

ISSN 2414-5858 (Print)  
ISSN 2414-5866 (Online)

**НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ**

**ВІСНИК НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ  
ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ**

**Серія "Державне управління"**

**Збірник наукових праць**

**Випуск 1 (6)**

**Харків 2017**

## РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ:

ISSN 2414-5858 (Print)

ISSN 2414-5866 (Online)

**Голова редакційної ради** – Садковий В.П., д-р. наук держ. упр., проф.

**Головний редактор** – Домбровська С.М., д-р. наук держ. упр., проф.

**Заступник головного редактора** – Майстро С.В., д-р. наук держ. упр., проф.

**Відповідальний секретар** – Помаза-Пономаренко А.Л., канд. наук держ. упр.

### Члени редакційної колегії:

Дегтяр А.О., д-р. наук держ. упр., проф.

Древаль Ю.Д., д-р. наук держ. упр., проф.

Іваницька О.М., д-р. наук держ. упр., проф.

Куц Ю.О., д-р. наук держ. упр., проф.

Мельниченко О.А., д-р. наук держ. упр., проф.

Маліков В.В., д-р. наук держ. упр., проф.

Мороз В.М., д-р. наук держ. упр., доц.

Ромін А.В., д-р. наук держ. упр., доц.

Рябініна О.В., д-р. філос. наук, проф.

Скориніна-Погребна О.В., д-р. соціол. наук, проф.

Чернов С.І., д-р. наук держ. упр., доц.

Чубари Томаш, канд. наук держ. упр. (Польща)

Урбанек Анджей, д-р. габіліт., проф. (Польща)

### Засновник:

*Національний університет*

*цивільного захисту України*

Свідоцтво Державної реєстраційної служби

України про державну реєстрацію

друкованого засобу масової інформації

Серія КВ № 21020-10820р від 15.10.2014 р.

Вісник НУЦЗ України включено до переліку наукових фахових видань МОН України з державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України № 747 від 13.07.2015 р.).

УДК 351

ББК 67.99(2)116

Ф 43

*Друкується за рішенням вченої ради Національного університету цивільного захисту України*

*Протокол № 9 від 20 квітня 2017 р.*

**Вісник Національного університету цивільного захисту України** : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во НУЦЗУ, 2017. – Вип. 1 (6). – 434 с. – (Серія "Державне управління").

У статтях наукового збірника, згрупованих у тематичні розділи, висвітлено проблеми розвитку системи державного регулювання економічних і соціальних процесів, а також реагування на надзвичайні ситуації.

Для науковців, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, а також усіх, хто цікавиться сучасними проблемами державного управління.

The articles of the scientific journal are grouped in thematic sections; the problems of the state regulation system of economic and social processes are enlightened, as well as response to emergencies.

For scientists, civil servants, local government officials, and anyone who is interested in modern problems of public administration.

У 2016 році Вісник Національного університету цивільного захисту України включено до міжнародної бібліографічної бази даних *RePEc* (США) і міжнародної наукометричної бази даних *Index Copernicus* (Польща).

© НУЦЗУ, 2017

УДК 364.2

*Дегтяр О. А., д.держ.упр., ХНУМГ ім. А.Н. Бекетова, м. Харків  
Непомнящий О. М., д.держ.упр., МАУП, м. Київ*

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

*Nepomnyashchyy O., Doctor in Public Administration, Full Professor of the  
Department of Public Administration, Interregional Academy of Personnel  
Management, Kyiv*

## НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАСОБІВ УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНИМ РИЗИКОМ

### THE DIRECTIONS OF IMPROVEMENT OF FUNDS MANAGEMENT OF SOCIAL RISK

*В статті наводиться узагальнений аналіз підходів до визначення поняття «соціальний ризик». Визначено, що найважливішим фактором виникнення та накопичення соціального ризику є модернізаційні та трансформаційні процеси в сучасному суспільстві. Також запропоновано напрями удосконалення засобів управління соціальним ризиком.*

**Ключові слова:** *соціальний ризик, управління ризиками, суспільство, держава, особистість, соціальна політика, рівень ризику, суспільство ризику.*

*The article provides a generalized analysis of approaches to the definition of "social risk". Determined that a critical factor in the emergence and accumulation of social risk are the modernization and transformation processes in modern society. Also suggested ways of improving methods of management of social risk.*

**Key words:** *social risk, risk management, society, state, personality, social policy, risk, risk society.*

**Постановка проблеми.** Процеси державного будівництва та управління відбуваються в умовах активних соціально-економічних перетворень. Ситуація ускладнюється великою кількістю надзвичайних ситуацій політичного, екологічного, техногенного та інших характерів. Будь-які зміни тягнуть за собою різні наслідки, пов'язані з ризиками. Таким чином в сучасному українському суспільстві, відбуваються структурні і функціональні зміни, зростає кількість соціальних ризиків. Нестійкість і невизначеність суспільства, а також прискорення соціальних змін призвели до соціального напруження та схильності людей до соціально-

го ризику. Це сприяє зростанню інтересу до вивчення соціальних ризиків.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми управління ризиками, а також питання систематизації, структурування і методології аналізу соціальних ризиків висвітлюються в працях багатьох відомих українських та зарубіжних учених, зокрема У. Бек [1], В. Вітлінський [2], А. Вілдавскі [3], Е. Гіденс [4], О. Грішнова [5], К. Дейк [3], М. Дуглас [6], В. Зубков [7], С. Корецька [8] Е. Лібанова [9], Н. Луман [10], О. Новікова [11], О. Осауленко [12], С. Синчук [12] та ін. Незважаючи на свою значимість і актуальність проблема соціальної безпеки залишається теоретично мало розробленою. Існують різні підходи до поняття «соціальний ризик», але на сьогоднішній день не сформовано однозначний категоріальний апарат; відсутня єдина класифікація факторів і показників соціального ризику; немає уніфікованої методики оцінки соціальних ризиків.

**Постановка завдання.** Ціллю даної статті є визначення теоретико-методологічних основ управління соціальним ризиком, та надання пропозицій з удосконалення засобів управління даним процесом.

**Виклад основного матеріалу.** У наукових публікаціях та навчально-методичних розробках розкриття категорії «соціальний ризик» дається в ряді робіт. Так, В. Вітлінський пропонує наступне визначення соціального ризику, як виникнення ситуації з невизначеністю, заснованою на дихотомії реальної дійсності і можливості: як імовірності настання об'єктивно несприятливих наслідків для соціальних факторів (індивідуальних або колективних), так і ймовірності отримання вигоди і благ, що суб'єктивно сприймаються факторами в контексті певних ціннісних координат, на основі чого здійснюється вибір альтернативи дії [2, с. 54]. О. Новікова визначає соціальний ризик як ризик, об'єктом якого є соціальні права і (або) соціальні гарантії [11, с. 34].

У теорії «суспільства ризику» У. Бек стверджує, що в процесі розвитку сучасне індустріальне суспільство, характеризується розподілом благ, поступово витісняється «суспільством ризику», відмінною рисою якого є виробництво та споживання ризиків. На думку У. Бека, «суспільство ризику» починає формуватися тоді, коли ризики, вироблені індустріальним суспільством, починають виходити з-під контролю соціальних інститутів, що забезпечують безпеку індустріального суспільства, і домінувати в публічному та індивідуальному дискурсах [1, с. 24]. Автор указує на те, що соціальні ризики не одноразові акти, а процеси, що мають певні фази: поширення і споживання ризику. Остання фаза – фаза споживання ризику – призводить до його накопичення і зростання. Отже, концентрація ризику веде до «ефекту бумерангу», тобто народжується зворотний зв'язок, і споживання ризику стає одночасно його початком і виробництвом.

Визначаючи соціальні особливості ризику, У. Бек говорить про те, що ризики стають незліченими, неконтрольованими і латентними. Ризики не можуть бути сприйняті органами відчуттів людини і піддані математичній калькуляції. Такі ризики сприймаються та осмислюються людьми тільки через знання. На думку У. Бека, все суспільство розділене на експертів ризику і не експертів. Експерти ризику – це посередники між наукою і громадськістю, наприклад, засоби масової інформації, які впливають на готовність населення сприймати певне явище

як ризик. Важливо відзначити, що деякі загрози спеціально акцентуються на увазі громадськості для того, щоб відволікти від іншого ризику. Не експертами є люди – жертви різних катастроф, наприклад, екологічних, які виявляються в залежності від оцінок експертів. Жертви стають некомпетентними у справі, що стосується їх власного життя. Вони втрачають значну частину суверенного знання. Шкідливе, приховує у собі загрозу, вороже причаїлося всюди, але судити про шкідливість і корисність самі вони не в змозі і тому змушені користуватися гіпотезами, методами і контроверзами сторонніх виробників знань» [1, с. 25].

Концепція ризику британського соціолога Е. Гіденса також відноситься до постмодерністичного підходу вивчення соціальних ризиків. На думку Е. Гіденса, ризик є процесом модернізації і активізується процесами глобалізації [там само, с. 21]. Е. Гіденс вважає, що вторгнення абстрактних систем, таких як інформація, грошові системи, поділ праці, комунальні послуги, засоби метеорологічного моніторингу і т. д., разом з динамічною природою знання означає, що свідомість ризику проникає в діяльність практично кожної людини. Дослідження ризику і оцінки ризику – один із способів «колонізації майбутнього», а це значить, що весь світ майбутніх подій відкритий для перетворення людьми в тих межах, які, наскільки це можливо, встановлюються в результаті оцінки ризиків [4, с. 22].

Е. Гіденс розглядає ризик у тісному взаємозв'язку з таким поняттям як довіра. Е. Гіденс вважає, що соціальна дія, яка завжди ризикогенна, виникає в результаті прийняття рішення, заснованого на довірі до соціальної системи. Довіра – це умова для зниження або мінімізації ризику. Таким чином, відсутність довіри може призвести до деструктивних наслідків для соціальної системи [там само, с. 23].

Поведінковий підхід до вивчення соціального ризику розглядається в роботах німецького соціолога Н. Лумана. У своїй роботі «Поняття ризику» Н. Луман розглядає онтологічні підстави у вивченні ризику і, на його думку, поняття ризику ставить під питання раціональну природу діяльності людини. Н. Луман говорить про те, що ризик є основною рисою соціальної дійсності, де вибір дії – вибір з множини альтернатив – є невизначеність майбутнього. Таким чином, Н. Луман стверджує, що немає поведінки, вільної від ризику [10, с. 51].

Особливу увагу Н. Луман приділяв проблемі попередження ризику. Під попередженням Н. Луман розуміє підготовку до невизначених майбутніх збитків, будь то зменшення ймовірності збитків або зменшення їх розмірів [там само, с. 52]. Отже, попередження можливо практикувати і в разі небезпеки, і у випадку ризику.

Н. Луман предметно розглядає особливості ризиків в різних сферах суспільства (політичній, економічній і технічній), а також ризик в організації.

М. Дуглас вважає, що досліджувати ризик необхідно з точки зору колективних культурних уявлень і очікувань. Вивчаючи ризик, М. Дуглас говорить про те, що у суспільстві виділяється культурне середовище ризику, в яке втягуються індивіди, що утворюють групи ризику. Ці групи ризику є джерелом ризику. Представники одних груп ризику сприймаються іншими членами суспільства як не схожі на них самих. М. Дуглас вважає, що за допомогою ризику можна встановлювати і підтримувати соціокультурні бар'єри між членами суспільства, тим са-

ним регулюючи процеси соціальної інтеграції [6, с. 41].

А. Вілдавські і К. Дейк представляють кілька інших теорій сприйняття ризику: теорія знання, теорія особистості, економічна теорія, політична теорія, теорія культури. В основі знання теорії лежить уявлення про те, що люди сприймають технології як небезпечні, тому що вони знають про їх небезпеку. У теорії особистості автори акцентують увагу на тому, що деякі індивіди люблять ризикувати і йдуть на ризик, інші бояться ризику і намагаються його уникати. В економічній теорії наводиться розрізнення відношення до ризику по добробуту індивідів: багаті люди більш охоче йдуть на ризик, пов'язаний з технікою, тому, що вони отримують більше вигод від цього і якимось захищені від шкідливих наслідків. Бідні ж, навпаки, відчують прямо протилежні почуття. В політичній теорії ризик розглядається як боротьба інтересів. В теорії культури А. Вилдавски і К. Дейк розглядають індивідів як активних організаторів власного сприйняття. Тут індивіди вибірково підходять до ризику та їх переваги пов'язані з культурними забобонами, тобто світоглядом або ідеологією, цінностями, віруваннями [3, с. 31].

На нашу думку, вдосконалення практики фінансування соціальної сфери необхідно починати з відпрацювання теоретичних позицій в цій області. Єдине, що може об'єднати різні теоретичні позиції в області економіки, соціальної сфери, – це предмет діяльності, який являє собою матеріальний захист громадян від негативного впливу соціальних ризиків. У зв'язку з цим соціальним ризиком є об'єктивна ймовірна подія у житті суспільства, що порушує усталені для громадян країни суспільні зв'язки і тягне за собою зміну їх матеріального (у бік зниження) або соціального становища. До соціальних ризиків відносять всі несприятливі події в житті людей, що випливають з усталених форм суспільних відносин. Яскравими прикладами їх можна вважати старість і безробіття як причини втрати трудового доходу і зниження усталеного для даних громадян рівня особистих доходів; народження дитини та інвалідність як джерела виникнення додаткових витрат по відношенню до усталеного в суспільстві рівня особистих витрат (на догляд за дитиною і на ліки), що вимагають їх компенсації, і т. п. Хоча окремі події в житті людини з фізіологічних позицій і розцінюються як позитивні: старість (як довголіття людини), народження дитини, однак з економічних позицій ці події є додатковим матеріальним тягарем і в повній мірі відносяться до категорії соціального ризику.

Внаслідок цього оцінку економічних основ соціальної сфери слід проводити виходячи з аналізу процесів, що відбуваються у сфері управління соціальними ризиками. Наша позиція спирається на розгляд притаманних ризик-менеджменту способів управління ризиками, які застосовуються в тому числі і при управлінні таким специфічним та важливим об'єктом, як соціальний ризик.

1. Попередження ризику – усунення дії соціального ризику за рахунок збереження трудового доходу при реалізації страхового випадку. Даний спосіб управління соціальним ризиком прийнятний у розвиненій соціальній державі з високим рівнем добробуту громадян, що мають такий дохід, який зможе покрити будь-який матеріальний збиток від настання несприятливих умов, пов'язаних з даним соціальним ризиком.

2. Ігнорування ризику – відмова від будь-яких способів зниження впливу збитку від реалізації ризику. Свідома відмова від будь-яких цілеспрямованих дій держави по підтримці своїх громадян в період реалізації в їх житті соціального ризику характерний для країн раннього періоду цивілізації, що практично не має місця в сучасних розвинутих державах.

3. Поглинання ризику – пряме покриття суспільством матеріального збитку потерпілих громадян, коли держава забезпечує матеріальне існування своїх громадян, що дозволяє класифікувати даний спосіб управління соціальним ризиком як соціальне забезпечення. Соціальне забезпечення являє собою систему фінансування соціальної сфери за рахунок прямих асигнувань з державних і недержавних джерел. Характерною рисою механізму соціального забезпечення є те, що він базується на безеквівалентності відносин між надавачем та отримувачем соціальної допомоги.

4. Розподіл ризику – розкладка імовірнісної шкоди у просторі (між усіма членами суспільства) і в часі за допомогою механізму соціального страхування. Соціальне страхування – це сукупність особливих замкнених перерозподільчих відносин між усіма громадянами країни з приводу формування за рахунок грошових внесків цільових соціальних страхових фондів, призначених для фінансування заходів по покриттю шкоди, що виникла внаслідок реалізації соціального ризику. Система соціального страхування передбачає еквівалентність фінансових відносин між надавачем та отримувачем соціальної допомоги, так як являє собою повернення зі страхових соціальних фондів громадянам частини заробітку, раніше у них вилученого. Тобто пенсіонер по старості через механізм соціального страхування отримує у вигляді пенсії частину свого заробітку, утримувану в нього протягом усього періоду трудової діяльності.

Розглядаючи перераховані способи управління соціальним ризиком, бачимо, що перші два являють собою непрямі методи державного управління соціальними процесами в суспільстві – небудь проведення активної соціальної політики, або дистанціювання від неї, тоді як третій і четвертий є прямими методами державної соціальної підтримки населення, що передбачають певні соціальні заходи, які слід об'єднати поняттям соціального захисту населення. Дане розмежування способів управління соціальним ризиком викликає специфічні підходи в економічній науці до їх оцінки. Якщо непрямі методи державного управління соціальними процесами в суспільстві сприймаються досить однозначно і не вимагають глибокого аналізу, то прямі методи фінансування суспільством соціальної сфери сприймаються неоднозначно. В економічній літературі нерідко відбувається їх змішування.

У сучасному суспільстві повсякденною практикою, індивідуальної і групової поведінки стає терпіння як спосіб економії та накопичення життєвого ресурсу [5, с. 53]. Однак, терпіння як економія креативних ресурсів (життєзабезпечення, самовизначення), як правило, супроводжується накопиченням негативних ресурсів (стресу, страхів, фобій та інших сил саморуйнування особистості або групи). Іншими словами, потенційно терпіння є процесом накопичення ризиків, які можуть бути спрямовані як всередину (психічне захворювання, аномія, суїцид), так

і зовні – на суспільство або інших людей (агресія) [8, с. 41].

У ХХ ст. однією з основних філософських передумов стає переконання у можливості впливу на майбутнє в бік зниження потенційних небезпек і «управління» ризиком. На основі цієї концепції проблема оцінки соціальних ризиків як особливого типу ризиків та управління ними набуває самостійне теоретичне і прикладне значення як важлива складова частина теорії і практики управління.

Неконтрольоване прискорення соціальних змін, що викликається нерівномірністю розвитку, нездатністю правлячої еліти і суспільства оволодіти темпом змін, таять у собі ризик дестабілізації і розпаду громадського порядку. Соціальні зміни піддаються контролю до тих пір, поки порушені ними люди здатні осмислити й витлумачити зміни в позитивному дусі, надати їм позитивний сенс. Моделювання соціальних процесів неможливо без комплексних досліджень виникнення, поширення і можливостей управління соціальними ризиками. У зв'язку з цим на перший план виходить необхідність розробки системного підходу до визначення соціальних ризиків [9, с. 64].

Стосовно соціальних ризиків найважливішим фактором виникнення та накопичення є модернізаційні та трансформаційні процеси в сучасному суспільстві. Характер ризиків у мінливому суспільстві визначається характером цих змін. Так, на початковому етапі вітчизняних реформ вважалося, що всі політичні та економічні інституційні зміни – позитивний напрям розвитку. Їх соціальні наслідки оцінювалися лише як важкий, але неминучий етап процесу неминучих історичних змін. Помилковість такого підходу в процесі управління призвела до серйозних проблем у соціальній організації суспільства, стала серйозною перешкодою на шляху його реформування.

Незважаючи на те, що в процесі змін переслідується одна блага ціль – підвищення життєздатності суспільства, зростання ефективності управління і процесів відтворення (в широкому розумінні), нелінійний і різноспрямований характер трансформації, в результаті якої суспільство втрачає традиційні орієнтири і не встигає формувати нові норми та алгоритми поведінки, призводить до прискореного виробництва та розповсюдження ризиків, обумовлених реакцією суспільства на спостережувані зміни, а також невідповідністю реально одержуваних результатів наявними очікуванням [12, с. 26].

У результаті тривалого періоду трансформації втрачається основа суспільної злагоди, бо немає спільної мети, заради досягнення якої ця згода необхідна. Отже, зменшується «запас міцності», що дозволяв протистояти негативним впливам.

Тривалий період трансформації, що включає багаторазову зміну напрямку і темпу суспільних перетворень, призводить до руйнування суспільства, втрату суспільством здатності до розвитку. Основними цілями в результаті такого руйнування суспільства стає забезпечення безпеки, створення все більш складних захисних систем. Продуктивних ресурсів суспільства виявляється недостатньо для виробництва благ. Суть зміни полягає в тому, що «логіка виробництва багатства» сьогодні поступається «логіці виробництва ризику». Таким чином сучасне суспільство стає, за визначенням У. Бека, «суспільством ризику».

На підставі вищевказаного можливо виділити такі загальні характеристи-



ки соціального ризику:

1. Соціальні ризики не є наслідком причин, зумовлених природними або технологічними процесами, а також індивідуальними біологічними і поведінковими особливостями окремих індивідів.

2. Соціальний ризик – це передусім імовірність настання несприятливих наслідків, обумовлена різноспрямованістю і несинхронізованістю поведінки суб'єктів (групи) ризику конкретного соціально-культурного простору, в який суб'єкти (група) інтегровані.

3. Соціальний ризик розглядається у зв'язку з соціальними змінами, як результат невідповідності дій суб'єкта і об'єкта ризику змін соціального середовища.

4. Використовуючи запропоновану В. Зубковим [7, с. 53] класифікацію, соціальні ризики можна віднести до ризиків другого порядку, що є комплексним результатом безлічі різних дій соціальних суб'єктів і торкаються функціонування всього суспільства або окремих його інститутів.

**Висновки.** Узагальнюючи наведені характеристики можна визначити «соціальний ризик» як особливий різновид ризику, де суб'єктом та об'єктом ризику є індивід, певна соціальна група або суспільство, ймовірність настання негативних наслідків для яких обумовлена невідповідністю індивідуальних (групових) соціальних дій процесам у навколишньому соціальному просторі, що протікає в умовах реально існуючої невизначеності, викликаній соціальною трансформацією.

Подальша деталізація визначення «соціальний ризик» і пов'язаного з ним понятійного апарату має відбуватися через виявлення і аналіз об'єктивних (зміни соціального простору, трансформація соціальної структури, системи соціальних відносин, соціокультурні трансформації) і суб'єктивних (ризико-орієнтована організаційна культура, комунікативна компетентність членів спільноти, індивідуальне і групове сприйняття ризиків) складових соціального ризику.

Запропонований в даній роботі підхід до виділення соціального ризику в особливу категорію іманентно властивих суспільству ризиків дозволяє точніше визначити саме поняття, так і можливі варіанти виникнення ризиків, їх вплив на життєдіяльність суспільства. Крім того, запропонований підхід дозволяє пояснити відмінності у сприйнятті окремих соціальних ризиків різними групами, а також мінімізувати проблему відмінностей в груповому та індивідуальному сприйнятті одних і тих же загроз. Наприклад, безробіття, розглянуто як один з видів соціального ризику, є безумовно негативною загрозою для індивіда. У той же час для суспільства певний рівень безробіття є необхідною умовою для ефективного функціонування ринку трудових ресурсів. Використовуючи запропонований підхід, можливо якісно визначити «соціально прийнятний» рівень ризику, а стосовно до окремих спільнот оцінити загрози перевищення цього рівня.

#### **Список використаних джерел**

1. Бек У. Общество риска на пути к другому модерну / У. Бек. – М. : Прогресс-Традиция, 2000. – 267 с.

2. Вітлінський В.В. Ризикологія в економіці та підприємстві : монографія /

В.В. Вітлінський, Г.І. Великоіваненко. – К. : КНЕУ, 2004. – 480 с.

3. Вилдавски А., Дейк К. Теории восприятия риска: кто боится, чего и почему? / А. Вилдавски, К. Дейк // THESIS: теория и история экономических и социальных институтов и систем. – 1994. – № 5. – С. 135–160.

4. Гіденс Е. Нестримний світ: як глобалізація перетворює наше життя: монографія / Е. Гіденс. – К. : Альтерпрес, 2004. – 100 с.

5. Грішнова О.А. Соціальна відповідальність у трудових відносинах: теорія, практика, регулювання ризиків: монографія / О.А. Грішнова, Г.Ю. Міщук, О.О. Олійник. – Рівне : НУВГП, 2014. – 216 с.

6. Дуглас М. Риск как судебный механизм / М. Дуглас // THESIS: теория и история экономических и социальных институтов и систем. – 1994. – № 5. – С. 125–135.

7. Зубков В.И. Социологическая теория риска : монография / В.И. Зубков. – М. : Изд-во РУДН, 2013. – 310 с.

8. Корецька С.О. Соціальна політика України: теорія, методологія, механізми реалізації : монографія / С.О. Корецька. – Донецьк: Юго-Восток, 2010. – 445 с.

9. Людський розвиток в Україні: мінімізація соціальних ризиків (колективна науково-аналітична монографія) / За ред. Е.М. Лібанової. – К. : Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України, Держкомстат України, 2010. – 496 с.

10. Луман Н. Понятие риска / Н. Луман // THESIS: теория и история экономических и социальных институтов и систем. – 1994. – № 5. – С. 135–160.

11. Новікова О.Ф. Методика аналізу соціальних ризиків : монографія / О.Ф. Новікова, О.Г. Осауленко, І.В. Калачова та ін. – Донецьк : ІЕП НАН України, 2001. – 362 с.

12. Синчук С.М. Теорія соціального ризику за правом соціального забезпечення / С.М. Синчук // Право України. – 2015. – № 3. – С. 55–59.

#### References

1. Bek, U. *The risk society on the way to another modernity [Obschestvo riska na puti k drugomu modernu]*. Moscow: Progress-Tradicija, 2000. Print.

2. Vitlinskij, V.V. *The risks in the economy and entrepreneurship [Rizikologija v ekonomici ta pidpriemnictvi]*. Kiev: KNEU, 2004. Print.

3. Vildavskij, A. and Deyke, K. "Theories of risk`s perception: who is afraid and why? " [Teorii vosprijatija riska: kto boitsja, chego I pochemu]. *THESIS: теория и история экономических и социальных институтов и систем* 5 (1994): 135–160. Print.

4 Gidens, E. *Expendables world: as globalization transforms our lives [Nestrimnij svit: ja globalizacija peretvoryue nashe gittja]*. Kiev: Alterpres, 2004. Print.

5. Grischnova, O.A. *Social responsibility in labor relations: theory, practice, risk`s management [Social`na vidpovidal`nist` u trudovih vidnosinah: teorija, praktika, reguluvannja rizikiv]*. Rivne: NUVGP, 2014. Print.

6. Douglas, M. "Risk as a judicial mechanism" [Risk kak sudebnij mehanizm] *THESIS: теория и история экономических и социальных институтов и систем* 5 (1994): 125–135. Print.

7. Zubkov, V.I. *Sociological theory of risk [Sociologicheskaja teorija riska]*. Moscow: RUND, 2013. Print.

8. Koretska, S.O. *Social policy of Ukraine: theory, methodology, mechanisms of implementation [Social`na politika Ukrainy: teorija, metodologija mehanizmy realiisacii]*. Donets'k: Yugo-Vostok, 2010. Print.

9. *Human development in Ukraine: minimization of the social risks [Ludskij rozvitok v*

*Ukraini: minimizacija social`nyh rizikiv*]. Kiev: Institut demografii ta social`nyh doslidgen`im. M.V. Ptuhy NAN Ukrainy, Dergkomstat Ukrainy, 2004. Print.

10. Luman, N. "The Concept of the risk" [Ponjatie riska]. *THESIS: теорія і історія економічних і соціальних інститутів і систем* 5 (1994): 135–160. Print.

11. Novikova, O.F. *Methodology of the analysis of social risks [Metodyka analizu social`nyh rizikiv]*. Donetsk: IEP NAN Ukrainy, 2001. Print.

12. Sinchuk, S.M. "The theory of social risk to the social security law" [Teorija social`nogo risiku za pravom social`nogo zabezpechennja]. *Право України* 3 (2015): 55–59. Print.

---

---

**УДК 349.2**

*Древаль Ю. Д., д.держ.упр., проф., НУЦЗУ, м. Харків*

*Dreval Yu., Doctor in Public Administration, Full Professor, Professor of the Department of Occupational Safety, Technogenic and Ecological Safety, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv*

## **АКСІОЛОГІЧНО-НОРМАТИВНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ОХОРОНОЮ ПРАЦІ**

### **AXIOLOGICAL AND NORMATIVE BASIS OF THE STATE MAN- AGEMENT OF LABOUR PROTECTION**

*Розглянуто питання ціннісної складової у формуванні та реалізації державної політики охороною праці. Доведено, що наявність ефективної комунікації між учасниками соціально-трудова відносин є запорукою якісного формування та реалізації працезохоронної політики.*

**Ключові слова:** державне управління, зворотний зв'язок, комунікація, охорона праці, послуга, соціально-трудова відносини, цінність.

*The article considers the question of the value component in the formation and implementation of state policy of labour protection. It is proved that the effective communication between the participants of social and labour relations is the guarantee of qualitative formation and implementation of labour protection policy.*

**Key words:** state management, feedback, communication, labour protection, service, social and labor relations, value.

**Постановка проблеми.** Цінністю у загальному розумінні є будь-яке матеріальне або ідеальне явище, яке має значення для людини чи суспільства. Відтак цінність – це властивість того чи іншого предмета, явища задовольняти

потреби, бажання, інтереси соціального суб'єкта (індивіда, групи людей, суспільства). Не випадково цінностям відводиться важлива роль у формуванні та упорядкуванні різнобічних аспектів суспільних відносин. Це повною мірою стосується і державної політики у сфері соціально-трудова відносин та державного управління охороною праці. Дійсно, охорона праці охоплює сукупність різнобічних заходів та засобів, спрямованих на збереження життя, здоров'я та працездатності людини у процесі трудової діяльності.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Цінність, яка є однією з найбільш важливих неінституціональних основ життєдіяльності людини, постійно перебуває в епіцентрі дослідницької уваги представників багатьох наукових галузей. Різні підходи до розуміння природи цінностей (утилітаристський, політико-ідеологічний та соціально-психологічний) так чи інакше стосуються глибинних основ суспільних відносин. Причому, згідно з напрацюваннями Р. Інглехарта та М. Рокича, вони охоплюють як мету (термінальні цінності, «цінності-цілі»), так і засоби її досягнення (інструментальні цінності, «цінності-засоби») [1, р. 47]. «Демократичні цінності, – у тлумаченні авторів колективного рукопису «Основи демократії», – «це те, заради чого демократію варто захищати, це уособлення її значущості і життєдайності, її привабливості для мільйонів людей, те, завдяки чому демократія здобуває нових прихильників у всьому світі» [2, с. 39].

Категорія цінностей усе частіше аналізується і фахівцями у галузі державного управління. Цінність, за М. Пірен, «це суттєве, значуще для людини (соціальної спільноти) явище в предметному та ідеальному світі, якісна характеристика якого визначається рівнем задоволення потреб та інтересів людини» [3, с. 80]. На думку Я. Паська, «сучасне управління має бути втіленням високої нормативності», яка стверджується «передусім у формі ціннісної раціональності...» [4, с. 25].

Проте напрацювання на тему цінностей поки що недостатньою мірою екстраполюються на численні спроби реформування правових засад та практику державного управління у сфері охорони праці. Більшість учасників тристороннього діалогу недостатньою мірою обізнані з реформаторською діяльністю органів публічної влади у цій сфері суспільних відносин, обмежуючись коментарями щодо вже прийнятих актів. Чи не найбільшу складність викликає аналіз ціннісного потенціалу державного управління охороною праці за критеріями термінальних та інструментальних цінностей, про які йшлося в попередньому тематичному підрозділі рукопису. У цьому сенсі слід звернути увагу на напрацювання М. Бахтіна, який вказував на складність співвідношення так званих «вищих» та «індивідуальних» цінностей, водночас відзначаючи значну міру суб'єктивності емоційно-ціннісних суджень [5, с. 368, 369].

**Постановка завдання.** Завданням рукопису, з урахуванням наведених аргументів, визначено з'ясування ціннісного потенціалу державного управління охороною праці.

**Виклад основного матеріалу.** Суспільні цінності встановлюються та закріплюються як у ході цивілізаційного розвитку, так і засобом прийняття та

реалізації правових норм. Цінність права, як стверджується в сучасній літературі, «полягає у його гуманізмі, спрямованості на забезпечення пріоритету прав людини, її свободи, всезагальної рівності, концентрованому виразі в ньому справедливості» [6, с. 188].

Основою для нормативного регулювання будь-яких аспектів соціально-трудова відносин є положення ст. 3 Конституції України, згідно з яким людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Відтак і ефективне державне управління завжди ціннісно-раціональне, адже воно має ґрунтуватися на переконанні громадян в легітимності дій уряду та влади. Причому, чинити позитивний вплив на життєдіяльність соціуму мають не лише практичні управлінські дії, але і розроблені та ухвалені органами публічної влади правові норми.

Все це стосується і сукупності правових норм та управлінської діяльності у сфері охорони праці. Нормативно-правові акти мають створювати надійний правовий фундамент для реалізації базових цінностей та принципів, наведених у ст. 1 та ст. 4 Закону України «Про охорону праці». В іншому ж разі виникає підґрунтя для розбіжності інтересів органів публічної влади та інших учасників тристороннього діалогу, що може привести до руйнування ціннісної раціональності управління та послаблення легітимності влади в цілому. Окреслена ситуація турбулентності може загрожувати окрім іншого тим, що громадськість виявиться неспроможною оцінити дії влади, насамперед стосовно того, яким чином і за допомогою яких ресурсів мають врегульовуватися гострі питання працезахоронної політики.

На сьогодні виразно спостерігається зміна пріоритетів у зв'язках людини (працівника) та держави. Загальний поступ державно-владних відносин не лише руйнує тоталітарні та авторитарні режими, але і зумовлює зміну тональності у стосунках учасників тристороннього діалогу. При цьому, за словами, Л. Сморгунова, «на заміну державі-адміністратору прийшла держава – економічно ефективний менеджер» [7, с. 51]. За такого підходу і людина праці все частіше розглядається не лише як пасивний поглинач управлінських впливів та слухняний виконавець адміністративних розпоряджень, але і як споживач послуг, а також дієвий учасник владних та соціально-трудова відносин.

Відповідно до «Великого тлумачного словника сучасної української мови» послугою є: 1. Дія, вчинок, що дає користь, допомогу іншому. 2. Діяльність підприємств, організацій та окремих осіб, виконувана для задоволення чийсь-небудь потреб; обслуговування [8, с. 1080]. Адміністративна послуга, як зазначено у п. 1 ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги», – це «результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону» [9].

Поняття «послуга» все частіше аналізується і фахівцями в галузі адміністративного права та науки державного управління. На думку Є. Білокур, наприклад, опосередкована належність надання адміністративних послуг до функцій державного управління зумовлена наступними обставинами:

а) безальтернативністю вибору суб'єкта надання адміністративних послуг;  
б) наявністю законодавчо закріпленого статусу поведінки суб'єкта звернення за адміністративною послугою [10, с. 5].

Наголос на «послугах» властивий і правовим засадам формування та функціонування центральних органів виконавчої влади. Відповідно до п. 2 ст. 17 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» (від 17.03.2011 р.), у разі, якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, центральний орган виконавчої влади утворюється як служба [11]. Відповідно ж до змісту постанови Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» (від 10.09.2014 р.), утворюється Державна служба України з питань праці, яка реорганізується шляхом злиття Державної інспекції з питань праці та Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки [12].

У Положенні «Про державну службу України з питань праці» (далі – Положення, Держпраця), яке затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 11.02.2015 р. № 96, наведено й конкретні приписи щодо надання послуг у питаннях охорони праці та гігієни праці, а також з інших питань соціального захисту працівників. До основних завдань Держпраці окрім іншого віднесено «надання соціальних послуг та інших видів матеріального забезпечення» (підпункт 1 пункту 3, підпункти 2, 3, 12 пункту 4 Положення), а також «надання послуг з посередництва та примирення» (підпункт 9 пункту 4 Положення) [13].

Наведене у Положенні тлумачення адміністративних послуг загалом відповідає лише одному тлумаченню послуги, яке визначене у «Великому тлумачному словнику сучасної української мови» (послуга як дія, вчинок, що дає користь, допомогу іншому). До того ж, визначений у Положенні предмет адміністративної послуги лише почасти корелюється з нормативними вимогами до створення центрального органу виконавчої влади як служби. Адже, наприклад, у пункті 4 під назвою «Держпраці відповідно до покладених на неї завдань:...» з п'ятдесяти п'яти підпунктів лише в чотирьох містяться прямі вказівки на послуги і лише в двох інтерпретаціях, про що вже йшлося вище.

Окреслене розуміння адміністративних послуг свідчить не лише про сутність, але і про складність процесів раціоналізації державно-управлінських відносин у сфері охорони праці. Такі процеси мають ґрунтуватися на гармонійному поєднанні інтересів соціуму, держави та людини. Держава має гарантувати права всіх учасників тристороннього діалогу, водночас зобов'язуючи їх неухильно дотримуватися приписів з безпеки та гігієни праці. Сумісні цінності, як доведено Т. Дж.Пітерсом та Р. Уотерманом ще в 1982 р., складають важливий атрибут діяльності ефективних кампаній. Автори запропонували схему «7S» (структура, стратегія, система, здібності, співробітники, стиль управління, сумісні цінності; *structure, strategy, systems, skills, staff, style, shared values*), в основу якої помістили сумісні цінності, визначивши їх в якості найбільш важливого елемента [14]. Базовими ж носіями суспільних цінностей є окремі індивіди та колективи, які є споживачами управлінських послуг у сфері

охорони праці. Не випадково В. Горбулін та А. Качинський, структуруючи систему національних цінностей, поділяють їх на цінності індивіда, цінності суспільства та цінності держави [15, с. 107].

Відтак, особливо великого значення набуває проблема зворотних зв'язків у формуванні та реалізації працезахоронної політики. Принцип таких зв'язків є базовим принципом забезпечення ефективної комунікації. Головною метою комунікації, як стверджує М. Лашкіна, є «створення довірливих відносин між зацікавленими сторонами, формування правильних очікувань з боку громадськості та налагодження партнерських стосунків між суб'єктами комунікації» [16, с. 15–16]. Зворотні зв'язки, як слушно зауважується в сучасній літературі, «становлять особливу цінність для якості управління» [17, с. 27]. Змістом зворотних зв'язків у даному разі має бути ціннісне ставлення особистості до охорони праці, а критерієм їхньої ефективності – кількісні та якісні зміни в системі державного управління охороною праці.

Надійне нормативно-правове підґрунтя для забезпечення ефективних зв'язків між органами публічної влади та громадськості складає зміст постанови Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 р. У ній, зокрема, стверджується, що проведення консультацій з громадськістю має сприяти налагодженню системного діалогу органів виконавчої влади з громадськістю, підвищенню якості підготовки рішень з важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням громадської думки, створенню умов для участі громадян у розробленні проектів таких рішень [18].

У підпункті 45 п. 4 Положення про Держпрацю від 11.02.2015 р., про яке вже йшлося в рукописі, зазначається, що Держпраці забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, залучення громадян до участі в управлінні державними справами, ефективну взаємодію з інститутами громадянського суспільства, сприяє здійсненню громадського контролю за діяльністю Держпраці. У цьому сенсі важливу роль мають відігравати громадські ради, які утворюються при Держпраці та її управліннях на місцях. Згідно з Положенням про Громадську раду при Державній службі з питань праці, яке було схвалене 09.02.2015 р., передбачаються доволі широкі можливості залучення громадськості до участі у формуванні та реалізації державної політики у сфері охорони праці [19]. Судячи ж з офіційної інформації, діяльність громадської ради не відзначається цілеспрямованістю та безперервною діяльністю (про що, наприклад, свідчать доволі нечасті її засідання, а також відсутність публічності в роботі).

Як стверджують деякі дослідники, «питання громадського контролю у сфері праці чітко не вирішене у законодавстві України» [20, с. 123]. Проте, очевидно, мова має йти не лише про нормативно-правові засади, але і про наявність ефективних механізмів забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації працезахоронної політики.

**Висновки.** Згідно з аксіологічним чи ціннісним підходом, людські діяння можуть бути осмислені лише у співвіднесенні з цінностями (благами), якими й визначаються норми і цілі поведінки людей. Аксіологічний підхід

застосовується у будь-яких сферах людської діяльності, у тому числі і в сфері охорони праці. Сукупність правових норм має складати надійне підґрунтя для задоволення загальнолюдських та соціально-трудових запитів працівників і трудових колективів. Дії всіх учасників соціально-трудових відносин мають бути корисними і важливими як для окремої особистості, так і для суспільства в цілому. Відтак, важливо залучити до участі у формуванні та здійсненні державної політики у сфері охорони праці якомога ширше коло зацікавлених осіб та інститутів громадянського суспільства. Наявність ефективної комунікації є запорукою того, що участь в працезохоронних заходах здійснюється свідомо всіма учасниками соціально-трудових відносин. У такому разі видається можливим гармонійно поєднати термінальні та суто інструментальні цінності у сфері охорони праці. У річищі термінальних цінностей всебічний захист життя і здоров'я людини праці визнається в якості найвищої соціальної цінності. У річищі інструментальних цінностей піклування про людину праці стає невід'ємним чинником взаємодії всіх учасників тристороннього діалогу.

### Список використаних джерел

1. Inglehart R. Modernization and Postmodernization : Cultural, Economic and Political Change in 43 Societies / R. Inglehart. – Princeton : New York : Princeton Univ. Press, 1997. – 453 p.
2. Основи демократії / авт. кол. М. Бессонова, О. Бірюков, С. Бондарук та ін., за заг. ред. А. Колодій. – К. : «Ай-бі», 2004. – 668 с.
3. Пірен М.І. Європейські цінності та їх реалізація у сфері державної служби та кадрової політики України / М.І. Пірен // Зб. наук. праць НАДУ. – 2015. – Вип. 1. – С. 78–90.
4. Пасько Я.І. Ціннісні виміри державного управління: центральноевропейська модель // Сучасні суспільні проблеми у вимірі соціології управління: Зб. наук. праць ДонДУУ. Т. X. Вип. 140. Серія «Соціологія». – Донецьк : ДонДУУ, 2009. – С. 24–32.
5. Бахтин М.М. К методологии гуманитарных наук / М.М. Бахтин // Эстетика словесного творчества. – М., 1979. – С. 361–373.
6. Загальна теорія держави і права : [підручн. для студ. вищ. юрид. навч. закл.] / [М.В. Цвік та ін.] ; за ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М.В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О.В. Петришина]. – Х. : Право, 2002. – 428 с.
7. Сморгунов Л.В. Сравнительный анализ политико-административных реформ: от нового государственного менеджмента к концепции «governance» / Л.В. Сморгунов // Полис. – 2003. – № 4. – С. 50–58.
8. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. допов. та CD) / уклад. : голов. ред. В.Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2009. – 1736 с.
9. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI // Відомості Верховної Ради. – 2013. – № 32. – Ст. 409.
10. Білокур Є.І. Функції державного управління: поняття, особливості, правове регулювання : автореф. дис. к. юрид. н.: спец. 12.00.07 / Є.І. Білокур. – О., 2015. – 23 с.
11. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 385.
12. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 р. № 442 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF>.



13. Положення «Про державну службу України з питань праці» (Редакція станом на 04.03.2016 р.) : затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 11.02.2015 р. № 96 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/laws/show/96-2015-п.

14. Питерс Т. В поисках совершенства. Уроки самых успешных компаний Америки / Томас Питерс, Роберт Х. Уотерман-мл. ; пер. с англ. – М. : Вильямс, 2008. – 212 с.

15. Горбулін В.П. Засади національної безпеки України / В.П. Горбулін, А.Б. Качинський. – К. : Інтер-технологія, 2009. – 272 с.

16. Лашкіна М.Г. Нові підходи до комунікації в публічному просторі державного управління / М.Г. Лашкіна // Публічне управління: теорія та практика. – 2013. – Вип. 1. – С. 10–18.

17. Чиркин В.Е. Публичное управление : учеб. / В.Е. Чиркин. – М. : Юристъ, 2004. – 445 с.

18. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2011 р. № 996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-п.

19. Положення про Громадську раду при Державній службі з питань праці: Схвалено на засіданні Громадської ради при Державній службі України з питань праці, протокол № 2 від 9.02.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dsp.gov.ua>.

20. Костюк В.Л. Громадський контроль за дотриманням трудового законодавства: науково-правовий аспект / В.Л. Костюк // Публічне право. – 2014. – № 3. – С. 122–129.

#### References

1. Inglehart R. *Modernization and Postmodernization : Cultural, Economic and Political Change in 43 Societies*. Princeton : New York: Princeton U, 1997. Print.

2. Bessonova, M., Bi'ryukov, O. and Bondaruk S. (ed.). *The basic principles of democracy [Osnovi demokrati'i]*. K. : «Ay-bi'», 2004. Print.

3. Pi'ren, M.I. "European values and their implementation in the civil service and personnel policy of Ukraine." [Evropijs`ki cinnosti ta ih realizacija u sferi dergavnoj ta kadrovoj politiky Ukrainy]. *Zb. nauk. prac' NADU* 1 (2015): 78-90. Print.

4. Pas'ko, Ya.I. "Value measurements government: Central European model." [Cinnisni vymiry dergavnogo upravlinnja: cetral`noevropejs`ka model']. *Suchasni' suspi'l'ni' problemi u vimi'ri' soci'olog'i` upravli'nnya: Zb. nauk. prac' DonDUU* 140(X) (2009): 24-32. Ser. Sociology. Print.

5. Bahtin, M.M. "To the methodology of the humanities." [K metodologii gumanitarnyh nauk]. *E`stetika slovesnogo tvorchestva* (1979): 361-373. Print.

6. Cvi'k, M.V. (ed.). *The general theory of law [Zagal'na teori'ya derjavi i' prava]*. Kharkiv: Pravo, 2002. Print.

7. Smorgunov, L.V. "Comparative analysis of political and administrative reforms: from new state management to the concept of "governance"." [Srvavnitel`nyj analiz politiko-administrativnyh reform: ot novogo gosudarstvennogo menedjementa k koncepcii "governance"]. *Polis* 4 (2003): 50-58. Print.

8. "Great dictionary of modern Ukrainian language [Velikiy tлумachniy slovník suchasnoi` Ukraїns'koi` movi ]." Busel V.T. ed. Kiev ; I'rp'i'n': VTF «Perun», 2009. Print.

9. "On Administrative Services." [Pro admi'ni'strativni' poslugi]. *Vi'domosti' Verhovnoi` Radi Ukraї'ny* 32 (2013): 409. Print.

10. Bi'lokur, E.I. "The functions of government: the concept, features, legal regulation." Diss. National U "Odessa Law Academy", 2015. Abstract. (2015): 23. Print.

11. "On the central authorities executive power." [Pro central'ni' organi vikonavchoi` vladi]. *Vi'domosti' Verhovnoi` Radi Ukraï`ni* 38 (2011): 385. Print.

12. Ukraine. The Cabinet of Ministers of Ukraine. *On optimization of the system of central authorities executive power*. N.p., 10 Sep. 2014. Web. 05 Apr. 2017. <<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF>>.

13. Ukraine. The Cabinet of Ministers of Ukraine. *On State Service of Ukraine on labor*. N.p., 11 Feb. 2015. Web. 05 Apr. 2017. <[zakon.rada.gov.ua/laws/show/96-2015-п](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/96-2015-п)>.

14. Piters, T. and Robert H. Uoterman-jr. *In search of perfection. Lessons from America's most successful companies* [V poiskah sovershenstva. Uroki samy'h uspeshny'h kompaniy Ameriki]. Moscow: Vil'yams, 2008. Print.

15. Gorbuli'n, V.P. and Kachins'kiy, A.B. *The principles of national security of Ukraine* [Zasadi naci'onal'noi` bezpeki Ukraï`ni]. Kiev: Inter-tehnologi'ya, 2009. Print.

16. Lashki'na, M.G. "New approaches to communication in public space governance." [Novi pidhody do komunikacii v publichnomu prostori dergavnogo u8pravlinnja], *Publi'chne upravli'nnya: teori'ya ta praktika* 1 (2013): 10-18. Print.

17. Chirkin, V.E. *Public management* [Publichnoe upravlenie]. Moscow: Yurist`, 2004. Print.

18. Ukraine. The Cabinet of Ministers of Ukraine. *On public participation in the formulation and implementation of state policy*. N.p., 03 Nov. 2011. Web. 05 Apr. 2017. <[zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-п](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-п)>.

19. "The provisions of the Public council under the State service on labor." *State service of Ukraine on Labor*. N.p., 09 Feb. 2015. Web. 05 Apr. 2017. <<http://dsp.gov.ua>>.

20. Kostyuk, V.L. "Public control over observance of labor legislation, scientific and legal aspects." [Gromads`kyj kontrol` za dotrymannjam trudovogo zakonodavstva: nauko-vo-pravovyj aspekt]. *Publi'chne pravo* 3 (2014): 122-129. Print.

---

---

УДК 351.751

*Клейшмидт Ю. В., здобувач, м. Харків*

*Klejshmidt Yu., applicant, Kharkiv*

## **КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ СФЕРИ**

## **CONCEPTUAL APPROACHES TO GOVERNMENT REGULATION OF IN- FORMATION FIELD**

*Основний наголос статті робиться на розмежуванні понять «державне регулювання» та «державне управління» в інформаційній сфері. Дістало подальший розвиток трактування терміна «державне регулювання інформаційної сфери», а також визначення сутнісних складових цього явища.*

**Ключові слова:** державне управління, державне регулювання, інформаційна

*сфера, єдиний інформаційний простір, суспільні відносини.*

*The main emphasis is on articles notions as "government regulation" and "state administration" in information area. Interpretation given further development of "state regulation of information sphere", and to identify the essential components of this phenomenon.*

**Keywords:** *public administration, government regulation, the information field, a single information space, public relations.*

**Постановка проблеми.** Сьогодні, зважаючи на спадщину радянських часів, досить часто поняття державне регулювання підміняється державним управлінням. Особливо важко говорити про державне управління в інформаційній сфері зважаючи на необхідність забезпечення більшої свободи інформаційної діяльності та розвиток у цій сфері недержавних форм власності, які включають пряму організаційну підлеглисть суб'єктів інформаційних та інформаційно-інфраструктурних відносин органам державного управління. Спробуємо визначити сутність державного регулювання в цій сфері та визначити його відмінність від державного управління.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретико-методологічні питання державного управління та його здійснення в інформаційній сфері розглядають такі вчені, як В. Аверьянов, О. Амосов, Г. Атаманчук, В. Афанасьєв, В. Бакуменко, О. Бурило, Є. Григоніс, Л. Григорян, Н. Єсипчук, В. Князєв, М. Корецький, О. Крюков, М. Круглов, П. Надолішній, О. Оболенський, О. Радченко, Ю. Тихомиров, О. Федорчак та ін.

Разом із тим, на сьогодні бракує досліджень щодо специфіки державного регулювання саме в інформаційній сфері. Це обумовлює необхідність проаналізувати загальні організаційно-правові складові державного регулювання у поєднанні з його особливостями в інформаційній сфері і дати на цій основі комплексне визначення державного регулювання в зазначеній сфері.

**Постановка завдання.** Метою статті є визначення доцільності використання терміну «державне регулювання інформаційної сфери» та виокремлення його складових.

**Виклад основного матеріалу.** Першою відмінністю понять «регулювання» та «управління» є етимологія цих слів. У першому випадку наголос робиться на підпорядкуванні певним правилам, системі з метою злагодженості взаємодії її складових, в другому – спрямування діяльності, задоволення потреб, завершення певної діяльності [6].

Державне управління як системне суспільне явище є багатогранною діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо здійснення внутрішніх і зовнішніх функцій держави, спрямованною на формування і введення в дію механізмів впливу у всіх сферах життєдіяльності суспільства, з метою досягнення та підтримання соціоекономічної рівноваги на основі взаємоузгодження загальнодержавних, регіональних, групових та індивідуальних інтересів [11].

Слід урахувати, що державне управління, як різновид соціального управління, є практичним організуючим і регулюючим впливом держави на суспільну (публічну) і приватну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, збереження і перетворення, що спирається на її (держави) владну силу [4]. Різний обсяг охоплення своїм впливом говорить на користь того, що державне регулювання є трохи вужчим поняттям ніж державне управління. Це також підтверджує визначення об'єкту державного управління (прояви, сторони, взаємозв'язки суспільних відносин, явищ і процесів, поведінки, свідомості й діяльності людей, що є суттєвим для всього суспільства, безпосередньо стосуються реалізації загальних інтересів і як такі є об'єктом управляючого впливу з боку держави). З цього випливає, що держава здійснює управління не всією інформаційною діяльністю загалом, а лише інформаційною взаємодією фізичних, юридичних осіб, тобто їх діяльністю з приводу одного й того ж об'єкта (у даному разі інформації, засобів інформатизації, телекомунікацій, інформаційної безпеки). Отже, держава не здійснює управління індивідуальною інформаційною діяльністю окремо взятих осіб, а керує тільки їх інформаційною взаємодією, їх інформаційними взаємозв'язками (як пояснено далі, йдеться не про всі можливі інформаційні взаємозв'язки, а лише окремі з них).

