-який час в житлові та нежитлові приміщення, на територію фізичних і юри-

дичних осіб, а також мають право зупинити будь-який транспортний засіб, і використовувати його, якщо це необхідно. Якщо таких дій виявляється опір, поліцейські офіцери мають право застосувати силу. Про такі дії протягом 24 годин має бути повідомлена прокуратура;

- на використання в випадках, передбачених главою 4 “Про діяльність поліції” [10], вогнепальної зброї, фізичного та іншого виду примусу;

- використовувати в непередбаченій ситуації засоби зв’язку, що належать фізичним або юридичним особам;

- тимчасово обмежити доступ на будь-яку територію або в приміщення;

- перевірити особу, яка керує транспортним засобом, якщо є підозри, що дана особа піддалася впливу алкоголю, наркотиків, психотропних чи інших подібних речовин, або знаходиться під впливом лікарських засобів, щоб перешкодити управляти транспортним засобом такій особі, а також особі, яка не має водійських прав, або особі, яка створює небезпеку руху;

- заборонити експлуатацію транспортного засобу, конструкції або техніки, яке не відповідає чинним в державі правилами дорожнього руху, нормам і стандартам;

- вилучити вогнепальну зброю, боєприпаси, вибухові речовини, наркотики та інші об’єкти для встановлення факту порушення відповідних правил;

- робити фотографії, здійснювати звуко- і відеозапис (без порушення недоторканності індивідуальної при-

ватного життя, гарантованої законом);

- здійснювати інші права, надані йому законом.

Поліцейський офіцер *має право* [9]:

- відвідувати осіб, включених в реєстр поліцейського превенції в їх житло і викликати до суду повісткою до поліцейської дільниці, офіційно застерігати інших осіб з приводу їх неприпустимого поведінки, яке знаходиться в конфлікті з суспільними інтересами;

- входити в будь-який час дня в житлові приміщення осіб, щодо яких винесено вирок, якщо це має відношення до примусового здійснення покарання, усиновленої судом або виконанням зобов'язання, а також для того, щоб викликати до суду повісткою і доставляти таких осіб до поліцейської дільниці, щоб контролювати їх підпорядкування законам і обмеженням, накладеним судом;

- входити в житлові приміщення з 6 ранку до полудня до 10 вечора для перевірки дотримання законодавства про держжордон і міграції;

- робити фотографії і робити звукові та відеозаписи осіб, які перебувають під адміністративним арештом або осіб, які перебувають у поліцейському реєстрі, брати відбитки пальців зазначених осіб і прийняти інші зразки для порівняльного дослідження або ототожнення;

- витребувати інформацію в медичних установах і проводити обов'язкову перевірку порушників, які зловживають алкоголем, наркотиками, психотропними чи отруйними речовинами, для того, щоб запобігти поширенню венеричних

та інших інфекційних захворювань осіб, що відносяться до групи особливої ризику, які перебувають на обліку в медичному закладі;

- усувати з посад осіб, що зловживають алкоголем, наркотичними, психотропними чи інші небезпечними речовинами, якщо вони не в змозі рухатися, а також можуть завдати шкоди собі чи оточуючим.

Розслідуючи злочин або володіючи інформацією, що воно планується, здійснюється або було скоєно, поліцейський офіцер *має право*:

- перевіряти діяльність підприємств, агентств і організацій всіх типів і форм власності; перевіряти транспортні засоби, вантаж і перевізні документи; перевіряти транспортні засоби, осіб і багаж на постах перевірки всіх видів;

- проводити перевірки, досліджувати результати перевірок інших органів; мають право вилучати документи, сировину, продукцію для перевірок; отримувати інформацію і пояснення від осіб і організацій;

- входити до приміщень підприємств, агентств, і організацій всіх типів протягом робочого часу; протягом неробочих годин тільки за участю з представника організації або власника;

- виконувати оперативні заходи, розслідувати кримінальні справи, складати криміналістичні бази даних,

- здійснювати інші дії, передбачені нормативними актами.

Поліцейський офіцер *повинен*: вживати термінових заходів після отримання повідомлення про злочин або інше порушення закону, припиняти злочинні діяння та інші

правопорушення, зберігати місце злочину і його свідків, доставляти в поліцейську дільницю підозрюваних; гарантувати права і законні інтереси затриманих або заарештованих осіб, надавати першу допомогу жертвам злочинів та особам, які перебувають у безпорадному стані; вживати можливих заходів для збереження власності осіб, у випадках стихійних лих, катастроф або інших аварійних ситуаціях; зберігати конфіденційну інформацію; виконувати інші обов'язки, встановлені законом.

Поліцейський офіцер *має право використовувати примус*, “якщо це необхідно для запобігання порушенню закону, щоб передчувати осіб, які вчинили дані порушення, також як і в інших випадках, захищаючи і відстоюючи законні інтереси людини, суспільства, держави” [10, ст. 23].

Примус, яке може викликати тілесні ушкодження або смерть, допустимо в тому випадку, якщо це єдина міра, яка може бути застосована в цій ситуації, і до цього були використані інші заходи, але вони виявилися неефективними. Вид примусу і межі його використання вибирає поліцейський офіцер, беручи до уваги конкретну ситуацію, природу порушення, законні і індивідуальні особливості правопорушника.

Поліцейський офіцер може, у формі і випадках, встановлених законом, використовувати усне або фізичний примус, вогнепальну зброю та вибухові речовини. Перед використанням фізичного примусу або вогнепальної зброї поліцейський офіцер повинен попередити особу про його намір, за винятком випадків, коли відстрочка може становити загрозу життю або

здоров'ю поліцейського офіцера або іншої особи, або коли таке попередження неможливе.

Якщо поліцейський офіцер не наділений спеціальним обладнанням або вогнепальною зброєю, він може використовувати будь-які інші додаткове необхідних заходів, щоб відобразити спробу нападу або ліквідувати джерела загрози. Поліцейський офіцер, який використовував примус без порушення вимог “Про діяльність поліції”, але завдав пошкодження на цінностях, захищених законом, не повинен підлягати відповідальності. Про використання поліцейським офіцером примусу, який викликало смерть особи або тілесні ушкодження повідомляється прокуратура.

Поліцейський офіцер *має право на фізичний примус*: захищаючи себе, інших осіб від існуючої спроби насильства або спроби, що представляє пряму загрозу життю або здоров'ю; встановивши особу, яка вчинила порушення закону, і яке чинить опір арешту за допомогою активних дій; коли особа намагається скоїти злочин з використанням вогнепальної зброї, вибухових речовин, заходів спеціального зв'язку; під час масових заворушень або дій груп, які порушують громадський порядок; зупинити транспортний засіб у разі офіційного розпорядження.

Заборонено використовувати методи бойової боротьби і спеціального устаткування проти жінок, явно вагітних, проти осіб розумово відсталих або неповнолітніх, за винятком випадків, коли вони чинять опір і завдають шкоди, небезпечний для життя або здоров'я, або група таких

осіб нападає і це напад становить загрозу життю або здоров'ю).

Коли інші примусові заходи є неефективними, поліцейський офіцер має право використовувати вогнепальну зброю [10, ст. 25]. Поліцейський має право використовувати вогнепальну зброю в наступних випадках: захищаючи себе або інших осіб від розпочатого злочинного посягання або злочинного посягання, яке представляє пряму загрозу, небезпечну для життя або здоров'я; переслідуючи злочинця, які "вислизає з-під арешту активними діями", в разі неможливості затримати його будь-яким іншим шляхом, у випадках, коли особа відмовляється виконувати законні вимоги, щоб позбутися від зброї або іншої речі, якої можна пошкодити людині, якщо загроза життю або здоров'ю поліцейського офіцера або іншої особи і неможливо роззброїти його будь-яким іншим шляхом; відображаючи напад на об'єкти, що охороняються; коли це необхідно для звільнення заручників або, щоб запобігти акт тероризму; в момент втечі з місця позбавлення волі або заворушень в місцях позбавлення волі.

Поліцейський офіцер має право використовувати вогнепальну зброю проти транспортних засобів та тварин. Заборонено використовувати вогнепальну зброю, якщо це наражає на небезпеку невинних людей; по відношенню до жінок, які свідомо вагітні, щодо розумово відсталих осіб і неповнолітніх, крім випадків, коли ці особи чинять опір, або створюють небезпечну ситуацію для людського життя або здоров'я, або група таких осіб нападає і це напад

становить загрозу життю або здоров'ю.

За запитом особи поліція повинна надавати відкриту інформацію про дану особу, яка зберігається в базах даних поліції. Повинен бути заборонений доступ до особистої інформації про інших осіб, якщо інше не встановлено законом та іншими нормативними актами.

Поліція не може надавати інформацію, яка є державною, професійною, рекламної, торгової або банківською таємницею, за винятком випадків, встановлених законом. Обов'язково збереження інформації, яка шкодить честі, гідності або безпеки осіб, законних інтересів громадян і юридичних осіб, ускладнює запобігання, виявлення злочинних дій або доручає їх передачу. Поліція не повинна надавати інформацію, яка може зашкодити презумпцію невинуватості, норми поліцейської етики, інтереси безпеки особи, суспільства або держави.

Поліцейські офіцери несуть особисту відповідальність за свої дії та їх наслідки. Поліцейські офіцери, які порушують вимоги закону при виконанні своїх обов'язків, підлягають відповідальності. Поліцейський офіцер, який виконує явно незаконний наказ чи розпорядження, не звільняється від відповідальності. Держава зобов'язана компенсувати шкоду, завдану незаконними діями співробітника поліції.

Зазначені особливості діяльності поліції Литовської республіки зумовлюють особливості управління її персоналом та зокрема підготовки персоналу.

Підготовка поліцейських офіцерів включає навчання поліцейських



офіцерів в освітніх установах Міністерства освіти і науки та професійної освіти в поліцейських установах — центрах підвищення кваліфікації [10, ст. 15]. Навчальні заклади, які здійснюють підготовку посадових осіб поліції за затвердженою в установленому порядку програмою навчання, надають відповідну освіту і професійні знання, необхідні для виконання завдань поліції. Відносини між навчальними закладами та Департаментом поліції ґрунтуються на договорі про співпрацю. Професійний розвиток посадових осіб поліції в установах поліції — центрах підвищення кваліфікації — організовується Департаментом поліції у відповідності зі спеціальними програмами професійного розвитку.

Слід зауважити, що Концепція належного управління є застосовною не лише на макрорівні — у сфері державного та муніципального управління, а і в окремих сферах, зокрема діяльності поліції. Досвід Литовської республіки підтверджує застосовність у діяльності поліції таких принципів як: добросесність, етика та верховенство права; відкритість та повна співпраця; вимірювання результатів з точки зору соціальних та екологічних переваг стійкої економіки; визначення заходів втручання для оптимізації досягнення очікуваних результатів; так само розбудова потенціалу організації та її персоналу; управління ризиками та ефективністю; принципи підзвітності [11, с. 80]. Основним елементом належного врядування, який демонструє діяльність поліції (на прикладі округу Шауляй), відносини з зацікавленими сторонами та користувачами

послуг, а також цінність самої організації та важливість її цінностей, етичний кодекс для працівників поліції (хоча його правила недостатньо конкретні, індивідуальне розуміння кожним офіцером поліції того, що етичне, а що ні, для підвищення етичності суспільства) [11, с. 80–81].

І хоча Концепція належного управління поки не закріплена в нормативно-правових актах Литовської Республіки, що регулюють литовську поліцію, але підрозділи поліції (приклад округу Шауляй [11, с. 80–81] в управлінні ефективністю застосовуються окремі принципи належного управління через: Етичний кодекс для працівників поліції Литовської Республіки; різні розпорядження керівників установи, механізми управління діяльністю посадових осіб.

**Висновки дослідження.** Отже, на діяльності поліції Литовської республіки, та зокрема управління персоналом в ній, повною мірою відбиваються загально європейські тенденції.

Погоджуємося, що Концепція належного управління є застосовною не лише на макрорівні — у сфері державного та муніципального управління, а і в окремих сферах, зокрема діяльності поліції.

Досвід Литовської республіки підтверджує застосовність у діяльності поліції таких принципів як: добросесність, етика та верховенство права; відкритість та повна співпраця; вимірювання результатів з точки зору соціальних та екологічних переваг стійкої економіки; визначення заходів втручання для оптимізації досягнення очікуваних результатів; так само розбудова потенціалу ор-

ганізації та її персоналу; управління ризиками та ефективністю; принципи підзвітності.

Вважаємо, що комбінована (напів-централізована) модель, особливістю якої є наявність загальнонаціонального органу (міністерства), відповідального за забезпечення внутрішньої безпеки, координація діяльності розрізаних поліцейських служб; співіснування державних поліцейських служб загальнонаціонального та регіонального (територіального), а також державної та муніципальної поліції з пріоритетністю розвитку національної поліції, та, яка формується у Литовській республіці, має перспективи і в Україні.

Подальші наукові дослідження у цьому напрямку мають стосуватися конкретних механізмів управління персоналом національної поліції з урахуванням сучасних кращих світових практик.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Закон України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII [Електронний ресурс]. Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1678-18>
2. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року “Про Стратегію національної безпеки України” : Указ Президента України від 26 травня 2015 р. № 287/2015 [Електронний ресурс]. Режим доступу : <https://www.president.gov.ua/documents/2872015-19070>
3. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року “Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України” : Указ Президента України від 14 березня 2016 р. № 92/2016 [Електронний ресурс]. Режим доступу : <https://www.president.gov.ua/documents/922016-19832>
4. Деякі питання реформування державного управління України : розпорядження КМ України від 24 червня 2016 р. № 474-р. [Електронний ресурс]. Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80>
5. Про схвалення Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 р. : розпорядження КМ України від 15 листопада 2017 р. № 1023-р [Електронний ресурс]. Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1023-2017-%D1%80>
6. Про Національну поліцію : Закон України 2 липня 2015 р. № 580-VIII із змінами [Електронний ресурс]. Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>
7. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки : Указ Президента України від 01.02.2012 р. № 45/2012 // [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/45/2012>
8. *Проневич О. С.* Моделі управління поліцією: аналіз зарубіжного досвіду / О. С. Проневич // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності : зб. наук. праць. 2009. № 1. С. 145–167.
9. Полиция Литовской республики [Электронный ресурс]. Режим доступа : <https://eurasianlaw.ru/nashi-rubriki/politsiya-gosudarstv-mira/politsiya-litovskoj-respubliki>

10. О деятельности полиции: Закон Литовской Республики от 17 октября 2000 г. № VIII-2048 [Электронный ресурс]. Режим доступа : <https://eseimas.lrs.lt/portal/legalActPrint/lt?jfwid=t2276h8aj&documentId=TAI.S.288152&category=TAD>
11. Motiejuniene Virginija (2014). Gero valdymo koncepcijos įgyvendinimas policijos pareigūnų veiklos valdyme: Šiaulių apskrities vyriausiojo policijos komisariato kriminalinės policijos padalinio atvejis. Magistro darbas. – Šiaulių universitetas, Viešojo administravimo katedra. 92 p. (su priedais 97 p.).

## REFERENCES

1. Uhody pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu, z odniiiei storony, ta Yevropeiskym Soiuzom, Yevropeiskym spivtovarystvom z atomnoi enerhii i yikhnimy derzhavamy-chlenamy, z inshoi storony” : vid 16 veresnia 2014, № 1678-VII [Law of Ukraine “On ratification of the Association Agreement between Ukraine, of the one part, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States, of the other part” from September 16 2014, № 1678-VII]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1678-18> [in Ukrainian].
2. Ukaz Prezydenta Ukrainy “Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy vid 6 travnia 2015 roku “Pro Stratehiiu natsionalnoi bezpeky Ukrainy” : vid 26 travnia 2015, № 287/2015 [Decree of the President of Ukraine “On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine of May 6, 2015 “On the National Security Strategy of Ukraine” from May 26 2015, № 287/2015]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://www.president.gov.ua/documents/2872015-19070> [in Ukrainian].
3. Ukaz Prezydenta Ukrainy “Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy vid 4 bereznia 2016 roku “Pro Kontseptsiuu rozvytku sektoru bezpeky i oborony Ukrainy” : vid 14 bereznia 2016, № 92/2016 [Decree of the President of Ukraine “On the Decision of the National Security and Defense Council of Ukraine of March 4, 2016 “On the Concept of Development of the Security and Defense Sector of Ukraine” from March 14 2016, № 92/2016]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://www.president.gov.ua/documents/922016-19832> [in Ukrainian].
4. Rozporiadzhennia KM Ukrainy “Deiaki pytannia reformuvannia derzhavnogo upravlinnia Ukrainy” : vid 24 chervnia 2016, № 474-r [Order of the CM of Ukraine “Some Issues of Reforming the State Administration of Ukraine” dated June 24 2016, № 474-p]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80> [in Ukrainian].
5. Rozporiadzhennia KM Ukrainy “Pro skhvalennia Stratehii rozvytku orhaniv systemy Ministerstva vnutrishnikh sprav na period do 2020 roku” : vid 15 lystopada 2017 r., № 1023-r [Order of the CM of Ukraine “On Approval of the Strategy of Development of the Bodies of the Ministry of the Interior System for the Period up to 2020” from November 10 2017, № 1023-p]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1023-2017-%D1%80> [in Ukrainian].
6. Zakon Ukrainy “Pro Natsionalnu politsiuu” : vid 2 lypnia 2015 r., № 580-VIII [Law of Ukraine “On the National Police” from 2 July 2015, № 580-VIII]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-2015-%D1%80>

- rada.gov.ua/laws/show/580-19 [in Ukrainian].
7. Ukaz Prezidenta Ukrainy “Pro Stratehiu derzhavnoi kadrovoi polityky na 2012-2020 roky” : vid 01 liutoho 2012 r., № 45/2012 [Decree of the President of Ukraine “On the Strategy of the state personnel policy for 2012-2020” dated February 01 2012, № 45/2012]. (n.d.). *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/45/2012> [in Ukrainian].
  8. Pronevych O. S. (2009). Modeli upravlinnia politsiieiu: analiz zarubizhnoho dosvidu [Models of police management: analysis of foreign experience]. *Problemy pravoznavstva ta pravoohoronnoi diialnosti – Problems of jurisprudence and law enforcement*, 1, 145–167 [in Ukrainian].
  9. Biriukov P. N. (n.d.). *Politsiya Litovskoy respubliky* [Police of the Republic of Lithuania]. Retrieved from <https://eurasianlaw.ru/nashi-rubriki/politsiyagosudarstv-mira/politsiya-litovskoy-respubliki> [in Russian].
  10. Zakon Litovskoy Respubliki “O deyatelnosti politsii” : ot 17 oktyabrya 2000 g., № VIII-2048 [Law of the Republic of Lithuania “On the activities of the police” from October 17 2000, № VIII-2048]. (n.d.). *eseimas.lrs.lt*. Retrieved from <https://eseimas.lrs.lt/portal/legalActPrint/lt?jfwid=t2276h8aj&documentId=TAIS.288152&category=TAD> [in Russian].
  11. Motiejuniene V. (2014). Gero valdymo koncepcijos igyvendinimas policijos pareigunu veiklos valdyme: Šiaulių apskrities vyriausiojo policijos komisariato kriminalinės policijos padaliniu atvejis. *Magistro darbas*. Šiaulių universitetas, Viešojo administravimo katedra [in Lithuania].

**УДК: 351.86.001.73**

DOI: [https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-5\(20\)-229-240](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-5(20)-229-240)

**Яровой Тихон Сергійович,**

кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри публічного адміністрування, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, тел.: +38 (044) 490 95 00, e-mail: [tikhon\\_9563963@ukr.net](mailto:tikhon_9563963@ukr.net)

ORCID: 0000-0002-7266-3829

**Яровой Тихон Сергеевич,**

кандидат наук по государственному управлению, доцент, доцент кафедры публичного администрирования, Межрегиональная Академия управления персоналом, 03039, г. Киев, ул. Фрометовская, 2, тел.: +38 (044) 490 95 00, e-mail: [tikhon\\_9563963@ukr.net](mailto:tikhon_9563963@ukr.net)

ORCID: 0000-0002-7266-3829



**Yarovyu Tikhon Sergeevich,**

PhD in Public Administration, Associate Professor, Associate Professor of the Department Public Administration, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Str. Frometivska, 2, tel.: +38 (044) 490 95 00, e-mail: [tikhon\\_9563963@ukr.net](mailto:tikhon_9563963@ukr.net)

ORCID: 0000-0002-7266-3829

---

## МОДЕЛЮВАННЯ СИСТЕМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ

**Анотація.** Запропоновано модель системи забезпечення державної безпеки як дієвого інструменту реалізації інтересів громадян і суспільства з урахуванням внутрішніх та зовнішніх факторів впливу.

Досліджено можливості застосування математичних методів для оптимального вибору засобів захисту від загроз та небезпек в державному управлінні.

Вивчено способи застосування штучного інтелекту для встановлення критеріїв безпеки держави. Зокрема, розглянуто оптимізаційно-імітаційні методи, які дають можливість завдяки певній кількості ітерацій, отримати приближене до оптимального значення показників, що досліджуються. Визначено їх практичне значення, з метою подальшого застосування у сферах: аналізу загроз національної безпеки; аналізу ринку засобів захисту від таких загроз; оброблення інформації про характеристики загроз (можливості прояву та шкоди); оброблення інформації про можливості за-

побігання загроз; розроблення алгоритмів оптимального вибору варіантів захисту.

Досліджено функціональні залежності рівня безпеки держави від низки факторів впливу, що можуть бути застосовані при моделюванні безпеки держави, що дає можливість визначити рівні безпеки.

Досліджено теоретичні аспекти застосування штучних нейронних мереж, які можуть використовуватись в процесі моделювання безпеки держави. Особливістю їх використання можна вважати те, що велика кількість вхідних показників, якими характеризується рівень державної безпеки, може бути проаналізована машинним способом, з використанням алгоритмів машинного навчання. Це дає можливість проводити класифікації різних станів, наприклад, загроз, ризиків та небезпек. І хоча не вирішеним аспектом залишається вибір певної ваги впливу вхідних параметрів нейронної мережі, їх самонавчання у поєднанні з імітаційними методами математичного моделювання, в подальшому можуть вирішити питання оптимізації оцінювання рівня безпеки держави.

**Ключові слова:** моделювання, безпека, держава, загрози, ризики.

## МОДЕЛИРОВАНИЕ СИСТЕМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

**Аннотация.** Предложена модель системы обеспечения государственной безопасности как действенного инструмента реализации интересов граждан и общества с учетом внутренних и внешних факторов воздействия. Исследованы возможности применения математических методов для оптимального выбора средств защиты от угроз и опасностей в государственном управлении.

Изучены способы применения искусственного интеллекта для установления критериев безопасности государства. В частности, рассмотрены оптимизационно-имитационные методы, позволяющие благодаря определенному количеству итераций получить приближенных к оптимальному значению показателей исследуемых. Определено их практическое значение, с целью дальнейшего применения в сферах: анализа угроз национальной безопасности; анализа рынка средств защиты от таких угроз; обработки информации о характеристиках угроз (возможности проявления и ущерба); обработки информации о возможности предотвращения угроз; разработки алгоритмов оптимального выбора вариантов защиты.

Исследованы функциональные зависимости уровня безопасности государства от ряда факторов влияния, которые могут быть применены при моделировании безопасности государства, что в свою очередь дает возможность определить уровни безопасности.

Исследованы теоретические аспекты применения искусственных нейронных сетей, которые могут использоваться в процессе моделирования безопасности государства. Особенностью их использования можно считать то, что большое количество входных показателей, характеризующих уровень



государственной безопасности, могут анализироваться машинным способом с использованием алгоритмов машинного обучения. Это дает возможность проводить классификации различных состояний, например, угроз, рисков и опасностей. И хотя нерешенным аспектом остается выбор определенного веса влияния входящих параметров нейронной сети, их самообучения в сочетании с имитационными методами математического моделирования, в дальнейшем могут решить вопрос оптимизации оценки уровня безопасности государства.

**Ключевые слова:** моделирование, безопасность, государство, угрозы, риски.

## MODELING THE SYSTEMS OF ENSURING THE STATE SECURITY

**Abstract.** The model of ensuring the system of the state security is proposed as an effective tool for realizing the interests of the citizens and society, taking into account internal and external factors of influence. Possibilities of application of the mathematical methods for the optimal choice of the means of protection against threats and dangers in the public administration are investigated.