У працях деяких науковців, які займаються проблемами державного управління в інформаційній сфері, відстоюється думка про доцільність розгляду державного управління інформаційною сферою як сукупності усіх видів діяльності держави (тобто усіх форм реалізації державної влади в цілому) в інформаційній сфері, що забезпечується виконанням ряду управлінських функцій [3, с. 93].

Досить вичерпно інформаційну сферу українського суспільства охарактеризував О.В. Логінов, який пропонує під нею розуміти “єдиний інформаційний простір, який формується державними органами, громадськими, політичними та соціальними організаціями, а також громадянами й функціонує з урахуванням правових, організаційних, науково-технічних, економічних, фінансових, методичних, гуманітарних та моральних засад, з урахуванням вимог та завдань національної інформаційної безпеки України” [10, с. 23]. Виходячи з такого тлумачення, Ю. Бурило під державним управлінням в інформаційній сфері розуміє підзаконну виконавчо-розпорядчу діяльність уповноважених державних органів, їх посадових осіб з реалізації функцій і завдань держави у сфері суспільних інформаційних та інформаційно-інфраструктурних відносин відповідно до інтересів суспільства [5, с. 29].

Однак єдиний інформаційний простір важко уявити як об'єкт державного управління, ураховуючи той факт, що останнє є різновидом соціального управління, яке передбачає здійснення впливу на людей, їх спільноти, а не безпосередньо на інформаційні ресурси чи елементи інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури. На нашу думку, вказана теорія інформаційної сфери як єдиного інформаційного простору розроблена ще недостатньо повно і тому її недоцільно використовувати як базову для вивчення інформаційної сфери як об'єкта державного управління.

До загальних функцій, які здійснюють у всіх галузях і сферах державного управління, в тому числі у всіх складових інформаційної сфери, Ю. Бурило відносить: інформаційне забезпечення, прогнозування, планування, організація, регулювання, керівництво і контроль [там само, с. 31]. Однак, важко з цим погодитись, оскільки класична теорія державного управління визначає таку послідовність управлінського циклу у скороченому варіанті: планування (включає прогнозування, планування), організація (організація, координація, регулювання), мотивація, контроль (облік, аналіз, контроль).

До того ж, ці науковці розглядають правове регулювання системи державного управління цією сферою, не беручи до уваги той факт, що функціонування інформаційного простору здійснюється за згодою всіх зацікавлених сторін, а не тільки держави. Тому більш доцільно говорити про державне регулювання інформаційної сфери, що, в свою чергу, вимагає аналізу його основних характеристик та уточнення його місця та ролі.

Поняття «державне регулювання» відповідно до сформованих наукових поглядів можна трактувати в двох вимірах: в широкому розумінні ототожнюється з державним втручанням в ту чи іншу сферу (мається на увазі не насильницьке втручання, оскільки держава не є зовнішньою системою щодо сфер суспільного буття); в більш вузькому – з адміністративно-правовою регламентацією діяльності [13]. Оскільки концепція інформаційної сфери як сфери інформаційної діяльності органічно поєднує в єдиний ланцюг такі категорії як суб'єкт, його дії та об'єкт цих дій, вона дає можливість відстежити послідовність управлінського впливу держави на всі вказані складові інформаційної сфери як об'єкта державного регулювання. Будучи скерованим безпосередньо на суб'єктів інформаційної діяльності, владно-організуюча діяльність держави впливає на їх волю і свідомість, що призводить до бажаних для держави змін в їх поведінці – інформаційній діяльності. Через зміни в інформаційній діяльності цих суб'єктів досягаються необхідні для держави зміни в стані таких елементів інформаційного простору як інформація, інформаційно-телекомунікаційні мережі, системи інформаційної безпеки, які є об'єктами цієї діяльності.

Вказані взаємозв'язки характеризується категорією – суспільні інформаційні (інформаційно-інфраструктурні) відносини. Як відзначає Ф. Шамхалов, у структурному розрізі будь-яке суспільне відношення являє собою певну систему елементів (суб'єкти відносин, їх поведінку, об'єкти на які спрямована ця поведінка) [16, с. 164]. Саме ця категорія найбільш повно відображає всі основні складові інформаційної сфери як об'єкта державного регулювання (суб'єктів інформаційних та інформаційно-інфраструктурних відносин, їх дії, об'єктами яких є інформація, засоби зв'язку, інформатизації, інформаційної безпеки) у їх динамічному взаємозв'язку. Цей підхід до визначення об'єкта державного регулювання є досить логічним, оскільки дає змогу простежити не лише взаємодію окремого суб'єкта інформаційних відносин з інформацією, засобами зв'язку інформатизації в результаті впливу на нього з боку держави, а ще й дослідити його взаємодію з іншими суб'єктами цих відносин внаслідок такого впливу. Оскільки дії кожного з суб'єктів інформаційних відносин пов'язані між собою спільним об'єктом, з

цього слідує, що безпосередньо регулюючи інформаційну діяльність одного з них, держава опосередковано впливає і на інформаційну діяльність інших. Отже, фактично, регулювання здійснюється всіма учасниками інформаційного або інформаційно-інфраструктурного відношення, їх діями й об'єктами цих дій.

Слід зазначити, що держава в процесі державного регулювання впливає далеко не на всі інформаційні та інформаційно-інфраструктурні відносини, що виникають в суспільстві, а лише на ту їх частину, що має найсуттєвіше значення для особи, суспільства і держави. Передусім, у сферу державного регулювання потрапляють суспільні відносини, які виникають з приводу інформації та елементів інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури, що мають певне загальносуспільне значення, оскільки стосуються органів державної влади або значної кількості фізичних та юридичних осіб (наприклад, інформація, що становить державну таємницю, масова інформація, телекомунікаційні мережі загального користування тощо). Водночас державному регулюванню підлягають і деякі інформаційно-інфраструктурні відносини, що є предметом приватного інтересу. Це має місце тоді, коли регулюючий вплив держави необхідний для гарантування приватних прав та інтересів учасників таких відносин (наприклад, державна реєстрація авторських прав, контроль за їх додержанням).

Як зазначає І.В. Арістова, довгостроковою стратегічною ціллю державної інформаційної політики є формування відкритого інформаційного суспільства на основі розвитку єдиного інформаційного простору цілісної держави, його інтеграція у світовий інформаційний простір з урахуванням національних особливостей і інтересів при забезпеченні інформаційної безпеки на внутрішньодержавному та міжнародному рівнях [3, с. 83]. Відтак, місією державного регулювання в інформаційній сфері є побудова інформаційного суспільства.

Однак становлення інформаційного суспільства, окрім розвитку власне сфери інформаційних та інформаційно-інфраструктурних відносин, детерміновано, в значній мірі і станом розвитку інших сфер життєдіяльності суспільства: освіти, науки, культури, промисловості, сільського господарства та ін., які виступають як виробниками, так і споживачами значних масивів інформації, а відтак стимулюють розвиток інформаційної сфери. Тобто, для забезпечення становлення інформаційного суспільства в Україні держава має впливати не лише на інформаційну сферу, а й на інші сфери суспільних відносин.

Відповідно метою державного регулювання в інформаційній сфері на сучасному історичному етапі є забезпечення задоволення потреб особи і суспільства загалом в інформації як стратегічному ресурсі його розвитку.

До загальних функцій, які здійснюють у всіх галузях і сферах державного регулювання, у тому числі у всіх складових інформаційної сфери, можна віднести: вироблення та реалізацію політики в інформаційній сфері та її ресурсне забезпечення. Ефективність реалізації цих функцій, залежить від наявності відповідного ефективно діючого механізму як реальної організаційної сили, опанувавши яку влада починає регулювати суспільні процеси.

Функції механізму державного регулювання розкривають взаємодію його суб'єкта і об'єкта, опосередковують прямі і зворотні зв'язки між ними. Для

кращого розуміння цієї взаємодії, зосередимо увагу на зазначених елементах системи регулювання. Хоча до суб'єктів державного регулювання в інформаційній сфері належать, в першу чергу, державні органи, реалізація окремих завдань і функцій держави в цій сфері може здійснюватися і недержавними структурами. Про це, зокрема, свідчать норми ст.ст. 5, 21, 27 Закону України „Про державну таємницю”[8], з яких випливає, що ряд завдань і функцій держави у сфері охорони державної таємниці в органах місцевого самоврядування, на підприємствах, установах, організаціях, які не належать державі, покладається на їх керівників та режимно-секретні органи, а також норми ст.ст. 27, 30, 32, 38 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [9], якими ряд управлінських повноважень держави в інформаційній сфері делеговано виконавчим органам сільських, селищних, міських рад тощо.

Використання заходів, прийомів, методів, спрямованих на реалізацію владних повноважень регулюючих органів, як раз і складатиме основу їх діяльності. Ця діяльність характеризується категорією „регулюючий вплив”, який являє собою комплекс взаємоузгоджених заходів, що приймаються всіма суб'єктами за участі об'єктів та безпосередньо впливають на об'єкт регулювання. Регулюючий вплив, будучи спрямованим на суб'єктів інформаційних відносин, призводить до бажаних для держави змін в їх інформаційній діяльності, а відтак змін в інформації, інформаційно-телекомунікаційних технологіях, на які спрямована ця діяльність. Таким чином, відбувається вплив на всі елементи інформаційних та інформаційно-інфраструктурних відносин, які становлять об'єкт державного регулювання .

У ст. 12 Господарському кодексі України до основних засобів регулюючого впливу держави на діяльність суб'єктів господарювання відносить: державне замовлення; ліцензування, патентування і квотування; сертифікацію та стандартизацію; застосування нормативів та лімітів; регулювання цін і тарифів; надання інвестиційних, податкових та ін. пільг; надання дотацій, компенсацій, цільових інновацій та субсидій [7]. Проте цей список можна розширити за рахунок інших методів державного регулювання. У науковій літературі під ними розуміють способи впливу держави в особі законодавчих і виконавчих органів на сферу підприємництва, інфраструктури ринку, некомерційний сектор економіки з метою створення або забезпечення умов їх діяльності відповідно до національної економічної політики [15, с. 29]. Але, ми маємо справу з інформаційними відносинами, тому робимо висновок, що методи державного регулювання інформаційної сфери – це способи цілеспрямованого, організуючого владного впливу суб'єктів регулювання на керовані ними об'єкти з метою досягнення цілей та реалізації функцій регулювання у сфері інформаційних та інформаційно-інфраструктурних відносин відповідно до основних напрямків державної політики у цій сфері.

За формами впливу на об'єкти методи державного регулювання розділяють на дві групи:

1. Методи прямого впливу(адміністративного характеру:державні замовлення, різного роду ліміти, централізовано встановлені ціни, обмеження, штра-

фи, дозволи, ліцензії, квоти тощо, а також методи, засновані на застосуванні бюджету як джерела дотування, цільового фінансування окремих суб'єктів і сфер діяльності).

2. Методи непрямого, (посередкованого) впливу належать ті, що не прямо регламентують поведінку суб'єктів ринку, а через створення певного середовища для його діяльності, яке мотивує ту або іншу його поведінку (податкове регулювання, регулювання через політику прискореної амортизації, методи стимулювання конкуренції тощо) [там само, с. 31].

Залежно від застосування засобів впливу на ринок розрізняють правові, адміністративні, економічні, в тому числі фінансово-бюджетні і кредитно-грошові методи регулювання ринку. Механізм поєднання методів прямого і непрямого регулювання, правових, адміністративних і економічних може бути різним – залежно від ступеня розвитку ринкових відносин, фінансової і економічної ситуації в країні [там само, с. 32]

Дві останні групи методів (прямого та непрямого впливу) збігаються в цілому з широковідомими визначеннями адміністративних і економічних методів. Проте, слід пам'ятати про такі універсальні методи, як методи переконання і примусу. Варто відзначити, що суть переконання полягає в такому: досягається свідоме, добровільне виконання особою вимог держави [12, с. 145]. Саме на переконання мають спиратися органи державного управління як на основний метод управління, що передбачає систематичну роботу з формування загального усвідомлення необхідності і обґрунтованості приписів, що видає держава, тих заходів, що вона проводить. Водночас переконання виступає як засіб профілактики правопорушень і зміцнення державної дисципліни. Серед засобів переконання виділяють роз'яснення, обґрунтування, обговорення, заохочення та ін. [2, с. 66].

Хоча переконання і є провідним методом управління, в деяких випадках, коли йдеться про необхідність попередження, припинення правопорушень в тій чи іншій сфері державного управління, в тому числі й інформаційній, або про покарання винних у їх вчиненні неможливо обійтися без використання методів адміністративного примусу. Сутність примусу як методу державного управління полягає у здійсненні заходів впливу морального, майнового або особистісного характеру з метою охорони відповідних суспільних відносин, що виникають у сфері державного управління і охороняються державою, шляхом попередження і припинення правопорушень, а також покарання за їх вчинення. Найчастіше серед заходів адміністративного примусу за критерієм мети їх застосування виділяють: адміністративно-запобіжні заходи, заходи адміністративного припинення, заходи адміністративної відповідальності [1, с. 413-415].

Оцінюючи співвідношення в державному регулюванні інформаційною сферою адміністративних та економічних методів, відзначимо широке використання саме адміністративних методів. Адміністративні методи використовуються у всіх галузях інформаційної діяльності в той час, коли економічні – лише в деяких, передусім, стосовно преси, телерадіомовлення, суб'єктів видавничої діяльності, телекомунікацій, у сфері інформатизації. В деяких сегментах



інформаційної сфери, а саме у сферах статистики, забезпечення інформаційної безпеки, архівної справи економічні методи практично не використовуються.

У процесі діяльності суб'єктів державного регулювання до них надходять реакції зворотного зв'язку з об'єктами регулювання. У залежності від отриманої по каналу зворотного зв'язку інформації, а також зміни умов, цілей і завдань регулювання суб'єкт управління виробляє і передає нові впливи для об'єкту регулювання [14, с. 15]. Таким чином, регулюючий вплив держави на суспільні відносини в інформаційній сфері реалізується через організаційно-правові важелі. Деякі автори зазначають, що адміністративні правовідносини, що складаються в процесі державного управління інформаційною сферою, можуть виступати як формою існування інформаційних та інформаційно-інфраструктурних відносин, так і необхідною передумовою їх виникнення, зміни та припинення [5, с. 38].

З боку держави під регулювання підпадають такі інформаційні та інформаційно-інфраструктурні відносини, які виникають при забезпеченні прямих і зворотних зв'язків між суб'єктом і об'єктом державного регулювання, здійсненні інформаційної діяльності в апараті органів державного управління або при інформаційній взаємодії між цими органами. Це пов'язано з тим, що як відзначає О.І. Ющик: “предметом управлінської праці є різноманітна інформація про навколишній світ, ... суспільні процеси тощо” [17, с. 363]. У цих відносинах однією із сторін інформаційної взаємодії виступає орган державної влади, залишаючись при цьому ще й носієм владних управлінських повноважень.

Виникнення інформаційних чи інформаційно-інфраструктурних відносин між користувачем Інтернет і провайдером, абонентом та оператором мобільного зв'язку, можливе лише після виникнення між оператором (провайдером) та відповідним державним органом адміністративних правовідносин з приводу реєстрації та ліцензування його інформаційної діяльності. Це необхідне для визначення окремих умов подальшої інформаційної діяльності цих суб'єктів, що відповідним чином впливатиме і на характер правовідносин, які виникатимуть на основі цієї діяльності.

**Висновки.** Таким чином, наведені ознаки державного регулювання в інформаційній сфері дають підстави остаточно визначити його як узгоджену, цілеспрямовану, підзаконну діяльність регулюючих органів, їх посадових осіб, що полягає у здійсненні регулюючих функцій, спрямованих на практичну розробку та реалізацію державної політики у сфері інформаційних та інформаційно-інфраструктурних відносин, з метою задоволення потреб суспільства в інформації як стратегічному ресурсі розвитку в умовах становлення інформаційного суспільства в Україні.

#### Список використаних джерел

1. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : У 2 томах: Том 1. Заг. частина / Ред. кол.: В.Б. Авер'янов (голова). – К. : Вид-тво „Юридична думка”, 2004. – 584 с.
2. Адміністративне право України : підруч. / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дяченко та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2005. — 544 с.

3. Арістова І.В. Державна інформаційна політика та її реалізація в діяльності органів внутрішніх справ України: організаційно-правові засади: дис... д-ра юрид. н.: 12.00.07 / Національний ун-т внутрішніх справ. – Х., 2002. – 476 с.
4. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : курс лекцій / Г.В. Атаманчук. – [изд. 2-е, дополн.]. – М.: Омега-Л, 2004. – с. 103.
5. Бурило Ю.П. Організаційно-правові питання державного управління в інформаційній сфері: дис... к. юрид. н.: 12.00.07 / ДВНЗ “Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана”. – К., 2008. – 222 с.
6. Великий тлумачний словник сучасної української мови; [уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел]. – К. : Ірпінь: ВТФ «Перун», 2007. – 1511 с.
7. Господарський кодекс України – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
8. Закон України “Про державну таємницю” від 21 січня 1994 р. № 3855-ХІІ // Відомості Верховної Ради. – 1994. – № 16. – Ст. 93.
9. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
10. Логінов О.В. Адміністративно-правове забезпечення інформаційної безпеки органів виконавчої влади : дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національна академія внутрішніх справ України. – К., 2005. – 236 с.
11. Надолішній П.І. Теорія та історія державного управління (Опорний конспект лекцій до навчальної дисципліни) : навч. посіб. / П. Надолішній. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2006. – 126 с.
12. Опрышко В.Ф. Правовые основы государственного управления качеством продукции : учеб. пособ. для студ. юрид. ин-тов и фак. – К. : Вища школа, 1986. – 271 с.
13. Приходченко Л. Забезпечення ефективності державного управління: теоретико-методологічні засади : монографія/ Л. Приходченко. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009. – с. 144.
14. Райзберг Б.А. Государственное управление экономическими и социальными процессами : учеб. пособ. – М. : ИНФРА – М, 2005. – 384 с.
15. Стельмашук А.М. Державне регулювання економіки : навч. посіб. – Тернопіль : ТАНГ, 2000. – 315 с.
16. Шамхалов Ф. Основы теории государственного управления : учеб. для вузов. – М. : ЗАО „Издательство „Экономика”, 2003. – 518 с.
17. Ющик О.І. Теоретичні основи законодавчого процесу : монографія. – К. : Парламентське вид-во, 2004. – 519 с.

### References

1. *Administrative Law of Ukraine. Academic Course [Administratyvne pravo Ukrainy. Akademichnyj kurs]*. Averjanov, V.B. ed. Vol. 1. Kiev: Yuridichna Dumka, 2004. Print.
2. Bytjak, Yu.P., Garashchuk, V.M., Djachenko, O.V. (ed.) *Administrative Law of Ukraine [Administratyvne pravo Ukrainy]*. Kiev: Yurinkom Inter, 2005. Print.
3. Aristova, I.V. *The state information policy and its realization in activity of law-enforcement bodies of Ukraine: organizational-legal bases*. Diss. National U of Internal Affairs, 2002. Kharkov: NUIA, 2002. Print.
4. Atamanchuk, G.V. *Theory of Public Administration [Teoriya gosudarstvennogo upravlenija]*. Moscow: Omega-L, 2004. Print.
5. Burylo, Y.P. *Organizational and legal issues of state administration in information sphere*. Diss. SHEE “Vadym Hetman Kyiv National Economic University”. Kyiv, 2008. Print.
6. "Great dictionary of modern Ukrainian language [Velikiy tлумachniy slovnik su-

chasnoi` Ukraïns'koi` movi ]." Busel V.T. ed. Kiev ; I'rp'i'n': VTF «Perun», 2009. Print.

7. Ukraine. Verkhovna Rada of Ukraine. *Economic Code of Ukraine*. N.p., 16 Jan. 1993. Web. 07 Apr. 2017. <<http://www.rada.gov.ua>>.

8. "On State Secrets." [Pro dergavnu taemnicyu]. *Vi'domosti' Verhovnoi` Radi Ukraïny 16* (1994): 93. Print.

9. "On local government in Ukraine." [Pro misceve samovrjaduvannja v Ukraini]. *Vi'domosti' Verhovnoi` Radi Ukraïny 24* (1997): 170. Print.

10. Loginov, O.V. *Administrative and legal support to executive bodies' information security*. Diss. National Academy of Internal Affairs of Ukraine, 2005. Kiev: NAIAU, 2005. Print.

11. Nadolishnij, P.I. *Theory and history of public administration [Teorijata istorija dergavnogo upravlinija]*. Odessa: ORIDU NADU, 2006. Print.

12. Opryshko, V.F. *Legal basis of state management of product quality [Pravovye osnovy gosudarstvennogo upravlenija kachestvom produkcii]*. Kiev: Vishcha shkola, 1986. Print.

13. Prikhodchenko, L. *Ensuring of the effectiveness of governance: theoretical and methodological foundations [Zabezpechennja efektyvnosti gosudarstvennogo upravlenija: teoretiko-metodologichni zasady]*. Odessa: ORIDU NADU, 2009. Print.

14. Rajzberg, B.A. *State management of economic and social processes [Gosudarstvennoe upravlenie ekonomicheskimi i social`nymi processami]*. Moscow: INFRA-M, 2005. Print.

15. Stel`mashchuk, A.M. *State regulation of economy [Dergavne reguljuvannja ekonomiki]*. Ternopil: TANG, 2000. Print.

16. Shamhalov, F. *Fundamentals of the theory of public administration [Osnovy teorii gosudarstvennogo upravlenija]*. Moscow: Ekonomika, 2003. Print.

17. Yushchik, O.I. *The theoretical basis of the legislative process [Teoretychni osnovy zakonodavchogo procesu]*. Kiev: Parlaments`ke vydavnytvo, 2004. Print.

---

---

УДК 351.82: 330.341.1

*Лагутін В. Л., ад'юнт ННВЦ, НУЦЗУ, м. Харків*

*Lahutin V., adjunct of the Training Research and Production Center,  
National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv*

## **ОСНОВИ СТРАТЕГІЇ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІННОВАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

## **FUNDAMENTALS OF STATE REGULATION STRATEGY OF INNOVATION ACTIVITIES**

*В статті обґрунтовано, що держава на сучасному етапі розвитку економіки повинна грати провідну роль в розвитку інноваційних процесів. Стимування розвитку технологічних інновацій, неминуче приведе до скорочення економічного зростання*

або, навпаки, сприяючи прискореному процесу технологічної модернізації, здатне за декілька років поліпшити економічний стан країни, підвищити її військову потужність і соціальне благополуччя.

**Ключові слова:** механізми державного управління інноваційною діяльністю, вищі навчальні заклади, науково-технічний потенціал.

*It has been substantiated in the article that at the present stage of the economy development the state should play a leading role in the development of innovative processes. Deterring the development of technological innovations will inevitably lead to a reduction in economic growth or, conversely, contributing to the accelerated process of technological modernization, will improve the economic condition of the country, increase its military power and social welfare during the following few years.*

**Keywords:** state regulatory mechanisms of innovation activities, higher education institutions, scientific and technical potential.

**Постановка проблеми.** Вивчення питань формування і розвитку інноваційних процесів в науково-технічній сфері не лише дозволило виявити закономірності відтворювального розвитку суспільства, але і визначило ряд проблем, що носять як об'єктивний, так і суб'єктивний характер, і що перешкоджають ефективному регулюванню інноваційної діяльності.

Обмеженість ресурсів (передусім, фінансових) держави привело до того, що державне регулювання інноваційної діяльності пішло по шляху конкуренції з "невидимою" рукою ринку в області ціноутворення, розподілу ресурсів і формування потенціалу. Конкуренція при недостатній кількості ресурсів ще більш загострила ситуацію, що призводить до появи проблеми розподілу ресурсів, потенційно залучених в інноваційну діяльність. В результаті багато учасників процесу державного регулювання дійшли висновку, що неможливо створити ефективну систему участі держави в інноваційному процесі і прагнули зосередитися на прямій участі в проектах за умови обмеження кількості проектів. Такий радикально ринковий підхід не дозволив створити збалансованого механізму державного регулювання не лише фінансування науки і науково-технічної сфери, але і механізму їх розвитку, позбавивши необхідних для цього ресурсів, що дозволяє говорити про наявність проблеми розподілу ресурсів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання, пов'язані з державним регулюванням інноваційної діяльності, стали широко досліджуватися після другої світової війни, коли істотно зросло державне фінансування наукових досліджень і держава стало активніше втручатися в науково-технічну сферу. Істотний вклад в обґрунтування механізмів державного регулювання сфери підтримки інновацій внесли українські і закордонні вчені [1–7].

**Постановка завдання.** Метою статті є проаналізувати основи стратегії державного регулювання інноваційної діяльності.

**Виклад основного матеріалу.** Побудова національної інноваційної системи вимагає усебічних реформ, заснованих на наукових дослідженнях й узагальненнях практичного досвіду. Інноваційна діяльність в Україні характеризується досить різкою розбіжністю між високим потенціалом для

інновацій і вкрай низькими результуючими показниками. Така розбіжність може бути пояснена трьома можливими об'єктивними причинами ситуації, що склалася:

- а) потенціалу інновацій немає насправді;
- б) немає потреби на ринку в комерціалізації інновацій;
- в) немає практики підтримки державою інноваційної діяльності в ринкових умовах.

З проблем, що викликають протиріччя між потенціалом і результатами, можна виділити низку основних, а саме: проблему стабілізації, проблему конкурентного середовища, проблему інституціональності і проблему управління. Якщо проблеми стабілізації і конкурентного середовища успішно вирішуються в економіці останніми роками, то проблеми формування інноваційних інститутів, що забезпечують економічне зростання на основі організаційно-правової бази, що полегшує організаційну взаємодію і проблеми управління як регулюючої дії, що забезпечує раціональну спрямованість і соціальну значущість процесів, залишаються вирішеними не повною мірою. Вказаний перелік глобальних проблем слід доповнити проблемою балансу між ринковими і державними методами регулювання інноваційної діяльності [2].

Проблема формування механізмів державного регулювання інноваційної діяльності безпосередньо пов'язана з проблемою економічного зростання і економічної рівноваги. У рамках проблеми економічного зростання особливе місце належить питанню: а що є джерелом економічного зростання? що забезпечує появу і розвиток підприємств? якою мірою держава може брати участь в регулюванні економічного зростання? Насамперед, зазначимо, що відсутній теорія, яка описує роль і місце організаційних перетворень в інноваційній діяльності, зокрема, проблема інноваційного розвитку підприємства як сукупності процесів перетворення короткострокових сигналів ринку в довгострокову динаміку і процесів використання інноваційного потенціалу інновацій, підприємств і економіки в цілому [7].

Слід відзначити, що в українській практиці ідеї інституціоналізму як носія ринкового лібералізму ще недостатньо поширені серед практиків. Крім того, існування інститутів суспільства призводить до необхідності їх цілеспрямованого формування або, принаймні, однонапрявленого руху. Такий стан речей визначає існування однієї з основних проблем – проблеми формування інноваційних інститутів. Ряд досліджень показує, що саме інноваційна складова радикальним чином впливає на процеси виробництва і відтворення в економіці в цілому і, у тому числі, в науково-технічній сфері. Результат такого впливу, як правило, полягає в наявності в знову створеній вартості долі перенесеної вартості інновацій і прибутку, що доводиться на інноваційну складову. Проте багато авторів констатують тільки факт наявності не поясненої компоненти прибутку в кінцевому продукті. Такий підхід говорить лише про наслідки використання інновацій в припущенні, що такі інновації присутні. Для практичної діяльності потрібна теорія і практичні рекомендації, що дозволяють ідентифікувати (розпізнавати) здійсненність інновацій при підготовці і

ухваленні інноваційних рішень. Наявність подібних розробок змінила б існуючий підхід до формування інновацій - підприємство могло б відносити ті або інші результати своєї діяльності до інноваційних ресурсів, і дістало б усвідомлену можливість для їх використання. Для більшості підприємств це завдання не можна буде вирішити в загальному вигляді, але, ще більшу цінність повинні мати теоретичні рекомендації, що дозволяють розробляти практичне керівництво. Висловлене дозволяє стверджувати, що існує ще як мінімум три приватні проблеми – проблеми формування інноваційного потенціалу, проблема ідентифікації і проблеми здійсненості.

Одночасно з проблемою ідентифікації виникає проблема ефективності комерціалізації інновацій. Традиційно склалися два підходи до кількісної оцінки ефективності: нормативна оцінка і порівняльна оцінка. Нормативний підхід заснований на реалізації планових стратегій, має високу якість за наявності ефективної нормативної бази. Проте, витрати на створення подібних інформаційних баз значні, що знижує застосовність цього підходу. Крім того, його використання обмежене рамками тільки одного підприємства або державного сектора в умовах ринкової економіки. Ідея порівняльної оцінки дозволяє розробити прогресивніші механізми, але переваги фактично зводяться до нуля через неможливість отримання даних для порівняння (особливо в умовах конкуренції і боротьби за лідерство) [3]. Крім того, порівняльна оцінка досить часто не може служити основою для ухвалення рішень, оскільки кількісні параметри одного проекту можуть не відповідати кількісним параметрам іншого проекту. Гостроту проблеми посилює відсутність підходів до виміру ефективності на основі інтервальних оцінок (визначення необхідного і достатнього рівня). Вирішення цієї проблеми могло б стати основою регулювання процесів комерціалізації інновацій і дозволило б скоротити витрати на інноваційну діяльність в результаті її більш цілеспрямованого характеру і, крім того, дозволило б розвіяти міфи про значний вплив того або іншого параметра на інноваційний процес на основі фактичних вимірів.

Проблема ефективності безпосередньо пов'язана з проблемою прогнозування результатів. Зазначимо, що особливістю інноваційної діяльності є не лише прогнозування ринкових результатів, але і необхідність у прогнозуванні стану підприємства, що реалізує проект. Це дозволяє виділити ще одну проблему – проблему діагностики розвитку підприємства, яке реалізує інновації [6].

Складна структура процесу реалізації інноваційних рішень зумовила проблему комплексності організаційних рішень. Накладення інноваційних процесів на динаміку розвитку підприємства вимагає використання різних наборів організаційних дій на різних стадіях розвитку підприємства. Найбільш коректним передбачуване використання потенціалу інновації стає у разі виконання усього комплексу заходів, пов'язаних з інновацією, що реалізується. Така комплексність може бути досягнута на основі формування доцільного набору організаційних процедур залежно від стадії розвитку підприємства, його чутливості до змін і наявних можливостей. Очевидно, що виконання умов комплексності не є автоматично виконуваною умовою. Помилки в мірі впливу

тих або інших чинників, помилки у виборі стратегії призводять до додаткових витрат (тимчасовим або фінансовим). Досить відомі концепції життєвого циклу інновацій на основі дослідження стадій, циклічності розвитку, взаємодії між стадіями, впливи управлінських рішень на різних стадіях життєвого циклу на кінцевий результат, проте практично відсутні рекомендації з відповідності стадій життєвого циклу інновацій і динаміки розвитку самого підприємства. Розвиток підприємства впливає на вирішення проблеми комплексності організаційних рішень, що вимагає постійного вивчення і розвитку теоретичних концепцій до вирішення вказаної проблеми [5].

Різний ступінь сприйнятливості підприємств до інновацій і готовності інновацій до реалізації визначають проблему ефективності використання ресурсів (доступу до ресурсів). Ухвалення рішень про інноваційний розвиток, так або інакше, вимагає систем оцінок (критеріїв ефективності). Існуючі підходи засновані на оцінці вкладень, необхідних для здійснення діяльності (інвестиційний аналіз). Фактичне виділення тих або інших вкладень в промисловості можливо при використанні нових структурних рішень і адаптації їх до нових завдань. Реструктуризація може бути часткою випадком інноваційної діяльності, проте, як показує практика, вигода від подібних рішень завжди локальна і не пов'язана з усім комплексом господарської діяльності, що бере участь в інноваційному процесі. Як альтернатива є можливість використовувати для оцінки продуктивні ряди (бізнес-лінії), що дозволяє отримати більш зважені оцінки механізмів державного регулювання реалізації інноваційного потенціалу. Проте суть проблеми ефективності використання ресурсів полягає не стільки в інструментарії економічних розрахунків, а скільки в пошуку варіантів розвитку підприємства. Таке рішення повинне істотно відрізнятися від популярних нині фінансових оцінок підприємства і його організаційної складової.

Комплексне й ефективне регулювання інноваційної діяльності може бути здійснене тільки при вирішенні проблеми організаційного супроводу і вибору організаційних рішень. У основі такого організаційного забезпечення може бути покладена концепція організаційних платформ, що реалізують ідею самоорганізації окремих компонент підприємства. Інноваційні процеси досить часто носять разовий характер. Разові процедури менш ефективні, чим постійні стабільні процеси. Такі разові інновації вимагають спеціальних методів організаційного забезпечення, їх індивідуальної реалізації. Для багатьох підприємств такі процеси виявляються дуже хворобливими і дорогими. Особливо небезпечні для разових процесів зміни в стані підприємства (недофінансування, нестача кваліфікованих кадрів, зміна попиту на ринку і так далі), що зводять нанівець попередні дії і вкладення. Організаційний супровід містить як мінімум три напрями: створення структури, що раціонально розвивається, дослідження чутливості підприємства до змін (на основі інноваційного аудиту), формування у рамках організаційної платформи інновації як організаційної компоненти (організаційного елементу), рух якого є властивістю організаційної системи, а не результатом спеціальної управлінської дії. Крім того, аналіз вимог, що пред'являються інвесторами до інноваційних

проектів, показав, що однією з найбільш важливих переваг інвесторів, являється організаційна завершеність проекту (як вірогідність організаційного виконання проекту). Такі переваги обов'язкові для внутрішніх, власних інвестицій і стають усе більш характерними для зовнішніх інвесторів. Забезпечення необхідної організаційної завершеності можливе у рамках вирішення вказаної проблеми [4].

При розробці практичних методів ефективного регулювання інноваційної діяльності, з'являється ще одна проблема: діагностика об'єкту, що використовує інноваційний потенціал. Діагностика підприємства має бути спрямована на комплексне вивчення і може бути виконана як діагностика еволюційного розвитку і як спеціалізований аналіз саме інноваційних властивостей.

Розвиток ринкових стосунків привів до появи проблеми, пов'язаної з інтеграцією інноваційних можливостей. Розвиток ринкових стосунків привів до того, що, окрім збільшення числа ієрархій, відбувається розтаскування інноваційних ресурсів в умовах господарської дезинтеграції і приватизації. В результаті, замість проголошеного зростання інноваційної продукції припиняється не лише впровадження і реалізація інновацій, але і припиняється накопичення інноваційного потенціалу (особливо наочно ця тенденція проявляється в підготовці кадрів, проведенні дослідницьких робіт, патентному захисту і так далі). Нині практично неможливо здійснити передачу інноваційних компонент на одному рівні (наприклад, на рівні регіону або усередині галузі). У регіонах або галузях відсутні організаційні форми, що дозволяють здійснювати таку взаємодію у рамках різних форм власності. Найбільш помітні ці процеси в діяльності різних інноваційних фондів, акумуляція дій в яких не веде до акумуляції використання накопичених ідей. Інноваційні фонди усе більш схиляються до форми створення корпоративних мереж, проте одночасно з процесом ширшого залучення підприємств для участі в діяльності, відбувається усе більше відособлення таких корпоративних мереж [3]. Теорія ринкового розвитку говорить про те, що єдиним механізмом ефективного стимулювання передачі інноваційних компонент на одному рівні є конкуренція. Проте при ефективних конкурентних стратегіях, надання можливості комерціалізації власного інноваційного рішення конкурентам маловірогідно. Одним з інструментів, що дозволяє поєднувати конкуренцію, антимонопольний контроль і ефективне використання інноваційного потенціалу, повинна стати інноваційна промислова політика.

Особливе місце займає розгляд проблеми розподілу результатів. Інновативна економіка має подвійну природу: безперервний циклічний процес накопичення і використання інноваційного потенціалу і дискретний характер інновацій, що безпосередньо реалізуються. У результаті накладення цих процесів, можливе виникнення протиріч між накопиченням інноваційного потенціалу (оскільки найбільший вклад можливий від вже реалізованої інновації) і прибутком (оскільки найбільші очікування зростання прибутку пов'язані з майбутніми інноваціями).

**Висновки.** Таким чином, визначено, що основними проблемами є про-



блеми впровадження іновачій, конкуренції, управління і стабільності. З ключових проблем витікають більш приватні проблеми: проблема економічного зростання на основі іновачій; проблема формування іновачійних інститутів; проблема іновачійного розвитку підприємств; проблема розподілу ресурсів; проблема прискорення комерціалізації іновачій; проблема балансу між ринковими і державними методами; проблема ідентифікації іновачій; проблема здійсненності іновачій; проблема прискорення відбору; проблема прогнозування результатів; проблема захисту; проблема комплексності організаційних рішень; проблема інтеграції; проблема ефективності; проблема організаційного супроводу; проблема діагностики розвитку; проблема доступу до ресурсів; проблема вибору організаційних рішень; проблема розподілу результатів.

#### Список використаних джерел

1. Андрущенко В.П. Теоретико-методологічні засади модернізації вищої освіти в Україні на рубежі століть (за матер. доповіді, виголошеної на засіданні загальних зборів АПН України 23.11.2000 р.) // Вища освіта України. – 2001. – № 2. – С. 5–13.
2. Антонюк О. Менеджмент в освітянській сфері: концептуальні засади / О. Антонюк // Персонал. – 2006. – № 10. – С. 58–65.
3. Державне управління в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. Б. Авер'янова. – К. : Вид-во ТОВ "СОМІ", 1999. – С. 35–39.
4. Домбровська С.М. Трансформація державного управління освітньої політики України в контексті подальшого реформування та стабілізації / С.М. Домбровська // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць Харківського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентіві України. – Х. : Магістр, 2010. – Вип. 1. – С. 293–298.
5. Жабенко О. В. Державна освітня політика в умовах європейської інтеграції / О. В. Жабенко // Державне управління в умовах інтеграції України в Європейський Союз : матеріали наук.-практ. конф. / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – Т. 2. – С. 126–128.
6. Фатхутдинов Р. А. Инновационный менеджмент. – М. : ЗАО «Бизнес-школа», 2000.
7. Цавганов С.А. Государственная поддержка инновационной деятельности (опыт программ SBIR и STTR в США) // Управление инновациями. Становление и развитие малой технологической фирмы / Под ред. Н.М. Фонштейн. – М. : АНХ, 1999.

#### References

1. Andruschenko, V.P. "Theoretical and methodological principles of the modernization of higher education in Ukraine at the turn of the century." [Teoretiko-metodologichni zasady modernizacii vischoj osvity]. *Vushcha osvita Ukrainy* 2 (2001): 5–13. Print.
2. Antonyuk, O. "Management in the educational field: conceptual basis" [Menedgement v osvitjanskij sferi: conceptual`ni zasady]. *Personal* 10 (2006): 58–65. Print.
3. State administration in Ukraine [*Gosudarsvennoe upravlenie v Ukraine*]. Kiev: TOV «SOMI», 1999. Print.
4. Dombrovska, S.M. "The transformation of public administration of the education policy in Ukraine in the context of further reformation and stabilization" [Transformacija dergavnogo upravlinnja osvitnoj politiki Ukrainy v konteksti podal`shogo reformuvannja ta stabilizacii]. *Aktual`ni problemy dergavnogo upravlinnja* 1 (2010): 293–298. Print.

5. Zhabenko, O.V. *State education policy in terms of European integration [Dergavna osvithnja politika v umovah evropejs`koj integracii]*. Proc. of Dergavne upravlinnja v umovah integracii v Evropejs`kij Soyuz, UAPA, Kiev. Vol. 2. Kiev: UADU, 2002. 126-128. Print.

6. Fathutdinov, R.A. *Innovative management [Innovacionniji menedgment]*. Moscow: Biznes-shkola, 2000. Print.

7. Tsavganov, S.A. "State support of innovation activities (experience of SBIR and STTR in the USA)." [Gosudarstvennaja poddergka innovacionnoj dejatel`nosti (opyt program SBIR i STTR v USA)]. *Upravlenie innovacijami. Stanovlenie i razvitie maloj tehnologicheskoy firmy* (1999). Print.

---

---

## УДК 351:824.11

*Мельниченко О. А., д.держ.упр., проф., НУЦЗУ, м. Харків,  
Белоцький О. О., к.т.н., ХОДА, м. Харків*

*Melnychenko O., Doctor in Public Administration, Full Professor, Full Professor of the Chair of Public Administration in the Field of Civil Protection, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv,  
Byelotskyu O., PhD in Technical Sciences, Head of the Governance of the Fuel and Energy Complex, Kharkiv Regional State Administration, Kharkiv*

### **ЕНЕРГЕТИЧНА БЕЗПЕКА: СУТНІСТЬ І ЗАСОБИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ**

### **ENERGY SECURITY: THE NATURE AND METHODS OF STATE REGULATION**

*Забезпечено подальший розвиток тлумачення поняття "енергетична безпека". Конкретизовано перелік специфічних засобів (у межах традиційних методів) державного регулювання енергетичної безпеки.*

**Ключові слова:** *державне регулювання, методи, енергетична безпека, сутність.*

*Further development of the interpretation of the notion of "energy security" has been provided. The list of specific tools (within traditional methods) of state regulation of energy security has been specified.*

**Keywords:** *government regulation, methods, tools, energy security, essence.*

**Постановка проблеми.** «Наслідки міжнародних енергетичних криз другої половини ХХ ст. змусили уряди багатьох країн звернути особливу увагу на проблему енергетичної безпеки. Не залишилась осторонь вказаного процесу

і Україна, оскільки останні події в її енергетичній сфері демонструють хиткість і нестабільність національної енергетичної безпеки, її залежність від внутрішніх і зовнішніх чинників» [30, с. 3]. Подібна ситуація стала наслідком недостатньо дієвого державного регулювання у цій царині, що й обумовлює актуальність даного дослідження.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематика забезпечення енергетичної безпеки стала наріжним каменем дисертаційних досліджень з державного управління (О. Волошин, В. Євдокімов), а також з економічних (О. Амелницька, Л. Кравцова, В. Ксьонзенко, О. Рябчин, Є. Сухін, М. Фігурка), політичних (Є. Єнько), правих (І. Новицький, О. Сердюченко) і технічних (І. Ачкасов) наук тощо. Попри це зазначена проблематика залишається актуальною, про що свідчать публікації таких науковців, як В. Бараннік, Є. Бобров, І. Гайдуцький, І. Галюк, М. Гнатюк, Ю. Дзядикевич, Л. Єфімцева, О. Калініченко, О. Кириленко, А. Лесюк, В. Лойко, В. Микитенко, О. Миколюк, В. Світлична, В. Рубанка, Н. Стучинська, І. Хільчевська, Б. Янишен та ін. Віддаючи належне напрацюванням цих науковців, слід наголосити на необхідності продовження наукових розвідок за даною проблематикою.

**Постановка завдання.** Метою статті є вдосконалення методологічного забезпечення державного регулювання енергетичної безпеки. Для досягнення цієї мети необхідно вирішити такі завдання: 1) забезпечити подальший розвиток тлумачення поняття "енергетична безпека"; 2) конкретизувати перелік специфічних засобів (у межах традиційних методів) державного регулювання енергетичної безпеки.

**Виклад основного матеріалу.** У постанові Кабінету Міністрів України "Про концепцію діяльності органів виконавчої влади у забезпеченні енергетичної безпеки України" зазначено, що енергетична безпека – це "своєчасне, повне і безперебійне забезпечення якісним паливом та енергією матеріального виробництва, невиробничої сфери, населення та інших споживачів; запобігання шкідливому впливові на довкілля транспортування, перетворення і споживання паливно-енергетичних ресурсів в умовах сучасних ринкових відносин, тенденцій та показників світового ринку енергоносіїв" [25].

В Енергетичній стратегії України на період до 2030 р. енергетичну безпеку розуміють як "невід'ємну складову національної безпеки держави, яка передбачає досягнення стану технічно надійного, стабільного, економічно ефективного та екологічно безпечного забезпечення енергетичними ресурсами економіки і соціальної сфери держави; спроможність держави забезпечити ефективне використання власної паливно-енергетичної бази, здійснити оптимальну диверсифікацію джерел і шляхів постачання в Україну енергоносіїв для забезпечення життєдіяльності населення та функціонування національної економіки у режимі звичайного, надзвичайного та стану війни, попередити різкі цінові коливання на паливно-енергетичні ресурси, або ж створити умови для безболісної адаптації національної економіки до нових цін на ці ресурси на світових ринках; досягнення стану технічно надійного, стабільного, економічно ефективного та екологічно безпечного забезпечення енергетичними ресурсами

економіки і соціальної сфери держави" [8].

Попри його законодавче затвердження, науковці пропонують власні тлумачення поняття "енергетична безпека". На окрему увагу заслуговують ті з них, які вирізняються лаконічністю та змістовністю, як-от: "забезпечення безперебійного доступу до енергетичних ресурсів по доступній ціні" [20; 35, с. 176]; "впевненість у тому, що енергія буде в наявності і в тій кількості та якості, які вимагаються за даними економічних умов" [29]; "стан захищеності держави від загроз енергетичного характеру" [10, с. 61]; "захищеність громадян і країни в цілому від загроз дефіциту всіх видів енергетичних ресурсів" [11, с. 127]; "надійне і безперебійне забезпечення споживачів електричною і паливною енергією" [21, с. 28]; "стан захищеності галузей національного господарства та населення країни, який запобігає виникненню загроз щодо надійного забезпечення паливно-енергетичними ресурсами" [7, с. 5].

Водночас, окремі тлумачення ("стан міжнародних відносин що забезпечує міжнародну безпеку шляхом сталого економічного зростання світогосподарського розвитку при зниженні негативного впливу від змін клімату та зменшення залежності від вичерпності енергетичних ресурсів за умов співпраці і взаємодопомоги між розвинутими, транзитивними країнами та країнами, що розвиваються" [28, с. 6]; "система поєднання потенціалів – економічного, політичного, техніко-технологічного, ресурсного і, власне, енергетичного, а також факторів наукового, географічного, організаційного, управлінського тощо, без урахування яких аналіз будь-якої безпеки неможливий" [18, с. 41]) мають лише дотичне відношення до екологічної безпеки, а тому не розкривають специфіки досліджуваного поняття. Також додаткових пояснень потребує використання однакових тлумачень цього поняття [20; 34, с. 176], [4, с. 69; 8], [8; 12, с. 3; 33], [7, с. 5; 12; 31, с. 9], тим самим залишаючи без відповіді питання щодо першості у його авторстві.

Проведені узагальнення законодавчих актів і публікацій за даною проблематикою дозволили виділити такі сутнісні ознаки цього поняття:

1. *Приналежність*: складова економічної безпеки [15; 23].

2. *Параметри*: стан [2; 7; 8; 10; 13; 16; 17; 19; 22; 23; 25; 26; 27; 28; 30; 32], рівень [2; 22] чи ступінь [1]; ціна [5; 13; 20; 26; 34], кількість [20; 29], якість [13; 14; 22; 26; 29]; енергозабезпечення, енергопостачання [1].

3. *Характеристики*: безперервність [1; 13; 20; 21; 25; 26; 34], відповідність, впевненість [29], гарантованість [23], дефіцит [11; 14], диференційованість [25], достатність [9], доступність [5; 13; 14; 20; 25; 26; 29; 34], забезпеченість [5; 13; 14; 23; 26; 34], задоволеність [17; 24], захищеність [1; 7; 10; 11; 13; 16; 19; 26; 30], надійність [1; 7; 21; 22], наявність [6; 29; 31; 32], обґрунтованість [6; 31; 32], оптимальність [8; 24; 33], повнота [19; 25; 30], прийнятність [13; 14; 26], раціональність [22], своєчасність [22; 25], спроможність [6; 8; 9; 31; 32; 33], стабільність [27].

4. *Чинники*: реальні [17], поточні, перспективні [15; 22; 24], мінімальні [1] потреби [1; 15; 17; 22; 24]; наявні та потенційні [16; 17; 19], внутрішні та зовнішні [1; 13; 16; 17; 26] загрози [1; 7; 10; 14; 16; 17; 19] й небезпеки [14];

економічні умови [29]; зовнішній та внутрішній тиск; сучасні, прогнозовані [6; 31; 32], звичайні умови [1; 9; 13; 14; 17; 22; 24; 26], форс-мажорні обставини [9], надзвичайні ситуації [1; 13; 14; 17; 24; 26], стан війни [8; 17; 33].

5. *Масштаб*: споживачі [9; 13; 14; 15; 21; 26], імпортер, експортер, транзитер, суб'єкти господарювання [1], підприємства, установи, організації, галузі [19; 30], суспільство [2; 13; 26], регіон [16], країни [7; 11; 23; 27; 32], держави [1; 2; 6; 9; 10; 13; 16; 22; 23; 24; 26; 31; 32], національна економіка [2; 5; 6; 7; 8; 17; 22; 23; 24; 25; 27; 31; 32; 33], матеріальне виробництво, невиробнича сфера [25], соціальна сфера [27], населення [2; 6; 7; 8; 17; 19; 25; 30; 31; 32; 33], особи [2; 13; 26], люди [2], громадяни [11; 22]).

6. *Об'єкт*: енергетичний комплекс [14; 19; 23; 27; 32]; енергетична сфера [2; 16; 17; 19]; енергетика [15]; світовий ринок енергоносіїв [8; 25; 33]; енергетичний ринок, виробники і постачальники [25]; паливо-енергетичні ресурси [1; 5; 8; 7; 11; 13; 16; 17; 21; 23; 24; 25; 26; 27; 33; 34], енергія [25; 29].

Передусім слід зазначити, що тлумачення поняття має чітко відбивати "основні ознаки предмету, явища, процесу або об'єкту" [3]. Однак більшість вивчених понять недостатньою мірою відповідають цьому критерію. Так, зокрема, окремі науковці ототожнюють власне енергетичну безпеку й *способи* (процес управління [14, с. 502]; запобігання [7; 19; 25]; можливість протидії [1]; попередження [8; 33]; унеможливлення [14]; усунення), *умови* (законодавча урегульованість [19]; забезпечення безпеки енергетичної інфраструктури; сталі економічне зростання; світогосподарський розвиток [28]; нормальне функціонування економіки [17; 23]; ), *цїлі* (зниження залежності від імпорту енергоресурсів [8]; захист національних інтересів [1; 2; 6; 17; 19; 27; 30; 31; 32]; підтримання необхідного рівня економічної безпеки [1]; повноцінна життєдіяльність [2; 8; 17; 23; 33]; створення позитивної доданої вартості й можливість відтворення у галузях ПЕК [5]; економічна ефективність [1; 8; 14; 19; 25; 27; 33]; екологічність [1; 6; 15; 25; 27; 31; 32]; технічна безпечність [6; 15; 31; 32]; енергетична незалежність [2; 23]; зниження негативного впливу від змін клімату; зменшення залежності від вичерпності енергетичних ресурсів [28]), *напрями* (впровадження нових технологій; розвиток нетрадиційної енергетики [16]; диверсифікація джерел і шляхів постачання енергоносіїв [8; 16; 33]; попередження різких цінових коливань [8; 33]; співпраця та взаємодопомога між розвинутими, транзитивними країнами та країнами, що розвиваються [28]) та *засоби* (розробка й реалізація державної енергетичної політики [19]) її забезпечення. Крім того, окремі твердження ("нормальне функціонування економіки" [23, с. 370]; "цілковита захищеність" [19; 25]) є, радше за все, декларативними, оскільки виникає питання параметрів "нормальності" та "повноти", тим більше у світі, де постійно зростають не лише потреби, а й диспропорції можливостей щодо їх задоволення.