Ways of using the artificial intelligence to establish the state security criteria have been studied. In particular, the optimization-simulation methods are considered, which allow, due to a certain number of iterations, to obtain an approximate value of the studied parameters. Their practical importance has been determined for the purpose of further application in the fields of: analysis of the national security threats; analysis of the market for protection against such threats; processing of the information on the characteristics of the threats (opportunities for manifestation and harm); processing of the information on possibilities of prevention of the threats; development of the algorithms for the optimal choice of the protection options.

The theoretical aspects of the use of artificial neural networks that can be used in the process of the state security modeling are investigated. The peculiarity of their use can be considered that a large number of input indicators characterizing the level of the national security can be analyzed by machine method, using machine learning algorithms. This makes it possible to classify different states, such as threats, risks and dangers. And while the problem of the influence of the input parameters of the neural network remains unsettled, their self-study, combined with simulation methods of the mathematical modeling, can further resolve the optimization of the state security assessment.

**Keywords:** modeling, security, state, threats, risks.

---

**Постановка проблеми.** Проблема відтворення реальних процесів в державі, які відображають стан безпеки, має бути вирішена шляхом за-

стосування ефективних моделей, що характеризують можливості оцінки захищеності від зовнішніх, внутрішніх, потенційних та реальних загроз.

Враховуючи те, що існуючі підходи дають отримати лише загальний рівень безпеки, для відтворення комплексної оцінки, в системі її забезпечення є ряд перешкод: мінливість економічних, соціальних політичних та геополітичних процесів; не досконалість засобів моделювання національної безпеки; і, найголовніше відсутність політичної волі для реальної оцінки управлінських дій в країні. В існуючих моделях ігноруються внутрішньополітичні, міжнаціональні та інші проблеми розвитку нашої держави. Тому, недостатній рівень деталізації є головною перешкодою для оптимального відтворення стану захищеності держави та його складових.

**Аналіз попередніх досліджень і публікацій.** Проблемами оцінювання ефективності державного управління займалися І. Ансофф, Дж. Брайсон, М. Згуровский, О. Кокошин, І. Прангишвили, Г. Атаманчук, В. Богданович, Р. Гріффін, Р. Кінні та ін.

Та незважаючи на вагомий науковий внесок, складність відтворення реальних процесів, що відбуваються в державі та за її межами, які прямо чи опосередковано впливають на рівень державної безпеки України, невизначеність та непередбачуваність, мінливість та неупередженість подій, що відбуваються, стають на перешкоді створенню ефективної моделі державного управління, яку можна використовувати для імітаційного моделювання безпеко-творчих питань в країні.

**Метою статті** є аналіз системи забезпечення державної безпеки, як дієвого інструменту реалізації інтересів громадян і суспільства.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Актуальність проблем пов'язаних із ефективністю державного управління, розробкою методів підвищення ефективності управлінських рішень та визначенням ефективних критеріїв оцінювання роботи органів державної влади, постійно зростає. А, відсутність ефективних підходів призводить до погіршення результативності політичних рішень, які з часом перетворюються у потенційні загрози і потім в реальні небезпеки для країни.

Також, враховуючи значну кількість складових, що впливають на рівень державної безпеки, які також мають ряд залежностей: наявні засоби обробки інформації не в змозі відтворити увесь спектр загроз, тому доцільно використовувати моделі, з яких можна формувати інтегральні показники захищеності країни. З іншого боку, отримати дані з усіх джерел, що характеризують безпеку країни також не можливо.

З цього випливає потреба у встановленні статистичних залежностей з використанням штучних нейронних мереж, які подібно до людських нейронів побудовані за принципом організації та функціонування біологічних нейронних мереж на базі машинних алгоритмів, які можуть навчатися, тобто запам'ятовувати стани вихідних параметрів, які в подальшому можуть слугувати класифікатором загроз, критеріями певного стану захищеності, розпізнаванням образів небезпек, тощо.

На сьогодні технології машинного навчання досить розвинені, а критерії ефективності управлінських рішень в державному управлінні та-

кож, в свою чергу вдосконалюються. Так, наприклад методологію оцінки Common Assessment Framework (CAF) [1], що використовується в країнах Європейського Союзу для оцінки управління якістю державного сектора, можна розглядати, як інструмент, що допомагає деяким контролюючим державні процеси організаціям поліпшити свою роботу. Common Assessment Framework включає в себе дані 2382 організацій державного сектора з 43 різних країн.

Зважаючи на особливості економічного, соціального та політичного характеру, кожна країна виокремлюється в формуванні показників оцінювання національної безпеки. Так, наприклад, до офіційно визнаних моделей оцінювання рівня безпеки в Україні слід віднести Методику розрахунку рівня економічної безпеки [2], що розроблена Міністерством економіки України. Внесок у оцінювання екологічної складової національної безпеки внесли Є. Романенко, запропонувавши механізми правового регулювання методів оцінювання екологічної безпеки [3] та Г. Райт, використовуючи методи Q-аналізу та аналізу ієрархій екологічної безпеки, запропонувавши шляхи визначення кількісного рівня екологічної безпеки [4, с. 436–451].

Серед значної кількості праць, що описують можливості моделювання національної безпеки, значна увага приділяється ієрархічним методам, що в цілому ефективно застосовуються для оцінювання різних складових безпеки держави. Використання методів аналізу ієрархій включає в себе:

- дослідження змінних стану державної безпеки та їх узагальнення;
- створення матриць окремих порівняльних пріоритетів (ваг);
- аналіз сценаріїв;
- інтерпретацію розрахункових змінних стану системи.

Такі методики різняться кількістю, послідовністю та змістом етапів, сукупністю методів, на базі яких вони були розроблені, ступенем формалізації процесів, а також участю експертів в дослідженні, тощо.

Тому, в умовах відсутності універсальних методик моделювання національної безпеки, загострюється проблема науково-обґрунтованого вибору методів, що найкращим чином відповідають змісту та сутності процесів захисту національних інтересів в державному управлінні.

Слід відзначити, що, методика оцінки ефективності державної політики захисту національних інтересів, обумовлена необхідністю підвищення рівня наукового обґрунтування стратегічних рішень, та здійсненні їх корегування, уточненні цілей, принципів, пріоритетів, завдань тощо. Таким чином, складність і багатоплановість категорії “національна безпека” відображає динамічність такої системи. Всі її елементи орієнтовані на забезпечення захисту національних інтересів та створення безпечних умов для ефективного соціально-економічного розвитку, що і є основними об’єктами моделювання.

На формування цієї системи впливають численні фактори зовнішнього і внутрішнього середовища: історичні, геополітичні, етнічні, демографічні, політичні, соціальні, економічні та інші складові національної безпеки,

дослідження яким присвячено значну кількість праць.

Не зупиняючись докладно на результатах цих досліджень, слід відзначити, що в більшості випадків простежується очевидний зв'язок і взаємозалежність таких складових, причому їх дія може бути різноспрямованою. В результаті, структурні зв'язки елементів системи національної безпеки, ще більше ускладнюються. Розглядаючи можливості моделювання національної безпеки, більшість авторів в якості складових моделі виділяють такі сфери, як: військова, економічна, соціальна, екологічна, політична, інформаційна та ін. Деякі намагаються розробити способи виділити рівні моделювання. Так, зокрема Г. Вечканов та Є. Кузнецова, у своїй працях пропонують розподілити процес дослідження національної безпеки на “вертикальні” та “горизонтальні” сфери аналізу. По вертикалі – це міжнародна, глобальна, регіональна, національна та антропогенна безпека, на горизонтальному рівні виділяють економіч-

ну, соціальну, екологічну, духовну та інформаційну безпеку [5].

Графічно можна представити модель зв'язку елементів системи національної безпеки, яка, умовно, але адекватно відображає складність взаємодії найбільш значущих елементів: об'єктів, інтересів та сфер (рис. 1).

Модель відображає зв'язки основних елементів системи національної безпеки які поширюються на всі об'єкти дослідження.

Саме такі об'єкти і можна вважати сферами дослідження національної безпеки, і, саме вони мають формувати модуль безпеки в цілому. Дослідження таких об'єктів, дасть можливість встановити критичні межі допустимих загроз та ризиків для держави. Тому штучні нейронні мережі можуть застосовуватись під час формування моделей національної безпеки, оскільки зазначені на рис. 1 зв'язки мають різні функціональні залежності з помірною кількістю вхідних параметрів таких моделей, з метою відтворення склад-

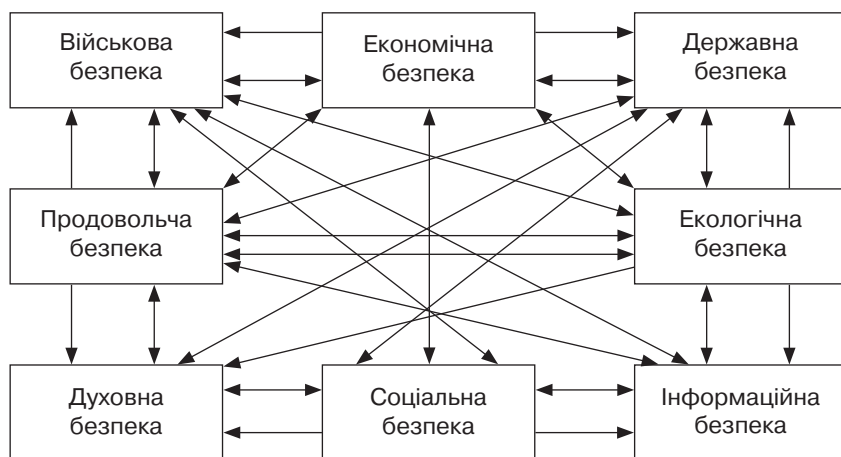


Рис. 1. Структурно - логічна модель системи національної безпеки  
Розроблено автором.

них соціальних, політичних, геополітичних та економічних структур.

Для вирішення таких задач, необхідно виділити наступні групи методів оцінки рівня національної безпеки: порівняння ряду зовнішніх та внутрішніх соціально-економічних показників з граничними оцінками; встановлення основних показників по кожній складовій національної безпеки, оцінювання темпів та динаміки економічного зростання; оцінка рівня національної безпеки на основі бальної оцінки; експертна оцінка та ранжування загроз та небезпек; прикладні математичні методи для формування кількісного виміру ряду показників безпеки держави.

Враховуючи ту обставину що, в даний час найбільш дієвим підходом до моделювання складних систем є нейромережеве моделювання, в процесі оцінювання рівня національної безпеки можна розглянути функціональну залежність ключових показників в державі та ряду факторів, що впливають на їх ефективність. В якості входних параметрів нейронної мережі доцільно оцінювати

рівень розвитку науково-технічного прогресу, здатність економіки до стійкого зростання, стан фінансово-кредитної системи, воєнний стан, політичну складову, соціальну складову, що дозволить якісно оцінити стан національної безпеки. А, зазначені пропозиції щодо встановлення функціональної залежності національної безпеки від ряду факторів при фіксованих значеннях входних змінних дадуть можливість кількісно обґрунтувати управлінські рішення.

Сам процес формування штучної нейронної мережі (рис. 2) може бути представлений у вигляді сукупності штучних нейронів, пов'язаних стрілками, так само, як і в реальній, біологічній нейронній мережі, від входів до виходів передається електричний сигнал. А, в процесі проходження по мережі, він може змінюватися, в залежності від налаштування ваги ( $w$ ) кожного нейрону. Після того, як на входи ( $x$ ) подаються сигнали у вигляді певних даних, вони множаться на ваги, потім сумуються, і, в результаті утворюється певна функціональна залежність, що на виході видає ре-

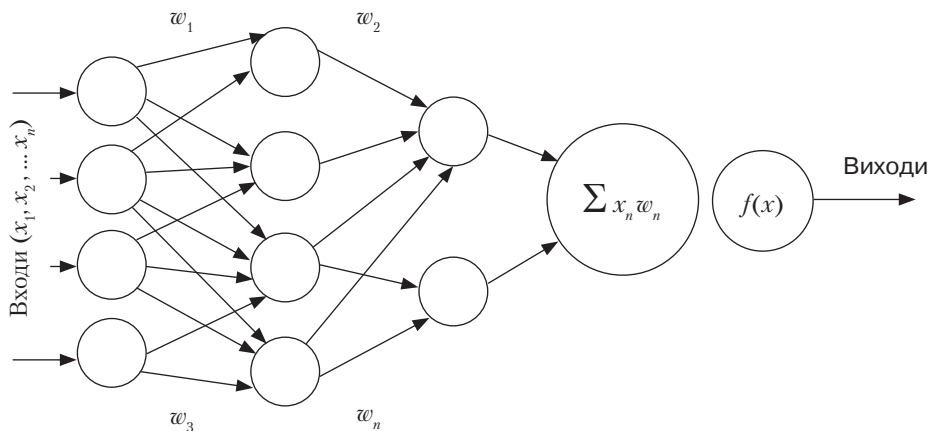


Рис. 2. Штучна нейронна мережа

зультат, від якого залежить подальше корегування вагових коефіцієнтів в і точність розпізнавання певної ознаки, або ряду ознак, що можна представити рівнянням:

$$x_1 w_1 + x_2 w_2 + \dots + x_n w_n = \sum_{i=1}^n x_i w_i, \quad (1)$$

де  $x_1 \dots x_n$  — вхідні параметри мережі;  $w_1 \dots w_n$  — ваги відповідних вхідних сигналів.

А сам нейромережевий підхід дозволяє виявити нелінійні зв'язки між такими входами та виходами. Тому, дуже важливим в такому випадку є вибір структури нейронної мережі, яка б повною мірою відповідала поставленим задачам моделювання національної безпеки.

Якщо розглядати безпеку держави у вигляді функціональної залежності ряду факторів із кількісним її рівнем, доцільно ввести декілька змінних. Нехай, це будуть наступні вхідні показники: нормативний рівень розвитку економічного розвитку ( $x_1$ ), існуючий рівень економічного розвитку ( $x_2$ ), здатність економіки до сталого розвитку ( $x_3$ ), стан фінансово-кредитної системи ( $x_4$ ). В такому випадку, шукану функцію національної безпеки можна представити у вигляді системи диференціальних рівнянь (2):

$$\begin{cases} \frac{dF_s}{dx_1} = f(x_2, x_3, x_4)(F_s - F_s^{\min})(F_s - F_s^{\max}); \\ \frac{dF_s}{dx_2} = f(x_1, x_3, x_4)(F_s - F_s^{\min})(F_s - F_s^{\max}); \\ \frac{dF_s}{dx_3} = f(x_1, x_2, x_4)(F_s - F_s^{\min})(F_s - F_s^{\max}); \\ \frac{dF_s}{dx_4} = f(x_1, x_2, x_3)(F_s - F_s^{\min})(F_s - F_s^{\max}); \end{cases}$$

де  $F_s^{\min}$   $F_s^{\max}$  — поточні мінімальні та маскимальні значення національної безпеки;  $F_s$  — функція національної безпеки.

Дослідження функції  $F_s$  дасть можливість визначити критичні точки, які можуть розглядатися, як загрозливі стани, та встановити рівні безпеки, на основі яких, реалізуються управлінські рішення, що, як правило, приймаються на інтуїтивному рівні.

Таким чином, в даному випадку, важливим аспектом залишається правильне визначення вхідних параметрів моделі, оскільки саме їх вибір визначає специфіку математичного моделювання.

На даному прикладі показано, що можливості описувати функціональну залежність безпеки країни з рядом впливаючих на неї факторів є. Єдиним не вирішеним аспектом, що дістає подальшого розвитку можна вважати процедуру вибору ваги кожного впливаючого фактору та встановлення таких факторів, що для національної безпеки може вимірюватись тисячами, а то й десятками тисяч факторів. І це певною мірою, потребує застосовувати експертний, науковий та фаховий потенціали.

Хоча наукова робота автора пов'язана із проведеннями експертних досліджень в автоматичному режимі, де приблизна кількість респондентів, на поточний момент сягає 100 осіб, для комплексного дослідження впливу факторів на стан безпеки в країні, цього не достатньо, оскільки вразливість об'єктів захищеності держави істотно перевищує шляхи їх захисту. Це пов'язано, насамперед, масштаб-



ністю і неоднорідністю самих об'єктів національної безпеки. До основних причин такої вразливості можна віднести недоліки інформаційних технологій, а також неухильне зростання кількості впливів на стан безпеки. Тому, для ефективного вирішення завдань з забезпечення національної безпеки, необхідний ретельний аналіз всіх можливих загроз.

При аналізі загроз необхідно оцінити можливість їх прояву, а також збиток, який буде завдано державі у разі реалізації даних загроз.

Хоча, для протидії однієї і тій же загрози, зазвичай, існує декілька засобів захисту, для створення моделі, можна припустити, що кожний засіб захисту захищає рівно від однієї загрози. Тоді, задачу оптимального вибору варіантів захисту можна вирішити за допомогою бульового програмування, для вирішення якої існує безліч алгоритмів [6–8]. Проте, можна побудувати і модель, коли кожен засіб захисту може протидіяти певному числу загроз, причому, коли можливість запобігання кожної загрози різна.

Так, нехай, множина можливих загроз національної безпеки буде представлена, як  $A = \{a_1, a_2, \dots, a_n\}$ . Множина індексів загроз  $N = \{1, 2, \dots, n\}$ . Множина засобів захисту  $B = \{b_1, b_2, \dots, b_m\}$ . Множина індексів варіантів захисту  $M = \{1, 2, \dots, m\}$ .

Період функціонування загроз  $T = [t_0, t_{\max}]$  – розглянутий період функціонування.

Ймовірність прояву  $i$ -тої загрози на інтервалі часу  $T$  позначимо, як:  $p_i$ ,  $\forall i \in N$ ,  $p_i \in [0, 1]$ , що визначається за допомогою експертів. Середній збиток від не попередження  $i$ -ї загрози

може бути представлений, як  $u_i$ ,  $\forall i \in N$ .

Вартість  $j$ -го засобу захисту –  $c_j$ ,  $\forall j \in M$ .

Ймовірність попередження наслідків  $i$ -ї загрози з допомогою  $j$ -го засобу захисту можна представити, як:  $v_{ij}$ ,  $\forall i \in N$ ,  $\forall j \in M$ ,  $v_{ij} \in [0, 1]$ , що також можна визначити за допомогою статистичних даних, або експертно.

Позначивши вхідні дані та об'єкти дослідження, постановку задачі з оптимізації вибору засобів захисту можна представити в двох варіантах моделювання:

- максимізація можливих середніх витрат на попередження певних негативних наслідків загрози, при обмеженнях на проведення загальних заходів безпеки;
- мінімізація загальних витрат на проведення заходів безпеки при обмеженні витрат на попередження окремих збитків.

Важливим аспектом, тут виступає оптимізація витрат на попередження загроз. Це набагато дешевше, а ніж потім ліквідувати їх наслідки. І, саме оптимізація, в умовах економічного розвитку нашої країни є найважливішою складовою для такого розвитку, оскільки, зайвих коштів та ресурсів, а, відповідно, і права на помилку не має в умовах війни, економічних та політичних реформ, тощо.

Розглянемо перший варіант постановки задачі з моделювання національної безпеки. Для цього, з метою імітації засобів захисту введемо бульову змінну  $x_j \in \{0, 1\}$ ,  $\forall j \in M$ . В такому випадку, якщо  $x_j = 1$ , то  $j$ -й засіб захисту буде застосовуватись в заходах з забезпечення безпеки держави, якщо  $x_j = 0$ , він буде в пасивному

стані, топто застосовуватись не буде. В такому випадку, створимо вектор бульових змінних  $\vec{x} = x_j, \forall j \in M$ .

Показник якості вибору засобу захисту, що є паралельно й показником ефективності управлінського рішення, для уповноваженої особи, можна представити у вигляді функції, де аргументом буде зазначений вектор бульових змінних:

$$U(\vec{x}) = \sum_{i \in N} u_i p_i \max_{j \in M} (v_{ij} x_j). \quad (3)$$

Враховуючи те, що даний показник використовується для можливого попередження шкоди при використанні засобів захисту, які визначаються вектором  $\vec{x}$ , його значення слід максимізувати при наступному обмеженні:

$$\sum_{j \in M} c_j x_j \leq C. \quad (4)$$

Відповідна умова обмежує вартість обраних засобів захисту, де  $C$  – максимально можливі витрати, виділені на захист.

Так, стан захищеності, при умові максимізації можливих витрат на попередження певних негативних наслідків, при обмеженнях на проведення загальних заходів безпеки може бути представлений наступним чином:

$$U(\vec{x}) = \sum_{i \in N} u_i p_i \max_{j \in M} (v_{ij} x_j) \rightarrow \max_{\vec{x} \in \Delta_{\text{альт}}}; \quad (5)$$

$$\Delta_{\text{альт}} : \sum_{j \in M} c_j x_j \leq C,$$

де  $\Delta_{\text{альт}}$  – множина допустимих значень вектору  $\vec{x}$ .

Рішення такої задачі з оптимального вибору засобів захисту, зводиться до знаходження всіх невідомих компонентів вектора  $\vec{x}$  та вибору тих

засобів захисту, для яких компонент вектора  $x_j$  ( $\forall j \in M$ ) дорівнює 1.

Розглядаючи наступний варіант, мінімізації загальних витрат на проведення заходів безпеки при обмеженні рівня витрат на попередження окремих збитків, так само вводиться бульова змінна  $x_j \in \{0, 1\}, \forall j \in M, x_j = 1$ . Якщо  $j$ -тий засіб захисту буде використовуватися,  $x_j = 0$ , якщо не використовується. Тоді  $\vec{x}$  – вектор бульових змінних  $x_j, \forall j \in M$ .

Показник вартості варіантів захисту від загроз та небезпек можна представити наступним чином:

$$C(\vec{x}) = \sum_{j \in M} c_j x_j. \quad (6)$$

Значення даного показника необхідно мінімізувати при обмеженнях, де можливий збиток був би не менше заданого:

$$\sum_{i \in N} u_i p_i \max_{j \in M} (v_{ij} x_j) \geq U_{\text{зад}}, \quad (7)$$

де  $U_{\text{зад}}$  – задане значення вартості можливого запобігання шкоди.

Таким чином, математична модель за умови мінімізації загальних витрат на проведення заходів безпеки, при обмеженні ймовірного рівня витрат на попередження окремих збитків має вигляд:

$$C(\vec{x}) = \sum_{i \in N} c_i x_i \rightarrow \min_{\vec{x} \in \Delta_{\text{альт}}}; \quad (8)$$

$$\Delta_{\text{альт}} : \sum_{j \in M} u_i p_i \max_{j \in M} (v_{ij} x_j) \geq U_{\text{зад}}.$$

В такому випадку рішення задачі полягає в знаходженні всіх невідомих компонент вектора  $\vec{x}$  та вибору таких засобів захисту  $b_j$ , для яких відповідна компонента вектора  $x_j$  дорівнює 1. Що, в цілому, можна реалізовувати

завдяки потужним обчислювальним засобам, з використанням методів імітаційного моделювання.

Підводячи підсумок, слід відзначити, що запропоновані моделі оптимізації вибору засобів захисту від загроз національної безпеки, мають певні складнощі, оскільки не просто визначити вагу того чи іншого фактору впливу на стан захищеності, досить проблематично встановити вартість заходів на попередження загроз, які також в свою чергу залежать від багатьох факторів, як економічних, так і інших. Загалом, на практиці, для вирішення цієї проблеми досить часто використовують експертні методи.

**Висновок.** Розглянута математична постановка задачі оптимального вибору засобів захисту від загроз та небезпек, що можна назвати оптимізаційно-імітаційним методом, полягає в тому, що коли обмеження або показник не можуть бути обчислені, або задані у вигляді певної формули, то для їх розрахунку існують методи імітаційного моделювання та їх модифікації, що з використанням запропонованого прикладу, можна застосовувати для: аналізу загроз національної безпеки; аналізу ринку засобів захисту від таких загроз; обробки інформації про характеристики загроз (можливості прояву та шкоди); обробки інформації про можливості запобігання загроз; розробки алгоритмів оптимального вибору варіантів захисту.

Дослідження функціональних залежностей рівня безпеки держави від ряду факторів впливу, також може бути застосовано при моделюванні безпеки держави, що дає можливість

визначити рівні безпеки. Проте важливим аспектом залишається правильне визначення вхідних параметрів моделі, оскільки саме їх вибір визначає специфіку математичного моделювання.