Запорукою забезпечення енергетичної безпеки є належне використання у межах традиційних методів відповідних засобів регуляторного впливу:

– адміністративні: арбітраж конфліктів між учасниками ринку енергоносіїв; видача державою гарантії суб'єкту господарської діяльності – ви-

робнику електричної енергії щодо підтвердження її походження; визначення виключень і продовження термінів досягнення нормативних вимог; встановлення тарифів на електричну та теплову енергію; державні закупівлі; державні замовлення; дозвіл (сертифікат) на введення в експлуатацію об'єкта паливо-енергетичного комплексу; енергетична стандартизація; енергетичний аудит; енергетичний нагляд; інструкції; квоти (*споживання та виробництва відновлюваної енергії*); контроль за обсягами використання енергетичних ресурсів, їх обліком і достовірністю звітних даних про обсяги використання цих ресурсів; ліміти (*стратегічних запасів енергетичних ресурсів*); ліцензування (*здійснення діяльності в сфері виробництва, передачі та постачання електричної енергії, комбінованого виробництва теплової та електричної енергії, виробництва енергії в установках із використанням нетрадиційних або поновлюваних джерел енергії*); нагляд і контроль за режимами споживання енергії, а також за безпечним виконанням робіт і додержанням вимог технічної експлуатації на об'єктах паливо-енергетичного комплексу; нормативи (*збору й розмірів зборів за використання природних ресурсів як сировини основного виробничого призначення*); обмеження, зупинення (тимчасово) або припинення діяльності підприємств та об'єктів, у разі порушення ними чинного законодавства; підтвердження відповідності енергогенеруючих об'єктів об'єктам альтернативної енергетики; реєстрація; розпорядження та приписи органів, які здійснюють державний контроль в енергетичній сфері; стандартизація (*ефективності енергоспоживання, якості паливо-енергетичних ресурсів*); тендери; технологічні вимоги щодо виробництва, акумулювання, передачі, постачання та споживання енергоресурсів;

– економічні: бюджетні субсидії та субвенції (*прямі асигнування з бюджетів*); відшкодування збитків, заподіяних порушенням чинного законодавства; "зелений" і митні тарифи; кредитні ставки; норми амортизації для стимулювання енергоефективного виробництва; плата за спеціальне використання природних ресурсів і за шкідливий вплив на довкілля; пільгові позички для реалізації заходів з енергозбереження та енергоефективності; податки (*енергетичний вуглецевий; на відходи; на продукти, що забруднюють навколишнє середовище*); кредитні (*пільгове кредитування, компенсація кредитних ставок*), податкові (*нульова чи мінімальна ставка оподаткування*) та ін. пільги при впровадженні маловідходних і ресурсозберігаючих технологій та використанні нетрадиційних видів енергії; створення стратегічного резерву вуглеводнів (*нафти, нафтопродуктів, газу, вугілля*), а також консервація доступних їх родовищ; штрафи;

– нормативно-правові: Конституція України, Кодекси України, Закони України, Укази Президента України, постанови та рішення Верховної Ради України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України; нормативно-правові акти Міністерства енергетики та вугільної промисловості України, Державної служби геології та надр України, Державного агентства з енергоефективності та енергозбереження України, Державної інспекції ядерного регулювання України, Антимонопольного комітету України та інших ЦОВВ,

місцевих адміністрацій та органів місцевого самоврядування, а також Національної комісії, що здійснює регулювання у сферах енергетики і комунальних послуг і Державної інспекції архітектурно-будівельного контролю; Національна енергетична стратегія; Правила (*видобутку (виробництва), транспортування, реалізації і споживання паливо-енергетичних ресурсів*); Договір і Протокол до Енергетичної Хартії; ратифікація міжнародних конвенцій та протоколів, використання міжнародних положень і стандартів;

– організаційні: визначення порядку організації та діяльності органів публічного управління в сфері використання енергетичних ресурсів і забезпечення енергетичної безпеки; включення питань енергетичної безпеки в державні цільові, регіональні та місцеві програми соціального-економічного розвитку; державна система моніторингу екологічної безпеки; забезпечення доступу до правосуддя з питань енергетичної безпеки, а громадськості – до інформації про стан ринку енергоносіїв; енергетичні програми (*міждержавні, державні, регіональні, місцеві*), а також їх наукове, науково-технічне та фінансово-економічне супроводження; енергетична стратегія України; здійснення громадського контролю за діяльністю суб'єктів ринку енергоносіїв; міжсекторальне партнерство та міжгалузєва співпраця в питаннях енергетичної безпеки; облік платників плати за добування корисних копалин (енергетичних ресурсів) і контроль за своєчасністю внесення платежів; підключення підприємствами електричних мереж (енергопостачальних компаній) об'єктів усіх форм власності, що виробляють енергію з альтернативних джерел до об'єднаної енергетичної системи України; процедура землевідведення для будівництва об'єктів з виробництва теплової та електроенергії; створення системи навчання та підвищення кваліфікації державних службовців, до компетенції яких належать питання енергетичної безпеки; створення Фонду енергоефективності та розвитку альтернативної енергетики; трансфер технологій; угоди між місцевими органами влади і підприємствами щодо контролю за цінами на паливо-енергетичні ресурси; усунення адміністративних перешкод при підключенні альтернативних джерел енергії до об'єднаної енергетичної мережі України; участь країни у міжнародному співробітництві у сфері виробництва та споживання енергії (*експорт, імпорт і транзит енергоносіїв; утилізація відходів з АЕС*);

– соціально-психологічні: виховання; зауваження; листи з попередженням; переконання та соціальний діалог (щодо *енергозбереження та енергоефективності, освоєння нетрадиційних і відновлюваних джерел енергії*).

**Висновки.** Проведені узагальнення публікацій за даною проблематикою та результати власних досліджень дозволили дійти таких висновків.

Науковці та законодавці виділяють різні сутнісні ознаки поняття "енергетична безпека", які можна поєднати у такі групи: характеристика феномену, його параметри; фактори впливу; суб'єкти та об'єкти; засоби, завдання та цілі. На підставі результатів дослідження сутнісних характеристик вживаного поняттєвого апарату дістало подальшого розвитку тлумачення поняття "*енергетична безпека*", яке слід тлумачити як забезпеченість (незалежно від обста-

вин) усе зростаючих потреб споживачів у необхідних (прийнятних за ціною, якістю та асортиментом) енергоресурсах.

Конкретизовано перелік специфічних засобів (у межах традиційних – адміністративних, економічних, організаційних, соціально-психологічних, правових – методів) державного регулювання енергетичної безпеки, комплексне та зважене використання яких дозволить зняти напругу на вітчизняному ринку енергоресурсів, а також підвищити ефективність їх використання.

Продовження наукових розвідок за даною проблематикою сприятиме подальшому покращанню параметрів енергетичної безпеки України, у т.ч. за рахунок вдосконалення регуляторного впливу держави на цю складову національної економіки.

### Список використаних джерел

1. Амеліницька О. В. Механізми управління виробничо-господарською діяльністю локальних електричних мереж: автореф. дис. ... к.е.н.: спец. 08.00.04 "Економіка та управління підприємствами (за галузями)". Донецьк, 2008. 20 с.

2. Бараннік В. О. Енергетична безпека держави: основні сучасні тенденції та принципи забезпечення // Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили. (Серія "Політологія"). 2013. Т. 212. Вип. 200. С. 101–106.

3. Вікіпедія. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki>.

4. Волошин О. Л. Механізми державного регулювання розвитку альтернативної енергетики в Україні: дис. ... к.держ.упр.: спец. 25.00.02 "Механізми державного управління". Харків, 2015. 197 с.

5. Грязнов Л. Тезиси по энергокризису // Эско. 2002. № 2. URL: [http://escosys.narod.ru/2002\\_2/art34.htm](http://escosys.narod.ru/2002_2/art34.htm).

6. Дзядікевич Ю. В. Енергетична безпека України та її складові // Інноваційна економіка. 2014. № 6. С. 5–13.

7. Дзядікевич Ю. В. Енергетична безпека України та шляхи її реалізації // Сталий розвиток економіки. 2014. № 2. С. 5–13.

8. Енергетична стратегія України до 2030 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 15 березня 2006 р. № 145-р. URL: <http://search.ligazakon.ua>.

9. Єфімцева Л. О. Енергетична безпека в Україні: суть, походження та перспективи // Економіка АПК. 2014. № 5. С. 85–92.

10. Земляний М. Г. До оцінки рівня енергетичної безпеки. Концептуальні підходи // Стратегічна панорама. 2009. № 2. С. 56–64.

11. Казюк Ю. П. Енергетична безпека як складова системи національної безпеки КНР // Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили. (Серія "Історія"). 2011. Т. 147. Вип. 134. С. 124–128.

12. Калініченко О. В., Лесюк А. С. Енергетична безпека України // Економіка. Фінанси. Право. 2013. № 1. С. 3–6.

13. Ковалко М. П., Шидловський А. К., Кухар В. П. Енергетична безпека України: чинники впливу, тенденції розвитку. Київ: Вид-во НАНУ, 1998.

14. Ліпкан В. А. Національна безпека України: навчальний посібник. Київ: Кондор, 2008. 552 с.

15. Лір В. Е., Письменна У. Є. Енергоефективність як детермінанта енергетичної безпеки держави та конкурентоспроможності національної економіки //



Економіка і прогнозування. 2009. № 1. С. 35–52.

16. Лойко В. В. Енергетична безпека в контексті економічної безпеки // Ефективна економіка. 2013. № 1. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek\\_2013\\_1\\_64](http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2013_1_64)

17. Методика розрахунку рівня економічної безпеки України: Наказ Міністерства економіки України від 02 березня 2007 р. № 60. URL: [http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/printable\\_article?art\\_id=97980](http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=97980).

18. Микитенко В. В. На чому базується енергетична безпека держави // Вісник НАН України. 2005. № 3. С. 41–47.

19. Миколюк О. А. Теоретичні підходи до трактування поняття "енергетична безпека" // Причорноморські економічні студії. 2016. Вип. 7. С. 129–133.

20. Міжнародне енергетичне агентство. URL: <http://www.iea.org>

21. Морозов В. В. Стратегическое инновационное управление в электроэнергетике: монография. Москва: Альфа-М, 2004. 280 с.

22. Новицький М. А. Організаційно-правові засади державного управління у паливно-енергетичному комплексі України: дис. ... к.ю.н. Ірпінь, 2005. 233 с.

23. Паливно-енергетичний комплекс України на порозі третього тисячоліття / за заг. ред. А. К. Шидловського, М. П. Ковалка. Київ: УЕЗ, 2001. 398 с.

24. Плачков І. В., Плачкова С. Г. Енергетика: історія, сучасність і майбутнє. URL: <http://energetika.in.ua/ua/books/book-5/part-4/section-1>

25. Про Концепцію діяльності органів виконавчої влади у забезпеченні енергетичної безпеки України: Постанова Кабінету Міністрів України від 19 січня 1998 р. № 48. URL: <http://www.zakon3.rada.gov.ua/laws/show/48-98-п>.

26. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 06 травня 2015 р. "Про Стратегію національної безпеки України": Указ Президента України від 26 травня 2015 р. № 287. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/>

27. Про схвалення Енергетичної стратегії України на період до 2030 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 березня 2006 р. № 145-р. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/145-2006-%D1%80>.

28. Рябчин О. М. Еколого-енергетична безпека світогосподарського розвитку в умовах глобалізації: автореф. дис. ... к.е.н.: спец. 08.00.02 "Світове господарство і міжнародні економічні відносини". Донецьк, 2010. 20 с.

29. Сайт світової енергетичної ради. URL: [http://www.worldenergy.org/document/ethiopia\\_june\\_30\\_v\\_gbeddy\\_security.pdf](http://www.worldenergy.org/document/ethiopia_june_30_v_gbeddy_security.pdf).

30. Сердюченко О. В. Адміністративно-правові засади забезпечення енергетичної безпеки України: автореф. дис. ... к.ю.н.: спец. 12.00.07 "Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право". Київ, 2009. 20 с.

31. Сухін Є. І. Нетрадиційна енергетика як фактор економічної безпеки держави: автореф. дис. ... д.е.н.: спец. 21.04.01 "Економічна безпека держави". Київ, 2005. 38 с.

32. Шевцов А. І., Земляний М. Г., Дорошкевич А. З. Енергетична безпека України: стратегія та механізми забезпечення / за ред. А. І. Шевцова. Дніпропетровськ: Пороги, 2002. 264 с.

33. Шлемко В. Т., Бінько І. Ф. Економічна безпека України: сутність і напрямки забезпечення: монографія. Київ: НІСД, 1997. 144 с.

34. Янишен Б. В. Енергетична безпека як складова національної безпеки: понятійний апарат і смислові взаємозв'язки // Науковий вісник Ужгородського національного університету. (Серія "Право"). 2016. Вип. 36. С. 173–178.

## References

1. Amelnytska, O.V. "Mechanisms of management of industrial and economic activities of local power networks." Diss. Donetsk national university of Ministry of education and science of Ukraine, 2008. Abstract. (2008): 20. Print.
2. Barannik, V.O. "Country's energy security: the main modern trends and principles of provision." [Enerhetychna bezpeka derzhavy: osnovni suchasni tendentsiyi ta prynzhypy zabezpechennya]. *Proceedings of the Petro Mohyla Black Sea State University* 200.212 (2013): 101–106. Ser. Politics. Print.
3. "The Interpretations of Definition." *The Free Encyclopedia Wikimedia*. N.p., n.d. Web. 05 Apr. 2017. <<https://uk.wikipedia.org/wiki/>>.
4. Voloshin, O.L. *Mechanisms of public regulation of the development of alternative energy in Ukraine*. Diss. National U of Civil Protection of Ukraine, 2015. Kharkiv: NUCPU, 2015. Print.
5. Gryaznov, L. Abstracts on the energy crises [Tezysy po enerhokryzysu]. *Esko* 2 (2002): n. pag. Web. 05 Apr. 2017. <[http://esco-ecosys.narod.ru/2002\\_2/art34.htm](http://esco-ecosys.narod.ru/2002_2/art34.htm)>.
6. Dzyadykevych, U.V. "Energy security of Ukraine and its components." [Enerhetychna bezpeka Ukrayiny ta yiyi skladovi]. *Innovative economy* 6 (2014) : 5–13. Print.
7. Dzyadykevych, U.V. "Energy security of Ukraine and ways of its implementation." [Enerhetychna bezpeka Ukrayiny ta shlyach yiyi realizatsiyi]. *Sustainable economic development* 2 (2014) : 5–13. Print.
8. Ukraine. Cabinet of Ministers of Ukraine. *Energy strategy of Ukraine until 2030*. N.p., 15 March 2006. Web. 05 Apr. 2017. <<http://search.ligazakon.ua/>>.
9. Yefimtseva, L.O. "Energy security in Ukraine: the nature, origin and prospects." [Enerhetychna bezpeka v Ukrayini: sut, pokhodzhennya ta perspektyvy]. *Economy APK* 5 (2014): 85–92. Print.
10. Zemlyanyy, M.G. "To assess energy security. Conceptual approaches." [Do otsinky rivnya enerhetychnoi bezpeky. Kontseptualni pidchody]. *Stratehichna panorama* 2 (2009): 56–64.
11. Kazyuk, Y.P. "Energy security as part of the national security of the PRC." [Enerhetychna bezpeka yak skladova systemy natsionalnoi bezpeky KNR]. *Proceedings of the Petro Mohyla Black Sea State University* 134. 147 (2011): 124–128. Ser. History. Print.
12. Kalinichenko, O.V. and Lesyuk, A.S. "Energy Security of Ukraine." [Enerhetychna bezpeka Ukrayiny]. *Economics. Finances. Law* 1 (2013): 3–6. Print.
13. Kovalko, M.P., Shidlovskyy, A.K. and Kuhar, V.P. *Energy security of Ukraine: factors of influence, development trends [Enerhetychna bezpeka Ukrayiny: chynnyky vplyvu, tendentsii rozvytku]*. Kyiv: Printed NANU, 1998. Print.
14. Lipkan, V.A. *National security of Ukraine [Natsionalna bezpeka Ukrayiny]*. Kyiv: Condor, 2008. Print.
15. Lir, V.E. and Pysmenna, U.E. "Energy efficiency as a determinant of the country's energy security and competitiveness of the national economy." [Enerhoefektyvnist yak determinant enerhetychnoyi bezpeky derzhavy ta konkurentospromozhnosti natsionalnoi ekonomiky]. *Economy and forecasting* 1 (2009): 35–52. Print.
16. Loyko, V.V. "Energy security in the context of economic security." [Enerhetychna bezpeka v konteksti ekonomichnoi bezpeky]. *Efficient economy* 1 (2013): n. pag. Web. 05 Apr. 2017. <[http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek\\_2013\\_1\\_64](http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2013_1_64)>.
17. "The method of calculating the economic security of Ukraine." *Ministry of Economics of Ukraine*. N.p., n.d. Web. 05 Apr. 2017. <[http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/printable\\_article?art\\_id=97980](http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=97980)>.

18. Mykytenko, V.V. "What the country's energy security is based on." [Na chomu bazuyetsya enerhetychna bezpeka derzhavy]. *Herald NAN of Ukraine* 3 (2005): 41–47. Print.
19. Mykolyuk, O.A. "Theoretical approaches to the interpretation of the concept of "energy security"." [Teoretychni pidchody do traktuvannya ponyattya "enerhetychna bezpeka"]. *Black Sea economic workshops* 7 (2016): 129–133. Print.
20. *The International Energy Agency*. N.p., 2017. Web. 05 Apr. 2017. <<http://www.iea.org>>.
21. Morozov, V.V. *Strategic innovative management in the electric power industry: monograph [Stratehicheskoe innovatsionnoe upravlenie v elektroenerhetike: monohrafiya]*. Moscow: Alfa-M, 2004. Print.
22. Nowytsky, M.A. *Organisational and legal principles of public administration in the energy sector of Ukraine*. Diss. National academy of state tax service of Ukraine, 2005. Irpin: NASTSU, 2005. Print.
23. Shydlovsky, A.K. and Kovalko, M.P. *Fuel and energy complex of Ukraine on the threshold of the third millennium. [Palyvno-enerhetychnyi kompleks Ukrayiny na porozi tretioho tysyacholittya]*. Kiev: UEZ, 2001. Print.
24. Plachkov, I.V. and Plachkova, S.G. "Energy Sector: Past, Present and Future." [Enerhetyka: istoriya, suchasnist i maibutnye] N.p., n.d. Web. 05 Apr. 2017. <<http://energetika.in.ua/ua/books/book-5/part-4/section-1>>.
25. Ukraine. Cabinet of Ministers of Ukraine. *On the concept of executive bodies in ensuring energy security of Ukraine*. N.p., 19 Jan. 1998. Web. 05 Apr. 2017. <<http://www.zakon3.rada.gov.ua/laws/show/48-98-п>>.
26. Ukraine. President of Ukraine. *On the national security strategy of Ukraine*. N.p., 26 May 2015. Web. 05 Apr. 2017. <<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show>>.
27. Ukraine. Cabinet of Ministers of Ukraine. *On the approval of the energy strategy of Ukraine until 2030*. N.p., 15 March 2006. Web. 05 Apr. 2017. <<http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/145-2006-%D1%80>>.
28. Ryabchyn, O.M. "Environmental and energy security of the world economic development in conditions of globalisation." Diss. Donetsk national university, 2010. Abstract. (2010): 20. Print.
29. World Energy Council. N.p., 2017. Web. 05 Apr. 2017. <[http://www.worldenergy.org/document/ethiopia\\_june\\_30\\_v\\_gbeddy\\_security.pdf](http://www.worldenergy.org/document/ethiopia_june_30_v_gbeddy_security.pdf)>.
30. Serdyuchenko, O.V. "Administrative and legal frameworks of ensuring energy security of Ukraine." Diss. National university of life and environmental sciences of Ukraine, 2009. Abstract. (2009): 20. Print.
31. Sukhin, Y.I. "Alternative energy as a factor of economic security." Diss. National university of international security problems, 2005. Abstract. (2005): 38. Print.
32. Shevtsov, A.I., Zemlyanyy, M.G. and Doroshkevych A.Z. *Energy security of Ukraine: strategy and mechanisms of provision [Enerhetychna bezpeka Ukrayiny: stratehiya ta mechanizmy zabezpechennya]*. Shevtsov A. ed. Dnepropetrovsk: Porog, 2002. Print.
33. Shlemko, V.T. and Binko, I.F. *Economic security of Ukraine: the nature and ways of provision [bezpeka Ukrayiny: sutnist i napryamky zabezpechennya]*. Kyiv: NISD, 1997. Print.
34. Yanyshen, B.V. Energy security as part of the national security: conceptual apparatus and semantic relationships [Enerhetychna bezpeka yak skladova natsionalnoi bezpeky: ponyatiinyi aparat i smyslovi vzyazozv'yazky]. *Scientific bulletin of the Uzhgorod National University* 36 (2016): 173–178. Ser. Law. Print.

*Помаза-Пономаренко А.Л., к.держ.упр., НУЦЗУ, м. Харків*

*Pomaza-Ponomarenko A. L., PhD in Public Administration, Scientific,  
National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv*

## **53 MUNICH SECURITY REPORT: НОВІ АКЦЕНТИ У ФОРМУВАННІ СОЦІАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ**

### **53rd MUNICH SECURITY CONFERENCE: NEW ACCENTS IN SOCIAL SECURITY DEVELOPMENT**

*У статті проаналізовано пріоритетні напрями формування системи безпеки, визначені на 53 Мюнхенській конференції з питань безпеки. Дослідження цих пріоритетів дозволило системно підійти до визначення засобів, необхідних для реалізації державної політики України із позиції її соціальної безпеки.*

**Ключові слова:** *53 Міжнародна конференція з питань безпеки, державна політика, система безпеки, напрями формування, соціальний розвиток.*

*The work is dedicated to the analysis of the priority directions of the development of social security, which were determined at the 53rd Munich Security Conference, as well as of the means necessary for the implementation of the state policy of Ukraine from a perspective of its social security.*

**Keywords:** *53 Munich Security Conference, state policy, system of security, directions of forming, social development.*

*«Громадяни демократичних країн усе менше й менше вважають, що системи останніх здатні в повній мірі задовольняти їх потреби й інтереси, протистояти негативному впливу глобалізації, а також забезпечувати необхідний рівень безпеки й відкритості»*

*Голова 53–MSC, посол Вольфганг Ішінгер [7, с. 5]*

**Постановка проблеми.** Проблеми безпеки, її складники та шляхи вирішення цих проблем – предмет щорічного обговорення військових і політичних лідерів держав світу, політологів, представників ЗМІ, громадських діячів та інших зацікавлених осіб, яке проходить в межах безпекової конференції – Munich Security Conference (MSC). Історична довідка: Мюнхенська конференція з питань безпеки проводиться в Німеччині з 1962 року. До 1993 року вона мала назву «Конференція з військових питань» і проходила під егідою Християнсько-соціального союзу, з 1998 року фінансується урядом ФРН [1]. Засновником і керівником цього заходу до 1998 року був німецький видавець Евальд-Генріх фон Клейст-Шменцін [5]. Починаючи з 2009 року, цю роль виконує посол Вольфганг Ішінгер [там само].

17–19 лютого 2017 року в чергове відбувся такий широкомасштабний ін-

формаційно-комунікативний захід як MSC, в якому прийняли участь близько 500 осіб, серед них 25 глав держав і урядів, а також 80 керівників міністерств з питань оборони і закордонних справ. На його порядку денному були такі питання: майбутнє НАТО і трансатлантичних відносин після обрання на пост президента США Дональда Трампа, стан співпраці з Євросоюзом в питаннях безпеки та оборони, ситуація в Україні, відносини з Росією, війна в Сирії та безпекова ситуація в Азійсько-Тихоокеанському регіоні, включаючи Корейський півострів [5]. Крім того, учасники даної конференції звернули свою увагу на питання бідності, тероризму, інформаційних війн, а також на загрозах, що впливають на систему охорони здоров'я, клімат, міграцію й розвиток соціальної ринкової економіки.

43–MSC (2007 р.) експерти назвали «Мюнхенською промовою» через той резонанс, який вона викликала в суспільстві [5]. Цьогорічний же інформаційно-комунікативний безпековоорієнтований захід також слід уважати посправжньому історичною подією світового масштабу, оскільки Велика Британія прийняла *key-end*-рішення про вихід з Єврозони-28, тобто із складу країн-членів Європейського Союзу. Це стало поштовхом для появи чергових жвавих дискусій у наукових і суспільно-політичних колах щодо перспективи існування ЄС, власне, щодо спроможності країн-локомотивів зберегти такий союз. До речі, питання *самостійного* формування державної політики в усіх сферах життєдіяльності було архіважливим для Великої Британії від самого початку заснування Європейського Союзу, адже вона вийшла після II Світової війни з найменшими соціально-економічними втратами й не потребувала суттєвої підтримки ззовні, усіяко намагаючись не потрапити у фінансово-економічну й технологічну залежність [6, с. 5] (курсив наш – А. П.-П.).

Крім того, 53–MSC є знаковим заходом через те, що сьогодні упевнено почали зміщуватися акценти на політекономічній карті світу. Вагомим її гравцем встиг себе зарекомендувати Китай як надавач «великих чеків» для забезпечення соціально-економічного розвитку тих чи тих країн, у т. ч. для України [2].

Отже, процеси глобалізації, популізму, інформатизації громадянського суспільства тощо зумовлюють необхідність удосконалення державної політики соціально-економічного розвитку, суспільного згуртування та формування спільної безпекової політики. Досягнення такої мети вимагає проведення ґрунтовних наукових розвідок у напрямку з'ясування сутності, механізмів цієї політики й орієнтирів її модернізації в контексті гарантування системи безпеки, зокрема соціальної. Усе це вказує на актуальність обраної теми дослідження.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Серед українських учених, які приділили увагу розв'язанню проблем державної політики у сфері безпеки, можна виділити наукові розвідки О. Амоші, В. Бакуменка, С. Белая, С. Домбровської, О. Іляш, Н. Нижник, О. Новікової, Г. Ситника, В. Скуратівського та ін. Серед закордонних науковців варто відзначити праці З. Біктімової, А. Прохожева, В. Серебряннікова, Г. Сілласте, А. Хлопева, Й. Шумпетера, та ін. Разом із тим, продовжують зберігати науково-теоретичну та практичну актуальність питання визначення новітнього та дієвого інструментарію державної політики соціального розвитку крізь призму забезпечення системи безпеки. Розв'язання цих пи-

тань знаходиться в площині орієнтації діяльності органів державної влади на потреби й інтереси громадян. Вчасний аналіз успіхів і невдач у цій сфері є суттєвим аспектом формування системи безпеки, складовою якої є й соціальна, тому результати подібного розгляду, отримані в межах 53–MSC, є такими цінними для науки та практики.

**Постановка завдання.** Отже, метою цієї статті є аналіз пріоритетних напрямів формування системи безпеки, визначених на 53 Мюнхенській конференції з питань безпеки, а також ідентифікація засобів, необхідних для реалізації державної політики України із позиції її соціальної безпеки.

**Виклад основного матеріалу.** Варто відзначити, що аналіз Звіту Мюнхенської конференції з безпеки 2015 року дозволяє стверджувати таке: його положення містили більше запитань, ніж відповідей, а саме: «Europe: Defense Matters?», «Energy Security: Running out of St(ream)?», «Emerging Powers: Free Risers?» [5]. З аналізу ж Munich Security Report 2017 стає очевидним, що питання на часі стоїть одне, наголос у якому вже робиться на соціальні згуртованість і розвиток, але воно має дещо пост-фактичний характер [7]. 17 лютого 2017 року запам'ятається виступами таких високопосадовців: Сенатора США Джона Маккейна, Президента Польщі Анджея Дуди, Президента України Петра Порошенка, Держсекретаря із закордонних справ Великої Британії Бориса Джонсона і Міністра закордонних справ Нідерландів Берта Кундерса. Ними під час панельної дискусії на тему «Майбутнє Заходу: занепад чи піднесення?» («The Future of the West: Downfall or Comeback?») була підкреслена важливість забезпечення, насамперед, соціальної безпеки, добробуту громадян, пропорційного соціально-економічного розвитку. Це, з одного боку, у певній мірі виходить за межі щорічної тематики зустрічей такого формату, а саме: «глобалізація», «глобалізоване суспільство», «глобальна безпека» тощо, а з другого – указує на локалізацію загроз сьогоденню. Об'єднавши виступи Бонно, Бориса Джонсона, Берта Кундерса та ін., зазначимо, що їх головною тезою було таке: природа цих загроз криється в корупції та бідності, які є «хворобами» сучасного світу, а ліки від них слід шукати у сфері освіти й економіки, а також у гарантуванні загальносуспільних принципів і цінностей (легітимності, верховенства права, підзвітності, ефективності тощо) [7].

Сучасний етап розвитку людства характеризується наявністю цілого ряду глобальних проблем, зокрема щодо запобігання екологічній кризі, боротьби із смертельними хворобами, подолання бідності, забезпечення продовольчої й енергетичної безпеки, водопостачання тощо. Важливе місце серед них займають соціальні проблеми, а саме: відтворення людського капіталу; демографічні проблеми; стан соціальної сфери. Це зумовлено тим, що вони обумовлюють більшість глобальних проблем суспільства. Так, значимість і важливість проблеми демографічних процесів визнається всіма державами. Очевидно, що зростання населення не може бути безмежним. Однією з найважливіших умов переходу до стабільного розвитку є вирішення питання щодо чисельності населення, особливо в країнах, що розвиваються.

У вересні 2015 р. на Саміті ООН щодо збалансованого розвитку в Нью-

Йорку (у межах 70-ої ювілейної сесії Генеральної Асамблеї ООН) глави держав й урядів погодили Порядок денний світового розвитку на період після 2015 року, і визначили міжнародні цілі збалансованого розвитку – економічну, соціальну й екологічну [4, с. 81–82]. З аксіологічного погляду, модель такого розвитку, насамперед, спрямована на пошук цілей соціального розвитку. Оскільки центральне місце в соціально-економічній системі суспільства займає людина. Задоволення її потреб, захист прав і свобод, а також забезпечення відтворення людини – це основні завдання органів державної влади та інших інституцій.

Отже, безпека – системне поняття. При цьому з упевненістю можемо стверджувати, що її система не тільки складна та багаторівнева, а й поліцентрична. На наш погляд, центральним її елементом є соціальна безпека. Зважаючи на ступінь узаємодії соціальної безпеки з навколишнім середовищем, така безпека повинна представляти собою відкриту систему, яка обмінюється з ним усіма засобами та підпадає під дію як внутрішніх, так і зовнішніх загроз. Як і будь-яка система, вона прагне зберегти свою стійкість, стабільність і організаційну будову. Досягти цього можливо в разі виявлення рівнів соціальної безпеки, а також визначення місця в ній регіональної складової, внутрішніх і зовнішніх загроз їй з метою повної або часткової нейтралізації їх впливу на систему такої безпеки.

З огляду на це вважаємо, що більш детальної характеристики вимагають рівні й форми вияву соціальної безпеки. За ознакою масштабності відповідно до видів небезпеки варто виділити такі рівні соціальної безпеки: а) наднаціональний (глобальний); б) національний (державний); в) галузевий (секторальний); г) регіональний, у т. ч. транскордонний; д) окремого господарюючого суб'єкта (підприємства, установи й організації).

Термін «глобальна соціальна безпека» набув широкого поширення як у теорії, так і на практиці соціального та державного управління. У вітчизняній науковій літературі це поняття активно розробляється Е. Афоніним, Б. Бабичем, Т. Бельською, О. Ляш, Г. Рейнгольдом, Г. Ситником та ін. Погоджуючись у цілому з підходом цих науковців, підкреслимо, що було б складно розуміти під глобальною соціальною безпекою відсутність небезпеки як такої. У сучасних умовах поняття глобальної соціальної безпеки, на нашу думку, включає в себе таке:

- визначення за допомогою наукових засад і підходів, якими є перспективні види небезпек (з позиції їх виникнення);
- розпізнання їх загроз;
- розробку наднаціональними, державними та іншими неурядовими організаціями системи заходів безпеки;
- здійснення практичних дій щодо запобігання виявам небезпеки і мінімізації ефектів від впливу загроз.

Система державного управління із забезпечення соціальної безпеки країни має характеризуватися як сукупність зв'язків між елементами підсистеми (суб'єктами державного управління) і зовнішнім середовищем, які покликані реалізовувати функції державного управління національною безпекою і застосовувати певний набір методів і засобів її підтримки.

Деякі особливості функціонування вітчизняної системи державного

управління у сфері національної безпеки формувалися протягом лише останніх років. Йдеться про залучення до досліджуваної системи недержавного сектора, що зумовлено внутрішнім станом речей в Україні, активною розбудовою громадянського суспільства, яке виступило гарантом дотримання прав і свобод громадян, певним механізмом стримування та противаг, а також спрямованістю державною політики на європейську інтеграцію, стратегічне партнерство з євроатлантичними структурами й країнами СНД. У контексті таких змін зазначимо, що характер функціонування системи державного управління у сфері національної безпеки України й надалі буде знаходитися під впливом геополітики. Вирішити дане питання та збільшити шанси на успіхи України може переведення загальнонаціональної ідей з теоретичної площини в практичну, а також її упровадження саме за допомогою процедури легітимації. Це забезпечить стійкий і безпечний розвиток найголовнішої складової нашої держави – соціальної. Зважаючи на викладене, вважаємо, що *система безпеки України має ряд рівнів реалізації та забезпечення*, а саме:

- 1) загальнонаціональний, на якому приймається державна стратегія безпеки й соціально-економічного регіонального розвитку;
- 2) міжрегіональний;
- 3) стратегічний.

Соціальний розвиток і безпека регіонів є об'єднуючою категорією, під час аналізу якої вважаємо варто зацентувати увагу на суб'єктах і формах забезпечення соціальної безпеки регіонів. На наш погляд, зміст поняття «соціальна безпека регіону» можливо розкрити за аналогією із вищенаведеними дефініціями, що стосуються більш ширшого предметного кола – соціальної безпеки. Відтак, соціальна безпека регіонів – це сукупність характеристик поточного стану, умов і факторів, що визначають рівень стабільності, стійкості та поступальності соціального розвитку територіальної соціально-економічної системи (регіону), її незалежність й інтеграцію в соціальний простір держави. Останнє, на наше переконання, виражається в такому:

- можливості проведення виваженої регіональної соціально-економічної політики в межах загальнодержавної;
- здатності регіону оперативно й адекватно реагувати на різкі суспільно-політичні, структурно-організаційні, геополітичні та інші зміни;
- здатності регіону запроваджувати та реалізовувати соціально-економічні заходи (без очікування допомоги від держави);
- можливості регіону на договірній основі надавати допомогу суміжним територіям, де наявна, власне, зафіксована й визнана, ситуація незбалансованого та ризикостійкого розвитку, що може негативно відбитися на соціально-економічних інтересах даної території;
- можливості стабільно підтримувати відповідність діючих на території регіону соціально-економічних нормативів, загальноприйнятих у світовій практиці, що дозволило б забезпечити гідний рівень життя населення, повноцінне використання людського капіталу та потенціалу.

Ураховуючи викладене, вважаємо, що *соціальна безпека регіонів може*



виявлятися в різних формах, які можна згрупувати, зокрема за ступенем відображення (наростання / спаду) позитивної складової, виділивши серед них такі:

1. Соціальна напруженість.
2. Соціальна нестійкість.
3. Соціальна стабільність (соціальний консенсус).
4. Соціальна згуртованість.

Дослідження соціальної безпеки регіонів у даних формоутворюючих і формореалізуючих аспектах дозволяє констатувати, що вони постають як певні вектори соціального розвитку регіонів.

Україна, яка у своєму Основному Законі [3], визначила необхідність створення соціальної держави, тим самим указала, по-перше, на визначальну роль середнього класу в процесах формування соціальної стабільності на основі забезпечення економічного зростання та розвитку держави загалом і її регіонів зокрема. А по-друге, на необхідність досягнення для переважної більшості громадян гідного рівня життя, який наближається до того, що притаманний розвиненими країнами світу. Обравши саме такий шлях можна домогтися соціального консенсусу на досить тривалий період часу. Безперечно, збільшення масштабів і поглиблення диференціації в суспільстві залежно від доходів свідчить про недосконалість (власне, неефективність і «бездіяльність») державної політики у сфері використання та розподілу національного доходу. Однією з причин цього є високий рівень корупції в органах державної влади.

Збільшення матеріального добробуту не є самоціллю. Зважаючи на концепцію людського розвитку, важливо, щоб змінювалась не тільки позитивна динаміка доходів і відбувалося покращення матеріального становища людей, а й була користь від такого покращення для суспільства. Уважаємо, що надання державою «соціальної допомоги-розвитку» і здійснення політики регулювання щодо переведення збіднілого населення в ранг середнього класу на економічній основі можливе в такому напрямку, як підготовка висококваліфікованих кадрів нової формації, формування сприятливого бізнес-клімату та підтримка малого і середнього підприємництва.

**Висновки.** Стабільна соціальна обстановка необхідна для проведення організаційно-структурних й економічних реформ, що може забезпечуватися за умови збільшення частки та переважання в суспільстві середнього класу, соціальна роль якого, як відомо, бути своєрідним стабілізатором у соціальному та державному механізмі. Звісно, рівні доходів населення, а точніше їх межі, у кожній країні світу свої, і вони рухливі. На останнє впливає соціально-економічна ситуація в державі, національні стандарти споживання, а також державно-політичні рішення й установки. У цьому контексті глобалізація економічних і соціальних зв'язків об'єктивно зумовлює необхідність підтримки соціальної згуртованості. Саме на неї було звернуто увагу учасниками 53–MSC у контексті забезпечення та гарантування безпечного соціально-економічного розвитку держав. Вона, з одного боку, є категорією ідеального порядку. А з другого – метою, яку не можна миттєво досягти, але до якої формальним і неформальним інституціям слід максимально прагнути, дотримуючись принципів ле-

гітимності, ефективності, прозорості, підзвітності та верховенства права.

### Список використаних джерел

1. Галушко О. В. Глобальна прагматизація міжнародних відносин у викликах сучасної демократії [Електронний ресурс] / О. В. Галушко // Проблеми міжнародних відносин : зб. наук. пр. – К. : КиМУ, 2011. – Вип. 2. – С. 67–77.
2. Как Украина осваивает миллиардные китайские кредиты: энергетика, АПК и строительство / Раздел Экономика // Газета «Сегодня», 27.02.2016 г. – Режим доступа: <http://www.segodnya.ua/economics/enews/kak-ukraina-osvaivaet-kitayskie-kredity-energetika-apk-i-stroitelstvo-695114.html>.
3. Конституція України [Електронний ресурс] : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/page2>.
4. Марушевський Г. Б. Національні цілі збалансованого розвитку як важлива складова стратегічного рівня державного управління / Г. Б. Марушевський // Інвестиції: практика та досвід. – 2016. – № 9. – С. 81–84.
5. Мюнхенська конференція з безпеки [Електронний ресурс] // Вікіпедія. – Режим доступу: [http://uk.wikipedia.org/wiki/Мюнхенська\\_конференція\\_з\\_безпеки](http://uk.wikipedia.org/wiki/Мюнхенська_конференція_з_безпеки).
6. Політика європейської інтеграції : конспект лекцій / Укладачі А. Л. Помаза-Пономаренко, Т. О. Луценко. – Х. : НУЦЗУ, 2016. – 40 с.
7. Munich Security Report 2017 «Post-Truth, Post-West, Post-Order?» [Electronic resource]. – Access to: <https://www.securityconference.de/en/discussion/munich-security-report/munich-security-report-2017/>.

### References

1. Galushko, O.V. "The global pragmatization of the international relations in the challenges of modern democracy" [Global`na pragmatyzacija mignarodnyh vidnosin u vyklykah suchasnoj demokratii]. *Aktual`ni problem dergavnogo upravlinnja* 2 (2011): 66–77. Print.
2. "How Ukraine uses multibillions of Chinese credits: energy, agriculture and building." *Сегодня* [Kiev] 27 Feb. 2016, Экономика sec.: n. pag. Web. 27 Feb. 2017. <<http://www.segodnya.ua/economics/enews/kak-ukraina-osvaivaet-kitayskie-kredity-energetika-apk-i-stroitelstvo-695114.html>>.
3. Ukraine. Verkhovna Rada of Ukraine. *The Constitution of Ukraine*. N.p., 28 June 1996. Web. 23 Feb. 2017. <<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/page2>>.
4. Marushevskij, G.B. "National goals of sustainable development as an important component of strategic level of public administration." *Інвестиції: практика та досвід* 9 (2016): 81-84. Print.
5. "Munich Security Report." *The Free Encyclopædia Wikipedia*. N.p., 2016. Web. 23 Feb. 2017. <[http://uk.wikipedia.org/wiki/Мюнхенська\\_конференція\\_з\\_безпеки](http://uk.wikipedia.org/wiki/Мюнхенська_конференція_з_безпеки)>.
6. Pomaza-Ponomarenko, A.L. and Lutsenko, T.O. "The policy of European integration." National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv. 2016. Lecture Notes.
7. *Munich Security Report 2017 «Post-Truth, Post-West, Post-Order?»*. Rep. N.p., Feb. 2017. Web. Feb. 2017. <<https://www.securityconference.de/en/discussion/munich-security-report/munich-security-report-2017/>>.

*Проців О. Р., к.деж.упр., І-ФОРУЛМГ, м. Івано-Франківськ*

*Protsiv O., PhD in Public Administration, Chief Specialist, Regional Department of Forestry and Hunting Household of Ivano-Frankivsk, Ivano-Frankivsk*

**РОЛЬ КРАКІВСЬКОГО ТОВАРИСТВА ОХОРОНИ ТВАРИН У  
МЕЖАХ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ  
СФЕРИ РОЗВИТКУ МИСЛИВСТВА ТА РИБАЛЬСТВА  
ГАЛИЧИНИ КІНЦЯ ХІХ СТ.**

**THE ROLE OF THE CRACOW SOCIETY OF ANIMALS WITHIN  
THE IMPLEMENTATION OF STATE-LEGAL CAPACITY  
ON THE DEVELOPMENT OF HUNTING AND FISHING IN GALICIA  
IN THE LATE NINETEENTH CENTURY**

*Проілюстровано діяльність Краківського товариства охорони тварин в частині лобіювання законодавчого забезпечення та правозастосування щодо недопущення жорстокого поводження з тваринами. Виявлено вплив товариства та його окремих членів на ухвалення нормативно-правової бази та практику правозастосування органами державної влади та місцевого самоврядування Галичини в частині гуманного поводження з тваринами у галузі мисливського та рибальського господарства. Висвітлено еволюцію нормативно-правового забезпечення Австрійської імперії та Галичини в частині гуманного відношення до дичини та риби. Проаналізовано особливості діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування Галичини та країн Європи в частині правозастосування в організації гуманного поводження з тваринами у мисливському та рибальському господарствах. Проаналізовано особливості організаційної, господарської, видавничої діяльності товариства щодо співпраці з аналогічними товариствами Австрійської імперії та Європи, а також органами державної влади та органами місцевого самоврядування з метою виконання статутних вимог товариства.*

*У праці проведено аналіз статуту товариства, діючих нормативно-правових актів Галичини, магістрату міста Кракова, міністерств Австро-Угорської імперії, щодо гуманного відношення до дичини. Досліджено методи та форми впливу товариства на реалізацію статутних вимог. Визначено розвиток державного регулювання гуманного відношення до дичини у Галичині ХІХ ст.*

**Ключові слова:** мисливство, рибальство, Краківське товариство охорони тварин, гуманізм.

*It was illustrated the activity of Cracow Animal Protection Society in terms of lobbying for legislative support and enforcement to prevent cruelty to animals. It was found the society and its individual members' influence on the adoption of the legal framework and enforcement practices by state and local authorities in Galicia of the humane treatment of animals in the hunting and fishing economy. It was shown the evolution of the legal provision in the Austrian Empire and Galicia in terms of humane attitude to the game and fish. It was analyzed*

*the features of the activities of state and local governments in Galicia and Europe in terms of law enforcement in the humane treatment of animals in hunting and fishing farms. It was analyzed the features of the organizational, economic and publishing society activity to cooperate with similar societies in Austrian Empire and Europe, as well as by state and local governments to implement the statutory requirements of the society.*

*The work analyzes the company's charter, applicable regulatory acts of Galicia, Magistrate of Cracow, ministries of Austro-Hungarian Empire on humane attitude to the game. It was researched the methods and forms of influence on the company implementing the statutory requirements. It is determined the development of state regulation of humane attitude to wildlife in Galicia in the nineteenth century.*

**Keywords:** *hunting, fishing, Cracow Animal Protection Society, humanism.*

**Постановка проблеми.** На цей час в Україні не врегульовані дієві механізми щодо гуманного відношення суспільства до дичини та риби при її добуванні та реалізації.

**Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій.** Проблеми правового регулювання у царині гуманного відношення до дичини, діяльність Краківського товариства охорони тварин досліджувала низка науковців, серед яких: М. Бибовський, С. Бендзікевич, фахові часописи «Опікун тварин» (Opiekun zwierząt), «Місячник Галицького товариства охорони тварин» (Miesięcznik galicyjskiego towarzystwa ochrony zwierząt), «Окульник» (Okólnik). Цінна інформація з цього питання міститься у «Збірках законів і розпоряджень для королівства Галичини та Лодомерії» (Dziennik ustaw i rozporządzeń krajowych dla Królestwa Galicyi i Lodomeryi wraz z Wielkim Księstwem Krakowskim), Шематизмах (Szematyzm królestwa Galicyi i Lodomeryi z Wielkim księstwem Krakowskim).

**Постановка завдання.** Мета статті полягає у тому, щоб дослідити вплив Краківського товариства охорони тварин на розвиток мисливства та рибальства Галичини кінця ХІХ ст. з урахуванням нормативно-правових актів: намісництва Галичини, магістрату Кракова та центральних органів Австро-Угорської імперії.

Для досягнення поставленої мети потрібно вирішити такі завдання:

- провести аналіз статуту товариства, діючих нормативно-правових актів Галичини, магістрату міста Кракова, міністерств Австро-Угорської імперії;
- дослідити методи та форми впливу товариства на реалізацію статутних вимог;
- визначити розвиток державного регулювання гуманного відношення до дичини у Галичині ХІХ ст.

**Виклад основного матеріалу.** З розвитком людської цивілізації все більшого значення набувають гуманітарні аспекти у ставленні до живої природи, зокрема, і до тварин. На практиці це виливається в організацію товариств з метою недопущення жорстокого ставлення до тварин та впровадження гуманістичних ідей. Специфіка мисливської та рибальської галузі пов'язана з використанням тварин та риби, що й зумовило певні звичаєві правила, а в подальшому – на законодавчому рівні врегулювання гуманного ставлення до об'єктів добування.

Перші законодавчі акти, що врегульовували гуманне ставлення до тварин у Галичині, беруть свій початок з середини XIX століття. Зокрема, Розпорядження Галицького намісництва від 12 червня 1841 року забороняло бити та знущатись над собаками, [1] а відповідно до Розпорядження Міністра внутрішніх справ Австрії від 15 лютого 1855 року п.31 було визначено, що, «хто публічно дратує, знущається над твариною, повинен бути покараний незалежно від того, чи ця тварина є його власністю» [2]. Відповідними були й рекомендації щодо запобігання сказу у собак: годувати та напувати їх вчасно та якісною їжею і водою [3]. Зокрема, хліб не можна було давати теплим, недопеченим або пліснявим; заборонялось годувати собак гарячою їжею; собак слід було тримати у чистоті: два рази на рік підстригати, влітку – давати часто плавати у воді; у зимовий період – утримувати у теплій буді, обкладаючи її соломною, слідкувати за чистою водою; не дражнити. Більше того, за жорстоке поводження з тваринами передбачалось покарання відповідно до статті 392 Кримінального кодексу [4].

Для громадського контролю за дотриманням вимог законодавства щодо гуманного поводження з тваринами організовують громадські організації. Чи не першим таким товариством на території Польщі була організована 18 вересня 1868 року «Варшавська філія Російського товариства опіки над тваринами» [5]. На території Галичини вперше відповідно до рескрипту Намісника Галичини № 5832 від 12 лютого 1876 року організовано Галицьке товариство охорони тварин, друкованим органом якого став журнал «Місячник» [6]. У 1886 році його тираж становив 1020 екземплярів. У 1883 році товариство нараховувало 1102 члени, з яких лише 226 проживали у Львові. Річний дохід становив 769 золотих, видатки – 822 золотих. У 1884 році у товаристві було вже 1127 членів, його дохід становив 931 золотий, видатки – 792 золотих, а наприкінці 1886 року кількість членів товариства зменшилась до 934 члени, у Львові проживало 279. Відповідно впали доходи (647 золотих) та видатки (734 золотих). Лише у період з 1885 по 1886 рік товариство направило до влади 140 звернень про порушення вимог законодавства щодо полювання та жорстокого поводження з тваринами [7].

Через 3 роки після організації у Львові Галицького товариства охорони тварин на підставі рескрипту Галицького намісництва від 13 січня 1879 року L. 1158 у Кракові організовано Краківське товариство охорони тварин. Офіс товариства розміщувався на вул. Вельпополе, 89. На початку було лише 36 членів, першим керівником товариства став Йозеф Мохнацькі, заступником – Хуго Йон, секретарем – Броніслав Густавич [8]. У першому пункті статуту товариства було визначено мету: «найвищою ціллю товариства є розбудити і підтримувати почуття людяності, розкрити суть гуманізму і взагалі освіти та традицій, насамперед, для нижчих суспільних верст». Для реалізації статутних вимог передбачали сплату членських внесків у розмірі 1,5 золотого ринського, а для учнів та вчителів – 1 золотий [9]. Вже станом на 15 червня 1887 року товариство нараховувало 156 членів [10], а на кінець цього ж року – 200 членів, в тому числі 153 – з Кракова [11]; у 1888 р. – 259 [12], 1889 р. – 277, 1890 р. – 283 члени, в тому числі 170 – з Кракова. Зважаючи на низьку соціальну активність жінок у XIX ст., їх у товаристві налічувалось лише 21 особу. До основного складу товариства нале-

жала інтелігенція: 5 священників, 12 професорів середніх шкіл, 26 вчителів народних шкіл, 58 учнів [13]. Слід відміти, що до почесних членів товариства входили відомі науковців того часу, політики, зокрема: Володимир Дзедушицький (засновник Музею імені Дідушицьких у Львові); Фелікс Левандовський (редактор часопису «Місячник» Галицького товариства охорони тварин); Максиміліан-Сила Новицький (професор Ягелонського університету); Валерій Жевускі (міський радник Кракова); Теодор Штальбергер (директор краківської гімназії Святого Яцка), Ігнацій Ставарський (директор краківської гімназії Святої Анни), граф Володимир Водзіцький (вчений-орнітолог), Генрик Берг (засновник товариства охорони тварин у Нью-Йорку), Джеймс Колам (секретар Королівського товариства охорони тварин у Лондоні), Матеус Елсінгер (почесний керівник товариства охорони тварин у Відні), Бруно Маргуарт (керівник товариства охорони тварин у Дрездені), Марія Есперана фон Шварц (засновниця багатьох товариств охорони тварин в Німеччині та Італії) [14].

Фактично відразу після реєстрації товариства було організовано випуск часопису «Опікун тварин» (*Opiekun zwierząt*). У першому номері було опубліковане звернення до членів товариства та мешканців Кракова з проською повідомляти товариство про випадки жорстокого поводження з тваринами за адресою товариства (вул. Підзамче, 1) [15]. Тираж часопису становив 450 екземплярів, а річна вартість друку складала 253 золотих. Часопис безплатно розповсюджувався у тюрмі Краківського кримінального суду 3 екземпляри, 10 екземплярів передавали щомісяця Товариству народної освіти, 3 екземпляри – в бібліотеки Кракова. Великих збитків розповсюдженню часопису завдавали іноді самі ж члени товариства, які, вступивши до товариства, мали право отримувати часопис безкоштовно. Але були випадки, коли, не сплативши членських внесків, вони отримували часопис цілий рік, а коли приходив час сплачувати членські внески або хоча б сплатити вартість вже отриманих часописів, вони направляли лист-заяву наступного змісту: «Не маю більше бажання належати до товариства, прошу мене викреслити зі списку його членів».

Для проведення просвітницької діяльності у 1890 р. товариство випустило 200 плакатів про сказ у собак, 2000 екземплярів «Десять заповідей охорони тварин», 1500 – «Слово до підгалян щодо охорони бабаків та серни», 4000 – «Інформація про товариство охорони тварин», 1200 – «Ластівка» [16].

Велику увагу товариство приділяло охороні птахів. У 1887 році Товариство випустило брошуру «Давайте дбати про птахів» об'ємом 20 сторінок, причому 150 екземплярів передали Товариству народної освіти у Кракові для подальшого розповсюдження у школах [17]. У 1888 році було видано декілька брошур «Не знущайсь над тваринами» і «Пам'ятай про птахів» [18]. Товариство привертало увагу до торгівців птахами у Галичині, які на замовлення німецьких торгівців виловлюють відповідні види пернатих для поповнення орнітологічних колекцій у країнах Європи [19], чим завдавали птахам великої шкоди. Птахи найчастіше потерпали від жорстокого поводження. Так, власники голубів підрізують їм хвости та крила, щоб ті далеко не відлітали. Через такі дії гине багато голубів [20].

Багато пернатих піддавались жорстокому поводженню ще до того, як їх доставляли на ринок. З метою уникнення сплати податку торгівці голубами приносили їх у кишенях, за пазухою, у капелюхах, хустках. Для запобігання таким випадкам товариство 30.12.1887 року направило до Краківського магістрату лист L. 270, в якому висловило своє занепокоєння недостатньою роботою поліції на Краківському ринку щодо охорони птахів. Магістрат теж висловив стурбованість цією справою, і 14.02.1888 року зробив зауваження торговому комісару з вимогою точно виконувати норми законодавства щодо охорони птахів. Зокрема, йому було доручено перевіряти ринок на предмет гуманного ставлення до птахів при їх реалізації особливо в неділю, також Розпорядження від 18 січня 1888 року зобов'язало керівництво «митної рогатки» перевіряти торгівці на спосіб добування птахів. Якщо тварини не були застрелені, а задушені у петлях, то їх конфіскували [21].

Крім попередження торгового комісара, до магістрату викликали великих торгівців птахами, яким наголосили про відповідальність за недотримання вимог законодавства щодо птахів [22]. Для попередження незаконного відлову дроздів товариство звернулось з листом від 12.11.1887 р. до керівника гміни Жарнівці, в якому повідомлялось про те, що 31 жовтня 1887 р. жандарм Антоній Конас конфіскував на залізничній станції посылку від мешканця села Жарнівці Войцеха Канта з 372 дроздами. Від керівника гміни вимагали вжити дієвих заходів, щоб не допустити вилов дроздів на території гміни, який відповідно до Закону від 21.12.1874 р. – заборонений [23].

Крім наведення порядку у власній країні товариство намагалось впливати на свідомість та традиції громадян інших країн. Зокрема, член товариства Микола Бубовський відзначав, що у Німеччині, Італії, Франції співочих птахів, таких як жайворонок, зараховано до мисливських видів, що є недопустимим з огляду на мораль. У цих країнах мільйонами виловлюють жайворонків для споживання. Він взивав до совісті громадян цих країн словами відомого польського зоолога та орнітолога, дослідника Карпат Станіслава Константина Петруського (1811-1874): «Сором і вічна ганьба цивілізованим людям, яким Бог дав так багато їжі для споживання, а їх все ще не задовольняє м'ясо, молоко, яйця домашніх тварин». У Галичині люди вірять, що жайворонок перебуває під Божою опікою. Він повідомив такий факт, що у липні 1882 року виявилось, що жайворонок зробив собі гніздо просто під днищем вагону [24]. Було багато прикладів гуманного ставлення до птахів у Пруссії. Там відповідно до Розпорядження від 17.03.1876 року було заборонено годувати диких тварин живими свійськими. Крім того, директор зоопарку у Роттердамі (Нідерланди) вказував, що багато глядачів, керуючись жорстокими інстинктами, приходили у зоопарк власне під час годівлі хижаків живими тваринами (голубами, кроликами, морськими свинками). Для переконання людей він доклав багато зусиль і годував хижаків лише м'ясом вбитих тварин [25].

Для координації своєї роботи товариство уклало угоду про співпрацю з 45 товариствами охорони тварин з різних країн Європи та Америки. Завдяки цій співпраці товариство організувало бібліотеку, до якої постійно направляли 13 часописів з цих товариств. Активною була співпраця з Татранським товариством

охорони альпійських видів тварин, бабаків та серни. З метою охорони диких тварин було направлено звернення до єпископа, щоб він під час проповідей у церкві нагадував парафіянам про недопустимість браконьєрства [26].

У 1889 р. дохід товариства склав 352, а у 1890 р. – 284 золотих ринських. Члени товариства у 1890 році не сплатили 107 золотих членських внесків [27].

Друковані видання товариства звертали увагу читачів на недопустимість жорстокого поводження з рибою. Було заборонено здирати з живої риби луску або шкіру з живого вугра. При приготуванні раків або слимаків забороняли вкидати їх до холодної води з поступовим нагріванням. Було заборонено транспортувати живу рибу на шнурках, які протягували через зябра або очі риби, відрубувати у живих жаб лапок, відлов диких птахів на сильця, капкани, а риби – гаками. Вважалось неприпустимим приколювати живих ворон, сов, сорок для відлякування інших птахів, відрізання у мисливських собак хвостів, вух [28].

Тварин не можна було перед забиттям лякати чи завдавати їм болю. Було заборонено мучити тварин: рибу потрібно було обухом вдарити по голові а потім швидко відрізати голову; раків слід було відразу кинути в окріп [29].

Також у брошурах вказували, що риба найбільше потерпає від жорстокого поводження, перш ніж її споживають. Їхня мука починалась вже з транспортування на базар. У цей час живій рибі продавці просували шнурок або прут через зябра. Але найбільше вони зазнають мук, коли потрапляють на кухонний стіл, і з живої риби здирають луску. Дуже часто це варварство відбувалось через незнання та не усвідомлення того, що здираючи луску із живої риби, люди не лише жорстоко ставляться до риби, але й тому, що у риби виробляється в організмі отрута, яка стає причиною багатьох захворювань. Рекомендували розробляти живу рибу швидко, відрізавши гострим довгим ножем голову, після цього рибу необхідно було занурити на 2-5 секунд в гарячу воду, а тоді знімати луску [30].

Краківське рибальське товариство картало торгівців за недопустиме жорстоке поводження з рибою, вказуючи, що на Краківському ринку «ще живій рибі розпорюють живіт, так що ікра та кров тече по столах, а риба мучається» [31].

Поряд з товариством Краківський магістрат звертав увагу не лише на якість риби при її реалізації, але й на гуманне поводження. Зокрема, на звернення товариства щодо жорстокого поводження з рибою магістрат Кракова видав Розпорядження від 17 грудня 1897 року L.53232, в якому торговому комісару Кракова була дана вказівка контролювати та запобігати жорстокому поводженню при торгівлі рибою відповідно до Розпорядження Міністера Австрії від 15 лютого 1855 року і Цісарського патенту від 20 квітня 1854 року № 97. Торговий комісар повинен був при порушенні повідомляти жандармерію для покарання винних [32]. В загальному товариство не було задоволене роботою торгового комісара Кракова. Його звинувачували у недбалому виконанні своїх обов'язків: поганий контроль за незаконно добутою дичиною, що продається на ринках, зокрема, у великі кількості куріпок, виловлених у недозволеній для торгівлі час на сильця. Складалось таке враження, що торговий комісар здійснює на ринку ранковий променад [33].

Однак є свідчення плідної роботи торгового комісаріату Кракова: проведені заходи щодо дотримання законності при реалізації рибної продукції. Лише



за невідповідність величини раків у 1888 році їх було конфісковано, а одинадцять торговців оштрафовано; у 1889 р. – шість, у 1890 р. – дев'ять [34]. Слід відмітити, що попри критику для мотивації ефективної роботи торгових комісарів лише у 1891 році було премійовано семеро жандармів у розмірі від 1 до 3 дукатів за ефективний контроль щодо дотримання законодавства у частині гуманного поводження з тваринами [35].

Занепокоєння товариства викликало й те, що всупереч вимогам Рибальського закону на ринках Кракова реалізовували рибу, величина якої була меншою за визначену тодішнім законодавством. Товариство звертало увагу на те, що це питання повинні контролювати організовані при в'їзді до Кракова рогатки (митні пости). Але вони, на думку керівництва товариства, виявились фактично бездіяльними, адже доставити таємно рибу до міста і торгувати нею з-під поли неможливо. Крім того, мальок риби продавався на всіх краківських базарах «серед білого дня», а торговий інспектор лише для проформи прогулювався по ринку, щоб показати свою присутність перед членами товариства. Товариство таврувало селян, які не маючи у власності ставків, реалізують лише крадену рибу. Особливо погіршувалась ситуація з незаконною реалізацією риби під час єврейського шабату та Різдвяних свят. Члени товариства мали можливість спостерігати, як у Кракові на площі Щепанського селяни до свята кошиками продавали малька карпа, лосося, щук, що також є заборонено законом.

Крім того, у Краківському повіті було надзвичайно розповсюджене браконьєрство, незаконно добували багато козуль, зайців, лисиць, куріпок на сильця в основному їх перепродували у Кракові. Для запобігання незаконного вилову риби та полювання товариство звернулось до Краківського магістрату з листом від 30 грудня 1889 року L. 325, вимагаючи від влади ретельного контролю за роботою митних рогаток. Для попередження браконьєрства вони повинні слідкувати, щоб завезені до міста куріпки були застрелені, а не задушені сильцями, і не пропускати селян з мальком риби [36].

Товариство заявило, що прийняті у Галичині Мисливський закон від 30 січня 1875 року та Закон про охорону птахів від 21 грудня 1874 року фактично виконуються на низькому рівні, що на краківських торговицях продають дичину, хто і коли хоче, так як торговий інспектор не виконує свої функції [37].

Під тиском товариства староста Лімановського повіту звернувся 6 жовтня 1887 року до всіх керівників гмін з вимогою про посилення контролю за дотриманням вимог закону про охорону птахів від 21 грудня 1874 року. Він вказував, що на території гмін відбувається торгівля пернатими у недозволеній період, що суперечить вимогам чинного Мисливського закону, який регламентує терміни добування пернатих відповідного виду. Керівників гмін було зобов'язувано контролювати виконання законодавства та притягувати порушників до відповідальності. Критика стосувалась дотримання Рибальського закону у частині вилову риби відповідного розміру. Було рекомендовано при вилові риби сітками вживати сітки з великими отворами [38].

Товариство зазначало, що іншою причиною зменшення поголів'я риби є розповсюдження епізоотій. У 1879 році великим негативним чинником у розве-

денні риби стала епізоотія риби у Янівському озері біля Львова, де лише за кілька днів загинуло декілька тисяч щук. Товариство було занепокоєне відсутністю належного ветеринарного обслуговування рибних господарств. Наступна велика епізоотія риби спостерігалась на ставках біля Каньова недалеко від Вісли. Досліджувати захворювання взявся М. Раціборський, який встановив, що у риби спостерігаються такі ж симптоми, як і на Янівському озері. Хвора риба була вкрита ранами, в яких розмножувався заразний грибок – *Saprolenia* (водяний грибок, інша назва *Achlya*, *Leptomitus*). Дослідженням захворювань риби зайнявся почесний член товариства – Максиміліан Новицький, який виявив та описав підвид грибка *Achlya*, якому пізніше назву – *Achlya Nowicki*.

Для ефективного ведення рибного господарства у Галичині товариство заохочувало придбання книжок з розведення риби, що видавали у Кракові, і які описували особливості ведення рибного господарства у Краківському повіті. Однією з таких книг була книга Л. Ліндеса «Використання річок, ставів, боліт, озер та торфових ям для розведення риби, раків та п'явок» (1867 р., Краків). Серед іншого автор вказував, що при ефективному використанні водного дзеркала розведення риби може приносити добрий дохід, а саме: один морг водного дзеркала – біля 50 золотих в рік. Він застерігав власників ставів здавати їх в оренду євреям [39]. Товариство рекомендувало книгу С. Бендзікевича, «Про наше рибне господарство» („*O naszym gospodarstwie rybniem*“) вартістю 0,1 золотого римського [40]. На думку автора, фундаментом для дальших досліджень Галицького рибальства є праці К. Петруського «Особливості ведення господарства у Карпатських горах», («*Opis gospodarstw galicyjskich w zastosowaniu do pasma gór karpackich*», 1847), Лесневського «Рибальство краю» («*Rybnictwo krajowe*», Варшава, 1837), зоолога А. Валецького «Матеріали про дослідження іхтіофауни Польщі» («*Materyjały do fauny ichtyjologicznej Polski*», Варшава, 1864).

Великий вклад у вивчення Галицького рибальства зробив вчитель рільничої школи у Дублянах – Барта. Він досліджував річки Галичини, серед яких – Дністер. Вагоме значення для галицького рибальства мали його книги: «Риби Дністра» (1877), «Риби Серету» (1880), «Матеріали про іхтіологію Дністра» (1888). Також великий вклад у дослідження рибальства Галичини вніс М. Новицький зі своїми працями «Риба басейну Вісли, Стиру, Дністра і Пруту у Галичині» (1887 р.) з картою розселення цих риб, «Атлас риб галицьких річок» (1883 р.) [41].

Товариство з сумом констатувало, що стан рибальства у Галичині погіршився і рибалки стали біднішими, ніж колись [42]. Проте, Краківські рибалки мали причину пишались, так як біля Кракова у 1850 році доктор Радзіловський організував перше у Галичині форельне господарство. Також великі зусилля для розвитку Галицького рибальства заклали графи Браницький та Потоцький [43].

Для реалізації своїх статутних вимог товариство широко застосовувало вплив на органи влади через подання звернень. Щоб посилити вплив найрезонансніші публікували у часописі товариства. Лише за 1887 рік товариство направлено до Краківського магістрату 120 звернень [44], у 1890 р. – 58 звернень. Крім звернень до органів влади товариство апелювало до окремих соціальних груп: до вчителів та учнів звертались члени товариства, щоб ті, по можливості, контролювали час про-

ведення полювання. Якщо вони виявляли, що полювання проходило не у визначені законом терміни, то повинні були повідомити органи влади [45].

Не зважаючи на терміни полювання, чиновникам Краківського магістрату постійно поставляли м'ясо козуль, зайців та куріпок [46], а на ринку можна було купити добути співочих птахів, яких забороняли виловлювати [47]. Увагу старости Живецького повіту акцентували на тому, що через бездіяльність влади тут набуло поширення браконьєрства. Товариство вимагало від влади жорстоко карати браконьєрів [48]. Практично аналогічне звернення подав представницький орган повітової ради у Вадовіцах [49] та Ланцуті [50], звертаючи увагу керівників гмін на дотримання вимог Закону про охорону птахів від 21.12.1874 р. У найрезонанснішому зверненні товариства йшлося про недостойну поведінку офіцерів Краківського гарнізону. Повідомлялось, що 25.02.1892 р. на місцевому стрільбищі офіцери вправлялись не у влучності по мішенях, а по живих тваринах. Для цього вони випускали птахів, котів, собак, і навіть свійську свиню. До своєї злочинної діяльності вони залучили навіть місцевих підлітків, які за гроші їм виловлювали бродячих котів або й викрадали свійських у власників [51].

Занепокоєння в товаристві викликало розпорядження Краківського магістрату від 26 березня 1890 року L. 7501, в якому через поширення епідемії сказу наказували власникам собак вигулювати їх виключно у наморднику, а за невиконання цих вимог виловлених собак мали вбивати. Товариство аргументувало, що Санітарний закон від 29 лютого 1880 року L. забороняє вбивати тварин з підозрою на сказ, їх слід було лише ізолювати, а застосування намордника негативно впливало на здоров'я собаки [52].

Товариство не завжди було задоволено діями влади у частині виконання повноважень щодо контролю за дотриманням законодавства щодо охорони мисливських видів тварин та запобігання жорстокого поводження з тваринами. На шпальтах часопису «Опікун тварин» було опубліковано перелік звернень, на які взагалі влада не відповіла зокрема, звернення: від 12.01.1889 L. 12 до магістрату Кракова у справі знищення птахів; від 13.03.1889 L. 68 до Галицького намісництва в справі транспортування птахів; від 23.04.1889 L. 121 до Галицького намісництва у справі використання живих голубів для приманки на полюванні на яструбів; від 30.12.1889 L.325 у справі торгівлі задушеними дикими пернатими та мальком риби [53].

Усе ж слід відмітити, що для перестороги потенційним порушникам та для мотивації влади до ефективного застосування владних повноважень товариство оприлюднювало дії влади, спрямовані на охорону дичини. Повідомлялось, що 18 лютого 1888 року при перевірці посилки на залізничному вокзалі у Кракові поліція виявила тушу незаконно добутої самиці козулі, 25 куріпок та 181 дрозда, яких відправив торгівець Хочнер з Гарнова. Так як дичина була добута у недозволений час, недозволеного виду та статі, то її конфіскували, а на злочинців відкрили кримінальну справу. Також у Кракові 16 травня 1888 року поліція на залізничному вокзалі конфіскувала 12 живих солов'їв, призначених для продажу. Птахів випустили на волю, а порушників притягли до відповідальності [54].

**Висновки.** Отже, Краківське товариство охорони тварин мало позитивний

вплив на розвиток мисливства та рибальства Галичини, яке проявлялось у боротьбі з браконьерством, незаконною реалізацією дичини та риби.

### References

1. "Rozporządzenie c.k. Namiestnictwa z 12. czerwca 1841." *Opiekun zwierząt* 5-6 (1887): 74.
2. "W obronie prawa." *Miesięcznik galicyjskiego towarzystwa ochrony zwierząt* 5 (1884): 70.
3. Проців, О. Р. "Державне регулювання профілактики та лікування сказу у мисливському господарстві Галичини середини XIX – початку XX століття [State regulation of the prevention and treatment of rabies in hunting economy of Galicia in XIX - 20th century]. " *Лісовий вісник* 2(10) (2015): 71-76. Print.
4. Kasperek, J.R. *Zbiór ustaw administracyjnych w Królestwie Galicyi i Lodomeryi z Wielkim Księstwem Krakowskim obowiązujących do użytku organów c.k. władz rządowych i władz autonomicznych.* – Kraków: Drukarnia uniwersytetu Jagiellońskiego, 1868. Vol. II. Print.
5. Проців, О.Р. "Гуманне ставлення до тварин у кінці XIX – на початку XX ст. [Humane treatment of animals XIX - XX century.]. " *Лісовий вісник* 6/32 (2014): 18-19. Print.
6. *Szematyzm królestwa Galicyi i Lodomeryi z Wielkim księstwem Krakowskim na rok 1892.* Lwów: Nakładem c.k. Namiestnictwa z dr. W.Łorińskiego, 1892. Print.
7. "Z Towarzystw ochrony zwierząt." *Opiekun zwierząt* 3-4 (1887): 20. Print.
8. "Czynności towarzystwa." *Opiekun zwierząt* 1 (1887): 9. Print.
9. "Odezwa." *Opiekun zwierząt* 1 (1888): 2. Print.
10. "Spraw y towarzystwa." *Opiekun zwierząt* 3-4 (1887): 156. Print.
11. "Spraw y towarzystwa." *Opiekun zwierząt* 7 (1887): 156. Print.
12. "Spraw y towarzystwa." *Opiekun zwierząt* 3 (1888): 49-50. Print.
13. "Z walnego zgromadzenia." *Opiekun zwierząt* 5 (1888): 69. Print.
14. "Członkowie honorowi krak. Stowarz. ochrony z wierz ą t." *Opiekun zwierząt* 8-9 (1888): 129-130. Print.
15. "Odezwa." *Opiekun zwierząt* 1 (1887): 20. Print.
16. "Z Walnego Zgromadzenia." *Opiekun zwierząt* 3-4 (1891): 34-42. Print.
17. "Spraw y towarzystwa." *Opiekun zwierząt* 3-4 (1887): 156. Print.
18. "Z walnego zgromadzenia." *Opiekun zwierząt* 5 (1888): 70. Print.
19. "W sprawie ochrony naszego ptactwa przez zimę." *Opiekun zwierząt* 1 (1889): 6-12. Print.
20. "Ze spraw Towarzystwa." *Opiekun zwierząt* 4 (1890): 60. Print.
21. "Spraw y towarzystwa." *Opiekun zwierząt* 3 (1888): 51. Print.
22. "Spraw y towarzystwa." *Opiekun zwierząt* 3 (1888): 49-50. Print.
23. "Okólnik z dnia 12. listopada 1887 L. 6483 do Zwierzchności gminnej w Żarnowce." *Opiekun zwierząt* 9 (1887): 138. Print.
24. Bybowki, M. "Skowronek rolny." *Opiekun zwierząt* 4 (1888): 51. Print.
25. "Zakaz żywienia zwierząt dzikich zwierzętami żywymi." *Opiekun zwierząt* 8 (1891): 122-123. Print.
26. "Ze spraw y towarzystwa." *Opiekun zwierząt* 2 (1889): 31-32. Print.
27. "Z Walnego Zgromadzenia." *Opiekun zwierząt* 3-4 (1891): 34-42. Print.
28. "Dręczenia zwierząt podczas zabijania." *Opiekun zwierząt* 6 (1887): 6. Print.

29. "Ryby." *Opiekun zwierząt* 2 (1889): 25. Print.
30. "Nie dręczcie ryb !" *Opiekun zwierząt* 8 (1887): 130. Print.
31. "Przeciw dręczeniu ryb." *Okólnik* 30 (1897): 6-7. Print.
32. "Dręczenie ryb. " *Okólnik* 31 (1898): 7. Print.
33. "Do Szanownego Stowarzyszenia ochrony zwierząt." *Opiekun zwierząt* 2 (1887): 28-29. Print.
34. "W sprawie ochrony rakó w." *Opiekun zwierząt* 9 (1891): 9. Print.
35. "Z Walnego Zgromadzenia." *Opiekun zwierząt* 3-4 (1891): 34-42. Print.
36. "W sprawie wnoszenia zwierzyny duszonej przez rogatki i niszczenia narybku w Wiśle, do Krakowa." *Opiekun zwierząt* 4 (1890): 62-63. Print.
37. "Czynności towarzystwa." *Opiekun zwierząt* 1 (1887): 9. Print.
38. "Okólnik c. k. Starostwa Limanowskiego do wszystkich Zwierzchności gminnych i Obszarów dworskich z 6 paźdź. 1887 L. 8161." *Opiekun zwierząt* 8 (1887): 132-133. Print.
39. "Będzikiewicz S. O naszym gospodarstwie rybnym." *Opiekun zwierząt* 5 (1888): 81-85. Print.
40. "Członkowie krak. Stowarzyszenia ochrony zwierząt." *Opiekun zwierząt* 2 (1888): 36. Print.
41. "Będzikiewicz S. O naszym gospodarstwie rybnym." *Opiekun zwierząt* 4 (1888): 62-63. Print.
42. "Będzikiewicz S. O naszym gospodarstwie rybnym." *Opiekun zwierząt* 3 (1888): 41-44. Print.
43. "Będzikiewicz S. O naszym gospodarstwie rybnym." *Opiekun zwierząt* 5 (1888): 81-85. Print.
44. "Z walnego zgromadzenia." *Opiekun zwierząt* 5 (1888): 70. Print.
45. "Do Szanownych Nauczycieli szkół wydziałowych i ludowych." *Opiekun zwierząt* 3-4 (1887): 36. Print.
46. "Niszczenie zwierzyny w pow. nowosądeckim." *Opiekun zwierząt* 4 (1890): 59. Print.
47. "Słowo o towarzysztwie ochrony zwierząt." *Opiekun zwierząt* 1 (1890): 4. Print.
48. "Niszczenie zwierzyny w powiecie żywieckim." *Opiekun zwierząt* 4 (1890): 59. Print.
49. "Okólnik Wydziału Rady Powiatowej w Wadowicach do wszystkich Zwierzchności gminnych pow. wadowickiego z 9. października 1887 L. 1143." *Opiekun zwierząt* 8 (1887): 133. Print.
50. "Okólnik Wydziału Rady Powiatowej w Łąncucie do wszystkich Zwierzchności gminnych i Przełożeń Obszarów dworskich pow. łąncuckiego z d. 7. października 1887 L. 2039." *Opiekun zwierząt* 8 (1887): 133. Print.
51. "Sprawy towarzystwa." *Opiekun zwierząt* 3 (1892): 47. Print.
52. "Obwieszczenie Magistra tu krakowskiego." *Opiekun zwierząt* 4 (1890): 79. Print.
53. "Wykaz odezwnięsionych przez Towarzystwo do władz politycznych i autonomicznych, dotąd przez te władze niezadowolonych, lub na które Towarzystwo nie otrzymało żadnej odpowiedzi." *Opiekun zwierząt* 4 (1890): 63-64. Print.
54. "Kary za dręczenie zwierząt." *Opiekun zwierząt* 10 (1888): 164. Print.

*Філоненко С. В., здобувач, ХНУМГ ім. О.М. Бекетова, м. Харків*

*Filonenko S., Postgraduate Student Department of Management and Administration, O.M. Beketov National University of Urban Economy in Kharkiv, Kharkiv*

## **ОСНОВНІ ПІДХОДИ ДО ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОМИСЛОВОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ**

### **THE MAIN APPROACHES TO FORMATION AND IMPLEMENTATION OF INDUSTRIAL POLICY IN UKRAINE**

*В статті розглянуто основні підходи до формування та реалізації промислової політики в Україні. Узагальнено визначення промислової політики, методи її реалізації, а також обґрунтовано пропозиції з розробки стратегії структурних перетворень в промисловості для реалізації промислової політики у вітчизняній економіці.*

**Ключові слова:** *держава, промислова політика, інвестиційна політика, методи реалізації промислової політики, стратегія структурних перетворень в промисловості.*

*The article describes the main approaches to formation and implementation of industrial policy in Ukraine. Generalized definition of industrial policy, methods of its implementation, as well as the proposal for the development of a strategy of structural change in industry for the implementation of industrial policy in the domestic economy.*

**Keywords:** *the state, industrial policy, investment policy, methods of implementation of industrial policy, strategy of structural changes in the industry.*

**Постановка проблеми.** Промислова політика держави в даний час виступає в якості основи ефективної інституційної та господарської системної модернізації економіки України. Метою промислової політики є позитивні зміни (зростання, розвиток) реального сектора економіки.

В сучасних умовах, вихід з кризи неможливий без пожвавлення реального сектора, без проведення глибоких структурних перетворень у промисловості. У цьому зв'язку важливе значення має розробка промислової політики. Проблема полягає в тому, яким має бути державне втручання, які методи і способи повинні бути використані. Тому формування та реалізація державної промислової політики країни є однією з найважливіших сучасних теоретичних і практичних проблем.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми формування та реалізація державної промислової політики висвітлені в працях як зарубіжних, так і вітчизняних вчених. Вагомий внесок у дослідження особливостей впливу держави на економічні відносини зробили такі вчені, А.М. Горський [4], І.М. Грищенко [1], Л.В. Дейнеко [5], В.М. Ємельянов [6], Т.Л. Желюк [11],

О.С. Зарудна [4], І.С. Калініченко [4], М.О. Кизим [2], Л.П. Клименко [6], П.В. Круш [7], І.А. Максименко [7], Л.В. Пельтек [3], Е. И. Рубінштейн [8], Т.А. Стомба [9], Н.В. Тарасова [6], К.І. Ткач [10], В.Є. Хаустова [120], Е.І. Шелудько [5], М.М. Якубовський [13] та ін. Ідеї та положення, викладені у працях даних авторів, послужили основою для подальшої розробки та здійснення промислової політики. Однак, незважаючи на численні дослідження, недостатньо висвітленими залишаються шляхи вирішення сучасних проблем впливу держави на розвиток промисловості.

**Постановка завдання.** Ціллю даної статті є дослідження основних підходів до формування та реалізації промислової політики в Україні, а також обґрунтування пропозицій з розробки стратегії структурних перетворень в промисловості для реалізації промислової політики у вітчизняній економіці.

**Виклад основного матеріалу.** Сутність промислової політики у вузькому сенсі складається у визначенні державою пріоритетів розвитку промисловості, а також у забезпеченні їх реалізації. В широкому ж розумінні йдеться про пріоритети розвитку народного господарства в цілому. Промислова політика включає комплекс заходів, націлених на вирішення довгострокових структурних завдань господарського розвитку.

Промислова політика держави як частина загальної економічної політики є однією з найбільш суперечливих концепцій в науковій літературі і в політичній практиці. У роботах вітчизняних економістів простежується неоднозначність та різноплановість до характеристики промислової політики.

Так, В. Хаустова вважає, що під промисловою мається на увазі загальнодержавна політика програмно-цільового регулювання процесу організаційної, структурної та технологічної модернізації, індустріального відтворення заради послідовного збільшення випуску наукоємної продукції з високою часткою доданої вартості і збільшення купівельної спроможності, всього населення країни [120, с. 21]. На думку автора, суб'єктом сучасної промислової політики може бути тільки держава у взаємодії з корпораціями, для яких пріоритетними є інтереси промислової, високотехнологічної праці і капіталу. Об'єктом виступає її розширене відтворення прогресивного індустріально-технологічного капіталу, створенням нових робочих місць, які відрізняються найвищим потенціалом продуктивності праці. Основним способом її реалізації В. Хаустова вважає програмно-цільове регулювання, з використанням стратегічного прогнозування, структурно-технологічного планування та системи функціонально спеціалізованих органів та інститутів держави. Він небезпідставно вважає, що для досягнення поставленої мети система інститутів підлягає трансформації, в процесі якої всередині держави відбуваються перегрупування і перерозподіл функцій і повноважень між відповідними напрямками і пріоритетами.

В якості основного цільового орієнтиру промислової політики М. Якубовський пропонує розглядати забезпечення конкурентоспроможності вітчизняних виробництв на основі активізації інноваційного чинника. До основних напрямів реалізації промислової політики, відносяться:

– у короткостроковій і середньостроковій перспективі максимально повне

задоволення наявного попиту внутрішнього ринку через розширення ринкових ніш для вітчизняних товарів за рахунок активного імпортозаміщення;

– в середньостроковій і довгостроковій перспективі – забезпечення конкурентних позицій вітчизняних товаровиробників у наукоємних секторах ринку, в яких вони раніше не були представлені; формування нових сфер попиту, у задоволенні якого вітчизняна високотехнологічна продукція грає б домінуючу роль [13, с. 25].

При цьому вибір пріоритетів у рамках обох напрямків, на думку М. Якубовського, повинен здійснюватися на основі аналізу існуючих і прогнозованих ресурсних, інфраструктурних та інших обмежень розвитку промислового виробництва та оцінки можливостей інноваційно-технологічного чинника до їх подолання [13, с. 26].

У комплексному розумінні державна промислова політика являє собою цілісну систему законодавчих, адміністративних, фінансово-економічних державних рішень, заходів і дій з управління динамікою індустріального комплексу і в цілому матеріального виробництва для забезпечення сталого соціально-економічного розвитку національної безпеки країни. На погляд Т. Желюк, розробка стратегії і здійснення активної державної промислової політики, націленої на рішення цих найважливіших проблем, повинні йти за трьома основними напрямками:

– переведення економіки на інноваційний шлях розвитку;  
– структурна перебудова в самому промисловому секторі;  
– підвищення рівня достатності та ефективності інвестиційного забезпечення реалізації структурно-інноваційних перетворень [1, с. 41].

Всі три магістральні напрями, являють собою цілісну систему прийняття та реалізації державних рішень. На думку автора, виходячи з цільової функції промислової політики як інструменту забезпечення сталого економічного розвитку, пріоритет повинен бути відданий її інноваційній складовій, так як вона визначає цілі структурної перебудови промисловості та пропонує відповідні інвестиційні рішення на короткострокову та довгострокову перспективу [1, с. 42].

З точки зору М. Кизим, промислова політика – це система заходів щодо селективної підтримки стратегічно важливих секторів економіки. З погляду автора, ці сектори покликані стати головними «локомотивами» економічного зростання і структурних перетворень. Для виявлення пріоритетів державної промислової політики М. Кизим виділяє наступні критерії:

1) сприятливе поєднання факторів виробництва і особливо наявність «ноу-хау», науково-технічний потенціал, здатний забезпечити технологічний ривок, ресурси кваліфікованих робітників, можливості підключення до інформаційних мереж тощо;

2) існування експортних ніш на світовому ринку при даній структурі внутрішнього виробництва та попиту;

3) можливість надходження іноземних і внутрішніх інвестицій у структурну перебудову виробництва;

4) наявність конкурентоспроможних суміжних і споріднених виробництв, що робить можливим перелив кваліфікованих кадрів і технологій з сектора в



сектор, з регіону в регіон;

5) стабільність відтворювальних зв'язків [2, с. 14].

Основним джерелом коштів для фінансування програм промислової політики в даний час вважає доходи від сировинного експорту. До найважливіших інструментів промислової політики автор відносить:

– податкову реформу, спрямовану на поповнення бюджетних доходів в першу чергу за рахунок розширення бази оподаткування та перенесення акценту на обкладання природної ренти;

– різке зменшення пільгового кредитування, поліпшення технології провідки кредитів для запобігання їх використання в спекулятивних операціях, розподіл пільгових кредитів відповідно до пріоритетів промислової політики;

– диференціацію норми обов'язкових банківських резервів у залежності від структури банківських активів з встановленням підвищених ставок на короткострокові кредити під фінансування посередницьких операцій і знижених для довгострокових інвестиційних кредитів.

За свідченням Н. Тарасова і Л. Клименко, промислова політика повинна будуватися як діалог, як узгодження стратегій приватного сектора, держави і громадських організацій, що дозволяє кожній стороні при розумному компромісі реалізувати свій економічний інтерес. На думку авторів, держава в рамках промислової політики повинна взяти на себе ініціативу щодо поживлення інноваційної активності, забезпечення творчої конкуренції, розширенню кооперації і спеціалізації виробництва, стимулювання ефективності та впровадження нових технологій [6, с. 36].

П. Круш і І. Максименко розглядають в якості основних базисних векторів проведення промислової політики, по-перше, всебічне сприяння розвитку підприємництва та конкурентного середовища в економіці для максимізації ефективності виробництва і досягнення відповідності його об'ємно-структурних параметрів суспільного попиту, по-друге, послідовну реалізацію чітких заходів держави з регулювання реального сектору [7, с. 4]. При цьому автор зазначає, що реалізація цих векторів має спиратися на довготривалі програми структурних перетворень у реальному секторі (на 10-15 років), складовою частиною яких є формування спеціальної державної програми підвищення конкурентоспроможності промислового комплексу країни з урахуванням специфіки окремих галузей.

Е. Рубінштейн під промисловою політикою розуміє цілеспрямовану діяльність держави в особі її представницької та виконавчих гілок влади щодо розвитку пріоритетних галузей промисловості, які базуються на досягненнях фундаментальної і прикладної науки, де у країни є незаперечний конкурентний пріоритет. Промислова політика ґрунтується на структурній, науково-технічній та інноваційній політиці. Різноманітні напрямки промислової політики забезпечують захист і створюють ресурси для певних галузей промисловості, з тим, щоб вони в кінцевому підсумку могли стати конкурентоспроможними на міжнародному ринку. Мета промислової політики та її складових, на думку автора, полягає в тому, щоб забезпечити економічне і соціальне процвітання країни не

на базі експорту природних ресурсів, а використанням новітніх сучасних технологій виробництва товарів і послуг [8, с. 148].

Л. Дейнеко вважає, що в самому загальному вигляді промислова політика може бути визначена як комплекс дій держави, спрямованих на цілеспрямовану зміну структури економіки за рахунок створення більш сприятливих умов для розвитку пріоритетних секторів і виробництв. Еквівалентним, на думку автора, є і визначення промислової політики як дискримінації державою одних секторів порівняно з іншими. Зі сказаного випливає, що промислова політика передбачає наявність чітких державних пріоритетів. Автор акцентує на те, що промислова політика – це завжди спроба змінити «природний хід подій». В якості резюме автор викладає, що практично завжди активна промислова політика означає поліпшення становища одних секторів економіки за рахунок відносного погіршення умов функціонування інших її секторів і може вважатися успішною, якщо виграш країни в цілому від розвитку обраних пріоритетних секторів вище, ніж збиток від уповільнення розвитку інших [5, с. 21].

Загальносистемна політика має переважно макроекономічний характер і реалізується через заходи податкового, монетарного, валютного, митного та іншого впливу. Навпаки, селективна промислова політика більше тяжіє до мікроекономічної. Селективна промислова політика реалізується через інвестиційну політику, під якою розуміється система заходів, що забезпечує обсяг, структуру, інвестицій у найбільш перспективні напрямки діяльності на основі нових організаційно-економічних рішень, концентрацію інвестицій і підвищення їх ефективності.

Узагальнюючи, слід зазначити, що промислово-інвестиційна політика розпадається на загальносистемну та селективну, відповідні компоненти яких у рамках компетенції реалізуються на державному і місцевому рівнях управління через виділені механізми та інструменти.

І. Грищенко, узагальнюючи досвід розвинених ринкових країн свідчить, що промислову політику нерідко класифікують як захисну, тобто орієнтовану на збереження сформованої промислової структури, підтримання зайнятості, захист національних фірм від іноземної конкуренції; адаптивну, тобто спрямовану на пристосування промислової структури країни до зрушень у структурі попиту і змінених умов конкуренції на світовому ринку, та ініціативну, коли держава активно впливає на розвиток промисловості країни, зважаючи на бажаний образ її структури в більш чи менш тривалій перспективі [1, с. 48].

Ініціативна промислова політика, що поширюється в міру швидкого посилення ролі зовнішньої торгівлі та прямих іноземних інвестицій, ґрунтується на концепції динамічних конкурентних переваг.

Основні функції держави в рамках ініціативної промислової політики визначаються в першу чергу умовами конкурентоспроможності промислових фірм в сучасній економіці. До них належать якість трудових ресурсів; рівень наукових досліджень у галузі природознавства і тісні зв'язки між промисловими фірмами, вищими навчальними закладами та науково-дослідними інститутами; здатність творчо освоювати іноземні технології; швидкість поширення в промисловості країни технологічних і інших інновацій; ємність внутрішнього

ринку і рівень вимог вітчизняних споживачів промислової продукції до її якісних характеристик; наявність технологічно пов'язаних та географічно близьких підприємств, що виробляють продукцію, яка користується попитом на зовнішніх ринках [9, с. 31].

Звідси випливає, що один з найважливіших напрямів ініціативної промислової політики – підвищення загальноосвітнього і професійного рівня робочої сили. Учений К. Ткач констатує, що слід розрізняти активну та пасивну роль промислової політики [10, с. 21].

Активна роль промислової політики полягає в тому, щоб не просто виходити з динаміки сукупного платоспроможного попиту, а формувати його на новій основі маркетингових, технологічних і фінансово-інвестиційних зв'язках, вести лідируючу роль у тандемі: держава-ринок.

Пасивна роль промислової політики проявляється в тому випадку, якщо вона орієнтується тільки на загальний фінансовий індикатор розвитку народного господарства.

Головні зусилля законодавчої і виконавчої влади, повинні бути спрямовані на розробку комплексного кодексу несуперечливих законів і нормативно-юридичних актів як державної промислової політики в цілому, так і за відповідними її видами:

- структурна, військово-промислова, науково-технічна, інвестиційна, політика щодо малих підприємств;
- регіонально-промислова, закупівельна політика для державних потреб;
- соціально-промислова політика в області праці і заробітної плати;
- податкова, кредитно-фінансова, цінова, зовнішньоекономічна, інформаційна та ін. [6, с. 61].

В цілях систематизації методи реалізації промислової політики умовно можна поділити на суто ринкові і неринкові методи. В Україні, в даний час проведення структурних перетворень чисто ринковими методами досить складно, так як для цього потрібна зрілість ринкових відносин. Справа в тому, що координаційний механізм, що базується на ринковій основі, ефективний в умовах глибокого поділу праці, наявності складної системи господарських зв'язків та при розвиненості суспільних потреб. Як відомо, ринок погоджує інтереси господарюючих суб'єктів з допомогою попиту і пропозиції, конкуренції та інших суто ринкових механізмів. Дієвість механізмів ринкової конкуренції, заснованих на інститутах приватної власності та свободи підприємництва, є необхідною умовою формування здорового економічного клімату, а також передумова постійного вдосконалення сфери виробництва.

Безумовно, в економіці будь-якої країни виникає необхідність підтримання, збереження і стимулювання галузей, що знаходяться в стані спаду, особливо якщо такий спад носить тривалий характер. І тут чисто ринкові методи не завжди підходять, і виникає необхідність державного впливу на економіку.

У вітчизняній економічній літературі існують різні підходи до методів реалізації промислової політики. Так, Л. Пельтек наводить таку їх класифікацію:

1. Інформаційні методи. Їх метою є забезпечення суб'єктів ринку системати-

зованим, науково обґрунтованим комплексом даних, дозволяє їм орієнтуватися в нових соціально-економічних умовах та приймати більш ефективні рішення.

2. Методи макроекономічного регулювання. Вони спрямовані на створення сприятливого макроекономічного середовища функціонування вітчизняної промисловості, досягнення фінансової стабільності, зниження рівня інфляції та підтримки стабільного курсу національної валюти.

3. Ресурсні методи. Як правило, це методи селективної промислової політики, пов'язані системою держзамовлень та держзакупівель, адресним субсидуванням і кредитуванням, формуванням і використанням фондів страхування ризиків, з податковими пільгами.

4. Інституційні методи. Це методи загальносистемного характеру, спрямовані на формування сприятливого для здійснення економічної політики правового й організаційно-економічного середовища, не вимагають безпосереднього субсидування конкретних суб'єктів господарювання, а здійснюють необхідні заходи щодо створення відповідних інститутів ринку і регулювання індустріального розвитку. Дані методи об'єднують різного роду адміністративні прийоми та інструменти (квоти, ліцензії, стандарти, екологічні нормативи) та важелі господарського законодавства. В умовах трансформаційного періоду головними об'єктами інституційних перетворень стають система відносин власності і вироблення правил приватизації державного майна [3, с. 93].

Систематизація підходів до визначення промислової політики дозволила уточнити визначення її цілей, об'єктів, суб'єктів, змісту, характеру і методів та інструментів впливу.

Під системним підходом до сутності промислової політики розуміється не тільки державна підтримка господарюючих суб'єктів, але і формування пріоритетів реалізації промислового потенціалу і структурних перетворень, враховуючи особливості економічного розвитку регіонів.

Промислова політика на різних етапах функціонування і розвитку галузі реалізує специфічні цілі з позиції формування її структури. На етапі виходу з кризи промислова політика повинна сприяти модернізації галузевої структури промисловості, на етапі економічного зростання – динамічному розвитку її інноваційної складової, на етапі стабілізації економічного розвитку промислова політика спрямована на стимулювання реалізації потенціалу промисловості.

Основним інструментом, що реалізує вироблену стратегію структурних змін у промисловості, є промислова політика, а її сутністю – обґрунтований вибір пріоритетних галузей і підприємств і надання їм ефективної державної підтримки.

У більш широкому розумінні, промислова політика – це узгоджена система законодавчих, адміністративних, фінансово-економічних державних рішень і заходів, що дозволяють управляти розвитком промисловості в країні у відповідності з поставленими цілями такого розвитку. Реалізація промислової політики можлива через розробку та прийняття необхідних нормативно-правових актів, а саме, пакету взаємопов'язаних документів, що включає програму промислової політики (набір і порядок рішень, заходів і дій), пакету проєктів нормативно-правових актів щодо її здійснення (реалізація державно-

управлінських рішень).

На етапі виходу з кризи промислова політика повинна сприяти формуванню нового типу галузевої структури промисловості, на етапі економічного зростання, розвитку, зміцнення галузевої структури нового типу, на етапі стабілізації економічного розвитку промислова політика спрямована на стимулювання реалізації потенціалу сформованого типу галузевої структури промисловості. Таким чином, залежно від етапу розвитку промислова політика спрямована або на підтримку існуючої структури промисловості, або на формування галузевої структури нового типу.

**Висновки.** Узагальнюючи проведені дослідження сутності промислової політики, слід зауважити, що існують різні її визначення. Але в кожному з них складовими елементами є: участь держави в ринковому розподілі ресурсів, урядова підтримка розвитку промислових галузей, довгострокові заходи держави щодо підтримки науково-технічних досягнень та розвитку експорту готової продукції.

Узагальнюючи вищевикладені визначення, слід зробити корективи і конкретизувати її сутність на сучасному етапі. Промислова політика – це система економічних відносин між державними органами влади, господарюючими суб'єктами, науково-дослідними організаціями з приводу формування високотехнологічного, конкурентоспроможного промислового комплексу в рамках стратегії модернізації економіки України.

Для реалізації промислової політики у вітчизняній економіці необхідна розробка стратегії структурних перетворень. Для вироблення довгострокової політики структурних зрушень в промисловості України необхідно регламентувати позицію уряду щодо вироблення стратегії структурних перетворень; основні об'єкти державного регулювання в період структурної перебудови; спрямованість регулюючої діяльності держави щодо кризових галузей; форми державної підтримки наукомістких галузей; відношення «наука-бізнес-держава» у ході структурної трансформації промисловості; правову базу структурних перетворень.

Таким чином, основним інструментом, що реалізує вироблену стратегію структурних змін у промисловості, є промислова політика, а її сутністю – обґрунтований вибір пріоритетних галузей і підприємств і надання їм ефективної державної підтримки.

### Список використаних джерел

1. Легка промисловість України : теоретико-методологічні засади управління розвитком в умовах інтеграції до СОТ : монограф. / [І.М. Грищенко та ін.] ; за ред. Ю. В. Гончарова ; Київ. нац. ун-т технологій та дизайну. – К. : КНУТД, 2011. – 332 с.
2. Кизим М. О. Промислова політика та кластеризація економіки України : монограф. / М.О. Кизим; Нац. акад. наук України, Н.-д. центр індустр. пробл. розв. – Х. : ІНЖЕК, 2011. – 301 с.
3. Пельтек Л.В. Розвиток регіональної промислової політики держави: теорія, методологія, механізми : монограф. / Л.В. Пельтек ; НАН України, Рада по вивч. продукт. сил України, Чорномор. держ. ун-т ім. П. Могили. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ, 2010. – 265 с.

4. Промисловий комплекс України: економічні трансформації та пріоритети розвитку : монограф. / [Н.В. Тарасова, І.С. Калініченко, А.М. Горський, О.С. Зарудна та ін.] – К. : Наук. світ, 2005. – 182 с.
5. Промислова політика посткризової економіки : монограф. / [Л.В. Дейнеко, М.М. Якубовський, Е.І. Шелудько та ін.] ; за ред. Л.В. Дейнеко, М.М. Якубовського ; НАН України, ДУ «Ін-т економ. та прогноз. НАН України». – К. : Ін-т економ. та прогноз. НАН України, 2014. – 315 с.
6. Промисловість України: тенденції, проблеми, перспективи : монограф. / [Н.В. Тарасова, Л.П. Клименко, В.М. Ємельянов та ін.]– Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2011. – 320 с.
7. Регулювання економіки: теоретичні та прикладні аспекти : монограф. / П.В. Круш, І.А. Максименко ; за заг. ред. П.В. Круш. – К. : НТУУ «КПІ», 2008. – 424 с.
8. Рубинштейн Е. И. Основы промышленной политики : монограф. / Е. И. Рубинштейн. – Сургут : СГУ, 2000. – 148 с.
9. Системне відродження підприємств легкої промисловості на інноваційних засадах : монограф. / Т.А. Стовба. – Херсон : Айлант, 2010. – 295 с.
10. Ткач К.І. Теоретичні засади регіональної промислової політики : монограф. / К.І. Ткач ; НАН України, Ін-т пробл. ринку та екон.-екол. дослідж. – О. : Астропринт, 2008. – 279 с.
11. Управління довгостроковим розвитком національної економіки: методологічні та прикладні аспекти : монограф. / Т.Л. Желюк. – Т. : ТНЕУ, 2010. – 511 с.
12. Хаустова В.Є. Промислова політика в Україні: формування та прогнозування : монограф. / В.Є. Хаустова. – Х. : ІНЖЕК, 2015. – 380 с.
13. Якубовський М.М. Реструктуризація промисловості як засіб подолання імпортої залежності економіки України [Електронний ресурс] / М.М. Якубовський // Електронне видання Національне господарство України: теорія та практика господарювання. – ІЕП НАН України, 2016. – Режим доступу. – <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/NacGosp/index.html>.

### References

1. Grischenko, I.M. (ed.) *Light industry of Ukraine: theoretical and methodological principles of management development in terms of integration into the WTO [Lefka promyslovisť Ukrainy: teoretiko-metodologichni zasady upravlinnja rozvytkom v umovah integracii do SOT]*. Kiev: KNUTD, 2011. Print.
2. Kizim, M.O. *Industrial policy and clustering of economy of Ukraine [Promyslova politika ta klasterizacija ekonomiki Ukrainy]*. Kharkiv: INGEK, 2011. Print.
3. Pełtek, L.V. *The development of regional industrial policy: theory, methodology, mechanisms [Rozvytok regional'noj promyslovoj politiki dergavy: teorija, metodologija, mehanizmy]*. Mykolayiv: CDU, 2010. Print.
4. Tarasova, N.V., Kalinichenko, I.S., Gorski, A.M., and Zarudna, A.S. (ed.) *The industrial complex of Ukraine: economic transformation and development priorities [Promyslovyj kompleks: ekonomichni transformacii ta priorytety rozvytku]*. Kiev: Nauk. svit, 2005. Print.
5. Deyneko, L.V., Jakubowski, N.M., and Sheludko, E.I. (ed.) *The industrial policy post-crisis economy [Promyslova politika postkryzovoj ekonomiki]*. Kiev: Institut ekonomiki ta prognosuvannja NAN Ukrainy, 2014. Print.
6. Tarasova, N.V., Klimenko. L.P., Emelyanov V.N. (ed.) *Industry of Ukraine: trends, problems, prospects [Promyslovisť Ukrainy: tendencii, problem, perspektivi]*.

Mykolayiv: CDU, 2011. Print.

7. Crush, P.V., Maksimenko, I.A. *Regulation of the economy: theoretical and practical aspects [Reguluvannja ekonomiki: teoretychni ta prykladni aspekty]*. Kiev: KPI, 2008. Print.

8. Rubinshtein, E.I. *Basics of industrial policy [Osnovy promyshlennoj politiki]*. Surgut: SGU, 2000. Print.

9. Stovba, T.A. *System revival of the enterprises of light industry to the innovative principles [Systemne vidrozdennja pidpnyemst legkoj promyslovosti na innovacijnyh zasadah]*. Kherson: Ailant, 2010. Print.

10. Tkach, K.I. *Theoretical framework of regional industrial policy [Teoretychni zasady regional'noj promyslovoj politiki]*. Odessa: Astroprint, 2008. Print.

11. Zheluk, T.L. *Management of long-term development of the national economy: methodological and practical aspects [Upravlinnja dovgostrokovym rozvytkom nacional'noj ekonomiki: metodologichni ta prykladni aspekty]*. Ternopil: TNEU, 2010. Print.

12. Khaustova, V.E. *Industrial policy in Ukraine: formation and planing [Promyslova polityka v Ukraini: formuvannja ta prognozuvannja]*. Kharkiv: INGEK, 2015. Print.

13. Jakubowski, M.M. "Industrial Restructuring as a means of instruments of overcoming of import dependence of Ukraine's economy." [Restrukturizacija promyslovosti jak zasib podolannja importnoj zalegnosti Ukrainy]. *Електронне видання Національне господарство України: теорія та практика господарювання* (2016): п. pag. Web. 20 Feb. 2017.

---

---

УДК 355.588:351.862(477)

*Харламов В. В., викладач, НУЦЗУ, м. Харків*

*Harlamov V., Lecturer of the Department of Logistics and Technical Support of Rescue Operations, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv*

## **ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ВИЩОЮ ОСВІТОЮ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ**

## **THEORETICAL PRINCIPLES OF THE STATE REGULATION OF HIGHER EDUCATION IN THE FIELD OF CIVIL PROTECTION**

*У статті розглянуті теоретичні засади державного управління вищою освітою у сфері цивільного захисту, визначено, що реформування Державної служби України з надзвичайних ситуацій є передумовою для змін у підходах та методах до підготовки фахівців служби цивільного захисту, що обумовлено, насамперед, зміною нормативної документації, яка регламентує роботу Державної служби України з надзвичайних ситуацій. Визначено, що вищі навчальні заклади Державної служби України з надзвичайних ситуацій є великими організаціями зі своїми закономірностями-*

ми розвитку, специфікою і всіма властивими лише їм процесами.

**Ключові слова:** вища освіта у сфері цивільного захисту, цивільний захист, підготовка фахівців служби цивільного захисту, реформування ДСНС України, державне управління.

*The article describes the theoretical foundations of the state regulation of higher education in the field of civil protection, determined that the reform of State Emergency Service of Ukraine is a reason for a change in approach and methods for training specialists civil protection, due primarily change of normative documents regulating work State Emergency service of Ukraine. Determined that the educational institutions of the State service of Ukraine for emergency situations are large organizations with their patterns of development, peculiarities and all inherent processes.*

**Keywords:** higher education in the field of civil protection, civil protection, training civil protection, reforms of State Emergency Service of Ukraine, state regulation.