При застосуванні штучних нейронних мереж, в процесі моделювання державної безпеки, не вирішеним аспектом залишається вибір ваги кожного впливаючого фактору та визначення самих факторів впливу на стан національної безпеки.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

---

1. Common Assessment Framework — CAF [Електронний ресурс] // European CAF Resource Centre. 2019. Режим доступу до ресурсу: <https://www.eipa.eu/portfolio/european-caf-resource-centre/>
2. Про затвердження Методики розрахунку рівня безпеки України / Наказ Міністерства Економіки України / документ v0060665-07, втратив чинність, поточна редакція — Втрата чинності від 29.10.2013, підстава — v1277731-13 / [Електронний ресурс]. 2019. Режим доступу до ресурсу: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0060665-07>
3. Романенко Є. О. Державне управління процесами забезпечення внутрішньої екологічної безпеки в Україні: організаційно-правовий аспект // Аспекти публічного управління. Журн. Дніпропетровського регіонального ін-ту держ. управління НАДУ при Президентіві України. 2016. № 1–2 (27–28) січень-лютий. С. 67–73.
4. Райт Г. Государственное управление: учеб. пособие / Г. Райт. Бишкек: КГНУ, 1997. 284 с.

5. Вечканов Г. С., Вечканова Г. Р. Микроэкономика. Завтра экзамен. 6-е изд. СПб.: Питер, 2004. 288 с.
6. Тюрин С. Ф., Городилов А. Ю., Данилова Е. Ю. Диагностирование логического элемента DC LUT FPGA // Инженерный вестн. Дона, 2014. № 2. URL: [ivdon.ru/magazine/archive/n2y2014/2313](http://ivdon.ru/magazine/archive/n2y2014/2313)
7. Lukasiewicz J. Logika trojwartosciowa. Львов: Ruch Filozoficzny. r. V., 1920. T. 5. № 9. P. 169–171.
8. E.L. Post Introduction to a General Theory of Elementary Propositions // Amer. Journ. of Math. 1921. № 3. P. 163–185.

## REFERENCES

1. Common Assessment Framework – CAF (2019). [www.eipa.eu](http://www.eipa.eu). Retrieved from <https://www.eipa.eu/portfolio/european-caf-resource-centre/> [in English].
2. Nakaz Ministerstva Ekonomiky Ukrainy “Pro zatverdzhennia Metodyky rozrakhunku rivnia bezpeky Ukrainy” : vid 02.03.2007, № 60 [Order of the Ministry of Economy of Ukraine “On approval of the Methodology for calculating the level of security of Ukraine” from 02.03.2007, № 60]. (2019). [zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0060665-07> [in Ukrainian].
3. Romanenko Ye. O. (2016). Derzhavne upravlinnia protsesamy zabezpechennia vnutrishnoi ekolohichnoi bezpeky

- v Ukraini: orhanizatsiino-pravovyi aspekt [Public Administration of Internal Environmental Security Processes in Ukraine: Organizational and Legal Aspects]. *Aspekty publichnoho upravlinnia. Zhurnal Dnipropetrovskoho rehionalnogo instytutu derzhavnoho upravlinnia NADU pry Prezydentovi Ukrainy – Aspects of Public Management. Journal of the Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Sciences of Ukraine under the President of Ukraine*, 1–2 (27–28), 67–73 [in Ukrainian].
4. Wright G. (1997). *Hosudarstvennoe upravlenie [Public administration]*. Bishkek: KHNU [in Russian].
  5. Vechkanov G. S., Vechkanova G. R. (2004). *Mikroekonomika. Zavtra ekzamen [Microeconomics. Tomorrow is the exam]*. (6<sup>th</sup> ed.). Saint Petersburg: Piter [in Russian].
  6. Tyurin S. F., Gorodilov A. Yu., Danilova E. Yu. (2014). Diagnostirovanie logicheskogo elementa DC LUT FPGA [Diagnostics of the logic element DC LUT FPGA]. *Inzhenernyy vestnik Dona – Engineering Bulletin of the Don*, 2. Retrieved from [ivdon.ru/magazine/archive/n2y2014/2313](http://ivdon.ru/magazine/archive/n2y2014/2313) [in Russian].
  7. Lukasiewicz J. (1920). *Logika trojwartosciowa* (Vols. 5(9)). (p. 169–171). Lvov: Ruch Filozoficzny [in Polish].
  8. Post E. L. (1921). Introduction to a General Theory of Elementary Propositions. *American Journal of Mathematics*, 43, 163–185 [in English].

**УДК: 35.08 (477)**

DOI: [https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-5\(20\)-241-255](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2019-5(20)-241-255)

**Титаренко Любов Миколаївна,**

кандидат політичних наук, доцент, доцент кафедри гуманітарних та соціально-політичних наук, Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, 65009, м. Одеса, вул. Генуезька, 22, тел.: +38 (067) 271 86 82, e-mail: [lubowt@ukr.net](mailto:lubowt@ukr.net)

ORCID: 0000-0001-8994-3467

**Титаренко Любовь Николаевна,**

кандидат политических наук, доцент, доцент кафедры гуманитарных и социально-политических наук, Одесский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, 65009, г. Одесса, ул. Генуэзская, 22, тел.: +38 (067) 271 86 82, e-mail: [lubowt@ukr.net](mailto:lubowt@ukr.net)

ORCID: 0000-0001-8994-3467

**Tytarenko Liubov Mykolaivna,**

PhD of Political Sciences, Associate Professor of the Dept, of the Humanities and Social and Political Sciences, Odessa Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, 65009, Odesa, Str. Genuezska, 22, tel.: +38 (067) 271 86 82, e-mail: [lubowt@ukr.net](mailto:lubowt@ukr.net)

ORCID: 0000-0001-8994-3467

**Яценко Володимир Архипович,**

кандидат наук з державного управління, доцент кафедри гуманітарних та соціально-політичних наук, Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, 65009, м. Одеса, вул. Генуезька, 22, тел.: +38 (098) 134 92 72, e-mail: [javladimir1964@gmail.com](mailto:javladimir1964@gmail.com)

ORCID: 0000-0003-3845-0405

**Яценко Владимир Архипович,**

кандидат наук по государственному управлению, доцент кафедры гуманитарных и социально-политических наук, Одесский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, 65009, г. Одесса, ул. Генуэзская, 22, тел.: +38 (098) 134 92 72, e-mail: [javladimir1964@gmail.com](mailto:javladimir1964@gmail.com)

ORCID: 0000-0003-3845-0405





**Yatsenko Volodymyr Arkhyrovych,**

*PhD in Public Administration, Associate Professor of the Dept. of the Humanities and Social and Political Sciences, Odessa Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, 65009, Odesa, Str. Genuevska, 22, tel.: +38 (098) 134 92 72, e-mail: jacladimir1964@gmail.com*

*ORCID: 0000-0003-3845-0405*

---

## **ПРОФЕСІОНАЛІЗМ СЛУЖБОВЦІВ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ СУСПІЛЬНО-ПОЛІТИЧНИХ ЗМІН**

**Анотація.** Зосереджується увага на розгляді тенденцій професіоналізму і кар'єрної динаміки фахівців публічного управління. Визначено проблематику організації публічної служби в умовах загальносуспільних та соціально-політичних змін.

Акцентується на необхідності поліпшення функціонування органів державно-публічної влади, удосконалення сфери управління у напрямі соціально-економічної та політичної модернізації сучасної України.

Визначено умови та чинники проведення цілеспрямованої державної політики у різноманітних сферах життєдіяльності, а особливо у сфері формування професіоналізму службовців у сфері публічного управління.

Зазначено, що основною серед тенденцій та факторів реформування публічного управління є провідна роль держави. Встановлено, що орієнтована політика держави уособлює діалог влади і суспільства, спрямовує довіру і взаємодію між державою, роботодавцями, соціально-політичними інститутами та окремими громадянами.

Акцентовано увагу на важливості активної державної політики, спрямованої на вдосконалення успішності кар'єри службовців у сфері публічного управління, позитивної динаміки його професійного розвитку — просування по службі, що пов'язано з набуттям професіоналізму, досвіду, ділової активності, реалізації особистісного потенціалу та досягнення відповідного статусу.

Доведено, що функціонування ефективної системи підготовки публічних службовців має передбачати сучасні підходи до навчання, дотримання стандартів, а також формування освітнього простору для забезпечення освітніх потреб публічних службовців відповідно до кваліфікації та виду діяльності.

Аналіз свідчить, що одним з центральних аспектів кадрового забезпечення публічного управління є пошук нових шляхів його реформування. Результатом реалізації нових напрямів реформування мають стати як підвищення ефективності публічної служби, публічного управління у цілому, так і реалізована потреба суспільства у кваліфікованих кадрах у сфері публічного управління, розвиток сучасних підходів до професійного розвитку



персоналу органів публічної влади. Визначальним фактором ефективності реформування системи публічного управління є професіоналізм публічних службовців, і саме професіоналізація є необхідною складовою розвитку публічної служби в Україні.

**Ключові слова:** професіоналізм службовців у сфері публічного управління, успішна кар'єра, соціально орієнтована політика, динаміка професійного розвитку, публічні органи влади, культура праці службовців у сфері публічного управління, фактори успішної кар'єри, публічне управління, адміністративні послуги, взаємодія влади і суспільства, суспільно-політичний розвиток.

## **ПРОФЕСИОНАЛИЗМ СЛУЖАЩИХ В СФЕРЕ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ ОБЩЕСТВЕННО-ПОЛИТИЧЕСКИХ ПЕРЕМЕН**

**Аннотация.** Концентрируется внимание на рассмотрении тенденций профессионализма и карьерной динамики специалистов публичного управления. Определена проблематика организации государственной службы в условиях важных социально-политических изменений.

Акцентируется на необходимости улучшения функционирования органов государственно-публичной власти, сферы управления, социально-экономической и политической модернизации современной Украины.

Определены условия и факторы проведения целенаправленной государственной политики в различных сферах жизнедеятельности, особенно в сфере формирования профессионализма государственных служащих.

Отмечено, что основной среди тенденций и факторов реформирования публичного управления является ведущая роль государства.

Установлено, что ориентированная политика государства олицетворяет диалог власти и общества, направляет доверие и взаимодействие между государством, работодателями, социально-политическими институтами и отдельными гражданами.

Акцентируется внимание на важности активной государственной политики, направленной на совершенствование успешности карьеры государственного служащего, положительной динамики его профессионального развития — продвижения по службе, что связано с приобретением профессионализма, опыта, деловой активности, реализации личностного потенциала и достижением соответствующего статуса.

Доказано, что функционирование эффективной системы подготовки публичных служащих должно предусматривать современные подходы к обучению, соблюдению стандартов, а также формированию образовательного пространства для обеспечения образовательных потребностей публичных служащих в соответствии с квалификацией и видом деятельности.

Анализ показывает, что одним из центральных аспектов кадрового обеспечения публичного управления является поиск новых путей его реформирования. Результатом реализации новых направлений реформи-

вания должны стать как повышение эффективности публичной службы, публичного управления в целом, так и реализована потребность общества в квалифицированных кадрах в сфере публичного управления, развитие современных подходов к профессиональному развитию персонала органов публичной власти. Определяющим фактором эффективности реформирования системы публичного управления является профессионализм публичных служащих, и именно профессионализация является необходимой составляющей развития публичной службы в Украине.

**Ключевые слова:** профессионализм государственного служащего, успешная карьера, социально ориентированная политика, динамика профессионального развития, государственные органы власти, культура труда государственного служащего, факторы успешной карьеры, публичное управление, административные услуги, взаимодействие власти и общества, общественно-политическое развитие.

## **PROFESSIONALISM OF EMPLOYEES IN PUBLIC ADMINISTRATION IN THE CONDITIONS OF SOCIAL AND POLITICAL CHANGE**

**Abstract.** The article focuses on the consideration of the trends of professionalism and career dynamics of specialists in public administration. The problems of organization of public service in the conditions of general social and socio-political changes are defined.

The emphasis is on the need to improve the functioning of state-public authorities, improving the sphere of governance in the direction of socio-economic and political modernization of modern Ukraine.

The conditions and factors of carrying out of purposeful state policy in various spheres of vital activity, and especially in the field of formation of professionalism of employees in the field of public administration are determined.

It is noted that the main role among the tendencies and factors of reforming public administration is the leading role of the state. It is established that the oriented policy of the state embodies the dialogue of power and society, directs trust and interaction between the state, employers, social and political institutions and individual citizens.

The emphasis is on the importance of active state policy aimed at improving the career success of public administration employees, the positive dynamics of his professional development – career advancement, which is related to the acquisition of professionalism, experience, business activity, realization of personal potential and achievements of the corresponding status

It is proved that functioning of an effective system of preparation of public servants should include modern approaches to learning, adherence to standards, and the formation of educational space to meet the educational needs of public servants in accordance with qualifications and activities.

The analysis shows that one of the central aspects of the staffing of public administration is the search for new ways of reforming it. As a result of the implementation of new areas of reform, the effectiveness of the public service, pub-

lic administration as a whole, and the need of the society in qualified personnel in the field of public administration, as well as the development of modern approaches to the professional development of the staff of the public authorities should be realized. The determining factor in the effectiveness of reforming the public administration system is the professionalism of public servants, and the very professionalization is a necessary component of the development of public service in Ukraine.

**Keywords:** professionalism of employees in the sphere of public administration, successful career, socially oriented policy, dynamics of professional development, public authorities, staff culture in the field of public administration, factors of successful career, public administration, administrative services, interaction of authorities and society, socio-political development.

---

**Постановка проблеми.** Розвиток системи публічного управління в Україні відбувається в умовах динамічних змін. З одного боку — саме в умовах доволі складних соціально-політичних процесів, падіння економічного росту, введення воєнного стану на певній території країни, з іншого — в умовах організації системи публічної служби в Україні відповідно до європейських стандартів.

Прагнення українського суспільства до прогресивних перетворень на засадах європейських цінностей зумовлює передусім потребу в масштабному, своєчасному, адекватному та швидкому оновленні життєдіяльності країни у межах цілеспрямованого здійснення державно-управлінських реформ [1].

Стратегією державної кадрової політики України визначено основні напрямки кадрових реформ в усіх сферах суспільного життя, вагомим місце серед яких відводиться сфері державного управління, оскільки від професіоналізму кадрового потенціалу державного управління залежить конкурентоспроможність держави та

сталий соціально-економічний розвиток [2].

Існує загальнонаукова точка зору, що реформування публічного управління має концептуально відображати теоретичні засади якісних загальносуспільних змін з урахуванням сучасних завдань реалізації нової політики держави. Це зумовлює необхідність більш поглибленого доопрацювання теоретико-методологічних засад теорії та практики соціального та публічного управління, а також стратегічних завдань реалізації політики державного управління України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемам теоретичного осмислення інституту публічного управління, публічної служби приділяється увага з боку представників вітчизняної науки: В. Б. Авер'янова, Н. Т. Гончарук, С. Д. Дубенко, О. Д. Крупчана, В. Я. Малиновського, Т. В. Мотренка, Н. Р. Нижник, О. Ю. Оболенського, В. П. Тимощука, Є. С. Чернонога та ін. Їх плідні теоретичні напрацювання послужили вагомим підґрунтям для ознайом-

лення з вітчизняною специфікою публічної служби у системі публічного управління.

Враховуючи актуальність питання щодо підвищення ефективності публічного управління в умовах євроінтеграції, удосконалення кар'єрної динаміки службовців у сфері публічного управління у складних реаліях сьогодення, спробуємо змоделювати професіоналізм публічних службовців як умову ефективної діяльності органів публічної влади.

Зазначимо, що в теорії управління розроблено низку підходів, базуючись на яких можна по-різному структурувати проблемне поле публічного управління. Такі підходи містяться, зокрема, в роботах Г. Атаманчука, В. Афанасьєва, К. Кернс, С. Кравченка, О. Машкова, М. Мескона, Г. Райта, Т. Сааті, Ю. Сурміна, В. Цветкова та інших. Визначальним є те, що ефективність публічного управління тісно пов'язана з ефективністю кар'єрного росту тих, хто представляє державу.

На думку Н. Гончарук останнім часом досить гостро постало питання реформування публічної служби з метою підвищення професіоналізму і компетентності службовців у сфері публічного управління, підготовки висококваліфікованого персоналу [3, с. 167–180].

Н. Артеменко вважає, що професіоналізм публічного службовця – це основа його розвитку, що впливає на подальшу діяльність, яку він застосовує для здійснення соціально-економічних перетворень у суспільстві, політичних процесів в інтересах функціонування та розвитку держави [4, с. 76–79].

В розглянутих роботах вчених аналізується реформування публічної служби, вплив рівня освіти на професіоналізацію кадрів. Водночас недостатньо досліджені проблеми професіоналізму публічних службовців.

**Мета статті** полягає в обґрунтуванні сутності професіоналізму кадрів публічної служби, удосконалення кар'єрної динаміки службовців у сфері публічного управління, та визначення конструктивних змін у системі публічного управління, умов і факторів інноваційного розвитку суспільства.

**Виклад основного матеріалу.** Економічні та соціально-політичні перетворення пов'язані з акцентами до західного вибору зовнішньої політики, європейського вибору – тобто змінюються акценти управлінської діяльності й потребують формування нової управлінської еліти, здатної вирішувати як стратегічні завдання, так і проблеми соціально-економічного розвитку країни, а разом і цілі, пов'язані з інтеграцією України в Європейське співтовариство.

Разом з тим, ми стали свідками того, що організація системи публічної служби в Україні на сьогодні має недоліки, і в першу чергу, в питаннях просування по службі, досягнення високого рівня кваліфікації, мотивації публічних службовців.

Професіоналізм кадрів системи публічного управління складається з професіоналізму кожного працівника, але не дорівнює його сумі (кількості працюючих). Тобто кожен публічний службовець є професіоналом у галузі, де працює, але вся система публічного управління функціонує

не завжди ефективно, оскільки існує низка проблем: бюрократична тяганина, мають місце корупційні дії, складність вирішення питань соціально-економічного зростання, соціального захисту тощо [5].

Особливістю кар'єрної динаміки службовців у сфері публічного управління є те, що кандидат вступає на службу, займаючи нижчу посаду в чітко визначеній кар'єрній ієрархії. Зазвичай, прихід на публічну службу після певного навчання — це призначення на роботу. Кар'єрна модель потребує досить вузької професійної підготовки, а досвід роботи розглядається як найбільш важливий показник набуття кваліфікації [6].

Разом з тим практика свідчить, що ефективність публічного управління підтверджується ефективністю прийняття управлінських рішень і державно-управлінськими реформами.

Безумовно, що під процедурою прийняття управлінських рішень слід розуміти процес цілеспрямованого впливу суб'єкта публічного управління, що представляє державну владу у вигляді спеціально утворених органів та їх системи, на об'єкт управління, яким є все суспільство або його частина (посадові особи, котрі генерують управлінські ідеї, рішення), внаслідок чого задовольняються потреби держави і суспільства [7, с. 65].

Адміністративно-управлінське рішення державного органу переломлюється крізь призму людської поведінки, що проявляється в підготовці, прийнятті та його реалізації. Модифікація управлінських рішень безпосередньо пов'язана з професійністю публічного службовця, управ-

лінською культурою установи, організації, інституційного органу.

Додатково наведемо можливі варіанти етапів прийняття управлінських рішень, які перш за все полягають:

- У визначенні пріоритетних проблем і формуванні “порядку денного”.

- У розробці й розгляді альтернативних варіантів вирішення суспільних проблем.

- В остаточному виборі, формулюванні й легітимізації державного рішення.

- У реалізації та проведенні в політичну практику прийнятих державних рішень.

- У контролі за ходом здійснення рішення і “зворотному зв'язку” з його результатами.

Відома загальнонаукова точка зору, що публічне управління — це вид політико-адміністративної управлінської діяльності. Серед усіх питань, що стоять перед державою, головним є питання про кадри, передусім кадри керівників. Більшість вчених розглядають державне управління як інтегруючу функцію соціально-політичної та економічної діяльності. Існує думка про держуправління як самостійну систему суспільних відносин або вид специфічної діяльності. Однак усі науковці спільні в тому, що природа управління полягає в соціальній спрямованості [8, с. 390].

Управління в буквальному розумінні розпочинається тоді, коли в будь-яких взаємозв'язках, відносинах, явищах, процесах присутні свідомі інтерес і знання, цілі й воля, енергія і дія людини. Публічний службовець нерідко є генератором,

координатором і виконавцем управлінських рішень, а публічна служба є необхідним елементом усіх управлінських процесів у державі. Функції професійної публічної служби полягають не тільки в розв'язанні поточних організаційних питань, а насамперед в аналізі, оцінці й прогнозуванні соціально-економічних і політичних процесів; наданні керівництву країни (регіону) об'єктивної інформації про стан справ; оцінці альтернативних варіантів можливих рішень; наданні відповідних послуг політикам та ін. Основними функціями управлінського рішення є: спрямовуюча, забезпечувальна, організаційна, координуюча, стимулююча. Етапи підготовки управлінських рішень об'єднують: визначення цілей (сукупності поставлених завдань); збір і аналіз інформації про завдання, яке підлягає вирішенню; визначення, прогнозування розвитку ситуації і формування проблем; генерування можливих варіантів управлінських рішень; формування їх критеріїв і вибору.

Разом з тим слід звернути увагу на те, що поряд з ефективністю прийняття управлінських рішень спостерігається зниження професійності працівників управління, їх формальне ставлення до службових обов'язків. Причинами таких негараздів є порушення етики поведінки, зловживання владою посадовими особами, бюрократичні деформації владних повноважень. Ці та інші подібні проблеми висвітлюються у теоретичних дослідженнях науковців [9, с. 13].

Вважаємо, що потрібно створити певні умови, щоб управлінська елі-

та не стала повністю корумпованою. Зокрема, це свобода слова, можливість для ЗМІ обнародувати факти порушення демократичних норм та процедур, що забезпечить відкритість владних структур. Причому відкритість передбачає соціальний ліфт для найбільш здібних, талановитих представників з різних верств населення, а також — це зворотний зв'язок з громадськістю, яка залучається до прийняття управлінських рішень. Далі — потрібні плюралізм, вільна конкуренція перспективних еліт управлінських кадрів. На сьогодні система публічного управління потребує якісних змін, що визначаються законодавством, політичним керівництвом держави і професійністю службовців у сфері публічного управління, котрі втілюють політичні рішення в життя.

Велика кількість дослідників, які вивчали публічну службу, достатньо уваги приділяли бюрократичним концепціям функціонування та розвитку держави — і це зрозуміло, адже неможливо уявити державу без розвинутої бюрократичної системи. Разом з тим акцентуємо увагу на тому, що на відміну від бюрократії як об'єктивного явища суспільного життя, наявний на сьогодні гіпертрофований бюрократизм — це своєрідна соціальна хвороба, деструктивний, суспільно небезпечний процес, який призводить до зниження ефективності роботи будь-якої сфери та падіння рівня життя населення.

Бюрократизм у кінцевому рахунку розростається в систему бюрократичної влади, заснованої на сукупності формальних і неформальних зв'язків чиновництва з державою. Це



всесильний, замкнутий, діючий за законами ієрархії, твердий механізм влади, що стоїть над законом і волею членів суспільства. Ця влада перетворюється в самодостатню організацію, що функціонує, виходячи лише з власних інтересів [10].

Соціальні корені бюрократизму полягають в особливостях позиції цієї соціальної групи в суспільстві, в значній своєрідності їх праці. Як і будь-яка соціальна спільнота, керівники мають не тільки загальні з народом, своїм колективом, регіоном інтереси, а й свої специфічні. За певних умов можлива деформація всієї системи соціальних інтересів: створений для обслуговування суспільства, регіону і т. д. апарат втрачає суто службову роль, концентрує у своїх руках владні повноваження, використовує їх лише у своїх інтересах.

Ми обґрунтовуємо сутність професіоналізму кадрів публічної служби тим, що поповнення апарату публічного управління працівниками без достатньої фахової підготовки зумовлює помітний інтерес бюрократії до перенесення на себе значимих атрибутів своєї службової ролі.

Сьогодні особливо гостро стоїть двоєдине завдання: зберегти і зміцнити апарат управління, здатний до ефективної роботи, і водночас блокувати бюрократизм. Нарешті, необхідне суворе додержання законності, демократичних процедур. Громадянське суспільство не повинно при цьому втрачати контроль над політичною ситуацією в суспільстві й здоровий скептицизм стосовно будь-якої влади.

Відповідно, перед службовцями у сфері публічного управління по-

стають завдання вирішення проблем державного рівня: звільнення управлінських кадрів від бюрократизму, забезпечення гідного рівня життя людей, створення необхідних умов для становлення громадянського суспільства. На нашу думку, будь-які заходи суто економічного чи політичного характеру стають успішними лише за умов прозорого кар'єрного зростання фахівця, мобілізації морально-психологічного потенціалу як владних структур, так і громадянського суспільства, трансформації індивідуальної та суспільної свідомості.