**Постановка проблеми.** Після схвалення «Стратегії реформування системи Державної служби з надзвичайних ситуацій», перед вищими навчальними закладами (далі – ВНЗ) Державної служби України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС України) постає питання щодо зміни підходів та методів підготовки фахівців служби цивільного захисту. Відповідно до змісту стратегії реформування ДСНС України, основною її метою є не дублювання минулих спроб реорганізації системи, а абсолютно новий підхід до підвищення ефективності щодо реагування на надзвичайні ситуації, забезпечення виконання у взаємодії з іншими складовими сектору безпеки і оборони завдань з протидії загрозам національної безпеки, у сфері цивільного захисту. Для ВНЗ ДСНС України необхідно сформувати нову, сучасну стратегію щодо підготовки висококваліфікованих фахівців, які в свою чергу, будуть новими генераторами пропозицій щодо подальших позитивних змін у ДСНС України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемами підготовки фахівців у вищих навчальних закладах ДСНС України займались Домбровська С.М., Назаров О.О., Ромін А.В., Росоха В.Є., Садковий В.П.

**Постановка завдання.** ВНЗ ДСНС України є великими організаціями зі своїми закономірностями розвитку, специфікою і властивими лише їм процесами. Відомчі заклади є виключно державними, а відтак на них покладена особлива відповідальність в організації та проведенні навчального процесу, наукових досліджень, підвищення кваліфікації науково-педагогічного персоналу згідно цьому високому статусу і вимогам. На порозі початку впровадження стратегії реформування системи ДСНС України, яка являє собою велику кількість організаційної та планової роботи, значну увагу необхідно приділити ВНЗ ДСНС України. Визначити комплексний підхід до освіти, з урахуванням стратегії реформування системи ДСНС України та Національної стратегії розвитку освіти в Україні на період до 2021 року [1].

**Виклад основного матеріалу.** Разом із тим, що ВНЗ ДСНС України згідно Закону України «Про вищу освіту» – є ВНЗ з особливими умовами навчання,



та підпорядковується ДСНС України, і готують фахівців загалом для подальшого проходження служби в органах і підрозділах ДСНС України, вони стоять на єдиному рівні з іншими вишами та разом складають українську вищу освіту. Загалом українська освіта – один із найбільших секторів суспільства, у якому працюють і здобувають освіту близько 9 млн осіб. Україна успадкувала від СРСР потужну розгалужену освітню систему з передовою на той час інфраструктурою. За роки незалежності фактично відбувалося екстенсивне використання матеріально-технічних, кадрових і організаційних ресурсів попередньої системи та пристосування їх до потреб незалежної держави.

Протягом усього періоду існування незалежної України в освітньому секторі країни накопичувалися численні проблеми системного характеру, серед яких є такі: занепад матеріально-технічної бази; недостатній приплив молодих спеціалістів; низька заробітна плата, зниження соціального статусу працівників; неефективна, надмірно централізована, застаріла система управління і фінансування; зростання нерівності в доступі до якісної освіти; некодифікованість і недосконалість освітнього законодавства; надмірна комерціалізація освітніх послуг, корупція і «дипломна хвороба»; зниження якості освіти та падіння рівня знань і вмінь учнів, моральне старіння методів і методик навчання; повільне і безсистемне оновлення змісту освіти; брак ефективної системи моніторингу і контролю якості освіти; зниження якості навчальної літератури та критичний брак передових технологій в освітньому секторі.

Одним з перших кроків для вирішення вказаних проблем у системі вищої освіти був прийнятий Закон України «Про вищу освіту» № 1556–VII, від 1 липня 2014 року [2], який розроблявся та вдосконалювався громадськістю, освітянами, та науковцями з 2012 року, та національна стратегія розвитку освіти в Україні на період до 2021 року [1]. З прийняттям цих нормативних актів набули чинності й абсолютно нові принципи вищої освіти, а саме:

- академічна автономія. Кожен виш отримав право впроваджувати власні освітні та наукові програми;
- незалежний контролюючий орган — Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти;
- фінансова та господарська автономія. Виші можуть відкривати власні рахунки, отримувати кредити, розпоряджатися майном. Вони зможуть засновувати наукові парки та підприємства, що займаються наукою чи інноваціями;
- сильне студентське самоврядування;
- прозорість. Кожен вищий навчальний заклад зобов'язаний публікувати на власному сайті документи про свої фінанси, майно, у тому числі кошториси, звіти про їх виконання, розподіл зарплат тощо;
- ректори, декани, завідувачі кафедр будуть обиратися на свої посади на 5 років і не зможуть їх обіймати більше ніж двічі;
- п'ять освітньо-кваліфікаційних рівнів: молодший бакалавр; бакалавр; магістр; доктор філософії; доктор наук;
- ступінь «спеціаліста» скасовано;
- не буде рівнів акредитації вищих навчальних закладів. Будуть 4 типи

вишів: університети (універсальні навчальні заклади); інститути та академії (галузеві навчальні заклади) коледжі (де готують спеціалістів до рівня молодшого бакалавра чи бакалавра);

– проти плагіату: наукові роботи та відгуки опонентів перед захистом будуть розміщуватися на сайтах вишів;

– конкурентна система держзамовлення. Механізм електронного вступу до вишів і автоматичного розміщення держзамовлення.

– стипендії на рівні прожиткового мінімуму.

– гарантоване цільове фінансування наукових розробок в університетах, які отримують статус національного або дослідницького.

– мовою викладання є державна мова.

Отже, сучасна вища освіта стає фундаментом для інтелектуального, культурного, духовного, соціального, економічного розвитку суспільства і держави. Метою якої є всебічний розвиток людини як особистості та найвищої цінності суспільства, розвиток її талантів, розумових і фізичних здібностей, виховання високих моральних якостей, формування громадян, здатних до свідомого суспільного вибору, збагачення на цій основі інтелектуального, творчого, культурного потенціалу народу, підвищення освітнього рівня народу.

Безперечно, прийняття Закону України «Про вищу освіту», зробило свій позитивний внесок у зрушення з місця питання щодо вирішення комплексу завдань які стоять перед сучасною вищою освітою, але наряду з євроінтеграційним курсом, котрий вибрав народ України, потрібна системна реформа освіти, яка має бути предметом суспільного консенсусу, розуміння того, що освіта – це один з основних важелів цивілізаційного поступу й економічного розвитку.

Результатом реформи має бути всеосяжна трансформація освітнього сектора. Освіта мусить перетворитися на систему, здатну до саморегуляції – відповідно до викликів суспільного розвитку, які постійно змінюються. Освіта має перетворитися на ефективний важіль економіки знань, на інноваційне середовище, у якому учні й студенти отримують навички і вміння самостійно оволодівати знанням протягом життя та застосовувати це знання в практичній діяльності. Освіта має продукувати індивідів, здатних забезпечити прискорене економічне зростання і культурний розвиток країни, свідомих, суспільно активних громадян, конкурентоспроможних на європейському і світових ринках праці. Освіта має стати реальною гарантією забезпечення високих соціальних стандартів.

До цих прагнень має наближатися і ВНЗ ДСНС України, які будуть готувати нове покоління співробітників служби цивільного захисту після впровадження стратегії реформування ДСНС України, що планується завершити у 2020 році, а суспільство, у свою чергу, – отримати: належний рівень безпеки життєдіяльності населення, захисту суб'єктів господарювання і територій від загрози виникнення надзвичайних ситуацій; створення ефективної сучасної європейської системи запобігання виникнення надзвичайним ситуаціям, та профілактики пожежам; удосконалення системи реагування на пожежі, надзвичайні ситуації та інші небезпечні події; зменшення збитків національної економіки та

населення у разі виникнення пожеж, надзвичайних ситуацій; створення оптимальної системи управління єдиної державної системи цивільного захисту та підвищення ефективності її функціонування.

Сьогодні підготовку висококваліфікованих фахівців за вищою освітою здійснюють: Національний університет цивільного захисту України та Львівський державний університет безпеки життєдіяльності.

Національний університет цивільного захисту України є одним з провідних вищих навчальних закладів ДСНС України IV рівня акредитації. В університеті здійснюється підготовка бакалаврів за шістьма напрямками: «Пожежна безпека», «Цивільний захист», «Охорона праці», «Екологія, охорона навколишнього середовища та збалансоване природокористування», «Хімічні технології» та «Психологія»; спеціалістів і магістрів за десятьма спеціальностями. З 2012 року Національний університет цивільного захисту України розпочав випуск спеціалістів і магістрів за спеціальностями: «Охорона праці», «Цивільний захист», «Управління у сфері цивільного захисту», магістрів за спеціальністю «Управління пожежною безпекою». В університеті навчається близько трьох тисяч студентів з, щорічний набір становить близько 600 чоловік. Університет має тісні зв'язки з профільними вузами Росії, Білорусі, Німеччини, Польщі, Угорщини, з якими налагоджена тісна співпраця.

Зазначимо, що Національний університет цивільного захисту України посідає високі місця в авторитетних освітніх рейтингах, є визнаним лідером національної освіти і консолідованого рейтингу ВНЗ України у галузі цивільного захисту та є єдиним ВНЗ ДСНС України, який входить до світового рейтингу ЮНЕСКО 2014. Слід зазначити, що упродовж останніх років рейтинги вказують на позитивну тенденцію щодо покращення діяльності НУЦЗУ у порівнянні з відомими вишами України. Так, 10.02.2015 року за опублікованими результатами досліджень Ranking Web of Universities Національний університет цивільного захисту України посів 106 місце серед 823 вищих навчальних закладів України та 12 місце серед вишів Харкова. Це найкращий показник серед ВНЗ ДСНС.

У складі Національного університету цивільного захисту України проводить свою діяльність і Черкаський інститут пожежної безпеки імені Героїв Чорнобиля, який готує фахівців служби цивільного захисту на факультетах техногенної безпеки та охорони праці, оперативного-рятувальних сил, пожежної безпеки, цивільного захисту та управління.

Львівський державний університет безпеки життєдіяльності є провідним вищим навчальним закладом України в галузі безпеки людини. Університет є членом асоціації вищих навчальних закладів Європейського Союзу, які працюють в галузі безпеки людини – European Fire Service Colleges Association (EFSCA). В Університеті здійснюється підготовка фахівців ступенів бакалавра та магістра, освітньо-кваліфікаційного рівня спеціаліста для підрозділів ДСНС України, інших міністерств, відомств та служб, приватних організацій, які займатимуться питаннями безпеки у всіх її сферах. Це інформаційна і транспортна безпека, пожежна і техногенна безпека, екологія та охорона навко-

лишнього середовища, охорона праці тощо. Львівський державний університет безпеки життєдіяльності здійснює освітню діяльність, пов'язану з наданням вищої освіти за 25 освітньо-професійними програмами підготовки бакалавра, спеціаліста та магістра на денній та заочній формах навчання. У складі університету функціонують інститут пожежної та техногенної безпеки, інститут цивільного захисту, інститут психології та соціального захисту, інститут післядипломної освіти, відділ заочного та дистанційного навчання, Вище професійне училище Львівського державного університету безпеки життєдіяльності (м. Вінниця).

Останнім часом ВНЗ ДСНС України переживають значні зміни в організаційній сфері, перед ними ставляться нові завдання, формувати більш вдосконалені механізми підготовки фахівців служби цивільного захисту. Значно змінилася структура вищої освіти, яка відображає тепер багаторівневий процес підготовки фахівців, вирости вимоги до кваліфікації випускника ВНЗ ДСНС України, обсягу отриманих у процесі навчання знань. Ці зміни викликали ряд проблем, пов'язаних з таким:

- 1) укомплектованістю закладів професійним кадровим складом;
- 2) необхідністю перебудови навчально-методичної бази;
- 3) розробкою нових форм і методів навчання;
- 4) усуненням адміністративно-бюрократичного стилю управління ВНЗ;
- 5) підведенням під нього сучасної законодавчої бази тощо.

Вирішення зазначених проблем вимагає створення сучасної ефективної системи підготовки персоналу служби цивільного захисту, якому слід працювати над вирішенням нелегких проблем подальшого реформування ДСНС України.

Однією з важливих проблем у діяльності ВНЗ ДСНС України є компроміс між кількістю і якістю. Розширення обсягу наданих послуг має забезпечуватися дотриманням високих стандартів. Області знань множаться з великою швидкістю, відповідно створюються нові кафедри, факультети, філії та інші структурні підрозділи. Все це потребує відповідних змін у діяльності закладів з метою запобігання кризи.

Таким чином, ВНЗ ДСНС України є великими організаціями зі своїми закономірностями розвитку, специфікою і всіма властивими лише їм процесами. Відомчі заклади є виключно державними, а відтак на них покладена особлива відповідальність в організації та проведенні навчального процесу, наукових досліджень, підвищення кваліфікації науково-педагогічного персоналу згідно цьому високому статусу і вимогам.

**Висновки.** ВНЗ ДСНС України є багатопрофільним учбово-науково-виховним комплексом, сукупна діяльність якого підпорядкована суспільно-державним і власним соціально-економічним цілям. Діяльність системи вищої школи ДСНС України являє собою єдність організаційно-педагогічних характеристик, спрямованих на досягнення підпорядкованості та узгодженості діяльності різноманітних структурних підрозділів ВНЗ. На порозі початку впровадження стратегії реформування системи ДСНС України, яка являє собою вели-

ку кількість організаційної та планової роботи, значну увагу необхідно приділити, насамперед, ВНЗ ДСНС України. Визначити комплексний підхід до освіти, з урахуванням стратегії реформування системи ДСНС України.

#### Список використаних джерел

1. Указ Президента України «Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року» від 25.06.2013 р. № 344/2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/344/2013>.

2. Про вищу освіту : Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.

#### References

1. Ukraine. Decree on President of Ukraine. *On the National strategy for development of education in Ukraine until 2021*. N.p., 25 June 2013. Web. 28 Feb. 2017. <<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/344/2013>>.

2. Ukraine. Verkhovna Rada of Ukraine. *On the higher education*. N.p., 01 July 2014. Web. 23 Feb. 2017. <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>>.

---

---

УДК 351:37.046.16

*Хмирова А. О., ад'юнт ННВЦ, НУЦЗУ, м. Харків*

*Khmyrova A., Adjunct, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv*

### СТАНОВЛЕННЯ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИХ АСПЕКТІВ УДОСКОНАЛЕННЯ ВИХОВНОГО ПРОСТОРУ ВИЩОГО НАВЧАЛЬНОГО ЗАКЛАДУ

### THE FORMATION OF PUBLIC AND MANAGERIAL ASPECTS OF IMPROVING THE EDUCATIONAL ENVIRONMENT OF HIGHER EDUCATIONAL INSTITUTIONS

*У дослідженні зроблена спроба спроектувати державно-управлінські аспекти виховного простору вищої школи, що дозволяє узагальнити єдині механізми державного регулювання здійснення виховного процесу, які передбачають перетворення способів керівництва, зміну характеру управління і шляхів його здійснення, і стають цільовим, випереджаючим, стимулом підвищення научно-педагогічного потенціалу викладацьких кадрів, зростання успішності функціонування підсистем.*

**Ключові слова:** *механізми державного регулювання, державне регулювання виховного простору вищого навчального закладу, механізми формування виховного простору.*

*The study attempted to design the public and managerial aspects of educational environment of higher school, which allows to summarize the consolidated mechanisms of state*

*regulation of implementation of the educational process, which involves the transformation of managerial methods, changes in nature of management and ways of its implementation, and become targeted, outstripping stimulus of increasing of research and teaching capacity of the teaching staff, the growth of success of subsystems' functioning.*

**Keywords:** *mechanisms of state regulation, regulation of educational space of the higher educational establishment, mechanisms of educational space.*

**Постановка проблеми.** Сучасні особливості суспільного розвитку потребують визначення мети державної діяльності, ціннісної парадигми державного буття людини і суспільства, наукового забезпечення процесу виховання громадянина. Низький загальнокультурний рівень суспільства, зниження духовності, падіння престижу загальнолюдських моральних цінностей, поширення проявів нетерпимості, жорстокості й аморальності в суспільстві вимагає здійснення з боку держави ряду заходів, спрямованих на виховання гуманної особистості та цивілізованого громадянина. Процеси відновлення, що відбуваються в країні, все частіше переконують суспільство у тому, що сформувати правову державу без підготовки молоді до життя у правовому, демократичному гуманному суспільстві без виховання самостійної, відповідальної за свої справи і вчинки людини неможливо. В умовах відродження інтересу до виховання і розуміння його ролі для розвитку суспільства уже недостатньо говорити про необхідність центрування виховного процесу на особистості молоді людини, адже досягти успіхів без реальних механізмів виховання неможливо.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Необхідною методологічною підставою для аналізу теоретичних конструктів вивчення проблем становлення механізмів державного регулювання виховним простором вищого навчального закладу стали підходи, представлені у наукових працях вітчизняних і зарубіжних дослідників [1; 2; 3; 4; 5].

**Постановка завдання.** Метою даної статті є проаналізувати засади становлення державно-управлінських аспектів удосконалення виховного простору вищого навчального закладу.

**Виклад основного матеріалу.** Наукові дослідження і практика доводять, що таким ефективним державним механізмом є виховний простір вищого навчального закладу. Сьогодні зростає необхідність у підготовці нового покоління фахівців – нової національної еліти, що має реалізувати нову освітньо-світоглядну парадигму національного та державного творення. Зазначені процеси мають відбуватись у нових умовах, новими методами із використанням сучасних інноваційних управлінських технологій, а виховувати молоде покоління мають кадри нової генерації чи викладачі, які пройшли курси підвищення кваліфікації для розширення власного професійного профілю. Такий підхід, на наш погляд, вимагає наукового бачення державно-управлінських проблем (виховний аспект) на основі впровадження сучасних принципів, методів і функцій управління навчально-виховним процесом у ВНЗ, пошуку інноваційних технологій і методик навчання, тіснішого його поєднання з

управлінською діяльністю в закладах вищої освіти. Це передбачає також розробку відповідних організаційно-виховних засад державного управління ВНЗ для реалізації учасниками освітнього процесу загальної мети та власної професійно-освітньої траєкторії. Виховання - гуманітарна сфера діяльності, в якій далеко не усе піддається фіксації, алгоритмізації і статистичній обробці. Результати виховної діяльності ніколи не лежать на поверхні, їх оцінка вимагає напруженої роботи думки, аналізу безлічі чинників, умов і обставин [1, с. 179].

Виховні системи, що складаються в освітніх установах, в даний час не забезпечують очікуваної результативності. Зокрема, нерегульовані виховні процеси, що стихійно складаються, в освітніх установах не лише призводять до зниження рівня вихованості студентів, але і до зростання бездуховності в молодіжному середовищі.

Отже, ці процеси, як і сама виховна система освітньої установи, потребує впорядкування, в побудові цілісної структури управління. Зокрема, виникає необхідність не лише в розробці нової моделі виховної системи, але і визначенні змісту діяльності всіх учасників навчально-виховного процесу з його формуванню і розвитку, створення таких умов, при яких ця діяльність забезпечувала б якісно вищий результат виховання молоді людини.

Ускладнення соціально-педагогічних функцій сучасного навчального закладу, особливо в умовах переведення його в режим розвитку, зміна змісту її діяльності і умов, в якому він працює, визначає необхідність пошуку нових форм і методів управління виховною системою закладу. Проте слід зазначити, що проблема управління розвитком виховної системи навчального закладу теорії і практиці державно-управлінської науки розкрита ще не в повному обсязі [2, с. 10].

Основними критеріями ефективності формування виховного простору у ВНЗ можна вважати:

- позитивна оцінка суб'єктами виховного простору державно-управлінських цілей виховної системи ВНЗ;
- усвідомлення свого перебування у ВНЗ як важливої події в життя, як умови успішної кар'єри.
- особова значущість для суб'єктів виховного простору подій, що відбуваються на макро-, мезо- і мікрорівні;
- позитивна оцінка навчальних та позанавчальних контактів з суб'єктами виховного простору ВНЗ.

Створення виховного простору припускає:

- 1) діагностику середовища - виявлення її виховного і антивиховного потенціалу, вивчення потреб і мотивів суб'єктів, що знаходяться тут;
- 2) розробку моделі виховного простору - пріоритетним повинне стати мережеве моделювання виховного простору, який припускає моделювання не стільки поведінки суб'єктів виховного простору, скільки зв'язків і стосунків між ними (причому, кожен з суб'єктів буде з іншими свої зв'язки і стосунки, які знаходяться поза дією проектувальника, що управляє, і можуть їм тільки передбачатися);

3) створення ціннісно-сислової єдності суб'єктів виховного простору через організаційний механізм вироблення державної концепції, орієнтованої на пріоритети гуманістичного виховання;

4) диференціацію колективних суб'єктів виховного простору, результатом якої є отримання в нз "індивідуальної особи";

5) організацію взаємодії різних суб'єктів виховного простору як основи процесу інтеграції, необхідного для його функціонування;

б) створення умов для реалізації студентом, викладачем, і іншими учасниками виховного простору своєї суб'єктної позиції.

Організаційний механізм розвитку виховного простору в нз передбачає: перетворення способів керівництва, яке виражає зміну характеру управління і шляхів його здійснення, і стає цільовим, випереджаючим, рефлексією; підвищення науково-педагогічного потенціалу викладацьких кадрів, зростання успішності функціонування підсистем; реконструкцію професійно-педагогічного досвіду; підвищення ефективності роботи в нз і науково-педагогічних кадрів; динаміку включеності в спільну продуктивну діяльність; розвиток у студентів інваріантних функцій інтелектуальної діяльності; управління саморозвитком системи (рухлива рівновага з науково-освітнім і соціокультурним середовищем, спрямоване на збереження цілісності і гнучкості) [3].

Ми вважаємо, що виховний простір в нз є динамічною, багаторівневою, соціально-педагогічною системою, що функціонує на основі принципів цілісності, варіативної, активності суб'єктів виховання.

Обов'язковою умовою ефективності виховання є правильна організація соціальної ситуації розвитку. Соціальна ситуація розвитку, таким чином, визначає зміст, напрям процесу виховання. Це деяка "система стосунків" студента і соціального середовища, тому організація останньої як деякого освітнього, точніше виховного середовища є нині предметом спеціальних досліджень.

Виховний простір включає рівні (1 – міждержавний, 2 – державний, 3 – регіональний, 4 – місцевий (муніципальний) нормативно-правового, нормативно-ціннісного, політичного, організаційно-економічного регулювання процесу безперервної освіти в цілому і виховання, зокрема.

Дійсна і дієва реалізація усіх цих функцій різних рівнів виховного процесу на основі загальної стратегії виховання людини, що декларує в законодавчих документах, залежить від взаємодії їх зусиль.

Будь-яка освітня установа, що знаходиться в цьому просторі, відтворює у своїй виховній роботі напрям і зміст відмічених вище рівнів і форм регулювання, знаходячись в той же час в загальному інформаційному потоці, що створюється засобами масової інформації, дією мистецтва, науки, культури, релігії і так далі. Хоча роль виховання в цьому процесі залишається ведучою, проте людина як суб'єкт виховання одночасно випробовує всю силу цієї багатопланової дії, усього виховного простору, взаємодіючи з іншими людьми і, передусім з сім'єю, однолітками, сторонніми, що також чинить величезний вплив на процес виховання і його результат. Значення сім'ї, що закладає основи формування особи, залишається первинним, та визначаючим [4].



У виховному просторі реалізуються наступні постулати державного процесу виховання:

1) виховання людини є процес і результат дії усього виховного простору в цілому;

2) усі рівні виховного простору відповідальні за виховання людини як осіб, його "Я";

3) виховна дія простору формує особу з урахуванням її індивідуально-психологічних і вікових особливостей; 4) взаємозв'язок сім'ї, найближчого соціуму (однолітки) і, передусім, викладача – носителя-цінностей, є основна умова цілеспрямованого соціально значущого виховання.

Умови розвитку виховного простору у вищій школі, диференціюються на об'єктивні, об'єктивно-суб'єктивні і суб'єктивні. Об'єктивні чинники пов'язані з реальною соціокультурною і освітньою ситуацією. Об'єктивно-суб'єктивними чинниками є: середньовіковий склад і рівень кваліфікації науково-педагогічного персоналу, "вік" університету, планування його перетворень, стан громадської думки про освітню установу (соціальний статус). До суб'єктивних чинників відносяться: стан морально- психологічного клімату в університеті, активність участі викладачів в управлінні, їх близькість до студентів.

Приймаючи за структурну одиницю виховного простору внз ситуацію спілкування і взаємодії його суб'єктів, ми стверджуємо, що стан психологічного комфорту його учасників є умовою отримання ним гуманістичної основи. Іншими словами, створення виховного простору повинне ґрунтуватися на принципах педагогічної ергономіки.

Ергономіка (від греч. *ergon* – робота і *nomos* – закон) галузь науки, що вивчає людину (чи групу людей) і його (їх) діяльність в умовах виробництва з метою вдосконалення знарядь, умов і процесу праці. Основний об'єкт дослідження ергономіки – ергастичні системи (складні системи управління; складовий елемент яких – людина або група людей); метод дослідження - системний підхід. До кінця ХХ століття виділилися три головні напрями усередині ергономіки: але в нашому дослідженні ми розглядаємо організаційну ергономіку, яка розглядає питання, пов'язані з оптимізацією соціотехнічних систем, включаючи їх організаційні структури і процеси управління. Проблеми включають розгляд системи зв'язків між індивідуумами, управління груповими ресурсами, розробку проектів, кооперацію, групову роботу і управління.

Звернення до ергономіки є традиційним для вітчизняних і зарубіжних досліджень, присвячених продуктивній праці. У цьому дослідженні уперше робиться спроба з позицій теорії, методології і практики ергономіки вирішити конкретні проблеми організації процесу виховання у вищій школі. При цьому враховується та обставина, що межі ергономіки мають тенденцію до розширення через нечіткість їх визначення. Розширення сфери впливу ергономіки обумовлене включенням в область її практичних інтересів праці викладача, куратора, організатора виховної роботи у вищій школі. Досліджується область професійної трудової діяльності, що розглядається раніше як непродуктивна. Важливо підкреслити, що відсутність робіт, присвячених ергономічному

аналізу виховної роботи у ВНЗ, не означає відсутність ергономічних досліджень у сфері освіти взагалі. Як свідчать зарубіжні публікації, інтерес до проблем виховання і освіти почав формуватися в ергономістів у вісьмидесятих роках минулого століття. Відмітимо, що у вітчизняній науці дослідження, присвячені проблемам аналізу ергономічності виховної діяльності схожих проблем відносно інших видів професій [4]. Ця обставина стимулює активний пошук варіантів організації виховного простору ВНЗ, що зберігають оптимальні показники напруженості в процесі взаємодії суб'єктів виховного процесу, що створюють комфортні умови перебування викладачів і студентів у виховному просторі вищого навчального закладу. За допомогою визначення психічних станів можна диференціювати негативні і позитивні характеристики в конкретних умовах діяльності.

**Висновки.** Отже, у процесі виховної діяльності рівні працездатності також можуть служити критеріями оцінки комфортного і дискомфортного стану.

Працездатність – це потенційні можливості людини, що виконує доцільну діяльність в заданому темпі; з високою ефективністю протягом певного часу. В процесі діяльності виділяються максимальна, оптимальна, понижена працездатність, які можуть, служити, як, ми вже раніше відмічали, критеріями оцінки комфортного або дискомфортного стану. Зміни функціонального стану краще є видимими тоді; коли вони відбуваються усередині наступних етапів виховної діяльності: заняття, робочий; тиждень, семестр, навчальний рік, в перший рік роботи, через п'ять, десять, п'ятнадцять, двадцять п'ять, тридцять років роботи. Кожен з цих закінчених етапів підпорядкований певним закономірним змінам рівнів працездатності.

Розширення наукової і проектної сфери необхідно здійснити в результаті синтезу трьох галузей науки і практики – управління ергономіки і проектної культури. Цей синтез послужив відправним моментом для виявлення нового уявлення про механізми удосконалення виховного простору вищої школи. Синтетичні за своєю природою проектні розробки мають бути втілені в нову систему організації виховного простору вищої школи.

Сьогодні можна говорити про існування у вітчизняній науці декількох дослідницьких напрямів, що займаються проектуванням освіти.

#### Список використаних джерел

1. Єрмаков І. Виховання життєдіяльності: моделі виховних систем / І.Г. Єрмаков. – Х. : Основа, 2006. – 224 с.
2. Кириченко В.І., Ковганич Г.Г. Виховний простір: сутність і технологія створення // Постметодика. – 2009. – № 2 (86). – С. 7-15.
3. Приходченко К. Роль освітньо-виховного середовища у формуванні компетентнісно орієнтованої особистості учнів / К.І. Приходченко // Педагогіка і психологія формування творчої особистості: проблеми і пошуки: зб. наук. пр. – 2007. – Вип. 44. – С. 313-321.
4. Соколова Е. Гуманистические воспитательные системы вчера и сегодня (в описаниях авторов и исследователей) / Под ред. Н. Селивановой. – М. : Пед. об-во России, 1998. – 336 с.

5. Сорока Г.В. Сучасні виховні системи і технології / Г.І. Сорока. – Х. : Основа, 2003. 10. Узнадзе Д. Психология установки. – СПб. : Питер, 2001 – 416 с.

#### References

1. Ermakov, I. *Education for livelihoods: a model educational systems [Vyhovannya gittediyal`nosti: modeli vyhovnyh system]*. Kharkiv: Osнова, 2006. Print.

2. Kirichenko, V.I. and Kovganich, G.G., "Foundling space: nature and technology creation" [Vyhovnyj prostir: sutnist` I tehnologija stvorennya]. *Постметодика* 2 (86) (2009): 7–15. Print.

3. Prihodchenko, K.I. (2007), "The role of education environment in forming of competency oriented individual of students" [Rol` osvitno-vyhovnogo seredovyscha u formuvanni kompetentnisno orientovanoj osobystosti uchniv], *Педагогіка і психологія формування творчої особистості: проблеми і пошуки* 44 (2007): 313–321. Print.

4. Sokolova, E. *Humanistic educational system yesterday and today (in the descriptions of the authors and researchers) [Gumanisticheskie vospitatel`nye systemy vchera i segognya (v opisaniyah avtorov i issledovatelej)]*, Moscow: Pedagogicheskoe Obschestvo Rosii, 1998. Print.

УДК 379.85 (477)

*Akhmedova O., PhD in Public Administration, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv*

## STATE REGULATION OF THE YOUTH AND CHILDREN TOURISM DEVELOPMENT IN UKRAINE

*The problems of the state regulation of the youth and children tourism development in Ukraine were analysed in the article.*

**Keywords:** *state regulation, rehabilitation and recreation, youth and children tourism.*

*Проаналізовано проблеми державного регулювання розвитку молодіжного і дитячого туризму в Україні.*

**Ключові слова:** *державне регулювання, реабілітація та відпочинок, молодіжний і дитячий туризм.*

**Problem setting.** At present, tourism tops the list of the most important socio-economic sectors in the world economy. According to the forecast of the World Council of Tourism and Travel [6], tourist market of Ukraine is going to flourish during the following 10 years, undergo the investment boom and enter a group of three world largest countries in terms of investment in the tourism industry. Ukraine has all the advantages that will be in the greatest demand among tourists in the next years: extreme beauty and unique originality.

One of the kinds of mass tourism is youth and children tourism which is developing considerably not only as a means of recreation and health improvement but also as the tool of the harmonious development of a personality, his / her cultural level expansion, the wise use of leisure time. Children and youth involved in different activities would gain some social maturity, receive mental, intellectual and physical training, get prepared for the working life activities.

However, the economic and financial crisis, the events connected with the annexation of the Autonomous Republic of Crimea and anti-terrorist operation in the Donetsk and Luhansk regions have led to a decrease not only in the inbound tourist flows but also had negative impact on the structure of tourism and the implementation of the country's tourism potential. Even worse effects are traced in the structure of the youth and children tourism as, for example, the world known "International Children Center "Artek" had to relocate its facilities to other recreational zones of Ukraine and some other unique health and rehabilitation centers of Crimea are temporary inaccessible for Ukrainians. It is obvious that in the conditions of the unannounced war the state has to pay more attention to the questions of the country's safety and security, although, the

issues of the young people's rehabilitation and socializing, their patriotic education are being actualized at this period to the greatest degree.

**Recent research and publications analysis.** The theoretical and practical aspects of the youth and children tourism, the principles of tourism classification have been analyzed in the of works of V. Preobrazhenskiy, O. Kolotuha, I. Pilat, O. Kolesnik, I. Tverdokhleby, N. Bagrov, Yo. Vedenin, K. Wilson, M. Clus, G. Jimenez, I. Zorin, T. Walter, A. Beydyk and others. The problems of the Ukrainian tourism development have been studied in the works of the national scientists, such as V. Hudo, V. Tsybuha, M. Malska, V. Fedorchenko, V. Oboznyi. However, despite the vital necessity of the youth and children tourism promotion, there is no deep and comprehensive research of the role of the state regulation in dealing with the problems and perspectives of its sustainable development.

**Paper objective** is to analyze the problems of the state regulation of the youth and children tourism development in Ukraine and to prove its importance as the socially significant activity.

**Paper main body.** Taking into account that children and young people are the future generation of the country, in the current economic and political conditions the moral guidelines in the education and development of the younger generation, including tourism facilities, are actualized. In this regard the tourism industry has the following objectives: to transfer life experience and cultural heritage accumulated by the humanity to a new generation, to form a system of value orientations and moral improvements, to turn the wonderful world of tourism to the youngsters and teach effectively the human life survival skills in a natural and urban environment.

It should be underlined that the state and government support of institutions and activities of tourism sector were reduced to the minimum when Ukraine gained independence and economic reforms took place. In addition, youth and children tourism is hampered by a number of negative factors which include: limited spectrum of tourism products, insufficient development of recreation and rehabilitation facilities, high prices, economic and political instability in the country, limited information about the various possibilities of tourism for the mass consumer and insufficient representation of the experienced, qualified personnel who can work with children. This situation results in the insufficient support of public sector for the susceptible and accessible tourism on one hand and a tough competition among the private organizations providing youth and children tourism services in the market on the other [2].

Besides, in recent years a steady trend of worsening the health level of children due to the influence of various negative factors of socio-economic, environmental and emotional nature remains. According to the State Statistics Service, with the annual decrease in the number of children under 17 years old the rate of incidence rises. The National Academy of Medical Sciences reports that 80% of high school graduates have chronic diseases [1]. At the same time there is an evident negative trend of reducing in the number of child care and recovery centers and their improper use. In particular, if in 2013, according to the official data [1], there were 18549 children care and rehabilitation centers, in 2014 there were only 13977 left, in 2015 the quantity reduced to 9743 of such establishments, i.e. the quantity has reduced considerably.

According to the analysis of state certification of children's institutions of rehabilitation and recreation the poor state of their material and technical base leads to the fact that most of them do not meet modern requirements and cannot provide high quality services to children concerning health treatment, causing suspension of operation of such institutions.

The construction of new children institutions of rehabilitation and recreation is practically not carried out today, the number of institutions that do not work for a long time and need restoration is constantly increasing. In addition, there are no special centers of rehabilitation and recreation for children aged from 4 to 6 years and for children who need special care and conditions for recovery and who are accompanied by parents or other legal representatives.

The institutions of rehabilitation and recreation which still function today not only need to modernize their material and technical condition, but also to improve the content and structure of educational activity in accordance with the current requirements.

There is no mechanism of state support and economic incentives of children's institutions of rehabilitation and recreation, secured by, for example, exemptions from land use tax, payment of communal services, other taxes and fees, registration of property documents on the land and etc. These factors are the cause of the high cost of the tour packages to children and youth institutions of rehabilitation and recreation. It should be noted that the average cost of trips to children's institutions of rehabilitation and recreation in some regions is higher in several times than the average price for the adult tours in Ukraine.

Low level of organization of health care and recreation of children and youth is caused by:

- imperfection of the organizational and legal mechanism for the provision of health care and recreation, especially for children who need special conditions and service for recovery, and disabled children and youth;
- lack of the children and youth care and rehabilitation centers, especially those that meet modern medical requirements;
- undeveloped logistical infrastructure and low information support;
- insufficient budget funding of rehabilitation and recreation care centers for children;
- lack of modern competitive recreational sports-health and educational-developmental complexes which make it impossible to realize the right of every child and young person for decent health, recreation and education.

In general it is impossible to solve these problems by central and local authorities separately as only within the functions that are defined by their power and within their budget program they might have capacity to achieve the ultimate goal. At the same time it seems impossible to get the results without input and investments of the private sector into this sphere as well.

Nowadays in Ukraine there are commercial and non-profit organizations that function in the field of the youth and children tourism.

Commercial sphere consists of travel agencies, tourist centers and individual companies which work with the students and pupils. The activity of the commercial structures is aimed at making a profit and is carried out in a competitive environment.

The non-profit sphere is represented by:

- the state and municipal governments;
- the state and municipal educational institutions;
- public (amateur) associations (tourist clubs, sports clubs, children and youth public organizations and movements).

The work of these non-profit structures is not linked to a financial gain and is carried out at the expense of the budgetary allocations of raised funds, including the parents payments. Currently, we can observe the mixed type of children tourism organizations which bring together government subsidies with financial investments of the Ukrainian and international business associations, foundations, unions.

The bodies of education management and (to a lesser extent) Committee of Physical Culture and Sport are the state and municipal governments, which have traditionally been engaged in the development of youth tourism. In recent years, into the implementation of programs for the development of children and youth tourism authorities departments, were also involved, as well as the mixed-type controls, such as the Committee on Family Matters, Youth Policy, Sports and Tourism.

Educational institutions (schools, gymnasiums, lyceums, universities etc.) at the present time, as a rule, also include in their curricula elements of the tourism activity. Institutions of extra-education can be divided into general and specialized. They operate either on the basis of schools and other educational institutions, or on their own base. The first category includes numerous hiking clubs and groups that are assigned to different core-school institutions (palaces, houses and centers of children's creativity, art of the youth and similar).

The specialized agencies include the Station of young tourists, centers of youth tourism and etc. In most regions of Ukraine in the present time, such centers also include into the scope of its activities the related areas, such as local history, ecology and others.

Another category of specialized agencies are the children and youth tourist centers. Some centers maintain their state or municipal status; the others in the 90 years of the twentieth century have been privatized and became private, but have not stopped working with the students and children of different age.

Organization of the rest and recovery in these institutions takes place usually by selling the tours and the educational authorities as well as social security institutions on youth affairs can act as buyers. Part of the children tourist centers is funded by the Social Insurance Fund.

Among the civil public organizations, that develop children and youth tourism, we can also note the specialized non-governmental organizations (tourist clubs) and the multi-associations (military-patriotic, scout organizations, etc., as well as the various unions of youth). In accordance with the applicable law, associations may act without any registration, or may be registered as independent legal entities.

In practice, the first type of associations is more likely to work on the basis of any state or municipal educational institutions, including the higher educational institutions.

From unions and sections, working in additional education establishments, such associations are distinguished by their own regulations and the elected bodies of management and control, by more diverse forms and activities that go beyond just the

educational process. The aim of this association is not just giving the students some piece of knowledge and skills, but education and effective socialization of the young generation [3].

At the same time the material base, which is under the jurisdiction of various ministries and departments, is not used to the full extent, the trust funds of the specialized sources of financing allocated from the state budget for the recreation and health of children and young people, are not always used as intended. Market relations supplanted excursion programs for students. In this regard, it is necessary to coordinate the activities of all ministries and departments of the protectionist (especially financial) policy by the state. It is primarily the introduction of specialized educational tourist programs, depending on the age and educational characteristics of children and youth, the implementation of wellness programs and physical strengthening of the younger generation.

In May, 2015 the changes to the law “On the organization of rehabilitation and recreation of children” [4] were worked out. They were introduced in the Parliament only in 2016, but have not been still ratified. It is of vital importance nowadays as its objectives are to improve the system of rehabilitation and recreation of children, provision of the state guarantees on availability and quality of relevant services, maintenance and development of a network of child care and rehabilitation centers, modernization of the objects of infrastructure in accordance with modern conditions. It will help to solve the problem and realize the main principles of the state policy in the field of rehabilitation and recreation care of children. The problem is expected to be resolved by ensuring the availability and quality of the rest and recovery, including:

- creation of modern mechanism of motivation and stimulation of children's institutions of rehabilitation and recreation care;
- increasing of coverage of children with rehabilitation services, especially those that require special attention and social support;
- creating conditions for good rest of school children in school camps, preventing the neglect of children and teenagers during the summer holidays by specialized organizations, sports camps and labor and recreation camps;
- support for innovative projects and new methods of educational work in the field of health and rest, formation of a healthy lifestyle;
- creating conditions for the harmonious development of personality, support of the creative potential of children during the health campaigns;
- preservation and development of a network of child care centers and rehabilitation centers, including:
  - construction and opening of new schools, including the creation of conditions for rehabilitation and recreation care of children accompanied by parents or other legal representatives;
  - implementation of reconstruction and rehabilitation of schools that have not been working for a long time;
  - strengthening the material-technical base of children institutions of rehabilitation and recreation care.

The implementation of the law provisions will increase the number of children



covered by organized forms of leisure and recreation; strengthen the material and technical base of existing health facilities and increase their number, including specialized and profile health institutions for children; diversify and improve the quality of health services; provide a high level of professional training of recreational facilities for children and youth [4]. Unfortunately, public policy in this area has certain inconsistencies. On the one hand, children are provided with the free travel and, on the other hand, there are incredibly high prices for accommodation.

**Conclusions of the research.** Despite all the problems discussed above, it is in place here to affirm that the state authorities try to pay more attention to the health improvement and recreation of children and youth as everyone understands that strengthening the physical and psychological health of children and youth, restoring their vitality, preventing the neglect, creating conditions for continuing educational process and the development of creative abilities serve as the basis of the country's future.

The problem solution lies in the complex implementation of the state policy in the field of rehabilitation and recreation of children and youth by taking measures aimed at:

- 1) ensuring the availability and quality of health and recreation;
- 2) creation of the safe and comfortable conditions for children and youth tourism;
- 3) organization of the tourism possibilities for those who have special requirements;
- 4) preservation and development of the network of children institutions of rehabilitation, recreation, camps, sport and tourism facilities;
- 5) provision of the high level of patriotic education and development including different types of youth and children tourism.

### References

1. "State Statistics Service of Ukraine." N.p., 2013. Web. 28 Mar. 2017. <<http://www.ukrstat.gov.ua/>>.
2. Nikitenko, S.I. "The development of youth and children's tourism in independent Ukraine: problems and prospects." *Наукові праці* 49.62 (2006): 64-68. Web. 28 Mar. 2017. <<http://lib.chdu.edu.ua/pdf/naukpraci/history/2006/62-49-12.pdf>>.
3. Ukraine. Cabinet of Ministers of Ukraine. *On the Strategy of development of tourism and resorts until 2026*. N.p., 16 Mar. 2017. Web. 28 Mar. 2017. <<http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249826501>>.
4. Ukraine. Verkhovna Rada of Ukraine. *The project of law on amendments to some legislative acts on the organization of rehabilitation and recreation for children, preserving network of children's health institutions*. N.p., 2016. Web. 28 Mar. 2017. <<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1398-19>>.
5. Morley C.L. "International Experience in Children and Youth Tourism: Integration and Other Issues." *Tourism Economics* 5.1 (2009): 5-19. Print.
6. "World Travel and Tourism Council. Tourism for Tomorrow Newsletter." N.p., 2017. Web. 28 Mar. 2017. <<https://www.wttc.org>>.

*Бондаренко А. І., к.держ.упр., докторант ННВЦ, НУЦЗУ, м. Харків*

*Bondarenko A., PhD in Public Administration, Doctoral of Educational-scientific-production Center, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv*

## **ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ**

### **EVALUATION OF EFFECTIVENESS OF MECHANISMS OF STATE FINANCIAL CONTROL**

*В умовах формування інституту приватної власності й вільного підприємництва фінансова система України потребує скорішого формування механізму управління державним фінансовим контролем, метою якого буде досягнення заданих результатів під час формування та виконання бюджетів у відповідності з фінансовою політикою держави. Актуальність питань організації державного фінансового контролю в системі державного управління дозволяє розглядати механізм управління державним фінансовим контролем як один із найважливіших елементів реформування державного управління в Україні.*

**Ключові слова:** *механізм управління державним фінансовим контролем, фінансова система України.*

*In the conditions of formation of the institution of private property and free entrepreneurship, financial system of Ukraine requires the fast formation of the management mechanism by the state financial control, the purpose of which will be the achievement of the desired results during formation and execution of the budgets in accordance with the financial policy of the state. The relevance of the issues of the organization of the state financial control in the system of public administration allows considering the management mechanism of state financial control as one of the most important elements of reforming public administration in Ukraine.*

**Key words:** *management mechanism of state financial control, financial system of Ukraine.*

**Постановка проблеми.** Сьогодні важливого значення набуває проблема ефективності ДФК. Контроль має бути своєчасним, оперативним, якісним, дієвим, форми і методи, що використовують контрольні органи, повинні мати різнобічний характер, що сприятиме отриманню під час здійснення контрольних дій достатньої, точної, достовірної інформації. Кожна перевірка чи ревізія повинна сприяти не лише виправленню недоліків, які існують у фінансовій сфері, а й їх попередженню, укріпленню фінансової дисципліни, покращанню роботи чи діяльності підконтрольного суб'єкта.

Дієвість фінансового контролю безпосередньо пов'язана з його оцінкою.

Оцінка ефективностіДФК дає можливість розглядати якісну визначеність як окремих заходів, так і окремих органів фінансового контролю в їхній системі, дозволяє встановити їх якісну різницю. На наш погляд, ефективністьДФК можна оцінювати лише щодо діяльності його спеціально створених органів (у тому числі структурних одиниць цих органів або, навпаки, груп органів), а не в цілому (проблематично оцінити діяльність усіх суб'єктівДФК, до яких, за визначенням, входять також і керівники всіх державних організацій, котрі теж зобов'язані здійснювати контроль).

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми державного фінансового контролю перебувають сьогодні у центрі уваги багатьох науковців і практиків державного управління. У наукових колах відбуваються численні дискусії щодо форм і напрямків організації державного фінансового контролю, пошуку ефективних методів впливу держави на фінансові відносини. Серед наукових напрацювань учених, в яких досліджено проблеми державного фінансового контролю, заслуговують на увагу роботи [2; 3; 4].

**Постановка завдання.** Мета і завдання дослідження проаналізувати та надати оцінку ефективності механізмів державного фінансового контролю.

**Виклад основного матеріалу.** Контролюючий орган повинен не лише зафіксувати недоліки, а надати реальну допомогу в їх усуненні, – це і є основною метою контролю. Чим менше зусиль і засобів витрачається на досягнення позитивного результату, тим вище ступінь ефективності контролю. Поняття ефективності контролю тісно пов'язане з критерієм результативності, від якого невіддільний критерій дієвості контролю, що відображає той позитивний вплив, який контроль здійснює на зміст діяльності органу чи особи, яка перевіряється, її якість, уміння контролюючого використовувати надані законодавством повноваження забезпечити своєчасне і повне виконання підконтрольним об'єктом рекомендацій, вказівок, пропозицій тощо.

В окремих органахДФК є власні погляди на ефективність контрольної діяльності. При цьому найчастіше ефективність діяльності ототожнюється з масштабами виявлених порушень, обсягами відновлених засобів і застосованими до порушників санкціями. Проте ефективність фінансового контролю не може замірятися кількістю проведених перевірок чи кількістю об'єктів, що підлягали контролю, чи кількістю рішень, прийнятих за результатами контролю. І навіть кількість накладених санкцій не може бути підставою для визнання контролю ефективним і дієвим. Основним критерієм є досягнуті реальні результати – нормальне, належне функціонування підконтрольного об'єкта в майбутньому, недопущення ним порушень фінансової дисципліни.

Відзначимо, що забезпечити зростання ефективності діяльності органу фінансового контролю, не знаючи конкретно, в чому виражається ефективність, які її критерії та показники, оцінити кількісно таку ефективність практично не можливо. На сьогодні в науковій літературі зустрічаються різні точки зору з приводу критеріїв та показників ефективності діяльності контрольно-рахункових органів. Одні науковці вважають, що ефективність виражається в грошовому обчисленні; інші наполягають на забезпеченні зростання виявлених правопорушень, треті – на

збільшенні кількості обробленої при контролі інформації; четверті кажуть про зростання числа судових розглядів і т.д. Але до теперішнього часу не вироблено єдиної системи оцінки результатів діяльності органів ДФК.

Проблему оцінки ефективності контролю намагалися і намагаються вирішити багато фахівців. Варто відзначити, що вони по-різному підходять до проблеми оцінки ефективності. Проаналізуємо найбільш поширені точки зору відомих фахівців ДФК. Так, науковці пропонують оцінювати ефективність роботи органів фінансового контролю за величиною відносного показника ефективності, що являє собою відношення обсягу повернутих до бюджету коштів до суми виявлених фінансових порушень, а ефективність діяльності окремого працівника контролюючої організації – через співвідношення обсягу повернутих коштів до чисельності цих працівників (ревізорів) [2; 3].

Аналіз діючої нормативної та законодавчої бази не дає відповіді на питання: за якими ознаками можна говорити про неефективне використання бюджетних коштів, а це в свою чергу не дозволяє повно визначити обсяги бюджетних коштів, які були використані неефективно та визначити міру відповідальності за неефективне використання бюджетних коштів.

Проблема ефективності конкретних контрольних заходів завжди розглядалася з двох паралельно існуючих позицій: по-перше, з точки зору її попереджувально-виховного впливу, а по-друге, під кутом зору конкретної величини сум (фінансових коштів), повернутих у державну скарбницю, проти фактичного збитку, заподіяного державі. Причому фактори, що впливають на ефективність результатів роботи, наприклад, Рахункової палати за здійсненими контрольноревізійним заходам, на думку Н. Погосян, повинні поділятися на дві умовні групи; законодавчі та адміністративно-психологічні. Останню групу факторів можна в свою чергу диференціювати за суб'єктивним складом, а саме: факти, пов'язані з “поведінкою” державних структур виконавчої влади, та фактори, пов'язані з діяльністю безпосередніх адресатів державних бюджетних коштів.

Для оцінки ефективності використання бюджетних коштів необхідно, перш за все, розглянути поняття “ефективність використання бюджетних коштів” та “нецільове використання бюджетних коштів”. На законодавчому рівні в Бюджетному кодексі України зміст поняття “ефективність”, як принцип побудови бюджетної системи, зводиться до того, що “при складанні та виконанні бюджетів усі учасники бюджетного процесу мають прагнути досягнення запланованих цілей при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів та досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів”.

Слід зазначити, що в Бюджетному кодексі відсутнє поняття “незаконне використання бюджетних коштів”. На нашу думку, незаконне використання бюджетних коштів – це витрачання бюджетних коштів з порушенням діючого бюджетного законодавства, що призводить до зайвого їх витрачання.

У Бюджетному кодексі України (ст. 119) надано таке визначення нецільового використання бюджетних коштів – витрачання їх на цілі, що не відповідають [1]:

– бюджетним призначенням, встановленим законом про Державний бю-

джет України (рішенням про місцевий бюджет).

– напрямам використання бюджетних коштів, визначеним у паспорті бюджетної програми (у разі застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі) або в порядку використання бюджетних коштів;

– бюджетним асигнуванням (плану використання бюджетних коштів).

Це дуже спрощене визначення нецільового використання бюджетних коштів, що призводить до того, що відсутній механізм відшкодування збитків, які виявлені під час перевірок. Так, Бюджетний кодекс України не передбачає відшкодування виявлених збитків, а лише забезпечує або зупинення операцій з бюджетними коштами, або зменшення асигнувань розпорядникам бюджетних коштів на суму коштів, що витрачені не за цільовим призначенням.

Вважаємо за доцільне на законодавчому рівні розробити механізм відшкодування збитків, передбачивши вилучення до відповідного бюджету ресурсів, які незаконно використані або не за цільовим призначенням

На думку І. Стефанюка, про неефективне використання бюджетних коштів можуть свідчити такі ознаки [3, с. 32–35]:

– використання бюджетних коштів на цілі, що не відповідають бюджетним призначенням;

– придбання необхідних товарно-матеріальних цінностей (робіт, послуг) за цінами, які перевищували чинні у регіоні на ідентичні товари (роботи, послуги) на час здійснення господарської операції;

– придбання необхідних товарно-матеріальних цінностей, які не можуть бути використані на заплановані цілі з причин: придбання їх в кількості, яка перевищує потребу і нормативні запаси; придбання морально і фізично застарілих цінностей або таких, що мають прострочені терміни використання;

– попередня оплата необхідних товарів (робіт, послуг), яка спричинила дебіторську заборгованість на строк більше одного місяця, якщо інше не передбачене законодавством;

– оплата видатків, які не є першочерговими, за наявності кредиторської заборгованості із захищених статей видатків бюджету;

– капітальні вкладення в програми і проекти, які не реалізовані і припинені через втрату актуальності чи недостатнє фінансування;

– видатки на утримання основних засобів, які не використовуються або використовуються частково;

– непропорційне фінансування взаємопов'язаних видатків, від яких залежить надання належних послуг.