В останній час доводиться констатувати, що на сучасному етапі широке розмаїття різних наукових напрямків і методів політичних досліджень спрямовано на процеси суспільних демократичних перетворень. У науковій літературі, присвяченій питанням конструктивних змін у системі публічного управління, кар'єрної динаміки службовців у сфері публічного управління та підготовці управлінських кадрів приділяється все більше уваги. Важливо зауважити, що однією з головних помилок сучасної державної політики є надмірна перевага технократизму над соціально спрямованою гуманітарною складовою.

Дослідження соціологічних концепцій дозволяє зрозуміти сутнісні проблеми у суспільстві, виявити фактори інноваційного розвитку реформування публічної служби. Дані соціологічних опитувань щодо кар'єрного настрою службовців у сфері публічного управління України розкривають сутність успішної кар'єри, досліджують умови і факто-

ри особистісно-професійних досягнень, доводять роль культури праці у побудові успішної кар'єри в системі публічної служби, висвітлюють причини дисгармонізації відносин підлеглого і керівника, виявляють проблеми, що виникають у процесі просування службовців у сфері публічного управління і т. ін. За результатами соціологічного дослідження "Молодь України-2018", 36,6 % молодих людей визнали "побудову кар'єри" як найбільш бажане досягнення у житті [11]. Вважаємо, що соціологічні виміри є необхідними засобами у підвищенні ефективності кар'єрного зростання, вдосконаленні системи державного управління, і спрямовуються на три головних напрямки: реформа структури управління; підвищення професійного рівня управлінських кадрів; визначення концептуальних засад адміністративного управління в умовах надскладних демократичних перетворень суспільства.

На наш погляд, для сучасного суспільства після виборів Президента України питання організаційної ефективності публічної служби є вкрай актуальними. Публічна служба не повинна підпорядковуватися вузькопартійним інтересам, служити окремим політичним лідерам. Натомість вона повинна служити інтересам народу, закону і забезпечувати загальнодержавні інтереси. Публічна служба не може бути високопрофесійною й ефективною, якщо буде служити амбіційним політикам і цілком перебувати під їхнім впливом.

В умовах європейського вибору адміністративно-публічний персонал публічної служби постійно зна-

ходиться у розвитку і визначається, крім політичних і економічних чинників, зростанням ролі науки в організації управління, використанням сучасних інформаційних технологій, що вимагає новітньої підготовки, формування нового типу кар'єрного росту службовців у сфері публічного управління.

Важливого значення набуває формування готовності управлінського персоналу до прийняття рішень в умовах демократизації суспільства. Тому підвищення особистої відповідальності та оновлення адміністративної культури позитивно позначиться на професійній орієнтації кадрів публічного управління.

Публічне управління охоплює людську особистість адміністратора, внутрішню організацію керівника, характерні особливості й поведінку службовців у сфері публічного управління; зв'язок адміністративної підсистеми з політичною системою [12]. Основою сучасної концепції удосконалення кар'єрної динаміки публічного службовця є управління кадрами публічної служби, що в свою чергу, звісно, уособлює зростаючу роль особистості, морально-психологічних якостей службовця у сфері публічного управління, знання його мотиваційних настанов, орієнтації на здобуття знань, вміння їх використовувати в професійній діяльності. Представники управлінської діяльності мають володіти високими фаховими здібностями, інноваційним мисленням, передбачливістю та підприємливістю [13, с. 72–81].

До найважливіших функцій управління кадровим персоналом слід віднести такі, як соціально-пси-

хологічна діагностика; аналіз та регулювання групових та особистих взаємовідносин, стосунків керівника та підлеглих, управління соціальними конфліктами та стресами; інформаційне забезпечення системи управління; управління зайнятістю; оцінка та добір кандидатів на вакантні посади; аналіз кадрового потенціалу та потреби у персоналі; планування та контроль ділової кар'єри; професійна та соціально-психологічна адаптація працівників; управління трудовою мотивацією; регулювання правових питань трудових стосунків тощо.

Таким чином, конструктивність змін у системі публічного управління, умов і факторів інноваційного розвитку суспільства безпосередньо перетинаються з функціями публічної служби, що є засобом реалізації державної політики в системі управління. Виконання функцій політики держави обумовлене конкретними суб'єктами в особі працівників публічної служби.

Однією з найактуальніших характеристик професіоналізму є публічний службовець, котрий вважається центральною фігурою в структурах управління. Сутність професіоналізму полягає у здатності керівника встановлювати і розвивати міжособистісні контакти, використовувати людські ресурси, діагностувати та оцінювати власні можливості щодо кар'єрного зростання.

З погляду М. Лукашевича “зміни, які відбулися в суспільстві, підвищують вимоги до управлінського персоналу, його професійності, навчання і перепідготовки”. Вчений вважає, що в управлінській літературі останніх років з'явилися видання по

теорії і практиці самоменеджменту, аналіз яких є корисним для кар'єрного зростання. Концепція і техніка самоменеджменту може бути використана для ділової кар'єри – тобто для “самооцінки ділових якостей як передумови досягнення успіху” [14, с. 220–225].

Таким чином, наукові підходи до розуміння сутності ділової кар'єри дозволяють визначити класифікацію державно-управлінських рішень, а також теоретичні передумови для розробки інтегративної концепції, орієнтованої на розкриття внутрішніх механізмів “кар'єрної динаміки” й ефективності поведінки публічного службовця. Публічна служба є організаційною силою суспільства, оскільки, сприяючи здійсненню управління державою, запобігає хаосу в країні. Очевидно, що ефективність публічного управління тісно пов'язана з ефективністю діяльності публічних службовців. На сьогодні потреба удосконалення професійної підготовки публічних службовців є доволі актуальною [15]. Саме професійна підготовка публічних службовців сприяє їх кар'єрному зростанню і розвитку професіоналізму. Саме завдяки цьому підвищується рівень професійної діяльності, досягається відповідність державно-управлінських рішень, бажаний статус, що передбачає успішно побудовану кар'єру, подолання викликів розвитку українського суспільства.

Створення нової ефективної системи публічної служби вимагає вдосконалення підходів до формування сучасного типу публічного службовця, для якого базовими є такі цінності, як самореалізація, по-

стійне підвищення кваліфікації, професійне вдосконалення, моральність тощо.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Відповідно до настанов службовця у сфері публічного управління в основі побудови його кар'єри лежить індивідуально усвідомлена позиція, що пов'язана з розумінням суспільно-політичної ситуації та вибором оптимальних шляхів професійного зростання й просування по службі.

Процеси розвитку держави та шляхи її виходу з кризи в першу чергу пов'язані з вирішенням проблем удосконалення суб'єкт-об'єктних відносин влади у внутрішньо-управлінському просторі й зовнішньополітичних відносинах.

Проведення державно-управлінських реформ є найзначнішою частиною проблемного поля суспільно-політичних змін і на сьогодні пов'язане з механізмами забезпечення адміністративно-публічного управління. Сектори механізму держави мають, крім загальних правових норм, особливу нормативно-правову базу, що регулює сферу публічного управління, долає невизначеність у постановці завдань.

У сучасній Україні пошук розв'язання цих проблем йде у напрямі розвитку демократизації та збереження державного (адміністративно-територіального) устрою, цілісності країни, боротьби із тотальною корупцією, зовнішньою агресією. Ми повинні розуміти, що, в межах здійснюваної професійної діяльності, на посади в органи публічної влади необхідно залучати талановитих людей з високими моральними якостями,

емоційно витривалих та професійно підготовлених.

Професіоналізм і кар'єрна динаміка службовців у сфері публічного управління, як і державна політика в цілому, повинні бути державними за своєю суттю, цілями, принципами. Першочергове місце серед цих вимог займає прозорість кар'єрного росту кращих, високоморальних особистостей, професіоналізм, вибір ефективних шляхів та засобів для перетворення нашої країни в прозору демократичну, соціальну, правову державу, в якій будуть забезпечені всі права і свободи громадян та гідні умови їх життя.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

---

1. *Бакуменко В., Попов С.* Парадигма інноваційного розвитку суспільства: сучасні концепції реформування публічного управління [Електронний ресурс]. Режим доступу: [http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo\\_1/edu\\_43/fail/4.pdf](http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/edu_43/fail/4.pdf)
2. *Жовнірчик Я. Ф.* (2017). Сучасна кадрова політика в органах державної влади та органах місцевого самоврядування [Електронний ресурс] // Інвестиції: практика та досвід. № 12. С. 102–107. Режим доступу : [http://www.investplan.com.ua/pdf/12\\_2017/21.pdf](http://www.investplan.com.ua/pdf/12_2017/21.pdf)
3. *Гончарук Н.* Планування й розвиток професійної кар'єри керівного персоналу у сфері державної служби / Наталія Гончарук // Актуал. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2006. Вип. 3 (25). С. 167–180.
4. *Артеменко Н.* Планування кар'єрного розвитку державного службовця / Н. Артеменко // Вісн. держ.

- служби України. 2008. № 3. С. 76–79.
5. *Слоньовський М. В.* Професіоналізм у системі публічного управління як основа розвитку кадрів публічної служби в Україні: методологічний аспект. Теорія та практика державного управління 1(60)/2018 [Електронний ресурс]. Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2018-1/doc/4/04.pdf>
  6. *Соколова Т. А.* Підвищення ефективності державної служби – як важливий чинник інноваційно-інвестиційного розвитку України [Електронний ресурс] / Т. А. Соколова. Режим доступу : <http://www.du.nauka.com.ua/?op=1&z=191>
  7. *Бакуменко В. Д., Усаченко Л. М., Червякова О. В.* Теоретичні засади державного управління : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко, Л. М. Усаченко, О. В. Червякова ; за заг. ред. Л. М. Усаченко. К. : ТОВ “НВП “Інтерсервіс”, 2013. 174 с.
  8. *Лазор О. Д.* Державна служба в Україні: навч. посіб. / О. Д. Лазор, О. Я. Лазор. К.: Дакор, КНТ, 2005. 472 с.
  9. Сучасний соціально-політичний та гуманітарний розвиток регіону : наук. розробка / авт. кол. : З. В. Балабаєва (наук. кер.), Б. Ю. Ростянов, І. Л. Росколотько та ін. К. : НАДУ, 2008. С. 13.
  10. Менеджерський словник: навч.-довід. вид. / укладач Г. О. Колесніков. К.: “ВД “Професіонал”, 2007. 11 с.
  11. Результати дослідження “Найкращий роботодавець”, проведене компанією ЕУ в Україні, 2017 [Електронний ресурс]. Режим доступу : <https://eba.com.ua/najkrashhi-robotodavtsi-2017-roku-shho-pryvablyuyedosvidchenyh-kandydativ>
  12. Політико-управлінська еліта. Проблеми становлення [Електронний ресурс]. Режим доступу : <https://slide-share.ru/1lekc-8-politiko-upravlinska-elita-problemistanovlennya-32297>
  13. *Крюков О. І.* Формування і зміна еліт в умовах демократизації системи влади / О. І. Крюков // Сучасне суспільство. 2014. Вип. 1. С. 72–81.
  14. *Лукашевич О. М.* Громадянськість дорослої особистості в контексті її громадянського розвитку / О. М. Лукашевич // Наук. вісн. Херсонського держ. ун-ту. Серія : Психологічні науки. 2014. Вип. 2 (1). С. 220–225.
  15. *Науменко Р. А.* Професійна компетентність державних службовців у контексті реформ в Україні [Електронний ресурс] / Р. А. Науменко, В. І. Тимцуник // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. 2015. № 2. Режим доступу : [www.nbu.gov.ua/UJRN/Tpdu\\_2015\\_2\\_7](http://www.nbu.gov.ua/UJRN/Tpdu_2015_2_7)

## REFERENCES

1. Bakumenko V., Popov S. (2015). Paradyhma innovatsiinoho rozvytku suspilstva: suchasni kontseptsii reformuvannia publicnogo upravlinnia [Paradigm of innovative society development: modern concepts of public administration reform]. *Efektynist Derzhavnogo Upravlinnia – Efficacy Public Administration*, 43, 21–28. Retrieved from [http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo\\_1/edu\\_43/fail/4.pdf](http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/edu_43/fail/4.pdf) [in Ukrainian].
2. Zhovnirchuk Ya. F. (2017). Suchasna kadrova polityka v orhanakh derzhavnoi vlady ta orhanakh mistsevoho samovriadvannia [Modern personnel policy in state authorities and local self government bodies]. *Investytsii: praktyka ta dosvid – Investments: practice and experience*, 12, 102–107. Retrieved from <http://www.invest->