Погоджуємось з думкою І. Стефанюка, що з метою попередження виникнення випадків неефективного витрачання бюджетних коштів необхідно розробити механізм визначення обсягу неефективно використаних коштів, вжиття заходів для усунення бюджетних правопорушень та притягнення винних до відповідальності. При цьому даний механізм повинен мати законодавчу основу. Хоча, судячи з опублікованих звітів Рахункової палати України, в результаті прийнятих за підсумками перевірок заходів державі повертаються суми, що значною мірою перевищують витрати на її утримання. Але якщо можливо було

б оцінити, хай навіть умовно, загальний ефект від її діяльності, включаючи профілактичні заходи, то ці цифри були б ще більш вражаючими. Наприклад, превентивний контроль може зберегти суми, значно перевищуючі ті, що виявлені в результаті подальших перевірок, оскільки весь збиток тут виражений не тільки і не стільки в безпосередньо підрахованих сумах потенційно збитку, а й стосується численних суміжних сфер господарювання, вплив на які також досить значним і не завжди піддається точному виміру).

Таким чином, оцінка ефективності ДФК – це складна фундаментальна проблема не тільки сучасної теорії державного управління, а й фінансів та права.

Проведені автором дослідження довели, що в сучасній науковій літературі з питань фінансового контролю як загальне поняття ефективності контролю, так і повна розгорнута характеристика критеріїв, показників і методів визначення ефективності наразі мало досліджені.

У спеціальній літературі мають місце значні розбіжності в розумінні цього поняття, що зумовлено, на наш погляд, відсутністю єдиного, загально визначеного підходу до оцінки ефективності ДФК. Причому, якщо оцінку рівня абсолютної ефективності можливо розглядати в рамках загальноприйнятої теорії трансакційних витрат, то оцінка рівня відносної ефективності, заснованої на принципі справедливості [4, с. 15] (здатності задовольняти вимоги держави, суспільства, всіх потенційних користувачів звітів органів ДФК) поки немає точного єдиного теоретичного обґрунтування.

З приводу абсолютної ефективності ДФК наявна така позиція: в основі численних методик її визначення лежить розмежування понять ефективності та результативності. При цьому ефективність ДФК і комплекс показників, що її відображають, диференціюється під впливом її багатофункціональності. В офіційну звітність щодо діяльності контрольних органів включено такі показники ефективності ДФК: кількість контрольних заходів (у т. ч. включених додатково до плану); кількість об'єктів, охоплених контрольними заходами; кількість направлених приписів; кількість направлених матеріалів до Генеральної прокуратури України; виявлений збиток, нанесений державі, грошових коштів; виявлене нецільове використання грошових коштів; повернення коштів, грошових коштів. З метою поглиблення аналізу можливо доповнити показники ефективності на основі деталізації об'єкта, охопленого контрольними заходами: кількість проведених перевірок; кількість проведених експертиз; кількість обстежених організацій; кількість законопроектів, що пройшли експертизу.

**Висновки.** Отже, подібна диференціація об'єктів ДФК під час розрахунку його ефекту дозволяє оцінити роль окремих видів контролю в підвищенні ефективності державних витрат. Крім того, необхідно розмежовувати статичні показники ефективності ДФК і динамічні, які більш інформативно відображають якісні зрушення в організації фінансового контролю (наприклад, динаміка показників кількості контрольних заходів і кількості об'єктів, охоплених контрольними заходами). Розглянуті показники ефективності ДФК відображають його похідні функції й можуть бути зараховані до непрямих. Однак повинен бути показник прямого ефекту фінансового контролю, що відображає його основну

функцію – установлення зворотного зв'язку. Він повинен мати в основі свого розрахунку суму повернених за результатами контролю бюджетних коштів. Їх величина повинна співвідноситись з витратами з організації ДФК, які є складовою частиною трансакційних витрат держави. Різниця між сумою повернутих бюджетних коштів і витратами фінансового контролю становить абсолютний прямий ефект ДФК бюджетних видатків. На нашу думку, два показники (і саме в сукупності, тобто в системі) чітко можуть свідчити про ефективність ДФК:

– прямий ефект, тобто сума відшкодованих державі коштів мінус витрати на контроль (але це, як зазначалося вище, досить умовна оцінка);

– попередження (в результат аналітичних досліджень, перевірок, ревізій, експертних оцінок тощо) непотрібних витрат та інших недоліків (у вартісному вимірі) в управлінні державними фінансами і фінансово-господарською діяльністю економічних суб'єктів.

### Список використаних джерел

1. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI [Електронний ресурс] / Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

2. Пожар Т. О. Розвиток фінансово-бюджетного механізму державного фінансового контролю : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.00.08 / Т. О. Пожар ; Нац. банк України, Держ. вищ. навч. закл. “Укр. акад. банк. справи Нац. банку України”. – Суми, 2012. – 21 с.

3. Стефанюк І. Б. Контрольно-ревізійна діяльність підрозділів КРУ – предмет, методика і організація контролю / І. Б. Стефанюк, А. А. Процишии, М. Г. Луцишил. – Львів, 1997. – 198 с.

4. Хмельков А. В. Механізми формування системи державного фінансового контролю в Україні : автореф. дис. канд. держ. упр. : 25.00.02 / А. В. Хмельков ; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України, Харк. регіон. ін-т держ. упр. – Х., 2011. – 20 с.

### References

1. Ukraine. Verkhovna Rada of Ukraine. *Budget Code of Ukraine*. N.p., 08 July 2010. Web. 08 Mar. 2017. <<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>>.

2. Pozhar, T.O. *Development of financial and budgetary mechanism of state financial control*. Diss. – State higher educational institution “Ukrainian academy of banking of the National Bank of Ukraine”, 2012. Sumy: n.p., 2012. Print.

3. Stefaniuk, I.B., Protsyshyy, A.A., and Lutsyshyl, M.G. *The control and audit activity of the departments of Audit Office – subject, methods and organization of control [Kontrol`no-revizijna dij`al`nist` pidrozdiliv KRU – predmet, metodyka i organizacija kontrolyu]*. Lviv: n.p., 1997. Print.

4. Khmelkov, A.V. *Mechanisms of forming of the public financial control system in Ukraine*. Diss. – Kharkiv regional institute of public administration of the National academy of public administration attached to the Office of the President of Ukraine, 2011. Kharkiv: n.p., 2011. Print.

*Губенко А. О., здобувач ННВЦ, НУЦЗУ, м. Харків*

*Gubenko A., Applicant, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv*

**ВИКОРИСТАННЯ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ  
ПРИ ВПРОВАДЖЕННІ ДЕРЖАВНИХ МЕХАНІЗМІВ РЕАЛІЗАЦІЇ  
ВИХОВНИХ КОНЦЕПЦІЙ В УКРАЇНІ**

**INTERNATIONAL EXPERIENCE OF IMPLEMENTATION OF PUBLIC  
MECHANISMS OF EDUCATIONAL CONCEPTS APPLICATION IN UKRAINE**

*В статті проаналізовано основні засади державного управління патріотичним вихованням студентів, як чинника, що консолідує суспільство в цілому, формує в особі студента соціально-значущу спрямованість, допомагає чітко визначити життєві орієнтації. Нині патріотичне виховання студентів символізує ідею історичної спадкоємності, зв'язки поколінь. Організація цієї роботи у вчч передбачає взаємодію усіх суб'єктів освітнього процесу, спрямованого на виховання студентів, формування у них патріотичних переконань і стійких норм поведінки.*

**Ключові слова:** *державне управління, управління виховною системою, вища освіта.*

*Increased attention by the public authorities to the patriotic education of students in higher education in modern conditions due to several reasons: the development of society democratization and de-politicization of the education system, increase the flow of information, the complexity of the transformations taking place in society and conducting anti-terror operations, the expansion of international relations, the need to rethink the conceptual and methodological bases of theory of patriotic education of the younger generation and others.*

**Keywords:** *public administration, management of educational system, higher education.*

**Постановка проблеми.** Підвищена увага до виховної проблематики досить актуальна для українського суспільства. Вона з'явилася на хвилі як найгострішої соціальної кризи, яка впливає на свідомість, почуття, характер кожної окремої людини, так і необхідності підвищення уваги до патріотичного виховання молоді. Результатом такого впливу виявилися наростаючі загрози дегуманізації, гіпертрофованого раціоналізму, втрати високих моральних ідеалів, асоціальна поведінка молоді, що свідчить про низьку ефективність її виховання з боку суспільних і громадських організацій, а також державних структур.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проведений аналіз літературних джерел з досліджуваної теми показав, що питання, пов'язані з використанням зарубіжного досвіду впровадження механізмів державного управління освітньо-виховною сферою у вищій школі, є недостатньо вивченими і вимагає подальшого уточнення і обґрунтування. Певний науковий і практичний інтерес



в плані осмислення місця і ролі державного управління освітньо-виховним процесом представляють концептуальні ідеї, викладені в роботах [1–7].

**Постановка завдання.** Метою статті є проаналізувати зарубіжний досвід при впровадженні державних механізмів реалізації виховних концепцій в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Світова школа рухається по шляху демократизації виховання. У розумінні демократизму виховання має два взаємовиключні підходи. Перший, заснований на ідеї егалітаризму, виходить з того, що усі діти рівні від народження, і пропонує зосередитися на принципах однакового виховання. Цей підхід до кінця 1980-х років був офіційною доктриною колишнього СРСР і значною мірою Японії.

Проте другий підхід, заснований на ідеї антиегалітаризму, набуває все більше прибічників. Він засновується на тому, що система виховання повинна виконувати дві функції: власного виховання і соціального відбору. У першому випадку йдеться про придбання знань, умінь, формуванні характеру, у другому – про розподіл за різними професійними і громадськими стратами. Вища школа повинна ефективно здійснювати обидві функції і тим самим вирішувати завдання демократичного виховання. Антиегалітаристи виходять з того, що слід звести до необхідного мінімуму рівність і максимально враховувати відмінності суб'єктів виховної дії.

Демократична система виховання припускає орієнтацію на ряд важливих умов: рівність членів суспільства незалежно від соціального положення, полу, національної, релігійної, расової приналежності. Їй властива така організація навчального процесу, при якій формується людина, здатна вільно, творчо мислити і працювати. Демократичне виховання засноване на ідеях плюралізму, варіативної диверсифікації, внаслідок якої відкриваються перспективи багатозначного за цілями і змістом виховання і навчання [4].

У сучасному світі політико-культурне виховання і освіта – неодмінні складові наднаціональних цивілізаційно-культурних співтовариств. В умовах сучасних цивілізацій можливі дві взаємовиключні долі окремих народів. Перша припускає, що провідні етноси, подібно до бульдозеру, роздавлять самотутню культуру і вченість малих етносів. Друга має на увазі конструктивний міжетнічний діалог, в якому помітну роль грає виховання і освіта.

В Україні злободенність теоретичної і практичної розробки політико-культурного виховання необхідна принаймні за трьома серйозними обставинами. По-перше, кризою ідей і досвіду соціалістичного інтернаціонального виховання. По-друге, соціально-демографічними переміщеннями, викликаними співпрацею з біженцями і імігрантами. По-третє, посиленням процесів національно-культурного самовизначення. В умовах співіснування в країні різних типів цивілізацій вимагається приділяти значно більше уваги науковим аспектам проблем культурних відмінностей.

Оцінюючи стан політико-культурного виховання в Україні, слід визнати, що воно не є пріоритетом освіти і науки. У політичних деклараціях і наукових працях містяться вірні заклики до виховання у дусі політичної культури, проте не завжди і не скрізь вони впроваджуються в практику. Вчені-практики, викла-

дачі нерідко замовчують такі "незручні питання", як міжетнічні конфлікти, культурні забобони, націоналізм. Між тим політ-культурність людини зовсім не генетичного походження. Вона соціально детермінована і має бути вихована. У цих умовах особливу актуальність для вітчизняної науки державного управління а також школи набуває вивчення і творче використання позитивного світового досвіду політ-культурного виховання.

В нашій роботі проаналізовано матеріали про сучасний стан вищої школи та державного управління вправданню виховних технологій у провідних країнах світу: Австралії, Англії, Німеччині, США, Канаді, Франції, Японії. Охарактеризовані загальні і особливі риси розвитку виховання в цих країнах. Зарубіжний досвід розглядається крізь призму і пріоритети української вищої школи і науки державного управління. При цьому вирішуються два взаємозв'язані завдання: зіставлення державотворчих виховних ідей і практики і формулювання на їх основі підходів прогностичного характеру. Теорія і практика виховання вивчаються синхронно з виділенням певних моделей (своєрідного "сухого залишку").

При усій специфічності виховання в окремих країнах відбиваються актуальні і глобальні підходи в основі яких закладено організаційні принципи механізму державного управління даним процесом, що дозволяє залучати студентів до тих цінностей виховання і освіти, які лежать поза корпоративними, вузькими соціальними і національними інтересами.

Теоретична база виховання постійно оновлюється і коригується. Цьому процесу сприяють багато важливих чинників: всезростаючий обсяг знань, умінь, навичок, необхідних студентам, результати досліджень природи дитинства, досвід роботи вищих навчальних закладів. Виховання потребує певних, часто дуже серйозних змін. Так, науково-технічна революція 1960-1970-х рр., технологічна революція і поворот до інформаційно-орієнтованого суспільства 1980-1990-х рр. пред'явили підвищені вимоги до вузівського виховання, які повинні відповідати новому рівню виробництва, науки, культури. Отже, оновлення теоретичної бази виховання є актуальним, насущним завданням.

Світова спільнота по-новому визначає зміст механізмів державного управління процесом виховання, стикаючись з його надмірною стандартизацією і регламентацією, що народжують ілюзію, за якою можна виховати особу в строго логічному порядку, шляхом тих або інших технологій. Часто недооцінюється необхідність за допомогою виховання заохочувати здоровий глузд, допитливість, прагнення експериментувати. Вихованість – одна з вирішальних життєвих цінностей. Вона означає не лише тягу до витягання матеріальних благ, але і усвідомлення необхідності широкої культури [1].

Щоб осмислити значення і мету виховання в різних країнах, необхідно враховувати національні традиції. У Англії виховання розцінюють передусім відповідно до майбутнього соціального положення. У Німеччині і Франції помітна особлива прихильність до інтелектуального виховання. У США до виховання частенько відносяться прагматично. У Японії культ вихованості традиційно поєднується з неприйняттям філософії вецизму.

В умовах наростаючої інтернаціоналізації і інтеграції сучасного світу міняються цілі і завдання виховання. Типовий приклад цього - ідеї, викладені в доповіді Національної комісії за освітою Великобританії (1993). Головне завдання ефективного виховання, відзначається в доповіді, полягає в тому, щоб навчити досягати успіху.

Існує безліч національних центрів, що займаються теорією виховання. Передусім це педагогічні університети, університетські кафедри і департаменти. Крім того, є спеціальні наукові педагогічні дослідницькі центри: Національна академія освіти (США), Національний педагогічний інститут і Центр педагогічної документації (Франція), Національний інститут педагогічних досліджень (Японія) тощо. При розробці теорії виховання педагоги різних країн об'єднують свої зусилля. Координуючі функції виконують наукові центри: Інтернаціональне бюро виховання (Швейцарія), Міжнародний інститут педагогічних досліджень (Німеччина), Міжнародний педагогічний центр (Франція), Міжнародний інститут освіти (США) та ін. Активно діють Європейське суспільство порівняльної педагогіки і Всесвітній центр з порівняльної педагогіки [2, с. 77].

Як показує джерельний аналіз, зараз у світовій і вітчизняній гуманістичній науці йде пошук біосоціальної загальнодержавної виховної парадигми. При цьому вчені спираються на досягнення ряду природних наук про співвідношення біологічного і соціального в природі людини.

Виховання – головний напрям діяльності не тільки державних інститутів, а й вищої школи, яка користується в данному процесі нормативно-правовими актами Міністерства освіти і науки України, та має чітко працюючий організаційний механізм, який базується на державних нормативних актах. Проте перед світовою спільнотою стоїть глобальна мета - визначити ієрархію державних завдань і пріоритетів виховання, виходячи із загальнолюдських, фундаментальних цінностей. В. Міттер пропонує фокусувати таку ієрархію навколо проблемних блоків:

- виховання толерантного відношення до інших людей, рас, релігій, соціальних устроїв, ідеалів виховання;
- виховання персональних морально високих якостей;
- виховання навичок співіснування з людьми – представниками іншої раси, мови, релігії, етносу та ін.;
- виховання почуттів співчуття і готовності допомогти іншим людям;
- виховання в ім'я миру.

У кожній країні існують свої механізми державного управління вихованням, які розглядаються з урахуванням власних завдань і пріоритетів. У США, наприклад, документ "Америка – 2000: стратегія розвитку освіти" (1991) передбачає використовувати заклади освіти як центр, здатний перебудувати розвиток цивілізованого суспільства. Програму морального виховання пропонується базувати на біблейських цінностях і принципах. Наприклад, в одній з програм морального виховання, що з'явилася в 1972 р. і потім неодноразово перевидавалася, пропонується система універсальних цінностей в цитатах з Біблії і праць Батьків християнської Церкви. На перший план висуваються чес-

ність, цілісність, прямота, старанність, особиста відповідальність. Описано 60 головних рис вдачі, які слід формувати у дітей (відвага, постійність, рішучість, наполегливість, співчуття, терпимість та ін.).

У доповіді Національної комісії з освіти Великобританії (1993) вказано, що школа повинна передавати підростаючому поколінню такі цінності, як правдивість, пошана до інших, почуття обов'язку по відношенню до суспільства, турбота про людей, а також культурна спадщина. Також підкреслена важливість того, щоб діти росли громадянами демократичного суспільства, знали, як воно функціонує, свої права і обов'язки, були виховані у дусі терпимості і свободи. У доповіді відзначається, що освіта - це не лише передача знань, але і наділ моральною і духовною силою [6, с. 37].

У інструкціях Міністерства освіти Франції (1985) передбачається, що в процесі навчання необхідно виховувати особу цивілізованого і демократичного суспільства, спрямовану до істини, з вірою в людський розум, з почуттями відповідальності, власної гідності, пошани до інших людей, солідарності, неприйняття расизму, розуміння універсальності різних культур, любові до Франції, нерозривної з любов'ю до Свободи, Рівності, Братерства.

У Японії закон про освіту (1947) проголошує, що на школу покладена місія формування нації, що наслідує ідеали світу і людяності. У цьому документі визначені основні цілі державної моделі виховання: повноцінно розвивати особу; виховувати будівельників миролюбної держави і суспільства, людей, які люблять істину і справедливість, особисту свободу, працю, мають відповідальність і дух незалежності; виховувати у дусі співпраці, взаєморозуміння і незалежності; розвивати розуміння традиційного і сучасного, готовність до міжнародної співпраці; формувати навички повсякденного життя; зміцнювати дух і тіло як основи щасливого, гармонійного особистого життя. Окрім основних нормативних актів, заклади освіти Японії керується документами, де конкретизована програма виховання [5, с. 23]. Так, в 1966 р. Центральна рада з освіти видала "Опис ідеального японця", де визначено шістнадцять відповідних якостей, які розбиті на чотири групи: 1) якості персональні: бути вільним, розвивати індивідуальність, бути самостійним, управляти своїми бажаннями, мати почуття паритету; 2) якості сім'янина: уміти перетворити свій будинок на місце любові, відпочинку, виховання; 3) якості громадські: бути відданим роботі, сприяти добробуту суспільства, бути творчою людиною, шанувати соціальні цінності; 4) цивільних якості: бути патріотом, шанувати державну символіку, мати найкращі національні якості [7].

Згідно з інструкціями Міністерства освіти Японії, головними являється формування активної громадської особи. Так, наставник повинен наслідувати п'ять заповідей: формувати не стільки норми поведінки, скільки розуміння способу життя; звертати особливу увагу на вироблення навичок самоаналізу поведінки, думок, почуттів, здібностей до самостійних і відповідальних вчинків; учити шанувати інтереси інших людей; виховувати в процесі групової діяльності; сприймати, як свої власні, інтереси і проблеми групи.

**Висновки.** Таким чином, розвиток державного управління вихованням у

сучасному світі – багатосторонній процес, масштаби і результати якого дуже значні. Сталися рішучі зміни, викликані потребами людської цивілізації. Найважливішою тенденцією можна вважати прогрес як шкільного так і виховання у вищих навчальних закладах і освіти, які залишаються опорою духовності, вогнищем придбання національних і загальнолюдських культурних цінностей. Заклади освіти помітно змінюють свій вигляд, який наближається до рівня сучасних соціальних, політичних, державних вимог. Резюмуючи розвиток виховання у сучасному світі, виділимо в ньому ті тенденції, які викликають основну мету виховання особистості в будь-якій країні:

- 1) формування дружнього і позитивного відношення до оточення;
- 2) розвиток самодіяльності і навчання взаємодії з іншими людьми (дітьми і дорослими);
- 3) виховання у душі плюралізму і підготовка до діалогічного спілкування;
- 4) пробудження почуття національної приналежності;
- 5) виховання міжнародної солідарності.

### Список використаних джерел

1. Баглик В.С. Механізми реалізації державної молодіжної політики України / В.С. Баглик / «Ольвійський форум – 2015: стратегії країн Причорноморського регіону в геополітичному просторі» : тези. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2015. – Том 1. – С. 91–93.
2. Балакірева О. М. Формування економічної активності молоді : інформ. брошура / О. М. Балакірева, Т. В. Бондар, Т. О. Паладійчук. – К. : СПД Соколянський А. Ю., 2013. – 51 с.
3. Жаков К. Ф. О воспитании: золотой фонд педагогики / Сост.-ред. А.П. Фурсов. – М. : Школьная пресса, 2005. –192 с.
4. Марущак В. П. Державне управління та функції управління / В. П. Марущак // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : ХарПІ НАДУ “Магістр”, – 2006. – № 1 (27). – С. 101–102.
5. Рауфи А. Феномен Японии / А. Рауфи. – Душанбе : Шарки озод, 2000. – 40 с.
6. Селезнева Н.А. Размышления о качестве образования: международный аспект // Высшее образование сегодня. – 2003. – № 4. – С. 35–48.
7. Толстоухов А. Держава і молодь / А. Толстоухов // Соціальна психологія. – 2011. – № 1 (9). – С. 162–163.

### References

1. Bahlyk, V.S. *Mechanisms of Implementation of the State Youth Policy in Ukraine*. Thesis. Ольвійський форум – 2015: стратегії країн Причорноморського регіону в геополітичному просторі, 2015. Mykolayiv: Petro Mohyla Black Sea National University, 2015. Print.
2. Balakireva, O.M., Bondar, T.O. and Paladiyчук, T.O. *Formation of economic activity of young people [Formuvannja ekonomichnoj aktyvnosti molodi]*. Kiev: SPD Sokoljanskij A.Yu., 2013. Print.
3. Zhakov, K.F. *About education: golden pedagogy fund [O vospitanii: zolotoj fond pedagogiki]*. Moskow: Shkol`naja pressa, 2005. Print.
4. Maruschak, V.P. "Public administration and management functions" [Dergavne upravlinnja ta fukkcii upravlinnja]. *Aktual`ni problemy dergavnogo upravlinnja* 1 (27) (2006): 101-02. Print.

5. Raufi, A. *The phenomenon of Japan [Fenomen Japonii]*. Dushanbe: Sharki ozod, 2000. Print.

6. Selezneva, N.A. Reflections on the quality of education: international aspect [Razmyshlenija o kachestve obrazovanija: megdunarodnyj aspekt]. *Vysshee obrazovanie segodnja* 4 (2003): 35-48. Print.

7. Tolstouhov, A. State and youth [Dergava I molod`]. *Social`naja psihologija* 1 (9) (2011): 162–163. Print.

---

---

УДК [336:346.62](477 )

*Денисюк О. В., здобувач ННВЦ, НУЦЗУ, м. Харків*

*Denisyuk O., Researcher of Educational-scientific-production Center,  
National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv*

## **МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ**

### **MECHANISMS OF ENSURING ECONOMIC SECURITY OF UKRAINE**

*В статті проаналізовано механізми державного регулювання економічної безпеки України, яка є фундаментальною метою соціально-економічної політики будь-якої країни. Розглянуто напрями здійснення державою комплексних заходів щодо упорядкування, контролю, нагляду за ринком та запобіганні зловживанням і порушенням у сфері фінансового ринку.*

**Ключові слова:** механізми державного регулювання, соціально-економічна політика, фінансовий ринок.

*The article analyzes the mechanisms of state regulation of economic security of Ukraine that is fundamental purpose of social and economic policy of any country. Considered directions implementation of state comprehensive measures to arrangement, control, market surveillance and prevention of abuse and violation of financial market.*

**Keywords:** mechanisms of state regulation, social and economic policy, financial market.

**Постановка проблеми.** Окрім численних завдань, що вирішуються у рамках громадського суспільства і ринкової економіки, існують проблеми, що відносяться до виняткової прерогативи держави. Ніхто, окрім держави, їх просто не може вирішити. До таких проблем відноситься і державне регулювання у сфері забезпечення економічної безпеки країни. Сама необхідність існування держави обумовлена наявністю проблем подібного рівня. Якби їх можна було вирішувати без її участі, та держава стала б непотрібною. Вищий борг держави

і її ключова функція полягають в тому, щоб забезпечити стабільність суспільства, його самозбереження і розвиток, відбити можливі погрози безпеки країни. При цьому вирішальне значення має попередження ще небезпек, що тільки зароджуються, а не пасивне просування за подіями. Така логіка дій – найбільш розумна й ефективна – може бути названа принципом попередження.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій** Істотний внесок у дослідження теоретичних питань і розробку окремих аспектів проблематики державного регулювання сфери економіки країни з позицій підвищення її безпеки внесли праці вчених і практиків [1; 2; 3; 4].

**Постановка завдання.** Метою статті є розгляд механізмів забезпечення економічної безпеки України.

**Постановка проблеми.** В процесі функціонування змішаної економіки, коли держава не може директивними методами направляти діяльність усіх господарських суб'єктів, слід внести певні корективи, що забезпечують оптимальну його дію на процес громадського відтворення (на макроекономічні параметри, галузеві структури виробництва, ціни і грошово-фінансові потоки) для підтримки економічної безпеки країни. З метою прийняття державними органами обґрунтованих рішень потрібна організація моніторингу індикаторів забезпечення державного регулювання економічної безпеки, який передбачає фактичне відстежування, аналіз і прогнозування найважливіших груп економічних показників (індикаторів). Виділяють такі загальні показники (індикатори) державного регулювання економічної безпеки [4]:

- рівень і якість життя;
- темп інфляції;
- рівень безробіття;
- економічне зростання;
- дефіцит бюджету;
- державний і зовнішній борг;
- входження у світову економіку;
- діяльність "тіньової економіки";
- структура власності;
- податкова система;
- розвиток ринкових структур.

На регіональному рівні як індикатори державного регулювання економічної безпеки разом із згаданими вище можуть бути прийняті: прибутки населення; рівень роздрібних цін; забезпеченість житлом; кількість біженців, емігрантів; питома вага регіону у ВВП; платіжний баланс регіону; сальдо експорту-імпорту.

Державна стратегія в області забезпечення економічної безпеки будується на варіантах прогнозів економічного і соціального розвитку країни і її регіонів і повинна коригуватися залежно від розвитку подій по тому або іншому варіанті, а також з урахуванням певних тимчасових періодів. Багатоваріантна стратегія надає певні переваги і можливість "перемикання" на той або інший варіант залежно від конкретного розвитку ситуації без ухвалення екстрених рішень, що недостатньо пропрацювали і взаємопов'язані. При цьому має бути сформована

Вісник НУЦЗУ. Серія: Державне управління. Вип. 1(6), 2017

повноцінна система державної дії на економіку, що дозволяє здійснювати з найменшими втратами регулювання найважливіших структурних зрушень і здатна узяти на себе функцію підтримки економіки країни на безпечному рівні на основі чітко певних меж і критеріїв (умов) державного втручання в економіку (зокрема, меж державного сектора), а також розробку ефективних методів державного регулювання.

Держава також не повинна допускати, щоб діяльність господарюючих суб'єктів несла в собі погрози економічної безпеки і була спрямована на шкоду його громадянам. У цих цілях необхідно підготувати і реалізувати заходи з поліпшення підприємницького клімату, збільшення вкладу малого і середнього бізнесу в українську економіку, розвитку конкурентоспроможності, демонополізації економіки, формуванню фондового ринку, ринків землі і нерухомості. Крім того, слід також прийняти заходи з підвищення якості і обґрунтованості законопроектів на усіх рівнях влади і забезпечити дотримання законності усіма, включаючи органи державної влади [1]. Для підтримки економічної безпеки держава повинна передбачити проведення інституціональних перетворень, сприяючих координації дій і зближенню стратегії діючих громадських інститутів:

- вироблення і прийняття загальних принципів економічної і соціальної поведінки для усіх сторін, що беруть участь в господарському процесі, за рахунок їх максимальної уніфікації (скорочення і ліквідація пільг і різних преференцій), законодавче обмеження лобізму;

- контроль за дотриманням цих правил усіма діючими економічними суб'єктами і органами державного управління;

- створення механізму вирішення питань і конфліктних ситуацій, що виникають у сфері економічних стосунків між державними органами виконавчої влади і органами виконавчої влади регіону;

- організацію навчання кадрів сучасним методам аналізу господарської діяльності підприємств і оцінки інвестиційних проектів;

- підвищення соціальної стабільності в суспільстві і недопущення зростання соціальної напруженості;

- гармонійний розвиток економічних і політичних стосунків з країнами ближнього і дальнього зарубіжжя з урахуванням економічних інтересів країни.

Відповідно в середньостроковій перспективі повинні вирішуватися такі взаємозв'язані завдання:

- підтримка ефективних і конкурентних виробництв при послідовному згортанні безперспективних і застарілих виробництв;

- розвиток інфраструктури економіки, необхідної для реалізації структурних перетворень;

- забезпечення ефективнішого економічного використання ресурсів;

- збереження найбільш цінних елементів накопиченого науково-технічного потенціалу;

- подолання структурних деформацій, узгодження структури виробництва і платоспроможного попиту;

- прискорення адаптації підприємств до ринкових умов;



- диверсифікація експортного потенціалу;
- забезпечення підвищення екологічної безпеки.

Рішення цих завдань дозволить державі усунути одну з головних проблем (погроз) економічної безпеки - неконкурентоспроможність більшості галузей національної економіки.

Виходячи з цього, структурна політика повинна реалізовуватися на макро- і мікроекономічному рівнях за трьома основними напрямками, що визначають орієнтири діяльності органів державної влади з селективної підтримки елементів економіки для забезпечення економічної безпеки держави [3, с. 127].

На макроекономічному рівні в ході проведення структурної політики повинні вирішуватися наступні завдання: 1) підвищення сукупного попиту; 2) забезпечення умов трансформації накопичень в інвестиції; 3) стимулювання переливання усіх видів ресурсів із стагнуючого сектору в сектори зростання; 4) стимулювання експорту; 5) регулювання імпорту в цілях захисту вітчизняних виробників у рамках загальноприйнятих процедур.

На мікроекономічному рівні в ході здійснення структурної політики необхідно вирішити наступні завдання:

- 1) підтримка і стимулювання розвитку економічно ефективних підприємств і організацій;
- 2) ліквідація або реорганізація неефективних економічних структур;
- 3) недопущення можливості появи нових монополій;
- 4) стимулювання і регулювання розвитку фондового ринку на користь забезпечення міжгалузевого переливання капіталу;
- 5) організація погоджувального процесу в цілях гальмування зростання цін тощо.

До життєво важливих галузей виробництва з точки зору державного регулювання економічної безпеки слід віднести паливну промисловість і енергетику, харчову промисловість, транспорт, зв'язок та ін. [2].

Збереження, підтримку, розвиток і ефективне використання науково-технічного потенціалу слід розглядати як найважливіший стратегічний напрям забезпечення економічної і військової безпеки країни. У цих цілях необхідно розробити довгострокову державну концепцію науково-технічного розвитку країни, визначити на найближчий період пріоритети державної науково-технічної політики, в першу чергу в тих областях, де є достатні переваги перед іншими країнами, визнати науку в числі важливих стратегічних пріоритетів країни, що вимагають від держави проведення відповідної політики з її підтримки і фінансуванню, передусім матеріальному забезпеченню вітчизняних вчених. В цілях стабілізації суспільства соціальна політика, що проводиться державою, повинна сприяти консолідації суспільства за умов досягнення стійкого економічного стану громадян, підвищення рівня життя населення, у тому числі за рахунок збільшення грошових прибутків, що дозволить запобігти загрозі безпеки країни з точки зору можливих соціальних конфліктів. Процес розшарування суспільства, що протікає швидкими темпами, є дестабілізуючим чинником, що створює потенційну загрозу виникнення соціальних конфліктів. Проблема бідності, рі-

Вісник НУЦЗУ. Серія: Державне управління. Вип. 1(6), 2017

вень якої вимірюється як доля населення з прибутками нижча за прожитковий мінімум, вимагає негайного рішення у рамках спеціальної програми за допомогою комплексу законодавчих і нормативних заходів [1, с. 89]. При крайній поляризації суспільства положення ускладнюється відсутністю середнього класу, що є гарантом стабільності.

Реалізація економічної політики повинна супроводжуватися не поглибленням поляризації суспільства, а рівномірним, справедливим розподілом тягара кризового періоду між різними соціальними групами населення. Вживання додаткових заходів з соціальної підтримки працівників підприємств в умовах застосування процедури банкрутства і внесення доповнень і змін в наявну правову базу покликані пом'якшити соціальні витрати в ході реалізації законодавства про банкрутство і створити оптимальні умови для проведення процедур реорганізацій і ліквідаційних відносно підприємств, що знаходяться в критичному фінансовому становищі, і тим самим запобігти можливі соціальні конфлікти, що є загрозою безпеки суспільства, для кого наразі актуальними є проблеми міграції. Регулювання внутрішніх її потоків вимагає розробки заходів щодо таких напрямів:

- встановлення додаткових пільг і соціальних гарантій для осіб, що переселяються в райони привабливіші, а також встановлення додаткових пільг і стимулів, спрямованих на заборону відтоку населення з непривабливих районів;

- рішення комплексу проблем, пов'язаних з облаштуванням і працевлаштуванням мігрантів;

- створення правової і соціально-економічної бази залучення і закріплення населення в сільській місцевості в умовах реалізації земельної реформи, включаючи розробку організаційних форм і зміну механізму фінансового забезпечення переселення, а також систему пільг для переселенців [4, с. 78].

Забезпечення державного регулювання економічної безпеки – завдання, по суті, довготривале, стратегічне. Його рішення припускає розробку і затвердження державної стратегії (доктрини економічної безпеки країни). Це має бути саме державна стратегія, що відповідає вищим національно-державним інтересам і що має нормативний характер.

**Висновки.** Довготривалий характер державної стратегії економічної безпеки вимагає не лише позначення в ній кінцевої мети, але і виділення етапів їх досягнення. При цьому глибина сучасної кризи і безліч погроз роблять необхідним концентрацію уваги на першочергових невідкладних заходах. Розробка стратегії державного регулювання економічної безпеки, надання їй нормативного характеру в процесі ухвалення політичних і господарських рішень, включення в механізм управління громадськими процесами індикаторів, що сигналізують про появу загроз, ефективні заходи по їх віддзеркаленню – такі головні напрями діяльності держави як гаранта економічної безпеки країни.

Вироблення концепції державного регулювання економічної безпеки завжди спирається на довготривалі національно-державні інтереси. Тому вона нерозривно пов'язана з уявленнями про майбутнє країни, про ту соціально-економічну модель, яка повинна сформуватися змін, що у результаті відбува-

ються, і яка виступає в ролі соціального ідеалу. Тільки в цьому випадку концепції державного регулювання економічної безпеки і міри по її досягненню знаходять свій сенс, стають дієвим початком масового визнання.

#### Список використаних джерел

1. Александров В. В. Финансово-кредитная система как фактор экономической безопасности транзитивного общества / В. В. Александров, Г. В. Задорожний, Е. Е. Юрченко; Харьк. нац. ун-т им. В. Н. Каразина. – Х., 2002. – 235 с.
2. Государственное регулирование экономики : Учеб. пособие / [Н.П. Хохлов, Л.В. Ефремова, С.Е. Гиль и др.; Под ред. Н.П. Хохлова, Л.В. Ефремова] ; Харьк. нац. экон. ун-т. – Х. : ИНЖЕК, 2005. – 206 с.
3. Корецький М. Пріоритети державного управління інвестиціями в Україні / М. Корецький // Зб. наук.пр. УАДУ / За заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – Вип. 2. – Ч. IV. – С. 119–128.
4. Экономическая безопасность предприятий интегрированной промышленной структуры : монография / под ред. А. В. Козаченко. – Луганск : Ноулидж, 2011. – 226 с.

#### References

1. Aleksandrov, V. V. Zhadorozhnyj, G. V. and Yurchenko, E. E. *Financial and credit system as a factor of economic security of a transitive society [Finansovo-kreditnaya sistema kak factor ekonomicheskoy bezopasnosti tranzitivnogo obshchestva]*. Kharkiv: Nac. un-t im. V. N. Karazina n.p., 2002. Print.
2. Hohlov, N. P. Efremova, L. V. and Gil`, S. E. *Government regulation of the economy [Gosudarstvennoe regulirovanie ekonomiki]*. Kharkiv: INGEK n.p., 2005. Print.
3. Koretskyj, M. "Priorities of Public Administration Investment in Ukraine." *Zb. Nauk. Pr. UADU 2.IV* (2001): 119-128. Print.
4. Kozachenko, A.V. *Economic safety of the enterprises of the integrated industrial structure [Ekonomicheskaja bezopasnost` predprijatij integrirovannoij promyshlennoj struktury]*. Lugansk: Noulidg n.p., 2011. Print.

---

---

УДК 351.712

*Дегтяр А. О., д.держ.упр., проф., ХДАК, м. Харків*

*Diegtiar A., Doctor of Sciences of Public Administration, Full Professor,  
Head of the Department of Management and Administration,  
Kharkiv State Academy of Culture, Kharkiv*

### **ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ТЕХНОЛОГІЙ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В УПРАВЛІННІ ІННОВАЦІЙНИМИ ПРОЕКТАМИ**

### **SPECIFICS APPLICATION OF TECHNOLOGY PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS IN THE INNOVATIVE PROJECTS MANAGEMENT**

*В статті аналізуються питання застосування технологій державно-приватного партнерства в управлінні інноваційними проектами, розглядається зарубіжний досвід публічно-приватного партнерства в інноваційній сфері в контексті його використання в Україні.*

**Ключові слова:** *державно-приватне партнерство, публічно-приватне партнерство, інноваційний процес, інноваційні проекти, взаємодія держави та бізнесу, інноваційна сфера, концесійна модель, організаційна модель.*

*It has been analyzed the question of the technology public-private partnership in the management of innovation projects considered. It has been considered the foreign experience of public-private partnership in this field from the context of its use in Ukraine.*

**Keywords:** *public-private partnerships, innovation process, innovative projects, interaction of state and business, innovation sphere, concession model, organizational model.*

**Постановка проблеми.** Актуальність проблеми підвищення якості управління інноваційними проектами обумовлюється зростанням впливу науки на соціально-економічний розвиток світового співтовариства в цілому, інтенсифікацією процесів створення та поширення знань, освоєння нових сегментів ринку, впровадження більш ефективних бізнес-процесів, організаційних структур і управлінських механізмів, активізацією інноваційної діяльності. І тут ключовим етапом в боротьбі за економічне процвітання країни стає виробництво нових знань і їх подальша трансформація з мінімальними витратами в інновації, необхідні для прогресу національної економіки.

В умовах обмежених можливостей бюджетів різних рівнів реалізація великих суспільно значущих інфраструктурних та інноваційних проектів вимагає залучення додаткових фінансових ресурсів і організаційно-технологічних можливостей приватного бізнесу. Одним з механізмів найбільш ефективного подолання тенденції технологічного відставання України в умовах переходу до інноваційної моделі економічного зростання можуть стати технології державно-приватного партнерства (ДПП). Формування та реалізація механізмів партнерства держави і приватного бізнесу повинні стати домінантами інноваційного типу зростання України, привести до підвищення інноваційної активності та ефективності інвестиційного сектора економіки, науки і освіти, знизити витрати бюджетів всіх рівнів при здійсненні суспільно значущих інноваційних проектів і програм. Однак розвиток партнерства держави і бізнесу в Україні натикається на низку перешкод, серед яких варто відзначити такі:

- 1) невизначеність та неузгодженість стратегічних пріоритетів інноваційного розвитку та механізмів впровадження ДПП;
- 2) відсутність концепції поетапного впровадження і використання моделей державно-приватного партнерства в інноваційній сфері;
- 3) недосконалість законодавчої бази;
- 4) неузгодженість дій органів державного управління;

5) брак системи дієвих стимулів для приватного підприємництва з метою його залучення в інноваційні проекти тощо.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретико-методологічні засади державного управління інноваційним розвитком, являються предметом досліджень К. Алексеєвої, А. Балашова, Д. Гамана, Г. Груби, В. Гусєва, А. Дегтяра, В. Ізюмської, С. Каракова, О. Крюкова, М. Крупки, О. Лапко, В. Петрушевської, О. Соловійова, Т. Франчук, В. Грига, А. Кузнєцова, М. Латиніна, О. Лошинської, Т. Ледян, І. Макаренко, З. Микитюк, І. Павленко, І. Федулової, та ін. та ін. Проблеми взаємодії держави і бізнесу аналізувалися у працях таких учених, як Т. Барнеков, Р. Бойл, В. Варнавський, Т. Єфименко, Я. Кузьмінов, М. Мейер, Д. Річ, М. Ролль, Л. Фабіус, А. Фербеке, О. Амоша, В. Дементьєв, А. Гриценко, В. Сікора, А. Чухно та ін.

Разом з тим, аналіз сучасних соціально-економічних проблем доводить необхідність більш докладного обґрунтування особливостей використання державно-приватного партнерства в управлінні інноваційними проектами.

**Постановка завдання.** Метою статті є проведення аналізу механізмів і технологій державно-приватного партнерства і визначення особливостей їх використання в управлінні інноваційними проектами.

**Виклад основного матеріалу.** Однією з головних причин актуалізації державної участі в інноваційній діяльності є необхідність забезпечення високого рівня конкурентоспроможності інноваційних компаній і продукції на зовнішніх ринках. Крім того, для розвитку інноваційного процесу необхідне створення не тільки загальних інституціональних умов, але й підтримка суспільно значимих проектів, що мають відносно низьку комерційну ефективність і високий рівень ризиків [4].

При виникненні, а в подальшому при вирішенні складних проблем взаємодії держави та бізнесу і влади в різних сферах відносин і різних його організаційних втіленнях використовується широкий спектр трактувань, найчастіше недостатньо інтегрованих і цілеспрямованих. У цьому зв'язку представляється доцільним використання дворівневого трактування даного інституту відносин бізнесу і влади, що включає:

– загальне концептуальне визначення цієї форми відносин, пов'язане з його принциповими особливостями;

– ряд спеціальних визначень, що відповідають особливостям складних специфічних відносин влади і бізнесу в різних соціально-економічних сферах розвитку країни, включаючи інституціональні відносини, інвестиційну та інноваційну сферу, сферу фінансових взаємин підтримки бізнесу і влади тощо.

У загальному концептуальному трактуванні державно-приватне партнерство являє собою особливу форму відносин влади і бізнесу, інститут взаємодії різних суб'єктів власності, що мають спільні цілі та рівноправний характер як за видатками та ризикам, так і за отриманими результатами.

Постійно зростаюча зацікавленість до розвитку ДПП в інноваційних проектах є характерною для переважної більшості сучасних держав. Значущість державно-приватних партнерств позначається на бюджетних асигнуваннях, за-

конодавстві та розробці програм ДПП. За даними Світового банку щодо проектів ДПП в сфері інфраструктури, в Україні протягом 1992-2011 років було реалізовано 25 проектів, в які інвестовано 12 млн дол. США, з них близько 11,5 млн дол. США – в сфері телекомунікацій [2].

Виникнення та розвиток такого відносно нового явища у світовій практиці як державно-приватне партнерство обумовлено дією декількох базових факторів. Так, В. Варнавський [1] виділяє наступні фактори, що сприяють посиленню ролі партнерських форм господарювання в ринковій економіці на сучасному етапі:

– одним з найважливіших напрямків лібералізації економіки, курс на яку був взятий більшістю країн світу в 1980-1990 рр., є приватизація державних активів. І тут ДПП має величезне значення, оскільки державно-приватне партнерство означає часткову приватизацію державної та комунальної власності та громадських послуг;

– національні уряди не мають в достатніх обсягах фінансових ресурсів, щоб модернізувати, обслуговувати і розширювати виробничу та соціальну інфраструктуру. Залучення бізнесу до процесу відтворення створює основу для його структурної трансформації, спрямованої на розвиток інноваційно-інвестиційного комплексу;

– бізнесу значно більшою мірою, ніж державі властиві мобільність, швидкість прийняття рішень, здатність до нововведень, використання технічних і технологічних новацій. Держава ж може забезпечити підтримку державно-приватних підприємств, в тому числі за рахунок економічних важелів.

У нашій країні зростання інтересу до механізму ДПП обумовлено необхідністю здійснення структурної трансформації системи суспільного відтворення. Численні приклади вдалої взаємодії бізнесу і держави в розвинених країнах дозволяють сподіватися на позитивний результат застосування даної форми взаємодії в нашій країні, особливо в контексті її використання в процесі управління інноваційними проектами.

Державно-приватне партнерство в інноваційних проектах направлено на максимізацію ефективного використання ресурсів державного і приватного сектору для реалізації інноваційних проектів шляхом узгодження інтересів держави і бізнесу та координації їх спільних зусиль при доведенні результатів наукових досліджень і розробок до інновацій.

Виняткова значимість державно-приватних партнерств як ефективного інструменту реалізації інноваційної політики зараз визнається багатьма країнами ОЕСР [6], активно використовують ДПП для здійснення міжнаціональних (міжкраїнових) проектів (РНА-КЕ, ТАС18, МЕБА та ін.). У розвинених країнах нагромаджено неоціненний досвід створення та функціонування інституційної системи розвитку, що охоплює найважливіші сфери інноваційної економіки, – загальноєвропейські інститути (ЄБРР), і спеціальні агентства (в США, Великобританії, Голландії), агентства, що здійснюють підтримку експорту, в тому числі експортне страхування (французька Сорас, італійська 8АСЕ), й інститути, що підтримують інновації та високі технології (венчурний фонд 81ТКА

у Фінляндії) та ін.

Взаємодія держави і бізнесу в інноваційних проектах передбачає дієве освоєння науково-технічних інновацій, здійснення організаційно-інституційних проектів у сфері національного відтворення, а також зниження ризиків і термінів реалізації науково-технічних та інноваційних проектів, бюджетних цільових програм.

Плідна взаємодія держави і бізнесу в інноваційній сфері відповідає відразу декільком необхідним і достатнім умовам для встановлення довгострокових партнерських відносин:

- по-перше – держава розглядає ДПП-проекти як джерело зміцнення свого бюджету і зростання податкових надходжень, а приватний бізнес – як один з напрямків довгострокового інвестування з прийнятним рівнем доходності та ризику;
- по-друге – наукомістка продукція забезпечується стабільним тривалим державним попитом в ім'я досягнення загальної мети партнерів;
- по-третє – участь бізнесу стимулюється державними гарантіями за запозиченнями приватного капіталу, компенсацією витрат, поділом ризиків і вигод;
- по-четверте – цінова конкурентоспроможність проекту підкріплюється комплексом заходів пільгового оподаткування та митного регулювання поставок найважливіших комплектуючих елементів тощо [4].

Міжнародна практика свідчить про існування двох моделей ДПП, які умовно можна визначити як концесійну та організаційну [3].

1. *Концесійна модель ДПП* у сферах традиційної відповідальності держави у сучасному розумінні зародилася у Великій Британії. На початку 1990-х років уряд Дж. Мейджора подав ініціативу приватного фінансування (PFI) – першу системну програму, спрямовану на стимулювання державно-приватного партнерства, яка виникла як результат стурбованості з приводу зростаючого державного боргу в стандартній моделі державних закупівель 1980-х років. За ініціативою PFI держава замовляла приватним інвесторам будівництво великих капіталомістких об'єктів за їх власний рахунок. Після закінчення будівництва об'єкт брався державою у довгострокову оренду.

Таким чином, приватні інвестиції поверталися за рахунок сплати орендних платежів, а після закінчення строку оренди об'єкт передавався за символічною вартістю або безкоштовно державі. У багатьох випадках інвестор залучався до подальшої експлуатації об'єкта та отримував від цього доходи. Об'єктами приватної фінансової ініціативи могли ставати об'єкти інфраструктури (залізниці та автомобільні дороги, школи, лікарні, тюрми тощо). Тільки за 5 років з 1997 до 2003 року розквіту у Великій Британії механізму PFI було реалізовано 563 проекти із загальним кошторисом у 35,5 млрд фунтів.

У практиці західних країн використання ДПП суттєво розширилося і стало своєрідною альтернативою приватизації важливих об'єктів у галузях електроенергетики, транспорту, комунального господарства, охорони здоров'я, освіти й національної безпеки. Німеччина та Австрія використовували ДПП як механізм, спрямований на скорочення втручання держави, зокрема при прийнятті управлінських рішень, у секторах, що традиційно перебували у державній вла-

сності: енергетика, важка промисловість, гірничодобувна галузь, банківська сфера. Модель ДПП у сфері традиційної державної відповідальності була реалізована у багатьох країнах ЄС.

2. *Організаційна модель публічно-приватного партнерства* (ППП) забезпечує організацію і налагодження стійких зв'язків між публічним, приватним і третіми секторами з метою сприяння економічній та соціальній політиці розвитку. У ППП, яке може відбуватися у будь-якій сфері і до будь-яких об'єктів розвитку, публічним партнером виступає не тільки держава, а й регіональний суб'єкт (територіальна громада), державні та комунальні підприємства, установи, організації, об'єднання). У межах цієї моделі ППП розглядається як ефективна модель реалізації інноваційної політики на рівні ЄС та ОЕСР.

Так, у межах Плану дій для Європи в рамках оновленої інноваційної політики ЄС «Інновації в дослідження» було передбачено різноманітні заходи щодо такого:

- налагодження партнерських зв'язків між науково-дослідними організаціями, промисловістю та регулюючими органами щодо розробки стратегії технологічного розвитку, «створення європейських технологічних платформ» навколо ключових технологій;

- підвищення ефективності державної підтримки не тільки через фінансові заходи, а й через налагодження зв'язків державного сектору досліджень із промисловістю;

- ініціювання і проведення нормативних та адміністративних реформ, а також заходів підтримки, що дозволять державним дослідницьким інститутам та університетам реалізувати найбільш ефективні зв'язки з промисловістю при збереженні соціальної місії у галузі освіти та фундаментальних досліджень, зокрема, через створення спільних підприємств, інкубаторів, наукових парків, венчурних фондів і нових типів публічно-приватного партнерства.

В ЄС у межах ППП були впроваджені такі ініціативи:

- у 2007 р. був створений Фонд розподілу фінансових ризиків (K8PP), який передбачає інвестиційну схему фінансування для приватних компаній і державних установ у галузі К&Б, включаючи корпорації, державно-приватні партнерства, спільні підприємства, науково-дослідні інститути, університети, наукові і технологічні парки;

- у 2008 р. було прийняте рішення про створення Європейського інституту інновацій і технологій (ЕІТ), метою якого стало створення партнерських союзів суб'єктів наукових досліджень, вищої освіти та бізнесу (підприємництва) під назвою «Співтовариство знань та інновацій»;

- у 2008 р. ЄК створила Європейську раду з досліджень (ЕКС) із представників науки і бізнесу для фінансування та стимулювання наукових знань, відштовхуючись від управління інвестуванням «знизу вгору», а не керуючись пріоритетами, встановленими політиками, що дозволяє формувати більш гнучку систему орієнтації досліджень на нові й перспективні напрями технологій [3].

Для розвитку і зміцнення зв'язків науки, промисловості і держави (територіальних утворень) Рада ЄС закликала сприяти формуванню інноваційних



кластерів світового рівня, а також регіональних кластерів і мереж. У 2008 р. з'явився документ «На шляху до кластерів у Європейському Союзі: втілюючи комплексну інноваційну стратегію», у якому на основі досвіду 3000 світових кластерів були сформульовані засади політики ЄС щодо кластерів і намічені конкретні завдання в цьому напрямі.

Урешті оновлена стратегія соціально-економічного розвитку «Європа 2020», прийнята у 2010 р., також передбачила впровадження ППП як керівну ініціативу Європи з побудови Інноваційного Союзу, зокрема з метою вирішення глобальних соціальних проблем і підвищення конкурентоспроможності ЄС на міжнародному ринку.

Аналіз практики європейських країн свідчить, що ДПП розглядається більшістю з них як пріоритетний інструмент реалізації інноваційної політики за такими напрямками, як:

1. Стратегічне співробітництво у сферах критично важливих для держави (суспільства) соціальних інновацій і високих технологій.

2. Забезпечення зв'язків між наукою і бізнесом та трансферу технологій у ринковий обіг.

3. Розумна підтримка суб'єктів підприємництва, малих і середніх підприємств, приватних інвестицій у дослідження та інновації, за допомогою партнерського фінансування та розподілу ризиків між публічним і приватним партнерами.

4. Кластероорієнтована політика.

Широка концепція партнерства у науковій та інноваційній сфері пов'язана з новою функцією держави, яка стає у прямому сенсі «партнером», а не «регулятором» у тому розумінні, яке передбачає односторонній вплив. Тобто держава виступає у відносинах ДПП не як суб'єкт влади, а як рівноправний партнер, як підприємець, що готовий розділити ризики від інноваційної діяльності.

Основоположник сучасної доктрини господарського права В. К. Мамутов розглядає партнерство як основу господарських відносин взагалі, що не мають того характеру рівності та підпорядкування суб'єктів стосовно один одного, що притаманні цивільно-правовим і адміністративно-правовим відносинам. У горизонтальних господарських відносинах створюється інша рівність, ніж у цивільних відносинах, вона покликана не розділяти, а об'єднувати інтереси суб'єктів, перетворювати їх на партнерів, які у рівному підкоренні господарському порядку можуть знайти свій спільний інтерес [3].

Слід відзначити, що відносини ППП характеризуються не тільки рівністю суб'єктів партнерства перед законом (порядком), а саме рівністю сторін одна одній (за обсягом прав та обов'язків), що більш притаманна методології цивільного права. Характерною є й форма вираження цих відносин, в основі якої є договір, угода, формальні та неформальні домовленості, відносини особистої довіри. Цей договір може передбачати створення спеціальної гібридної структури, інституції (органу або юридичної особи) за участю сторін партнерства.

Ознакою відносин ППП в інноваційній сфері є спільність інтересів публічного і приватного партнерів, які стають не зустрічними, а односпрямованими. Це накладає відбиток на характер договорів публічно-приватного партнерства, Вісник НУЦЗУ. Серія: Державне управління. Вип. 1(6), 2017

які за правовою природою тяжіють до спільної діяльності (простого товариства). Партнери несуть спільні витрати, ризики та відповідальність, а також беруть спільну участь у веденні справ та розподілі прибутків у межах партнерства, діють із спільною метою. Таке уявлення відповідає сучасній концепції, викладеній віце-головою Комісії з інновацій та конкурентної політики ЄЕК ООН Альбертом Н. Лінком, чиї дослідження ППП активно використовуються Національним науковим фондом США, ОЕСР і Світовим банком [5]. А. Лінк стверджує, що ППП слід розглядати як:

– відносини формальні і неформальні (тобто офіційні та неофіційні) між публічними і приватними учасниками К&Б процесів (до публічних він відносить федеральний уряд, уряд штатів і локальні органи, державні лабораторії, науково-дослідні інститути, державні університети, державні установи, організації і підприємства, а також об'єднання, а до приватного сектора – будь-які організаційно-правові форми, особливо спеціалізовані комерційні фірми);

– інституціональне об'єднання державних і приватних фінансових, інфраструктурних та дослідних ресурсів. Причому участь держави може бути як визначальною, так і навпаки [5].

Термін «інституціональний» вживається у європейських документах у розумінні перетворення певного явища (у даному випадку — партнерства) на організаційно-правове утворення з визначеною структурою відносин, ієрархією управління та правилами поведінки і є спадком теорії інституцій, однією з течій буржуазної політичної науки у Франції, сформованої у 20-30-ті рр. М. Оріу, Ж. Ренаром. У сфері інновацій мова йде про юридичну особу або іншу інноваційну структуру, що характеризується організаційною єдністю, ієрархією управління, наявністю відокремленого майна (зокрема, власного рахунка), здатністю виступати від свого імені у цивільному обігу. Інноваційною структурою буде, зокрема, науковий і технологічний парк, технополіс або інша кластерна організація, що являє собою господарське об'єднання без створення юридичної особи. Договірна та інституціональна основа буде правовою формою організації відносин партнерства або організаційно-інституціональною основою партнерства [3].

**Висновки.** Отже, під державно-приватним партнерством в інноваційній сфері пропонуємо розуміти взаємовигідні організаційно-правові, соціально-економічні та управлінські відносини між владними структурами (державного, регіонального та муніципального рівнів) та організаціями приватного бізнесу на основі делегування державою партнеру в тимчасове користування ключових правомочностей власності (право контролю над використанням активів, право на управління, право на вилучення доходу), розподілу ризиків для найбільш ефективного управління ними та міри відповідальності між партнерами, юридичного узгодження інтересів партнерів з метою реалізації масштабних (локальних) суспільно значущих інноваційно орієнтованих довгострокових інвестиційних проектів та програм у широкому діапазоні галузей економіки, політики, освіти, науки, культури.

Таким чином, державно-приватне партнерство, як закріплене договором

довгострокове співробітництво, дозволяє зосередити в єдине ціле необхідні ресурси і мінімізувати ризики шляхом їх оптимального розподілу між партнерами.

Предметом подальшого дослідження проблеми може бути саме механізм мінімізації ризиків і оптимізація розподілу обов'язків між владою і бізнесом в управлінні великими інноваційними проектами.

### Список використаних джерел

1. Варнавский В. Государственно-частное партнерство: некоторые вопросы методологии [Електронний ресурс] / В. Варнавский // Вестник ИЭ РАН. – 2009. – № 3. – С. 1–14. – Режим доступу: <http://www.strana-oz.ru/?article>.

2. Павлюк А. Щодо розвитку державно-приватного партнерства як механізму активізації інвестиційної діяльності в Україні. Аналітична записка / А. Павлюк, Д. Ляпін. – [Електронний ресурс]. – Національний інститут стратегічних досліджень, 2012. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua>.

3. Сімсон О.Е. Державно-приватне партнерство в інноваційній сфері [Електронний ресурс] / О.Е. Сімсон // Вісник Академії правових наук України. – 2011. – № 4 (67). С. 222–230. – Режим доступу: [irbis-nbuv.gov.ua](http://irbis-nbuv.gov.ua).

4. Тараненко І.В. Державно-приватне партнерство в інноваційній сфері: світовий досвід та перспективи розвитку в Україні [Електронний ресурс] / І.В. Тараненко, О.В. Охінко // Бюлетень Міжнародного Нобелівського економічного форуму. – 2011. – № 1 (4). С. 376–386. – Режим доступу: [www.old.duep.edu/res/files/2113/Taranenko.doc](http://www.old.duep.edu/res/files/2113/Taranenko.doc).

5. Albert N. Link. *Public/Private Partnerships Innovation Strategies and Policy Alternatives*. – N.-Y.: Springer Science+Business Media, Inc., 2006. – 155 с.

6. OECD Science, Technology and Industry Outlook, 2004. – Paris. – 234 с.

### References

1. Varnavskij, V. "Public-private partnership: some issues of methodology." *Vestnik IE RAN* 3. (2009): 1-14. 2009. Web. 24 Mar. 2017. <<http://www.strana-oz.ru/?article>>.

2. Pavlyuk, A. and Liapin, D. "On the development of public-private partnerships as a mechanism of activation of the investment activity in Ukraine." *National'nyj inatitut strategichnyh doslidgen`*. (2012). Web. 24 Mar. 2017. <<http://www.niss.gov.ua>>.

3. Simson, O. "The public-private partnership in innovation sphere." *Vestnik Akademii pravovyh nauk Ukraini* 4 (67). (2011): 222-230. 2011. Web. 24 Mar. 2017. <[irbis-nbuv.gov.ua](http://irbis-nbuv.gov.ua)>.

4. Taranenko, I.V. and Ohinko, O.V. "Public-private partnership in the innovation sphere: international experience and prospects in Ukraine." *Buleten` Mignarodnogo Nobelevs`kogo ekonomichnogo forumu* 1 (4). (2011): 376-386. 2011. Web. 24 Mar. 2017. <[www.old.duep.edu/res/files/2113/Taranenko.doc](http://www.old.duep.edu/res/files/2113/Taranenko.doc)>.

5. Albert N. *Public/Private Partnerships Innovation Strategies and Policy Alternatives*. N.-Y.: Springer Science+Business Media, 2006. Print.

6. *OECD Science, Technology and Industry Outlook*. Paris, 2004. Print.

*Домбровська С. М., д.держ.упр., проф., начальник ННВЦ, НУЦЗУ, м. Харків*

*Dombrovska S., Doctor in Public Administration, Full Professor,  
Head of Educational, Scientific and Production Center,  
National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv*

## **НАПРЯМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ**

### **DIRECTIONS OF STATE REGULATION OF FOREIGN ECONOMIC ACTIVITY IN UKRAINE**

*В статті проаналізовано аспекти зовнішньоекономічної діяльності в Україні. Визначено, що під впливом та з урахуванням глобалізаційних тенденцій, інтеграційних процесів й актуалізованих у даному контексті безпекових викликів сьогодення, зовнішньоекономічна політика перебуває у постійній динаміці, трансформації та адаптації під нові мінливі ринково-економічні умови, що обумовлює необхідність оптимізації механізмів державного регулювання.*

**Ключові слова:** *механізми державного регулювання, державне регулювання зовнішньоекономічної діяльності, державна політика.*

*The article analyzes aspects of foreign economic activity in Ukraine. Determined that exposure and taking into account globalization trends and integration processes in the present context of updated security challenges of today, foreign policy is in constant dynamics, transformation and adaptation to new market-changing economic environment, which necessitates optimization of mechanisms of state regulation.*

**Keywords:** *mechanisms of state regulation, state regulation of foreign economic activity, public policy.*

**Постановка проблеми.** Зовнішньоекономічні зв'язки будь-якої країни повинні контролюватися з боку держави. У централізованій економіці зовнішньоекономічна діяльність перебуває під особливо жорстким впливом, контролем державних органів, адже існує державна монополія зовнішньої торгівлі, порушення якої розглядається як карний злочин. Але і в країнах з ринковою економікою державне регулювання зовнішньоекономічних зв'язків проявляється відчутним чином. Зовнішньоекономічна функція держави є продовженням її внутрішньогосподарської функції, але реалізується в декілька відмінної формі, у зв'язку з чим методи державного управління цією функцією специфічні. Основною метою дії держави на зовнішньоекономічну діяльність є забезпечення економічних і політичних інтересів країни. В той же час держава схильна переймати на себе здійснення ряду зовнішньоекономічних дій, що приносять прибутки і вимагають державної участі. Держава тим або іншим чином регулює, стимулює

або обмежує практично усі сфери міжнародних економічних зв'язків.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** При написанні статті були використані праці, сучасних дослідників [1; 2; 3], які аналізували вплив державного управління на формування зовнішньоекономічних зв'язків країни, та розвиток економічних процесів [4], а також специфіку управління зазначеної галузі.

**Постановка завдання.** Метою статті є проаналізувати аспекти формування зовнішньоекономічної діяльності та напрями державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Державне регулювання поширюється на зовнішню торгівлю, міжнародний рух капіталу, валютні і кредитні стосунки, науково-технічний обмін, міжнародне переміщення робочої сили. Найбільш типовим для сучасної практики державного регулювання зовнішньоекономічних зв'язків є поєднання встановлюваних державою, оформлених правовими документами правил і норм здійснення зовнішньоекономічної діяльності з наданням певної міри самодіяльності, ініціативи, свободи господарюючим суб'єктам-учасникам цієї діяльності. Генеральна цільова установка прямого і непрямого управління зовнішньоекономічною діяльністю з боку держави полягає в досягненні економічних вигод для країни на основі ефективного обміну і ділової співпраці з іншими країнами, задоволення запитів, які важко забезпечити за допомогою власного виробництва і наявних у країні ресурсів.

Управління зовнішньоекономічною діяльністю дозволяє вирішувати наступні завдання: 1) придбавати за допомогою імпорту товари і послуги, яких не в державі; 2) використовувати зовнішні ринки для продажу товарів, що експортуються, і послуг; 3) брати участь у світових інтеграційних економічних процесах; 4) розвивати науково-технічну і культурну співпрацю; 5) запозичувати передовий світовий досвід; 6) користуватися іноземними кредитами, інвестиціями; 7) підтримувати платіжний баланс країни [1, с. 78].

Міжнародні економічні відносини є однією з сфер економічного життя, що найдинамічніше розвиваються. Економічні зв'язки між державами мають багатовікову історію. Упродовж століть вони існували переважно як зовнішньоторгівельні, вирішуючи проблеми забезпечення населення товарами, які національна економіка виробляла неефективно або не робила зовсім. В ході еволюції зовнішньоекономічні зв'язки переросли зовнішню торгівлю і перетворилися на складну сукупність міжнародних економічних відносин - світове господарство. Процеси, що відбуваються зачіпають інтереси усіх держав світу. І відповідно, усі держави повинні регулювати свою зовнішньоекономічну діяльність, щоб досягти дотримання в першу чергу своїх інтересів. Світовий досвід свідчить, що навіть в промислово розвинених країнах існує об'єктивна необхідність державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності. Держава передусім, покликана, захищати інтереси своїх виробників, приймати заходи для збільшення об'ємів експорту, залучення іноземних інвестицій, збалансувало платіжного балансу, валютного регулювання і, що особливо важливо - приймати законодавчі акти, що встановлюють правила здійснення ЗЕД і контролювати їх неухильне дотримання.

Зовнішньоекономічна діяльність стає усе більш важливим чинником розвитку економіки господарства і економічної стабілізації нашої країни. Зараз немає практично жодної галузі в промислово розвинених країнах, яка не була б залучена в сферу зовнішньоекономічної діяльності.

На усіх історичних етапах розвитку держави зовнішньоекономічна діяльність впливала на рішення економічних проблем на різних рівнях: господарства в цілому, окремих регіонів, об'єднань, підприємств. Як частина загальної структури державного господарства зовнішньоекономічна діяльність впливає на вдосконалення внутрішньогосподарських пропорцій, розміщення і розвитку виробничих сил. Ще жодній країні не вдалося створити здорову економіку, ізолювавшись від світової економічної системи [4, с. 117].

Ось чому ця тема актуальна сьогодні, коли уся більша кількість підприємств залучається у ЗЕД і на їх шляху виникають безліч проблем. Адже повноцінне функціонування економіки однієї країни не може відбуватися без розвинутої системи зовнішньоекономічних зв'язків. Включення національної економіки в систему світових господарських процесів позитивно впливає на розвиток економіки країни, сприяє підвищенню технічного рівня виробництва, раціональному використанню природно-сировинних ресурсів, ліквідації дефіциту окремих товарів, а значить і підвищенню рівня життя населення.

Державне регулювання зовнішньоекономічною діяльністю – це заснована на взаємовигідних економічних стосунках діяльність в області міжнародної торгівлі, рухи капіталів, міграції робочої сили, передачі технологій. У всіх країнах, особливо в країнах з перехідною економікою, де сталася широка лібералізація зовнішньоекономічної діяльності, її державне регулювання є об'єктивною необхідністю. Таке регулювання спрямоване на забезпечення захисту інтересів країни і суб'єктів її зовнішньоекономічної діяльності, створення для останніх рівних можливостей розвивати усі види підприємницької діяльності і напряду використовувати прибутки і здійснювати інвестиції, на розвиток конкуренції і ліквідацію монополізму [3].

До головних цілей державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності в Україні відносяться:

- забезпечення збалансованості економіки і рівноваги внутрішнього ринку країни;
- стимулювання прогресивних структурних змін в економіці;
- створення найбільш сприятливих умов для залучення національної економіки в систему світового розподілу праці;
- наближення до ринкових структур розвинених зарубіжних країн.

Регулювання такої діяльності здійснюється за допомогою законів України, актів тарифного і нетарифного регулювання, економічних заходів оперативного регулювання (валютно-фінансових, кредитних та ін.), рішень недержавних органів управління економікою, які приймаються відповідно до їх статутних документів, договорів, що укладаються між суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності.

Основними видами зовнішньоекономічної діяльності є зовнішня торгівля, фінансово-кредитні операції, підприємницька діяльність, науково-технічна ко-

операція з іноземними підприємцями, надання ним різноманітних послуг. Ці напрями діяльності регулюються, з одного боку, державою в особі його органів, а з іншої – недержавними органами управління економікою (біржами, торговельними палатами, союзами і так далі) і самими суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності на підставі укладених між ними координаційних угод.

Органи державного управління, що здійснюють свої функції на макрорівні, підрозділяються на: загальнодержавні структури, регулюючі діяльність усіх суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності незалежно від форм власності і територіального розміщення. До них відносяться Верховна Рада України, Уряд України, Національний банк, Державний митний комітет, Антимонопольний комітет. У компетенцію Верховної Ради України входить прийняття і зміна законів, затвердження основних напрямів зовнішньоекономічної політики і структури органів державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, укладання міжнародних угод, встановлення спеціальних режимів зовнішньоекономічної діяльності т.п. Уряд України визначає методи здійснення зовнішньоекономічної політики країни, координує діяльність міністерств і комітетів по регулюванню зовнішньоекономічної діяльності, приймає нормативні акти з питань такої діяльності, укладає міжнародні угоди і др. Національний банк регулює курс національної валюти, проводить розрахунки з отриманих державних кредитах і боргах, здійснює використання золотовалютного резерву країни. Міністерство економіки забезпечує проведення єдиної зовнішньоекономічної політики, координує зовнішньоекономічну діяльність суб'єктів підприємництва і контролює дотримання ними умов міжнародних угод, приймає заходи нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності. Державний митний комітет здійснює митний контроль в країні, а Антимонопольний комітет контролює дотримання суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності антимонопольного законодавства.

До територіальних органів державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності відносяться місцеві Ради народних депутатів і їх виконавчі і розпорядливі органи, а також територіальні підрозділи органів державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності. Місцеві Ради народних депутатів і їх виконавчі органи можуть виконувати свої зовнішньоекономічні функції тільки через створені ними зовнішньоекономічні організації, які мають статус юридичної особи, і тільки відносно суб'єктів підприємництва, розміщених на їх території. Державні органи територіального регулювання зовнішньоекономічної діяльності створюються за узгодженням з місцевими Радами народних депутатів в межах загального ліміту бюджетних коштів, що виділяються на зміст відповідних органів державного регулювання.

Державне регулювання зовнішньоекономічної діяльності здійснюється за допомогою адміністративних і економічних методів [2, с. 59].

Адміністративні методи безпосередньо впливають на господарські стосунки. Адміністративні методи доцільно застосовувати в умовах економічної нестабільності, зростання дефіциту і інфляції. Ними користуються, як правило, протягом короткого терміну з метою захисту економіки країни або її відродження через мобілізацію і оптимальне використання ресурсів. До них відно-

сяться ембарго (повна заборона зовнішньоекономічної діяльності), ліцензування, квотування, специфічні вимоги до товару тощо.

Економічні діють через ринковий механізм. Економічні методи державного регулювання займають провідне місце в період стабілізації економіки. До них відносяться митні тарифи, збори, імпорتنі депозити (у області імпорту), пільгові кредити експортерам, гарантії, субсидії, звільнення від сплати податків тощо (в області експорту).

Важливу роль серед економічних методів регулювання зовнішньоекономічної діяльності грають валютні обмеження, які спрямовані на розширення або отримання розвитку зовнішньоекономічних зв'язків країни. Валютні обмеження охоплюють сферу зовнішньої торгівлі, рух капіталів і кредитів, переведення прибутків, податкових і інших платежів. У області зовнішньої торгівлі валютні обмеження вважають опосередкованим чинником.

**Висновки.** Численні завдання державного регулювання зовнішньоекономічною діяльністю вимагають виконання відповідних функцій з боку державних органів управління на державному рівні і на рівні регіональних центрів. Регулювання зовнішньоекономічної діяльності входить в компетенцію найвищих органів законодавчої і виконавчої влади країни, які покликані управляти зовнішньоекономічною політикою, приймати стратегічні рішення в області зовнішньоекономічної діяльності, співробітничати з найвищими органами державної влади інших країн з питань зовнішньої торгівлі і економічного співробітництва. Законодавчі органи країни приймають, доповнюють, змінюють закони, правові норми, регулюючи зовнішньоекономічну діяльність.

Для досягнення цілей і рішення завдань управління зовнішньоекономічною діяльністю сучасні держави мають різноманітні способи і великі можливості. За своїм змістом способи державного регулювання (прямі і непрямі, директивні і стимулюючі, розпорядчі і регулятивні) зовнішньоекономічною діяльністю представляють велику сукупність використовуваних державними органами і службами інститутів, методів і інструментів дії на економічні стосунки між країнами відповідно до державних і національних інтересів. Регулююча і розпорядлива дія держави здійснюється за допомогою ухвалення законів і інших державних актів, постанов і рішень уряду.

### Список використаних джерел

1. Борисенко О.П. Внешнеэкономическая политика государства: концепция, стратегия, механизмы реализации : монография / О.П. Борисенко. – Донецк : Юго-Восток, 2012. – 404 с.

2. Мантур-Чубата О.С. Організаційно-економічний механізм управління ризиками зовнішньоекономічної діяльності підприємства: дис. ... к. е. н. : 08.00.04 – економіка та управління підприємствами / Олена Сергіївна Мантур-Чубата. – Х., 2015. – 239 с.

3. Письмаченко Л.М. Державне управління зовнішньоторговельною діяльністю в умовах інтеграції України у світовий економічний простір: механізми регулювання та контролю: дис. ... доктора наук з держ. упр. : 25.00.02 – механізми державного управління / Людмила Миколаївна Письмаченко. – К., 2008. – 366 с.



4. Система ключових індикаторів результативності діяльності органів Міністерства доходів і зборів України: монографія / Є.В. Брикун, А.М. Вдовиченко, А.І. Зубрицький [та ін.] ; за заг. ред. А.М. Вдовиченка. – К. : Алерта, 2013. – 336 с.

#### References

1. Borisenko, O.P. *Foreign economic policy of the state: concept, strategy, mechanisms of implementation [Vneshneekonomicheskaja politika gosudarstva: koncepcija, strategija, mehanizmy realizacii]*. Donetsk: Yugo-Vostok n.p., 2012. Print.

2. Mantur-Chubata, O.S. "Organizational-economic mechanism of fisk management in foreign economic activity of enterprise." Diss. Khmelnytsky National University, 2015. Abstract. (2015): 20. Print.

3. Pismachenko, L.N. "State administration by foreign trade activity in the conditions of integration of Ukraine in outer economic space: mechanisms of adjusting and control." Diss. National academy of the public administration at President of Ukraine, (2008): 30. Print.

4. Brykun, E.V., Vdovichenko, A.M. and Zubritskiy, A.I. *The system of main indicators of effectiveness of the activities of the Ministry of Ministry of Revenues and Duties of Ukraine [Sistema kluchovyh indykatorin rezul'tatyvnosti dijal'nosti organiv Ministerstva dohodiv i zboriv Ukrainy]*. Kiev n.p., 2013. Print.

---

---

УДК 351.83:331.5

*Жадан О. В., д.держ.упр., проф., ХарPI НАДУ, м. Харків*

*Zhadan O., Doctor in Public Administration, Full Pofessor, Full Professor of Personnel Management and Labor Economy Department, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, Kharkiv*

### СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ НАСЛІДКИ ВИКОРИСТАННЯ ЗАПОЗИЧЕНОЇ ПРАЦІ

### SOCIAL AND ECONOMIC CONSEQUENCES OF BORROWED WORKS

*У статті розглянуто причини поширення нестандартних форм зайнятості у сучасній економіці. Узагальнено сутнісні характеристики запозиченої праці. Виявлено напрями впливу запозиченої праці на стан соціально-трудоових відносин та проаналізовано соціально-економічні наслідки її поширення на ринку праці.*

**Ключові слова:** *запозичена праці, нестандартні форми зайнятості, соціально-трудоові відносини, державна політика у соціально-економічній сфері.*

*The article discusses the reasons for the spread of non-standard forms of employment in a modern economy. Overview essential characteristics borrowed labor. Detected areas of influence borrowed labor in the state of social and labor relations and analyzed the social and economic impact of the spread of the labor market.*

**Keywords:** *borrowed labor, non-standard forms of employment, social and labor relations, public policy in the socio-economic sphere.*

**Постановка проблеми.** У сучасній економіці запозичена праця є досить поширеним явищем. У її сферу залучені тисячі організацій і велика кількість людей. Запозичена праця стала привабливим бізнесом, в який вкладаються значні кошти, але поряд з цим вона несе певну небезпеку для суспільства. Зниження витрат на працю, яке досягається за рахунок використання запозичених працівників, часто дозволяє підвищити економічну ефективність виробництва і бізнесу. При цьому виникають і інші соціально-економічні наслідки, які стосуються і підприємства, на якому використовується запозичена праця, і працівників, які залучені до неї, і суспільства в цілому. Ці наслідки мають неоднозначний характер і потребують поглибленого вивчення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання нестандартної зайнятості населення завжди були в центрі уваги української науки, сучасних вчених-економістів і управлінців. Вагомий внесок у розвиток наукових поглядів на зайнятість населення, трудовий потенціал, ринок праці зробили С.І. Бандур, Д.П. Богиня, Н.П. Борецька, В.С. Васильченко, Г.К. Губерна, В.М. Данюк, Ф.Д. Заставний, К.В. Зайцева, О.Ф. Новікова, В.П. Оніщенко, І.Л. Петрова, В.М. Петюх та ін. Незважаючи на вагомий доробок вітчизняних та іноземних науковців, на даному етапі розвитку соціально-трудових відносин в Україні потребують ґрунтовнішого вивчення причини та наслідки поширення використання запозиченої праці у національній економіці.

**Постановка завдання.** Метою статті є визначення сутнісних характеристик запозиченої праці та аналіз соціально-економічних наслідків її поширення на сучасному ринку праці.

**Виклад основного матеріалу.** Глобальні процеси розвитку соціально-трудової сфери призводять до формування нових моделей поведінки учасників ринку праці, змінюючи форми і способи взаємодії роботодавців і працівників, а також інституціональну організацію відносин зайнятості. Домінує в цьому процесі поява нестандартних (нових, мало досліджених, законодавчо не оформлених) форм зайнятості. Причини збільшення нетипових або нестандартних форм зайнятості універсальні і можуть бути розділені на три групи:

– потреба в працевлаштуванні окремих категорій працівників, для яких повна зайнятість з певних причин неможлива або небажана (працівники похилого віку, матері-одиначки, безробітна молодь без професійних навичок та ін.);

– потреба ринку праці в мобільній робочій силі, що викликана глобалізацією, децентралізацією та спеціалізацією виробництва, а також появою нових технологій, коли для зниження витрат виробництва потрібна гнучка зайнятість без довгих коштовних процедур звільнення, скорочення штату і т.п. З одного боку, внаслідок швидких технічних змін і мінливого характеру продукції роботодавці потребують готових фахівців, що володіють конкретними знаннями і здатні швидко приступити до роботи, тому компанії буквально “перекупуву-

ють” їх одна в одній. З іншого – посилюється конкуренція між працівниками за найбільш престижні і високооплачувані посади. У такій ситуації традиційні підходи до організації соціально-трудоких відносин застарівають та дістають розвитку нестандартні форми зайнятості;

- можливість поєднувати роботу за наймом з виконанням сімейних обов’язків, участю в громадському житті, підтриманням здоров’я та ін.

Однією з форм нестандартної зайнятості є запозичена праця. Її зміст визначається як фінансова оренда співробітників – укладення договору про довгострокову оренду персоналу, відповідно до якого орендар протягом обумовленого терміну виплачує приватному агентству зайнятості плату за тимчасове володіння та користування послугами і компетенцією наданого персоналу [4]. Досить часто надання послуг запозиченій праці ототожнюють з лізингом персоналу. У цьому випадку зміст запозиченої праці виражається як надання співробітників, що знаходяться в штаті кадрового агентства, клієнту на відносно тривалий термін – від трьох місяців і до кількох років, а також як довгострокова оренда персоналу, який знаходиться в штаті агентства-лізингодавця.

Концепція запозиченої праці характеризується наявністю тристоронніх соціально-трудоких відносин: запозичений працівник наймається приватним агентством зайнятості, а потім за допомогою комерційного договору виконує роботу для підприємства-замовника. Запозичений працівник – це особа, яка звернулася в агентство зайнятості з метою пошуку роботи. Підприємство-замовник – це фізична або юридична особа, яка звертається до агентства зайнятості з метою пошуку та підбору необхідного персоналу на певний термін. Приватне агентство зайнятості визначається в Конвенції МОП №181 як будь-яка фізична або юридична особа, незалежна від державних органів, яка надає одну або більше з таких послуг на ринку праці:

- послуги, спрямовані на вирівнювання пропозицій робочих місць та попиту на них, причому приватне агентство зайнятості не стає стороною в трудових відносинах, що можуть при цьому виникати;

- послуги, що включають найм працівників з метою надання їх в розпорядження третьої сторони, яка може бути фізичною або юридичною особою, що встановлює їм робочі завдання і контролює їх виконання;

- інші послуги, пов’язані з пошуком роботи, які визначаються компетентним органом після консультацій з найбільш представницькими організаціями роботодавців і працівників [1].

Найчастіше схема запозиченої праці реалізується через приватні агентства зайнятості. Вони набирають працівників, укладають з ними договори і направляють їх користувачам, які надають роботу, якщо потрібно – навчають працівників агентства, контролюють їх роботу і надають власнику робочої сили дані про відпрацьований час, вироблену продукцію і т. ін.

Однак спостереження показують, що запозичена праця реалізується не тільки через приватні агентства зайнятості. Досить часто вона використовується в рамках аутсорсингових проектів, особливо тих, які пов’язані з виведенням непрофільних підрозділів за межі підприємства. Зовні це виглядає як підрядні

або аутсорсингові відносини, коли підприємство, утворене на базі колишнього підрозділу (наприклад, служба прибирання приміщень), стає самостійною фірмою, клінінгова компанія, що надає послуги своєму колишньому головному підприємству на комерційній основі. Але в реальності працівники приходять на те ж підприємство, на те саме робоче місце, завдання їм встановлюють колишні керівники, вони працюють за тими ж графіками, що і працівники основного виробництва. Іноді вони виконують таку ж роботу, що і постійні працівники. І хоча зовні це виглядає як підрядні відносини, фактично це в чистому вигляді за-позичена праця, тому що підрядні або аутсорсингові відносини передбачають, що роботу, її цілі і зміст визначають ті, хто наймав працівника, нехай навіть він і виконує цю роботу на іншому підприємстві.

Поширення використання запозиченої праці означає для багатьох людей неоднозначні зміни трудового життя. Навіть якщо працівник залишався в штаті, він бачить поряд з собою людей, які ще вчора були такими ж, як він, а сьогодні потрапили в гіршу ситуацію. І те, що сьогодні працівник не потрапив в категорію запозичених, не дає йому жодних гарантій. Адже ні сам він, ні профспілка не можуть протистояти таким реорганізаціям. Гарантій, що завтра твій підрозділ не буде виведено за межі підприємства, не існує. Звичайно, частіше це трапляється з допоміжними підрозділами, але не захищені від цього і основні.

Погоджуючись з А.М. Юшко, можна констатувати, що на сьогоднішній день національне трудове законодавство не відповідає завдання захисту запозичених працівників. При цьому слід виходити з того, що соціальне і правове становище запозиченого працівника не повинно бути гіршим, ніж тієї особи, яка працює за звичайним трудовим договором [3].

Найбільш істотний вплив запозиченої праці на стан соціально-трудо-вих відносин відбувається за наступними напрямками:

- зайнятість, тобто процедура найму, звільнення, оформлення трудового договору;
- оплата праці, її величина, системи оплати, преміювання;
- робочий час, тобто графіки роботи, тривалість робочого часу, наявність понаднормових робіт, наявність відпусток, перерв тощо;
- умови праці, тобто наявність шкідливих виробничих умов, компенсацій, заходів захисту;
- системи соціальних благ, що надаються підприємствами, соцпакет, його наявність, доступність;
- можливості захисту своїх інтересів постійними і запозиченими працівниками, як в індивідуальному порядку, так і через профспілку;
- оцінки нової форми організації праці з боку постійних і запозичених працівників, уявлення про перспективи її розвитку.

В умовах стандартної зайнятості найм передбачає укладення безстрокового трудового договору, в якому повинні бути чітко обумовлені трудові функції працівника, розмір його оплати та умови отримання не грошової винагороди, час роботи і відпочинку, умови праці і т. ін. Крім того, стандартний найм передбачає жорстко регламентовані процедури переведення працівника з одно-

го місця на інше, зміну трудових функцій і умов і, нарешті, звільнення, яке регламентоване до дрібниць.

Не можна сказати, щоб всі ці умови виконувалися беззаперечно. Навіть у тих, хто працює в рамках стандартної зайнятості, все одно існує величезна кількість проблем, пов'язаних з виконанням цих вимог: невиплати зарплати, шкідливі умови праці, відсутність компенсацій, порушення режимів роботи і ще величезна кількість порушень, з якими сучасним працівникам доводиться стикатися.

Головною ж особливістю найму запозичених працівників є наявність строкових трудових договорів. Законодавство жорстко обмежує їх застосування, воно не може бути повсюдним і широким. І навіть в цих умовах те, з чим прийшлося зіткнутися при вивченні найму запозичених працівників, іноді вражає.

У системи найму в рамках запозиченої праці можна виділити наступні особливості. Перш за все, це заздалегідь гірші умови прийому, ніж ті, яких підприємства змушені дотримуватися, здійснюючи стандартний найм. Короткочасні договори, договори з відкритою датою, трудові угоди на основі усних домовленостей т.п. – ось далеко не повний арсенал засобів, за допомогою яких здійснюється найм запозичених працівників.

З цього випливає друга особливість найму запозичених працівників: він розрахований на працівників, які перебувають у складній ситуації – втратили роботу, раптово збідніли, знаходяться у скрутних життєвих обставинах. Але цього мало, виявляється, вже існує практика, коли “складні життєві ситуації” конструюються підприємствами і агентствами. Одні проводять скорочення, а інші повертають скорочених працівників, але вже в новій якості – запозичених.

Третя особливість полягає в тому, що перехід запозиченого працівника в число постійних не завжди передбачений. Це може блокуватися спеціальними домовленостями між керівництвом приватних агентств зайнятості і підприємств, ліквідацією стандартних місць і заміною їх місцями, де працюють тільки запозичені працівники тощо.

Нарешті, четверта особливість – це спрощений варіант звільнення. Складання договорів, система відносин передбачає швидке та необтяжливе для підприємства і агентства звільнення працівника. Причому причини можуть бути різні. Людина дійсно може погано працювати, бути порушником. Але вона ж може виявитися такою, що захворіла, обтяжена сім'єю, надто вимогливою в питаннях дотримання законів і своїх трудових прав. Будь-якої з цих причин може бути достатньо, щоб в найкоротші терміни запозиченого працівника звільнити.

Головною особливістю, яка впадає в очі при порівнянні зарплати запозичених і постійних працівників, – це те, що зарплата у перших менше.

Досвід використання запозиченої праці досить чітко свідчить, що оплата праці таких працівників не просто занижена, вона є принизливою. Працівники не тільки програють в зарплаті своїм колегам, що знаходяться в штаті підприємства, але і приречені відчувати себе людьми другого сорту, нездатними щось змінити.

В рамках якісного дослідження не можна достатньо чітко визначити, чому запозичені працівники отримують менше. Але зрозуміло, що ця сума може служити основою для доходу приватних агентств зайнятості і тих організацій,

які надають запозичену працю. Інакше чому в різних галузях, на різних типах підприємств, в різних регіонах з таким завзяттям знижується вартість праці запозичених працівників? Це міркування можна розглядати як гіпотезу, яка вимагає доказів. А ось факти заниження зарплати в явній і неявній формі, використання дискримінаційних практик в оплаті праці по відношенню до запозичених працівників цілком очевидні.

Порівняння того, як вирішуються питання робочого часу по відношенню до постійних і запозичених працівників необхідно почати з констатації факту, що тут велика кількість порушень і проблемних ситуацій, які стосуються, перш за все, штатних працівників, ну і, зрозуміло, існує ряд специфічних проблем, що стосуються тільки запозичених працівників.

Основні проблеми запозичених працівників пов'язані не з питаннями тривалості робочого часу і графіками. Ці проблеми є і у штатних працівників. В інтерв'ю штатні працівники підприємств неодноразово висловлювалися з приводу того, що зараз керівництво підприємств пропонує вкрай не вигідні для працівників графіки. Найчастіше це пов'язано з можливістю встановлювати тривалі зміни (наприклад, по 12 годин). Чимало проблем виникає з різними формами додаткової роботи (понаднормові, сумісництво) [2]. Але головне: запозичених працівників набагато легше змусити працювати так, як це вигідно роботодавцю – багато або, навпаки, мало.

Підвищена керованість запозичених працівників досягається за рахунок термінового найму, систем оплати, штрафів т.п. Їхня праця, звичайно ж, гнучкіша, ніж у працівників, оформлених на стандартних умовах. Їх не можна відправити додому посеред робочого дня без оплати простою з вини роботодавця, не можна змусити працювати більше або у вихідні, якщо вони цього не хочуть. Але ця гнучкість досягається за рахунок збільшення нестабільності заробітку, а також за рахунок використання особистого часу. У деяких випадках гнучкі графіки обертаються випадінням людини з сімейного життя, втратою або істотним ослабленням родинних зв'язків. З цим, напевно, можна було б миритися, якби це не відбувалося на тлі нестабільного найму і заниженої зарплати.

Вивчення проблеми умов праці, в яких знаходяться запозичені працівники, необхідно почати з того, що постійні працівники далеко не завжди працюють в ідеальному виробничому середовищі, коли всі шкідливі фактори визнаються і в повному обсязі компенсуються.

Як показують результати дослідження Науково-дослідного інституту соціально-трудових відносин Мінсоцполітики України [2], у сфері запозиченої праці роботодавці готові “переступити межу” і використовувати працівників у шкідливих умовах, не зважаючи на ті втрати, які вони при цьому несуть і прагнучи до максимальної економії. Якщо по відношенню до постійних працівників державні контролюючі органи, профспілки, традиції ще якимось примушують роботодавців дотримуватися законодавчих та колективно-договірних норм, то щодо запозичених працівників, схоже, таких стримуючих факторів немає. При відсутності будь-яких стримуючих факторів по відношенню до запозичених працівників розвивається утилітарне ставлення. Їх розцінюють як безсуб'єктний ресурс, який

треба використовувати, поки він придатний, і позбавлятися від якого треба, як тільки можливості використання призводять до збільшення витрат.

**Висновки.** За результатами вивчення соціально-економічних наслідків використання запозиченої праці можна зробити наступні висновки.

1. Для працівників є неочевидною необхідність використання запозиченої праці. Вони сприймають це або як зовнішню вимогу великої корпорації, якій належить підприємство, або як прагнення роботодавців скинути з себе відповідальність за працівників, заощадити на них. Пояснення роботодавців найчастіше мають односторонній і формальний характер. Тим, хто планує впровадження запозиченої праці, навіть в голову не приходять обговорити ці плани з колективом та профспілками. Їм достатньо, що в початковий момент вони бачать для себе якісь вигоди (як правило, одномоментні).

2. Важливою особливістю механізму включення працівників в сферу запозиченої праці є “безвихідна ситуація”. Отримані результати дозволяють стверджувати, що запозиченими працівниками стають, швидше за все, ті, хто перебуває в жахливому стані: той, хто опинився на межі бідності, у кого майже немає шансів знайти іншу роботу. Але навряд чи цю ситуацію слід розглядати як “рятівне коло для потопаючого”, оскільки людина змушена укласти контракт на свідомо не вигідних для неї умовах.

3. Найм запозичених працівників може бути досить різноманітним, але головною його особливістю є те, що він здійснюється на гірших умовах, ніж у тих, хто працює в штаті. Головне, що послаблює позиції запозичених працівників, є терміновий характер трудового договору. При цьому можуть ігноруватися елементарні норми охорони праці, нормальні часові режими і навіть обґрунтованість тарифних ставок. Відмова або протест проти пропонованих умов означають розрив контракту.

4. Ситуацію у сфері оплати праці запозичених працівників однозначно можна назвати дискримінаційною. За одну і ту ж роботу, виконувану на одному і тому ж обладнанні, в одних і тих же умовах в переважній більшості випадків запозичені працівники отримують меншу зарплату. Форми зменшення можуть бути різними. Це може бути пряме заниження ставок оплати у тих, хто працює від агентства в порівнянні зі штатними працівниками, зменшення заробітку, розтягнуте в часі, і тому не так очевидне, коли зарплата одних змінюється (наприклад, індексується), а в інших – ні. Занижена оплата економить кошти і зменшує трудові витрати, консервуючи низький рівень життя, бідність і “безвихідну ситуацію”, без якої неможливе зростання пропозиції запозиченої праці.

5. Однією з головних переваг запозиченої праці її прибічники вважають можливість гнучкого використання робочого часу. Дійсно, умови найму дозволяють вимагати від запозиченого працівника, щоб він працював стільки, скільки потрібно роботодавцю. Роботодавець не платить ні компенсацій за простій, ні підвищеної оплати за понаднормові роботи. Гнучкість робочого часу, не обтяжена жодною відповідальністю, безумовно, дозволяє істотно знизити трудові витрати. Але при цьому досить суттєво змінюється спосіб життя працівників. Їм доводиться надмірно багато працювати, перевищуючи всі нормативи робочого часу.

6. В рамках запозиченої праці відбувається знеособлення працівників, вони позбавляються суб'єктності і перетворюються в безлику робочу силу. До такої робочої сили можна ставитися як до сировини, тут не працюють традиційні критерії справедливості, нормальності.

7. З появою запозиченої праці істотні зміни виникають в системі горизонтальних відносин між працівниками. З'являється конкуренція за робочі місця між штатними і запозиченими працівниками. Це можна вважати новим явищем, оскільки до сих пір, конфлікти між різними групами працівників були пов'язані з розподілом ресурсів, з проблемами взаємодії тощо.

#### **Список використаних джерел**

1. Конвенція про приватні агентства зайнятості № 181 [Електронний ресурс] : ухвалена Генеральною конференцією Міжнародної організації праці 19 червня 1997 р. – Режим доступу: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993\\_046](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_046).
2. Левіна Н. Обережно: запозичена праця [Електронний ресурс] / Н. Левіна // Федерація профспілок України. – Режим доступу: <http://www.fpsu.org.ua>.
3. Юшко А.М. Запозичена праця: проблеми правового регулювання / А.М. Юшко // Право та інновації. – 2016. – № 1 (13). – С. 44-52.
4. Donald Storrie. *Temporary agency work in the European Union*. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2002. – 98 pp.

#### **References**

1. Ukraine. Verkhovna Rada of Ukraine. *The Convention on private employment agencies*. N.p., 19 June 1997. Web. 20 Jan. 2017. <[http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993\\_046](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_046)>.
2. Levina, N. "Carefully: Borrowed Work." *The Federation of Trade Unions of Ukraine*. N.p., n.d. Web. 20 Jan. 2017. <<http://www.fpsu.org.ua>>.
3. Yushko, A.M. "Borrowed work: problems of legal regulation" [Zapozychena praca: problem pravovogo reguluvannja]. *Pravo ta innovacij* 1 (13) (2016): 44-52. Print.
4. Donald Storrie. *Temporary Agency Work in the European Union*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2002. Print.

---

---

**УДК 351 : 336.7**

*Калюга О. О., к.держ упр., ХДАК, м. Харків*

*Kaliuha O., PhD in Public Administration, Senior Lecturer of the Chair of Management and Administration, Kharkiv State Academy of Culture, Kharkiv*

### **СТАН ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСОВОГО РИНКУ УКРАЇНИ**

### **STATE REGULATION CONDITION OF THE UKRAINE FINANCIAL MARKET**



*Проаналізовано сучасний стан фінансового ринку України. Визначено проблемні аспекти державного регулювання фінансового ринку. Здійснено спробу сформува-ти основні напрями реформування й удосконалення фінансового ринку України. Сфор-мовано основні акценти, на які необхідно звернути увагу при здійсненні реформу-вання фінансового ринку України.*

**Ключові слова:** державне регулювання, фінансовий ринок, інвестиції, банки, курс валют.

*The article analyzes the current state of the Ukraine financial market. The identified aspects of state regulation of the financial market. An attempt was made to form the main directions of reforming and improving the Ukraine financial market. Formed focus on that need attention in the implementation of reform of the Ukraine financial market.*

**Key words:** public administration, financial markets, investments, banks, exchange rate.

**Постановка проблеми.** Український фінансовий ринок – одна з найважливіших сфер національної економіки, де відбуваються формування та розподіл фінансових ресурсів і шляхом діяльності його учасників забезпечуються накопичення та розподіл інвестиційних ресурсів, взаємодія виробників і споживачів фінансових послуг за правилами, визначеними державою та її регуляторними органами. З урахуванням цього особливої актуальності набуває забезпечення сталого розвитку фінансового ринку. Це надасть можливість Україні у подальшому, повністю інтегруватися до світового фінансового ринку та отримати статус «внутрішнього ринку».

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Усі провідні школи економічної думки приділяють значну увагу ролі держави в економічному розвитку країни та регулюванні фінансового ринку (П. Кругман [7], Дж. Сакс [8], Дж. Стігліц [9] та ін.). Серед вітчизняних учених треба відзначити внесок у розвиток теорії державного регулювання фінансових ринків А. Дегтяра [4], С. Бєлай [4], О. Дегтяр [2] та ін. Систематизація й узагальнення праць учених дозволяють стверджувати, що теоретичні засади, практика функціонування фінансового ринку та інструментів фінансової політики його регулювання мають низку проблем в країнах з трансформаційною економікою, зокрема в Україні, в якій фінансовий ринок у своєму розвитку є доволі мінливим і нестабільним.

**Постановка завдання.** Аналіз фінансового ринку України та визначення ефективних механізмів його державного регулювання.

**Виклад основного матеріалу.** У країнах із розвинутою ринковою економікою фінансовий ринок є необхідним середовищем для успішного функціонування економіки й соціальної сфери. Фінансовий ринок виник як наслідок у результаті появи потреби в додатковій формі мобілізації коштів для фінансового забезпечення розвитку економіки держави.

Досконалий фінансовий ринок – це ринок, який може точно й своєчасно відображати попит і пропозицію фінансових ресурсів і з найменшими затратами за допомогою посередників звести одне з одним постачальників і спожива-

чів грошей або капіталу. Крім того, фінансовий ринок – це також певний фінансовий барометр економіки. Він ефективно працює при низьких темпах інфляції в державі, успішному розвитку економіки, стабільній законодавчій та нормативній базі, сприятливому політичному кліматі та певному балансі інтересів у суспільстві. Ці умови не завжди можливі навіть у відносно розвинутих економіках, тому фінансові ринки дуже часто потрясають кризи, що спричиняє ще радикальний та не завжди виправданий перерозподіл фінансових ресурсів як всередині країни, так і в міждержавних масштабах [3].

Держава повинна визначати і контролювати правові основи ринкових відносин, насамперед права власності, установлювати базові правила економічних стосунків учасників ринку. Державне регулювання фінансового ринку – одне з найважливіших і водночас складних завдань. Розвиток ефективно діючого фінансового ринку, здатного мобілізувати та перерозподіляти інвестиційні ресурси, є найважливішим завданням регулювання національної економіки.

Українська фінансова система в 1991 – 2001 роках пройшла шлях початкового формування, а в період економічного зростання 2000-х стала одним із найпривабливіших фінансових ринків Східної Європи. Привабливі економічні перспективи сприяли надходженню міжнародних інвестицій та зміцненню фінансової системи України, банків і фінансових груп практично до світового рівня. Проте розвиток фінансового ринку мав непропорційний характер. Випереджаючими темпами зростала банківська система, емісійна діяльність на ринку акцій, корпоративних облігацій, а також прискорено підвищувалися обсяги випусків цінних паперів інститутів спільного інвестування. Разом з тим, розвиток небанківського фінансового ринку в цей період було ускладнено відсутністю ефективного законодавства, систем регулювання та пруденційного нагляду.

Така ситуація стримувала розвиток ринку фінансових послуг та призводила до поглиблення кризи недовіри до фінансового ринку в цілому. Доступ до відносно дешевих зовнішніх ресурсів, бурхливе зростання обсягів кредитування, у тому числі в іноземній валюті, та прагнення банків до збільшення їх ринкової частки викликали додаткові ризики і створювали дисбаланси. Одночасно слабкі кредитні стандарти банків разом із низьким рівнем фінансової грамотності населення в умовах стабільного курсу національної валюти та відсутності обмежень на кредитування в іноземній валюті спричинили прийняття домогосподарствами валютних ризиків, до яких вони не були готові. Накопичення дисбалансів призвело до чи не найбільших втрат як в економіці, так і на фінансовому ринку України під час світової кризи 2008 – 2009 років. Унаслідок падіння курсу гривні з 5 до більше ніж 8 грн. за 1 дол. США, значно зросли неплатежі за кредитами в іноземній валюті, зменшилася вартість капіталу банків, що створило тиск на коефіцієнт достатності капіталу. Перед банківським сектором постала проблема ліквідності: близько 90% банків призупинили кредитування, було введено заборону на дострокове зняття депозитів. Усе це супроводжувалося негативними тенденціями в економіці: у 2009 році реальний ВВП знизився на 15 %, реальний наявний дохід населення – на 10%, а рівень безробіття населення працездатного віку (за методологією МОП) підвищився до 9,6%, вартість неру-

хомості (у доларовому еквіваленті) почала стрімко знижуватися. У цих умовах прибутковість банківського ринку суттєво погіршилася – збитки банківської системи у 2009 році становили 38,5 млрд. грн. [5] У цей період загальні активи небанківського фінансового ринку зростали. Серед чинників, які надали позитивного впливу на небанківський фінансовий сектор, можна виділити зростання активів інститутів спільного інвестування та підвищення ринкової вартості фінансових інструментів, зокрема тих, які утримувалися страховими компаніями і недержавними пенсійними фондами. У 2010-2013 рр. фінансова система відновлювалася: середньорічні темпи зростання банківських кредитів становили 6%, а депозитів – 19%, водночас кредитування небанківськими фінансовими установами набуло особливо активного розвитку – обсяг кредитів наданих кредитними установами за цей період збільшився у 2,2 рази, ломбардами – 2,6 рази, фінансовими компаніями – 18 разів. Фінансові показники банківського ринку в цей період були помірними, зокрема після трьох років збитковості банківська система стала прибутковою лише у 2012 році, але показник рентабельності капіталу залишався на низькому рівні. У небанківському фінансовому ринку відбувалося відновлення динамічного зростання активів, частка яких досягла 18% фінансового ринку. Загальний обсяг активів становив 386,6 млрд. грн. на кінець 2013 року (табл. 1).

У 2014 році перед фінансовою системою постали нові виклики. Внутрішні та зовнішні шоки, а також ескалація конфлікту на Сході України негативно вплинули на розвиток економіки, знизили довіру та розбалансували фінансові ринки на початку 2015 року. Як наслідок, прискорилися процеси знецінення національної грошової одиниці, зростання рівня інфляції, споживчих цін тощо. Так, на кінець 2014 року інфляція досягла 25 відсотків річних, з огляду на те, що гривня втратила майже половину своєї вартості відносно дол. США.