- plan.com.ua/pdf/12\_2017/21.pdf [in Ukrainian].
3. Honcharuk N. (2006). Planuvannia y rozvytok profesiinoi kariery kerivnoho personalu u sferi derzhavnoi sluzhby [Planning and development of a professional career in management personnel in the field of civil service]. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia – Current issues of public administration*, 3 (25), 167–180 [in Ukrainian].
  4. Artemenko N. (2008). Planuvannia kariernoho rozvytku derzhavnoho sluzhbovtstva [Planning of career development of a civil servant]. *Visnyk derzhavnoi sluzhby Ukrainy – Bulletin of the Civil Service of Ukraine*, 3, 76–79 [in Ukrainian].
  5. Slonovskiy M. V. (2018). Profesionalizm u systemi publichnogo upravlinnia yak osnova rozvytku kadriv publichnoi sluzhby v Ukraini: metodolohichniy aspekt [Professionalism in the system of public administration as the basis for the development of public service personnel in Ukraine: methodological aspect]. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia – Theory and Practice of Public Administration*, 1 (60), 1–7. Retrieved from <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2018-1/doc/4/04.pdf> [in Ukrainian].
  6. Sokolova T. A. (2010). Pidvyshchennia efektyvnosti derzhavnoi sluzhby – yak vazhlyvyi chynnyk innovatsiino-investytsiinoho rozvytku Ukrainy [Increasing the efficiency of the civil service as an important factor in the innovation and investment development of Ukraine]. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok – Public administration: improvement and development*, 9. Retrieved from <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=191> [in Ukrainian].
  7. Bakumenko V. D., Usachenko L. M., Cherviakov O. V. (2013). *Teoretychni zasady derzhavnoho upravlinnia [Theoretical Principles of Public Administration]*. Kyiv: TOV “NVP “Interservis” [in Ukrainian].
  8. Lazor O. D., Lazor O. Ya. (2005). *Derzhavna sluzhba v Ukraini [Civil Service in Ukraine]*. Kyiv: Dakor, KNT [in Ukrainian].
  9. Balabaieva Z. V., Rostiianov B. Yu., Roskolotko I. L., et. al. (2008). *Suchasnyi sotsialno-politychnyi ta humanitarnyi roz vytok rehionu [Modern socio-political and humanitarian development of the region]*. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
  10. Kolesnikov H. O. (Eds.). (2007). *Menedzherskyi slovnyk [Managerial Dictionary]*. Kyiv: “VD “Profesional” [in Ukrainian].
  11. Rezultaty doslidzhennia “Naikrashchy robotodavets”, provedene kompaniieiu EY v Ukraini, 2017 [Results of the research “The Best Employer”, conducted by EY in Ukraine, 2017]. (2018). *eba.com.ua*. Retrieved from <https://eba.com.ua/najkrashhi-robotodavtsi-2017-roku-shho-pryvably-uye-dosvidchenyh-kandydativ> [in Ukrainian].
  12. Polityko-upravlinska elita. Problemy stanovlennia [Political and management elite. Problems of formation]. (n.d.). *slide-share.ru*. Retrieved from <https://slide-share.ru/1lekc-8-politiko-upravlinska-elita-problemi-stanovlennya-32297> [in Ukrainian].
  13. Kriukov O. I. (2014). Formuvannia i zmin elit v umovakh demokratyzatsii systemy vlady [Formation and change of elites in the conditions of democratization of the system of power]. *Suchasne susp-vo – Modern Society*, 1, 72–81 [in Ukrainian].
  14. Lukashevych O. M. (2014). Hromadianskist dorosloi osobystosti v konteksti yii hromadianskoho rozvytku [Citizenship of the adult person in the context of their civil develop-



- ment]. *Naukovyi visnyk Khersonskoho derzhavnogo universytetu. Seriya : Psykholohichni nauky – Scientific Bulletin of the Kherson State University. Series: Psychological Sciences*, 2 (1), 220–225 [in Ukrainian].
15. Naumenko R. A., Tymtsunyk V. I. (2015). Profesiina kompetentnist derzhavnykh sluzhbovtiv u konteksti reform v Ukraini [Professional competence of civil servants in the context of reforms in Ukraine]. *Teoriia ta praktyka derzhavnogo upravlinnia i mistsevoho samovriaduvannia – Theory and practice of state administration and local self-government*, 2. Retrieved from [www.nbu.gov.ua/UJRN/Tpdu\\_2015\\_2\\_7](http://www.nbu.gov.ua/UJRN/Tpdu_2015_2_7) [in Ukrainian].

## Умови публікації у збірнику “ПУБЛІЧНЕ УРЯДУВАННЯ”

З метою перевірки дотримання вимог до оформлення наукової статті Міністерства освіти і науки України та науково-метричної бази даних “Scopus” вона, в обов’язковому порядку, проходить процедуру попереднього розгляду, яка включає: процедури внутрішнього, зовнішнього експертного рецензувань та перевірку на дотримання правил видавничої етики.

Стаття, Заява, Відомості про автора(ів), фото та квитанція про оплату за переклад статті на англійську мову надсилаються на e-mail адресу: [irina\\_pravo@ukr.net](mailto:irina_pravo@ukr.net). Зразки Заяви та Відомостей про автора(ів) можна завантажити за посиланнями: Заява, Відомості.

З метою включення збірника “Публічне урядування” до таких авторитетних світових наукометричних, бібліографічних та реферативних баз, як SciVerse Scopus та Web of Science, збірник видається двома мовами (оригіналом, англійською). У друкованому варіанті – англійською мовою, в електронному – українською мовою (розміщується на сайті громадської наукової організації “Всеукраїнська асамблея докторів наук з державного управління” <http://vadnd.org.ua/ua/collection/>). За умови подання статті до збірника двома мовами – публікація статті безкоштовна, а у разі відсутності англійського перекладу – коштуватиме автору 85 грн за 2000 знаків з метою її професійного перекладу на англійську мову. Редакція залишає за собою право редагування статей. Сума та реквізити за оплату перекладу статті на англійську мову будуть надіслані автору(ам) тільки після того, коли стаття буде відредагована редакцією збірника.

Обов’язковою умовою для публікації статті у збірнику є зазначення кожним автором у Відомостях про авторів персональних номерів у системі ORCID (<https://orcid.org/register>) та Web of Science Reseracher ID (<http://www.researcherid.com/SelfRegistration.action>).

Назва файла з електронною версією статті має обов’язково містити прізвище та ім’я автора. Стаття друкується з фотокарткою автора, яку необхідно надіслати до редакції окремим файлом в електронному вигляді (у форматі зображення .jpg) гарної якості, можна неформальну (бажано документальне або в офісі), обсягом не менш як 800 Кб, розміром 10×12 см.

Пріоритет надається публікаціям іноземних авторів та публікаціям англійською мовою.  
*Вимоги до наукової статті та її оформлення:*

стаття має бути написана на актуальну тему, містити результати глибокого наукового дослідження та обґрунтування отриманих наукових результатів відповідно до мети статті.

*Структура наукової статті (згідно з вимогами ВАКУ):*

- індекс УДК у верхньому лівому кутку листа (Times New Roman, 14 пт., курсив);
- порожній рядок (Times New Roman, 14 пт.);
- ПІБ автора (співавторів, не більше трьох), науковий ступінь, учене звання, посада, місце роботи, адреса місця роботи із зазначенням поштового індексу, e-mail автора, контактний телефон, по ширині, мовою статті (Times New Roman, 14 пт.);
- ORCID у нижньому правому кутку листа (Times New Roman, 14 пт., курсив);
- порожній рядок (Times New Roman, 14 пт.);
- назва статті – великими літерами, по центру, мовою статті (Times New Roman, 14 пт., жирний). Назва статті подається без використання вузькоспеціалізованих скорочень, крапка в кінці назви не ставиться;
- порожній рядок (Times New Roman, 14 пт.);
- анотація структурована (1800–2000 знаків) мовою статті (Times New Roman, 14 пт.);
- порожній рядок (Times New Roman, 14 пт.);
- ключові слова (3–10 слів) мовою статті (Times New Roman, 14 пт.).

*Зазначена інформація подається окремими блоками українською, російською та англійською мовами перед статтею:*

- порожній рядок (Times New Roman, 14 пт., жирний);
- постановка проблеми (Times New Roman, 14 пт., жирний);
- аналіз останніх досліджень та публікацій (Times New Roman, 14 пт., жирний);
- формулювання цілей (мети) статті (Times New Roman, 14 пт., жирний);
- виклад основного матеріалу (Times New Roman, 14 пт., жирний);
- висновки і перспективи подальших досліджень (Times New Roman, 14 пт., жирний);
- список використаних джерел (Times New Roman, 14 пт., жирний).

*Оформлення наукової статті:*

- усі статистичні дані мають бути підкріплені посиланнями на джерела;
- усі цитати мають закінчуватися посиланнями на джерела;
- посилання на підручники та науково-популярну літературу є небажаними;
- посилання на власні публікації є небажаними і допускаються лише в разі нагальної потреби;
- посилання на наш журнал “із ввічливості” є також небажаними та не прискорюють процес прийняття статті у друк у жодному разі;
- вторинне цитування не дозволяється! Якщо Ви цитуєте Ф. Котлера, то посилання має бути саме на нього, а не на автора, який читав Котлера;
- у формулах використовуються тільки загальноприйняті символи;
- у формулах — лише найрозповсюдженіші символи зі стандартного набору;
- таблиці мають бути пронумеровані, кожна повинна мати назву;
- у тексті загальноприйняті і ті, що часто зустрічаються, терміни слід подавати абрєвіатурою (перший раз обов’язково розшифрувати);
- усі рисунки та графіки мають бути пронумеровані та мати назву;
- формат А4, гарнітура “Times New Roman”, кегель № 14, міжрядковий інтервал 1,5; параметри сторінки (береги) — 2 см з усіх боків;
- мінімальний розмір статті — 8 тис. друкованих знаків з пробілами, максимальний — 34 тис. (оптимальний розмір статті — 20–24 тис. друкованих знаків);
- при побудові графіків майте на увазі, що журнал є чорно-білим.

*Оформлення списку літератури:*

1. Літературні джерела, що цитуються, мають бути пронумеровані відповідно до порядку звертання до них у тексті. Посилання на джерело подається у квадратних дужках, наприклад: “... відомо з [4] ...” або “... розглянуто у [4, с. 203] ...”.

2. Список літератури наводиться наприкінці статті відповідно до порядку звернення по тексту на мові оригіналу та згідно з ДСТУ ГОСТ 7.1:2006 “Система стандартів з інформації, бібліотечної та видавничої справи. Бібліографічний запис. Бібліографічний опис. Загальні вимоги та правила складання”.

3. Список літератури англійською мовою має бути оформлений за міжнародним бібліографічним стандартом АРА (<http://www.bibme.org/citation-guide/ara/>). Якщо наукова праця написана мовою, що використовує кириличний алфавіт, то її бібліографічний опис необхідно транслітерувати латинськими літерами. Після назви праці латинськими літерами зазначається переклад англійською мовою у дужках. За необхідності можливе надання послуги з оформлення списку літератури англійською мовою. Вартість послуги — 8 грн за 1 джерело.

Стаття приймається на розгляд та передається на внутрішню рецензію тільки за наявності повного пакета документів та повних авторських даних. Редакція лишає за собою право на незначне редагування та скорочення, зберігаючи при тому головні висновки та авторську стилістику. Позиція редакції може не співпадати з думкою індивідуального автора, висловленою у статті. Усі статті розміщуються на платній основі. Середній час очікування публікації (від дня подачі до дня публікації) — в середньому 3–6 місяців (залежно від сезонного навантаження). Статті авторів, які мають заборгованість, приймаються лише після погашення заборгованості.

Наукове видання

# **ПУБЛІЧНЕ УРЯДУВАННЯ**

*№ 5 (20) – грудень 2019*

Підп. до друку 14.01.20. Формат 70×100<sup>1</sup>/<sub>16</sub>.  
Ум. друк. арк. 20,98. Обл.-вид. арк. 16,51.  
Наклад 300 пр.