Такі тенденції призвели до погіршення якості кредитного портфеля, що спричинило необхідність створення значних резервів. У 2014 році відрахування в резерви банками стало визначальним чинником збитковості банківської системи. Ситуацію з простроченими кредитами (NPL — англ. Non-performing loan) ускладнювала наявність низки обмежень насамперед, у податковій сфері та в судочинстві. Українські банки мають коротку відкриту валютну позицію, що наражає їх на валютний ризик. Одночасно клієнти банків також перебувають під підвищеним валютним ризиком. Так, станом на кінець 2014 року частка кредитів в іноземній валюті становила майже 50%. В умовах подальшої девальвації валютний ризик клієнтів, у яких немає джерел надходжень валютної виручки, трансформується в кредитний ризик для банків. Перед банками знову постала проблема нестачі ліквідності. За 2014 рік вплив депозитів у національній валюті становив 56.3 млрд. грн. (13.3%), а в іноземній – 11.4 млрд. дол. (37%), причому у 2014 році ця тенденція була більш тривалою, ніж під час попередньої кризи. Ринок фінансових послуг залишається дуже фрагментарним з низькою капіталізацією через нестабільні умови ведення бізнесу, незахищеність права власності та низький рівень корпоративного управління.

Негативні тенденції на фінансовому ринку країни виявились у банківсь-

кому секторі найбільш помітними. Так, кількість установ, які мають банківську ліцензію, на початок 2014 року становила 180 установ, на початок 2015 року – 163 установи, а на початок 2016 року – 120 установ, у тому числі 40 установ із іноземним капіталом, що свідчить про сильну залежність вітчизняної банківської і фінансової системи від іноземних джерел фінансових ресурсів [5].

Таблиця 1

**Активи фінансового ринку України, млрд. грн.**

Фінансові активи	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 <sup>1</sup>
<b>Фінансовий ринок</b>	<b>1 464,1</b>	<b>1 549,9</b>	<b>1 737,6</b>	<b>1 882,9</b>	<b>1 967,1</b>	<b>2 134,5</b>	<b>2 482,3</b>
Депозитні корпорації <sup>2</sup>	1 267,9	1 322,3	1 468,9	1 584,0	1 608,7	1 747,9	2 046,0
Небанківський фінансовий ринок	196,2	227,6	268,7	298,8	358,4	386,6	436,2
Інші фінансові посередники <sup>3</sup>	98,5	114,3	142,3	180,3	224,7	250,1	293,1
Допоміжні фінансові організації <sup>4</sup>	54,2	70,2	79,0	70,1	76,5	70,9	75,1
Страхові корпорації та недержавні пенсійні фонди	43,5	43,1	47,4	48,5	57,3	65,7	68,0
Структура, %							
<b>Фінансовий ринок</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
Депозитні корпорації	86.6	85.3	84.5	84.1	81.8	81.9	82.4
Небанківський фінансовий ринок	13.4	14.7	15.5	15.9	18.2	18.1	17.6
Інші фінансові посередники	6.7	7.4	8.2	9.6	11.4	11.7	11.8
Допоміжні фінансові організації	3.7	4.5	4.5	3.7	3.9	3.3	3.0
Страхові корпорації та недержавні пенсійні фонди	3.0	2.8	2.7	2.6	2.9	3.1	2.7
У % до ВВП							
<b>Фінансовий ринок</b>	<b>154.4</b>	<b>169.7</b>	<b>160.5</b>	<b>144.6</b>	<b>139.4</b>	<b>146.7</b>	<b>163.4</b>
Депозитні корпорації	133.7	144.8	135.7	121.7	114.0	120.1	134.7
Небанківський фінансовий ринок	20.7	24.9	24.8	22.9	25.4	26.6	28.7
Інші фінансові посередники	10.4	12.5	13.1	13.8	15.9	17.2	19.3
Допоміжні фінансові організації	5.7	7.7	7.3	5.4	5.4	4.9	4.9
Страхові корпорації та недержавні пенсійні фонди	4.6	4.7	4.4	3.7	4.1	4.5	4.5

1. 9 місяців 2014 р.

2. У т. ч. містять дані Національного банку України, інших депозитних корпорацій (банків).

3. У тому числі містять дані інститутів спільного інвестування (інвестиційних фондів), кредитних спілок, фінансових компаній та інших фінансових посередників.

4. У тому числі містять дані допоміжних фінансових організацій (фондових бірж, зберігачів, брокерів цінних паперів, компаній з управління активами тощо).

За 2015 рік ліцензію втратили 9% усіх банків України, а на кінець 2015 року цей показник становив уже 26%. На разі один банк перебуває у стадії реорганізації, у п'яти банках введена тимчасова адміністрація. Іншими словами, за 2015 рік банківська система України залишилась без 1/4 банківських установ. Що ж до оцінки результатів діяльності тих банків, які продовжують функціонувати, то ре-

зультати їх роботи можна назвати вкрай неефективними. За даними Національного банку України (НБУ), результат діяльності банків України на кінець 2014 року становив (-52966) млн. грн., а на кінець 2015 року – (-57283) млн. грн., тобто за 2015 рік збитки банків України зросли на 8%. Збиткова діяльність знайшла своє відображення і у від’ємній рентабельності активів банків – (-4,07%) та (-5,12%) у 2014 та 2015 роках, та рентабельності банківського капіталу - (-30,46%) та (-47,78%) впродовж двох останніх років відповідно. Показник достатності (адекватності) регулятивного капіталу банків на початок 2016 року становить найнижче за останні 8 років значення – 11,13% [5].

Помітним є скорочення не лише кількості банківських установ, але і їх структурних підрозділів. Так, якщо на початок 2014 року нараховувалось 14972 діючих структурних підрозділів банків, то на початок 2015 року їх кількість зменшилась на 13,6% і склала 12939 підрозділів, а на початок 2016 року значення цього показника знову скоротилось (цього разу на 8%), і зупинилось на відмітці 11873 підрозділи [5]. Скорочення філіальних мереж банківських установ неодмінно відобразиться на кількості клієнтів банків та обсягах наданих ними послуг, а отже, у перспективі можна очікувати чергове погіршення показників фінансового стану банківських установ України.

Скорочення темпів розвитку економіки разом із недостатньою ефективністю державного регулювання фінансового ринку, спричинило втрату довіри споживачів фінансових послуг та відповідним чином позначилось на падінні основних індикаторів розвитку небанківського фінансового сектора [6]. Найбільшим за кількістю учасників та обсягом активів на небанківському фінансовому ринку є сегмент страхових компаній. Так, станом на кінець 2013 року в Україні провадили свою діяльність 407 страхових компаній, активи по балансу яких становили 66387,5 млн. грн., на кінець 2014 року кількість компаній зменшилась до 382 (їх активи склали 70261,2 млн. грн., тобто зросли на 6%), станом на кінець третього кварталу 2015 року 368 страхових компаній працює на фінансовому ринку (скорочення порівняно з кінцем 2014 року – 3,6%, зафіксована кількість активів 60588,9 млн. грн.) [6]. Отже, не зважаючи на скорочення кількості страховиків, обсяги активів страхового ринку поступово збільшуються, що вказує на визнання страхового захисту необхідним для забезпечення належного рівня власної економічної безпеки суб’єктів господарювання.

Основні показники сегменту кредитних установ характеризуються такими даними. Кількість зареєстрованих кредитних спілок у 2013 році становила 624 установи (кількість членів - 980,9 тис. осіб), у 2014 році – 589 установ (кількість членів – 821,6 тис. осіб), у 2015 році (станом на кінець третього кварталу) – 589 установ (кількість членів – 751,7 тис. осіб). Таким чином, спостерігається поступове, але безупинне скорочення кількості цього виду фінансових установ та їх учасників. Водночас, з 2013 року по 2015 рік зросла кількість інших зареєстрованих кредитних установ – з 85 у 2013 році до 101 у 2015 році. Кількість зареєстрованих юридичних осіб публічного права залишається незмінною – 30 установ у період з 2013 року по 2015 рік [6].

Основні показники системи недержавного пенсійного забезпечення є на-

ступними. Кількість недержавних пенсійних фондів (НПФ) у 2013 році становила 81 фонд, кількість адміністраторів НПФ – 28, обсяг пенсійних активів – 2089,8 млн. грн. У 2014 році кількість НПФ скоротилась до 76, кількість адміністраторів – до 24, обсяг пенсійних активів склав – 2469,2 млн. грн. Станом на кінець третього кварталу 2015 року кількість НПФ скоротилась до 72, кількість адміністраторів – до 23, обсяг пенсійних активів зменшився до 2107,3 млн. грн. Основні показники діяльності фінансових компаній та лізингодавців демонструють наступну динаміку – у 2013 році вартість усіх видів послуг, що надаються фінансовими установами цього сектору, склала 83061,5 млн. грн., у 2014 році – 68532,8 млн. грн. (тобто на 17,5% менше), у 2015 році (кінець третього кварталу) – 48964,5 млн. грн. (скорочення склало 28,5%). Основні показники системи ломбардів були такими: кількість ломбардів у 2013 році – 479 із обсягом активів 1518,6 млн. грн., у 2014 році – 477 із обсягом активів 1710,3 млн. грн., у 2015 році (кінець третього кварталу) – 479 із обсягом активів 2254,1 млн. грн. [0]. Отже, сегмент ломбардів продовжує розвиватись у важких для інших фінансових установ економічних умовах, що пояснюється специфікою ломбардного бізнесу.

Позитивні зміни спостерігались на фондовому ринку України впродовж 2014 року, коли кризові явища у фінансовому секторі лише починали набирати швидкості. Так, за даними Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку (НКПЦФР), протягом 2014 року НКПЦФР було зареєстровано 156 випусків акцій на суму 145,21 млрд. грн. Порівняно з аналогічним періодом 2013 року, обсяг зареєстрованих випусків акцій збільшився на 81,51 млрд. грн. [1]. Найбільш вагомою з причин існування такої тенденції є недостатній рівень капіталізації вітчизняних компаній, скорочення програм кредитування, що змушує великі підприємницькі структури нарощувати обсяги власного капіталу через механізми додаткової емісії акцій. Варто відзначити, що значні за обсягом випуски акцій, які суттєво вплинули на загальну структуру зареєстрованих випусків акцій протягом зазначеного періоду, зареєстровано банківськими установами [1]. А от із облігаціями ситуація складалася інакше. НКПЦФР протягом 2014 року зареєстровано 263 випуски облігацій суб'єктів господарювання на суму 38,30 млрд грн. Порівняно з аналогічним періодом 2013 року, обсяг зареєстрованих випусків облігацій зменшився на 4,11 млрд грн. [1]. Оскільки об'єктом даного дослідження виступають фінансові установи, то цікаво відмітити, що обсяг випуску облігацій банківських установ склав у 2014 році 8250 млн грн., а страхових компаній – лише 225 млн грн. [1], що становить тільки 22% від загального обсягу випуску облігацій. Щодо випуску облігацій іншими видами фінансових установ, як лізингові і фінансові компанії, компанії з управління активами, кредитні спілки, тощо – дані щодо їх емісії відсутні. Загалом, ці види фінансових установ традиційно не є активними емітентами цінних паперів, а більшість із них мають неакціонерну форму власності.

У 2015 році скорочення обсягів емісії спостерігалось і у сегменті акцій, і щодо випуску облігацій. Загальний обсяг випусків емісійних цінних паперів зареєстрованих НКПЦФР впродовж 2015 року, становив 155,77 млрд. грн., що на 49,08 млрд. грн. менше, порівняно з 2014 роком (204,85 млрд грн). НКПЦФР

zareestrovano 158 випусків акцій на суму 128,55 млрд. грн., причому обсяг zareestrovanih випусків акцій zmenшився на 15,80 млрд. грн. [1]. Як і у 2013 та 2014 роках, найбільші за обсягами емісії належали банківським установам, що є свідченням їх нестійкого фінансового стану та необхідності залучення додаткових обсягів капіталу для подолання низької якості наявних у банків активів та компенсації втрат від зниження обсягів активних банківських операцій. Що ж до активності фінансових установ у сегменті облігацій, то впродовж 2015 року із zareestrovanih НКПЦФР 155 випусків облігацій суб'єктів господарювання на суму 12,43 млрд. грн., жодної їх емісії від фінансових установ зафіксовано не було [1]. Наведені вище факти свідчать про суттєве зниження ділової активності фінансових установ та падіння рівня їх інвестиційної привабливості.

Аналіз активності таких фінансових установ, як компанії з управління активами (КУА), показує, що впродовж 2014 року обсяг zareestrovanih НКПЦФР випусків інвестиційних сертифікатів КУА пайових інвестиційних фондів становив 24,76 млрд. грн., що менше на 4,04 млрд. грн. порівняно з 2013 роком, водночас, обсяг zareestrovanih випусків акцій корпоративних інвестиційних фондів становив 6,35 млрд. грн., що більше на 68,12 млн грн порівняно з 2013 роком, хоча кількість корпоративних інвестиційних фондів на ринку була значно меншою, ніж кількість пайових інвестиційних фондів (загалом, лише 18,7% усіх інвестиційних фондів на фінансовому ринку були представлені у 2014 році корпоративними інвестиційними фондами; у 2015 році цей показник склав 19,2%) [1]. У 2015 році обсяг zareestrovanih НКПЦФР випусків інвестиційних сертифікатів КУА пайових інвестиційних фондів склав 10,58 млрд грн, що менше на 14,18 млрд. грн. порівняно з 2014 роком, а обсяг zareestrovanih випусків акцій корпоративних інвестиційних фондів склав 4,21 млрд грн, що менше на 142,27 млн грн порівняно з 2014 роком. Інвестиційні посередники на вітчизняному фінансовому ринку також поступово скорочують активність.

На сьогодні для економіки країни характерні високий рівень доларизації, готівкових розрахунків та процентних ставок, що є наслідком насамперед непослідовної та неефективної політики державного регулювання минулих років. Невідповідність регулювання економічним реаліям протягом останніх років призвела до накопичення внутрішніх дисбалансів у всіх сферах економіки. Бюджетна підтримка неефективних галузей економіки, не виважена цінова політика щодо енергоносіїв для домогосподарств, утримання штучного фіксованого валютного курсу – усе це спричинило втрату конкурентоспроможності українських виробників, зростання дефіциту рахунку поточних операцій, суттєвий фіскальний дефіцит та нарощування державного боргу.

**Висновки.** У даний час подальший розвиток фінансового ринку стримують: недосконалість ефективного механізму захисту прав споживачів та кредиторів; низький рівень розвитку інституційних інвесторів; обмеженість фінансових інструментів; складність процедур реструктуризації; недовіра та необізнаність роздрібногo інвестора; відсутність належних пруденційних вимог та регулювання ринку небанківських фінансових послуг; недосконалість податкового законодавства; обмеження валютного законодавства.

Для активного зростання в середньостроковому періоді країні необхідно зважливо просуватися шляхом зміцнення макроекономічної та фінансової стабільності, а також запровадити широкомасштабні структурні реформи, які б забезпечили поліпшення бізнес-клімату, залучення більшого притоку інвестицій та підвищили конкурентоспроможність України. Здійснення ефективного монетарного та фінансового державного регулювання допоможе понизити інфляційні очікування, а впровадження глибоких і комплексних фінансових та економічних реформ, які вирішать вкорінені проблеми, забезпечить повернення довіри до фінансового ринку та відновить доступ до ринків капіталів для державного та приватного секторів. Все це зробить Україну привабливим об'єктом для інвестицій і поліпшить перспективи країни на середньостроковий період.

Перспективи подальших досліджень окресленої проблематики пов'язані зі зміцненням макроекономічної та фінансової стабільності, поліпшенням механізмів державного регулювання фінансового ринку України.

### Список використаних джерел

1. Аналітичні дані щодо розвитку фондового ринку / Матеріали офіційного сайту Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nssmc.gov.ua/fund/analytics>.
2. Валютне регулювання в Україні: теорія і практика : монографія : В. В. Маліков, І. А. Дмитрієв, О. А. Дегтяр. – Харків : ХНАДУ, 2012. – 320 с.
3. Дегтяр, А. О. Моделювання у системі прийняття державних інноваційних рішень / Дегтяр А. О. // Вісн. Нац. ун-ту цивільного захисту України. Сер. Державне управління : зб. наук. пр., 2014. – Вип. 2 (2). – С. 49-55.
4. Дослідження державних механізмів протидії кризовим явищам соціально-економічного характеру в Україні: методологічний аспект [Електронний ресурс] / Дегтяр Андрій Олегович, Бєлай Сергій Вікторович // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. – 2015. – наукова стаття. – Режим доступу: [www/el-zbirn-du.at.ua/2015\\_1/20.pdf](http://www/el-zbirn-du.at.ua/2015_1/20.pdf).
5. Основні показники діяльності банків України / Матеріали офіційного сайту Національного банку України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=36807&cat\\_id=36798](http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=36807&cat_id=36798).
6. Річні звіти Нацкомфінпослуг / Матеріали Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nfp.gov.ua/content/richni-zviti-nackomfinposlug.html>.
7. Krugman, P. The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008. London: Penguin.
8. Sachs J., Tornell A., Velasco A. (1996), Financial crises in emerging markets: the lessons from 1995. Brookings Papers on Economic Activity, No. 1, vol. 27, pp. 147-199.
9. Stiglitz, J. E. Globalization and its discontents. New York: W.W. Norton, 2002.

### References

1. "Analytical data for the development of the stock market" *National securities and stock market commission* N.p., 2017. Web. 10 Jan. 2017. <<http://www.nssmc.gov.ua/fund/analytics>>.
2. Malikov, V.V., Dmytriiev, I.A., and Diehtiar, O.A. *Currency regulation in Ukraine: Theory and Practice [Valiutne rehuliuвання v Ukraini: teoriia i praktyka]*.



Kharkiv: KhNADU Publ., 2012. Print.

3. Diehtiar, A.O. "Simulation of the system of public acceptance of innovative decisions" [Modeliuvannia u systemi pryiniattia derzhavnykh innovatsiinykh rishen]. *Visnyk Natsionalnoho universytetu tsyvilnoho zakhystu Ukrainy* 2 (2) (2014): 49-55. Print.

4. Diehtiar, A.O., and Bielaj, S.V. "Research state mechanisms countering crises socio-economic problems in Ukraine: methodological aspects" [Doslidzhennia derzhavnykh mekhanizmiv protydii kryzovym yavyshcham sotsialno-ekonomichnoho kharakteru v Ukraini: metodolohichniy aspekt]. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia i mistsevoho samovriaduvannia* 1.20 (2015): 20. 2015. Web. 10 Jan. 2017. <[www/el-zbirn-  
du.at.ua/2015\\_1/20.pdf](http://www/el-zbirn-du.at.ua/2015_1/20.pdf)>.

5. "Main indicators of the activity banks in Ukraine." *National Bank of Ukraine*. N.p., 2017. Web. 10 Jan. 2017. <[http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=36807&cat\\_id=36798](http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=36807&cat_id=36798)>.

6. "Reports" *The National financial services markets regulatory commission* N.p., 2017. Web. 10 Jan. 2017. <<http://nfp.gov.ua/content/richni-zviti-nackomfinposlug.html>>.

7. Krugman, P. *The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008*. London: Penguin, 2008. Print.

8. Sachs, J., Tornell, A., and Velasco, A. "Financial crises in emerging markets: the lessons from 1995." *Brookings Papers on Economic Activity* 1.27 (1996): 147-199. Print.

9. Stiglitz, J.E. *Globalization and its discontents*. New York: W.W. Norton, 2002. Print.

---

---

УДК 378 : 372.77] (477)

*Коврегін В. В., к.тех.н., доц., НУЦЗУ, м. Харків*

*Kovrehin V., PhD in Technical Sciences, Associate Professor, the First Vice-Rector, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv*

## **ЕКОНОМІЧНИЙ УСТРІЙ ВНЗ – ОСНОВА ЕФЕКТИВНОГО УПРАВЛІННЯ Й БЕЗПЕКИ**

### **THE ECONOMICAL STRUCTURE OF A HIGHER EDUCATIONAL INSTITUTION AS BASIS FOR ITS EFFECTIVE MANAGEMENT**

*Досліджено особливості та моделі економічного устрою ВНЗ як підґрунтя для ефективного управління та забезпечення його безпеки.*

**Ключові слова:** управління, ВНЗ, економічний устрій, безпека.

*The aspects and modeles of economical structure of a higher educational institution as basis for its effective management and security guarantee are analysed.*

**Keywords:** management, higher educational institution, economical structure, security.

**Постановка проблеми.** Ефективне управління ВНЗ в сучасних умовах господарювання є складним процесом, основними додатками якого є правильний вибір цілей і завдань, вивчення і глибокий аналіз досягнутого рівня навчально-виховної роботи, система раціонального планування, організація діяльності професорсько-викладацького колективу, вибір оптимальних шляхів для підвищення рівня освітніх послуг і ефективний контроль над навчальним процесом. Це і визначає гостру необхідність рішення проблем, пов'язаних з розвитком наукових методів ефективного управління освітніми установами при обмеженому об'ємі наявних засобів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідницьку базу нашої наукової розвідки становлять теоретичні та методологічні принципи організації, державного управління й економіки освіти, запропоновані й обґрунтовані в роботах таких учених: В. Андрущенко, В. Бакуменко, Л. Балабанової, С. Домбровської, М. Клименка, П. Надолішнього, Л. Приходченко, І. Романова, А. Роміна, В. Садкового, В. Сиченка та ін. У наявних, проте, ринкових умовах, дослідження сутності та вдосконалення управлінських функцій в освітній сфері вимагає застосування комплексних підходів з метою забезпечення фінансово-економічної безпеки й ефективного економічного устрою ВНЗ.

**Постановка завдання.** Отже, метою статті є визначення особливостей і моделей економічного устрою ВНЗ як підґрунтя для ефективного управління та забезпечення його безпеки.

**Виклад основного матеріалу.** За традиційного підходу під поняттям "устрій" розуміється сталий порядок, пристрій громадського життя, побуту, господарства, що склався [1]. Виходячи з цього визначення, під економічним устроєм можна розуміти широкий спектр характеристик економічного життя, зокрема ВНЗ. У цьому дослідженні ми зупинимося на одній з найважливіших характеристик цього устрою, а саме: джерелах і моделях розподілу прибутків ВНЗ. Комплексна економічна модель діяльності ВНЗ допускає застосування всіх можливих моделей розподілу доходу отримуваного його підрозділами. При цьому основними формами фінансово-господарських стосунків у ВНЗ є такі: а) бюджетно-госпрозрахункова модель, при якій витрачання засобів виробляється по кошторису витрат на виробництво продукції; б) модель повного госпрозрахунку в двох відомих її видах: з фіксованим і відкритим фондом оплати праці; в) орендна модель; г) модель малого підприємства (малої фірми); д) внутрішньогоспрозрахункові моделі (підряд, індивідуально-трудова модель та ін.); е) будь-яка комбінація перерахованих моделей.

Суть комплексної економічної моделі функціонування ВНЗ полягає в такому: 1) ВНЗ має право застосовувати будь-яку з перерахованих моделей як для закладу в цілому, так і для окремих його підрозділів, а також для окремих видів робіт; 2) вищестояща організація не має права заборони на застосування тієї або іншої форми (комбінації) фінансово-господарської діяльності; 3) кошторис витрат по будь-якому виду робіт є внутрішньовиробничим документом і зовнішньому контролю не підлягає [2].

Сформульовані положення відбивають одну з ідей нового державного

управління, а саме: забезпечення єдності і цілісності системи (у даному випадку ВНЗ) при різноманітті форм відносин і взаємодій.

Зважаючи на предмет дослідження, зазначимо, що варіанти організації фінансово-господарських стосунків ВНЗ можуть бути представлені у вигляді таких комбінацій:

1) "розподіл моделей" фінансово-господарських стосунків здійснюється по великих внутрішньогоспрозрахункових підрозділах (блокам), наприклад:

блок "Навчальний сектор" (блок "Навчання");

блок "Науково-дослідний сектор" (блок "Наука");

блок підрозділи" (блок "Послуга"), що "Забезпечують";

2) "розподіл моделей" фінансово-господарських стосунків між підрозділами усередині госпрозрахункових блоків. У цьому випадку із затвердженням організаційної структури, керівництво затверджує вид моделі для цих підрозділів;

3) ця комбінація є логічним продовженням перших двох і повністю реалізує схему таких видів стосунків ВНЗ.

Застосування комплексної економічної моделі ВНЗ дозволяє таке:

а) аналізувати структуру доходу, підрозділяючи його джерела на ринкові і неринкові;

б) усвідомлювати те, за рахунок яких засобів (бюджетних або ринкових) забезпечується економічне зростання ВНЗ;

в) аналізувати встановлені і використовувані в економічній практиці правила розподілу доходу [2].

Комплексна економічна модель разом зі створенням фінансово-госпрозрахункових фондів допускає розподіл цих фондів на централізовану частину (фонди трудового колективу ВНЗ у цілому на розподілену частину (фонди трудових колективів підрозділів) й індивідуальні фонди споживання). Створення перерахованих вище фондів повинне супроводжуватися формуванням амортизаційного фонду, розширення, реконструкцію і технічне переозброєння матеріально-технічної бази ВНЗ.

Діючий наразі порядок виключає нарахування амортизації і внесення цих витрат в кошториси бюджетного фінансування і, як правило, не допускає такого у сфері науково-технічної діяльності. Це позбавляє ВНЗ можливості правильного і обґрунтованого ціноутворення, і такий заклад втрачає цільові фінансові джерела технічного прогресу й оновлення засобів виробництва, підтримку їх в належному стані.

Варто зазначити, що відмінною особливістю держбюджетної моделі є фінансування ВНЗ із державного бюджету, відсутність прибутку за винятком випадків, коли в кошторисі передбачається перевищення прибутків над витратами, тобто централізоване формування фонду розвитку.

Інші економічні моделі розвитку ВНЗ згідно з діючим положенням кошторисного контролю з боку власника не вимагають і в переважній кількості випадків є прибутковими. Звідси виникають справедливі міркування. Яким чином пов'язати неприбуткову модель із суперечливим положенням про неприбутковий характер діяльності ВНЗ і можливістю отримання прибутку з окремих біз-

нес-операцій. Вихідні позиції цього протиріччя полягають у реально існуючій необхідності додаткового позабюджетного прибутку ВНЗ, пов'язаного з держбюджетною недостатністю. На нашу думку, розв'язання цього протиріччя знаходиться в площині: державні установи й організації, як втім, і органи державної влади, повинні мати свій власний бюджет, формування прибуткової частини якого може здійснюватися будь-якими не забороненими законом діями, а витрачання – у чіткій відповідності із статтями витратної частини.

Організація, що застосовує у своїй практиці тільки ринкові операції, керується власним планом і балансом підприємства, звідки має свій початок технологій оподаткування. ВНЗ є власністю держави і має бути зарахований до спеціалізованого унітарного підприємства, якому дозволені операції, які пов'язані з вільним ціноутворенням, починаючи від продажу результатів дослідження за договірною ціною і закінчуючи продажем застарілого, непотрібного устаткування. Звідси випливає, що місія ВНЗ має державно-суспільний характер і основним видом його діяльності є освіта і дослідження, тому економічна модель управління його діяльністю повинна наближатися до держбюджетної, не дивлячись на те, що ВНЗ має право на операції, пов'язані з вільним ціноутворенням. Ця теза повністю кореспондується з комплексною моделлю економічного устрою ВНЗ. У цьому випадку дохід від операцій з вільним ціноутворенням буде врахований в прибутковій частині бюджету ВНЗ, а витрати будуть відбиті у відповідних статтях, правила складання яких диктуються бюджетною класифікацією.

Слід зазначити, що практика використання бюджетної моделі досить широка, проте для ВНЗ вона буде пов'язана з рішенням цілого ряду проблем пов'язаних із держбюджетно-ринковим характером його функціонування, особливо в науково-дослідних і виробничих частинах ВНЗ. Ця проблема виходить за межі нашої роботи і є предметом самостійного дослідження. Упровадження цієї моделі в практику ВНЗ змусить по-новому підійти до таких проблем, як планування бюджету закладу, організація облік і звітність у витрачанні засобів, функціонування в умовах дефіциту бюджету, взаємини з організаціями, яким заклади підпорядковуються. Цій проблемі присвячена чимала кількість досліджень, в яких автори зазначають, що бюджетування ВНЗ є необхідною умовою його економічної стійкості, особливо в нових економічних умовах. Проте, незважаючи на отримані в даній сфері результати, у ній усе ще залишається низка малодосліджених питань, зокрема проблеми організації і формування ефективного управління освітніми послугами ВНЗ в сучасних умовах українського освітнього ринку, відтак, існує необхідність у характеристиці цих питань.

Основною метою системи бюджетування у ВНЗ є підвищення його конкурентоспроможності на основі розробки ефективного механізму управління фінансовими, виробничими і трудовими ресурсами. Основою для складання бюджету є цільові показники, встановлені у ВНЗ, а також контрольні показники Міністерства освіти і науки України на плановий період, і сформовані на їх основі плани робіт структурних підрозділів на майбутній рік. Цільові показники визначають у кількісному і вартісному вираженні цілі, які ставить ВНЗ перед собою на майбутній рік. Відносно них плануються прибутки і структура витрат

ВНЗ, а також приймаються необхідні управлінські рішення. Відповідальними за виконання планів і досягнення запланованих показників, за контроль над витратами в межах затвердженого бюджету є керівники відповідних підрозділів [1]. Власне, «операційні» бюджети ВНЗ включають прибутки і витрати, пов'язані з наданням освітніх послуг, виконанням наукових робіт і здійсненням виробничої діяльності (рис. 1).



Рис. 1. Загальна структура системи бюджетування ВНЗ

Постановка системи бюджетування, а також сама технологія бюджетування – досить трудомісткий і складний процес, що зачіпає цілий ряд аспектів пов'язаних з управлінням фінансовими коштами ВНЗ. Слід відзначити, що основні результати постановки системи бюджетування в державному ВНЗ дозволяють здійснювати підготовку щомісячного бюджету розрахунків відділом бюджетування; прийняття збалансованого бюджету розрахунків; організацію роботи контролюючих структур при прийнятті бюджету і контролю над виконанням бюджету розрахунків. Крім того, у ВНЗ з'являються можливості планувати

Вісник НУЦЗУ. Серія: Державне управління. Вип. 1(6), 2017 139

фінансові показники на основі сценарного аналізу; управляти не лише витратами, але й прибутками; точніше враховувати при плануванні залежність між різними економічними параметрами; зіставляти бюджет з повноцінними звітами про його виконання; приймати більш обґрунтовані управлінські рішення.

Наведені міркування про бюджетування ВНЗ зовсім не виключають реалізацію такої функції, як "планування". Навпаки, бюджетування і планування, на нашу думку, є нерозривно пов'язаними, взаємодоповнюючими функціями.

Сучасний етап розвитку вітчизняної вищої школи характеризується все більшим розвитком різних аспектів академічної і фінансово-господарської діяльності, що спричиняє за собою виникнення нових явищ, у тому числі необхідності підтримки самими ВНЗ своєї стійкості й економічної стабільності. Особливої значущості це питання набуває в умовах хронічного дефіциту бюджетних асигнувань на утримання ВНЗ, що зумовлює необхідність знаходити додаткові позабюджетні кошти для самофінансування. З огляду на це у вищій школі отримує значний розвиток діяльність підприємницького характеру. Вона вимагає застосування нетрадиційних для ВНЗ методів управління, які спрямовані на забезпечення їх економічної стабільності, як соціально значущого інституту, який функціонує в умовах ринкового середовища. Варто зазначити, що поняття "Підприємництво у ВНЗ" в існуючих документах трактується нечітко і неоднозначно, тому ВНЗ займається діяльністю підприємницького характеру, яка не перешкоджає, а, навпаки, сприяє виконанню ним своєї основної місії. Напевно, не слід занадто акцентувати увагу на тому, що більшість негативних тенденцій, які виникають у вищій школі за останні 10 років, пов'язані з недостатнім фінансуванням. Наслідком чого є відтік наукових кадрів у приватний сектор, за кордон тощо. Перспективним напрямком дослідження є визначення інноваційних форм і методів забезпечення економічної безпеки ВНЗ.

**Висновки.** Отже, причини "хвороби" вищої школи у фінансово-економічній сфері, а, відтак, і "методи лікування" знаходяться у сфері економіки й фінансів. При цьому важливу роль відіграють позабюджетні прибутки ВНЗ, які вимушені функціонувати за правилами ринку. Цей стан справ сприяє зростанню ризиків, що зумовлює необхідність у комплексному забезпеченні економічної стабільності ВНЗ. У цьому контексті визначено складові комплексної економічної моделі діяльності ВНЗ. Аргументовано, що слід говорити про створення в системі управління ВНЗ певної спеціалізованої підсистеми щодо гарантування економічної стабільності ВНЗ, функціонування якої передбачає здійснення планування. Воно покликане забезпечити чітке уявлення про перспективи розвитку ВНЗ, створення необхідних резервів на випадок "форсмажорних ситуацій" і госпрозрахункових фондів, налагодження тіснішого зв'язку із державним і приватним замовленням на підготовку високкваліфікованих фахівців. Крім того, наявність плану економічного і соціального розвитку ВНЗ дозволила б трудовому колективу і, передусім, професорсько-викладацькому складу мати виразні уявлення про власні перспективи як у фінансовому, так і в соціально-економічному аспектах. Подібні міркування досить переконливо говорять про необхідність формування системи комплексного й інноваційно оріє-

нтового планування соціально-економічного розвитку ВНЗ.

### Список використаних джерел

1. Гризун, Л. Е. Взаємодія наук і інтеграція систем знань як основа побудови змісту освіти / Л. Е. Гризун // Педагогіка та психологія : зб. наук. пр. / Харк. нац. пед. ун-т ім. Г. С. Сковороди. – Х., 2004. – Вип. 26, Ч. 1. – С. 18–27.

2. Полозова, Т. А. Наукоемкое, проблемно-ориентированное образование – запрос XXI века / Т. А. Полозова // Мир образования – образование в мире. – 2006. – № 1. – С. 35.

### References

1. Gryzun, L.E. "Interaction between science and knowledge as the basis of constructing educational content " [Vzaemodija nauk I integracija system znan` jak osnova pobudovy zmistu osvity]. *Pedagogika ta psihologija* 1.26 (2004): 18-27ю Print.

2. Polozova, T.A. "Scientific, problem oriented education as a request of the 21st century" [Naukoemkoe, problemno-orientirovannoe obrazovanie – zapros XXI veka]. *Mir obrazovanija – obrazovanie v mire* 1 (2006): 35. Print.

---

---

УДК 351.777:504.06

*Коленов О. М., к.держ.упр., НУЦЗУ, м. Харків*

*Colenov O., PhD in Public Administration, Senior Lecturer of the Department of Fire and Rescue Training, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv*

## ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНО-ЕКОЛОГО ОРІЄНТОВАНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

## THE PROBLEMS OF THE IMPLEMENTATION OF STATE SOCIAL AND ENVIRONMENTAL POLICY OF UKRAINE

*У статті здійснено критичний аналіз стану реалізації державної соціально-екологічноорієнтованої політики України. Виявлено проблеми реалізації такої політики, зокрема на регіональному рівні.*

**Ключові слова:** державна політика, реалізація, регіони, екологічна безпека.

*The modern state of the implementation of environmental of the state ecological policy in Ukraine is critical analyzed in the article. The problems of its implementation, particularly at regional level are defnited.*

**Keywords:** state policy, implementation, regions, ecological safety.

**Постановка проблеми.** Загострення та поглиблення екологічних проблем, деградація навколишнього середовища та природних ресурсів продовжу-

ється в Україні протягом останніх десятиліть. В Україні практично не здійснюється єдина послідовна державна екологічна політика, повсюдно не запроваджуються принципи раціонального природокористування та мінімізації негативного впливу на екологічні об'єкти при здійсненні антропогенної діяльності на регіональному рівні. Тому особливого значення як на загальнодержавному, так і регіональному рівнях набуває питання своєчасного виявлення та відстеження екологічних проблем і визначення шляхів їх запобігання та подолання.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Розв'язанню проблем державного управління складними територіальними, соціальними системами, а також їх функціонування в контексті екологічної безпеки присвячені розвідки В. Андронova, О. Веклич, Д. Ветвицького, С. Домбровської, І. Драгана, О. Лазора, О. Мордвінова, Є. Карташова, Т. Князевої, С. Майстра, Г. Серова, М. Шапочки, В. Шевчук, Л. Якушенко та ін. Не применшуючи напрацювань і наукових здобутків цих вчених, відзначимо, що існує необхідність у комплексному дослідженні проблемних питань реалізації державної соціально-екологоорієнтованої політики України, особливо на регіональному рівні.

**Постановка завдання.** Отже, метою статті є критичний аналіз стану реалізації державної соціально-екологоорієнтованої політики, у т. ч. на регіональному рівні, з метою наукової аргументації напрямків її вдосконалення в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Україна належить до одних із найзабрудненіших й екологічно проблемних країн. За оцінками Індексу якості навколишнього середовища (Environmental Performance Index), які здійснює Йельській університет (США), Україна займає 87-е місце серед 163 країн світу. Рівень навантаження на оточуюче природне середовище в Україні в 4-5 разів перевищує аналогічні показники інших держав. За рівнем раціонального використання і якості водних ресурсів Україна, за даними ЮНЕСКО, займає 95-е місце з 122 країн світу. Стан земельних ресурсів в Україні близький до критичного, адже на значній частині її території спостерігаються процеси деградації земель. Наймасштабнішими проблемами в цьому контексті є ерозія (близько 57,5% земель) та забруднення (близько 20% території), а щорічні втрати гумусу складають 0,65 т / га [2].

Першопричинами екологічних проблем України є такі: 1) успадкована структура економіки з переважаючою часткою ресурсо- та енергоємних галузей, негативний вплив якої був посилений переходом до ринкових умов; 2) зношеність основних фондів промислової і транспортної інфраструктури; 3) існуюча система державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища, регулювання використання природних ресурсів, відсутність чіткого розмежування природоохоронних та господарських функцій; 4) недостатня сформованість інститутів громадянського суспільства; 5) недостатнє розуміння в суспільстві пріоритетів збереження навколишнього природного середовища та переваг сталого розвитку; 6) недотримання природоохоронного законодавства тощо.

Органічною складовою національної екологічної політики є регіональна екологічна політика держави. Від вирішення регіональних екологічних проблем певною мірою залежить соціально-економічна стабільність в Україні в цілому.



У ній спостерігаються суттєві регіональні відмінності екологічного навантаження та сучасного стану екологічної безпеки територій, що обумовлено різноманітністю природокористування та господарською діяльністю населення. Екологічні проблеми суттєво обмежують соціально-економічний розвиток суспільства, який знаходиться у безпосередньому взаємозв'язку з якістю навколишнього природного середовища. Тому існує нагальна потреба у визначенні регіонів країни, де екологія компонентів довкілля знаходяться в найгіршому стані з метою формування та реалізації відповідної державно-регіональної екологоорієнтованої політики шляхом здійснення певних природоохоронних заходів і запобігання негативного впливу на довкілля.

Комплексним стратегічним документом, що сприяє втіленню екологічної політики держави в межах концепції сталого розвитку став Закон України «Про основні засади (Стратегію) державної екологічної політики на період до 2020 року».

Для досягнення головної мети державної регіональної екологічної політики передбачається забезпечити вирішення, насамперед, таких завдань:

- запровадження більш глибокого вивчення та оцінки внутрішнього природного, економічного, наукового, трудового потенціалу кожного регіону, розроблення комплексних правових, організаційних, економічних та інших механізмів його ефективного використання;

- здійснення на інноваційній основі структурної перебудови економіки регіонів з урахуванням особливостей їх потенціалу;

- поетапне зменшення рівня територіальної диференціації економічного розвитку регіонів а соціального забезпечення громадян;

- широкий розвиток підприємництва як головного фактора соціально-економічного розвитку держави та її регіонів, підвищення зайнятості населення, наповнення місцевих бюджетів;

- удосконалення фінансових міжбюджетних відносин, вироблення чітких критеріїв і дієвих механізмів надання державної підтримки розвитку регіонів;

- досягнення продуктивної зайнятості населення, стабілізації та поліпшення демографічної ситуації в державі;

- подальше вдосконалення державної системи охорони довкілля;

- налагодження міжнародного співробітництва у сфері регіональної політики, наближення національного законодавства з цього питання до норм і стандартів Європейського Союзу.

Згідно з останніми дослідженнями [1-2], екологічна ситуація в Україні та стан навколишнього середовища з кожним роком погіршуються. Так, за даними Міжнародного інституту природи, отриманими в 2014 р. Україна лідирує в Європі за кількістю забруднень (за підсумованим показником забруднення повітря, ґрунту і води). Найгірше становище на сході України. На нього припадає дві третини всіх шкідливих викидів, оскільки тут зосереджено багато підприємств чорної металургії, енергетики та вугільної промисловості. Так, у Донецькій і Луганській областях виробляється 23% усієї промислової продукції країни, зокрема 85% всієї паливної, 23% хімічної та нафтохімічної, 37% металургійної і 18% виробництва електроенергії [2].

У результаті військових дій (які розпочалися в 2014 р.) стан навколишнього середовища в Донецькій і Луганській областях іще більше погіршився. Загострення й ескалація політичної ситуації в східних і південних регіонах України та військові дії на сході держави привели до значного зростання загроз екологічної безпеки України, у тому числі через порушення технологічного режиму численних потенційно небезпечних об'єктів (ПНО), до яких належать успадкований від колишнього СРСР комплекс гірничорудних, хімічних, енергетичних об'єктів, АЕС, шахти і кар'єри, греблі великих водосховищ, підприємства хімічної промисловості і полігони тактичних відходів. Згідно з даними дослідження Інституту стратегічних досліджень «Нова Україна» 23% загальної кількості ПНО сконцентровано на території Донецької, Харківської і Луганської областей, більшість цих об'єктів є об'єктами критичної інфраструктури і експлуатуються в умовах ненормативного зносу (до 70%). До потенційно небезпечних об'єктів південно-східного регіону України також відносяться греблі Запорізької і Каховської ГЕС, Запорізька і Південно-українська АЕС, канали: Південно-кримський і Дніпро–Донбас, сховища ядерних відходів поблизу міст Павлоград, Жовті Води, численні підприємства хімічної та металургійної галузей [2].

Слід зазначити, що можливість руйнування гребель, сховищ токсичних відходів може привести до потенційного забруднення токсичними відходами басейнів річок Сіверський Донець і Кальміус.

Середній рівень екологічної безпеки по Україні можна визначити як низький, що зумовлено певними факторами: домінування видобувної та переробної галузей промисловості у структурі економіки держави із одночасним використанням застарілих відходо- та енергоємних технологій, виробничого та природоохоронного обладнання, строк використання якого вже закінчився; це і недостатньо жорсткі санкції (економічні та адміністративні) до порушників природоохоронного законодавства, і відсутність системи стимулів для суб'єктів господарської діяльності щодо прискорення темпів запровадження новітніх інтегрованих технологій, оновлення основних виробничих та природоохоронних фондів, виробництва екологічно чистої продукції, і відсутність підтримки вітчизняних наукових розробок природоохоронних технологій та обладнання [1].

Наявна адміністративно-інституційна інфраструктура державного екологічного управління є переважно централізованою з дублюванням функцій на регіональному та місцевому рівнях. Непоодинокими є випадки, коли це призводить до конфліктів і безвідповідальності. Тому під час формування громадянського суспільства й ринкової виробничої інфраструктури функції і відповідальність державного управління мають бути перерозподілені на національному рівні та делеговані на регіональний.

Основні тенденції розвитку державної регіональної політики свідчать про недостатність уваги на необхідності забезпечення екологізації такої політики в умовах «зеленого» зростання, якісного відтворення всіх потенціалів регіонів на еколого-соціально-економічних засадах, гармонізації геопросторових відносин між країною та регіонами, що потребує суттєвих змін як в контексті реформування регіональної політики, так і в системі формування та реалізації державної

екологоорієнтованої політики.

Дієвим інструментом державної екологічної політики в сучасних умовах виступають екологічні цільові програми (далі – ЕЦП), які дозволяють ефективно вирішувати складний комплекс проблем, пов'язаних з напруженим станом навколишнього середовища України, у тому числі на регіональному рівні. Аналіз, проте, виконання екологічних цільових програм в Україні свідчить про наявність суттєвих прорахунків при застосуванні їх як інструменту державної екологічної політики, а саме:

1. Недофінансування державних цільових програм, що призводить до розпорошення бюджетних коштів та суттєвого зниження ефективності.

2. Невирішеність принципових проблем вибору пріоритетів для формування державних екологічних програм, спрямованість заходів досягнення мети на подолання наслідків, а не на превентивні заходи.

3. Відсутність ув'язки фінансування державних екологічних цільових програм з можливостями бюджету протягом усього терміну виконання програми.

4. Низький рівень програмної та міжпрограмної узгодженості на фоні великої кількості напрямів та значної кількості державних екологічних цільових програм призводить до дублювання завдань і заходів цих програм.

5. Відсутність надійного моніторингу та жорсткого контролю за ходом виконання державних екологічних цільових програм не дозволяє оперативно здійснювати та корегувати процес їх втілення. Це перешкоджає налагодженню надійного контролю за виконанням як з боку відповідального розпорядника коштів, так і з боку Держказначейства, ускладнює здійснення аналізу ефективності понесених витрат та не додає прозорості бюджетним потокам екологічного спрямування.

З огляду на комплексний характер ЕЦП для підвищення їх дієвості необхідно не тільки вдосконалити стандарти розробки, процедури затвердження та механізми реалізації, а й докорінно переглянути їх всеосяжність та неконкретність, і надати їм соціальної та регіональної спрямованості. Тому проведення ревізії діючих державних екологічних цільових програм є першочерговим завданням. Необхідно оцінити ефективність виконання існуючих та доцільність продовження їх реалізації та розробити нові комплексні програми вже більш чіткого регіонального спрямування, адже екологічні проблеми в різних областях України мають значні відмінності.

Вирішення проблеми перетворення системи екологічних цільових програм на ефективний інструмент здійснення середньо- та довгострокової державної екологічної політики на регіональному рівні є складним завданням, вирішення якого потребує спільних зусиль центральних органів виконавчої влади та регіонів, запровадження взаємопов'язаних змін у бюджетній сфері, а також в інвестиційній, промисловій, аграрній, житлово-комунальній та інших видах державної політики та їх нормативно-правового забезпечення. Вирішення екологічних проблем знаходиться не стільки в колі методів природничих та технічних наук, скільки у сфері державного управління, законодавства та масовоінформаційної діяльності. Тому головним для адекватного реагування на ці проблеми є таке:

1. Забезпечення доступності, достовірності та своєчасності отримання екологічної інформації засобами масової інформації та громадськістю, формування екологічної свідомості і відповідальності у громадян та бізнесу.

2. Забезпечення міжгалузевого, міжрегіонального співробітництва та партнерства між громадами, державою та бізнесом в сфері забезпечення екологічної безпеки.

3. Створення української системи моніторингу і управління у сфері екологічної безпеки, як сегменту глобальної мережі екологічного моніторингу на основі сучасних технологій.

**Висновки.** Отже, на сучасному етапі суспільного розвитку, якому, з одного боку, притаманне прискорення темпів науково-технічного прогресу, а з другого – загострення екологічних проблем та забруднення навколишнього середовища, особливого значення набуває процес формування та реалізації дієвої та ефективної державно-регіональної соціально-екологічно-орієнтованої політики, яка має враховувати наявний природно-ресурсний потенціал регіонів. Головною метою державної такої політики на регіональному рівні в довгостроковій перспективі є таке: підвищення якості життя населення регіону за рахунок поліпшення екологічних параметрів системи життєзабезпечення; упровадження нових наукоємних, ресурсозберігаючих екологічно чистих технологій; формування стабільного екологічно безпечного господарсько-виробничого комплексу; створення екологічно безпечних умов проживання людей. Від вирішення регіональних екологічних проблем певною мірою залежить соціально-економічна стабільність в Україні. При загальній спрямованості державної стратегії переходу на засади сталого розвитку особливої актуальності набуває управління охороною довкілля, раціональним використанням природних ресурсів та безпекою життєдіяльності людини. Його значущість зростає в умовах децентралізації управління та підвищення ролі соціально-економічного розвитку регіонів. У зв'язку з цим в умовах трансформації економічної системи виникає потреба у розробці нової державної екологічної політики із диференціацією за регіонами.

#### Список використаних джерел

1. Драган І.О. Напрями реалізації державної політики у сфері природокористування в Україні / Наукові розвідки з державного та муніципального управління. [зб. наук.пр.] / Академія муніципального управління. – К. : АМУ, 2012. – Вип. 1. – С. 59 – 66.

2. Екологічна безпека держави: державно-управлінський вимір : монографія / В.А. Андронов, С.М. Домбровська, В.Г. Ковальчук, О.І. Крюков та ін. – Х. : НУЦЗУ, 2016. – 220 с.

#### References

1. Dragan, I.O. "The directions of state policy in the field of environmental management in Ukraine [Naprijamy realizacii dergavnoj politiki u sferi pryrodokorystuvannja v Ukraini]." *Akademija municipal`nogo upravlinnja* 1 (2012): 59-66. Print.

2. Andronov, V.A., Dombrovska, S.M., Koval`chuk, V.G., and Kryukov, O.I. (ed.) *Environmental security state: public-administrative dimension [Ekologivhna bezpeka dergavy: dergavno-upravlinskij vymir]*. Kharkiv: NUCPU, 2016. Print.

*Kuchyn S., PhD in Economics, Associate Professor,  
National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv*

## **CULTURE SPHERE AS AN OBJECT OF IMPLEMENTATION THE MECHANISMS OF STATE MANAGEMENT**

*The article examines the component elements of culture sphere and functionally related elements of economic system of the state, which have been hold the task of development the spiritual and moral potential of society, its labour resources, expansion of the best cultural, artistic, educational achievements, creating a favorable environment for the development of the national economy, as an important object the implementation of mechanisms of state management. We've noted the necessity of improving the mechanisms of state control in the sphere of culture (theatrical, museum, library business), film making, tourism and education, which in conditions of primacy the "economic feasibility" in modern market require functional support from the state authorities and local self-governments.*

**Keywords:** *state, culture, sphere, improvement, management, education, art.*

*У статті досліджено складові елементи сфери культури та функціонально-пов'язані елементи господарської системи держави, на які покладено завдання з розвитку духовно-морального потенціалу суспільства, його трудових ресурсів, поширення кращих культурних, мистецьких, освітніх досягнень, створення сприятливих умов для розвитку національної економіки, як важливого об'єкту реалізації механізмів державного управління. Наголошено, на необхідності удосконалення механізмів державного управління в сфері культури (театральна, музейна, бібліотечна справа), кіноіндустрії, туризму та освіти, які в умовах примату «економічної доцільність» сучасного ринку потребують функціональної підтримки з боку органів державної влади та місцевого самоврядування.*

**Ключові слова:** *держава, культура, сфера, удосконалення, управління, освіта, мистецтво.*

**Problem setting.** The study of mechanisms features of state management the cultural sphere is connected with the various problems, and, above all, with the effective functioning of the sphere of culture in conditions of market type economy, with the influence of negative factors which cause socio-economic crises, with reforming the system of state management in the sphere of culture and implementation the integrated nationwide programs of development the socio-cultural sphere. The study of the mechanisms of state control in the sphere of culture is necessary to create favorable conditions for the training of future profile specialists and for their further employment, on the quality content of which the future development of the entire socio-cultural state sphere depends. In conditions of development and complication the socio-economic relations in the national economy of Ukraine, special attention should be given to establishment the effective mechanism of state regulation the cultural

sphere development, therefore, a significant part of the costs for its maintenance and development lays on the state authorities and local self-governments. The necessity of solution the urgent problems in Ukrainian society, improvement the mechanisms of state control above sphere of culture, taking into account the specifics of formation and development the competitive environment in the socio-cultural sphere, have determined the relevance of the research topic.

**Recent research and publications analysis.** Regardless of the topic researches relevance and its essentiality for socio-humanitarian and economic development of Ukraine, it should be noted relatively slight popularity for problem of the cultural sphere development. Managerial, financial and economic, organizational problems of development the sphere of culture do not find such a wide reflection in the scientific literature, as, for example, such problems in the sphere of material production. However, a significant contribution to study the problems of cultural sector development, the mechanisms of state regulation of its activities was made by such scholars as O. Batishcheva, B. Danylyshyn, A. Degtyar, S. Dombrovskaya, M. Zhulynsky, V. Kovalchuk, A. Kolot, O. Malysheva, A. Mol, S. Mirvoda, G. Osipova, and O. Rubinstein, G. Sklyar, G. Tulchinsky, V. Cherba and others.

**Paper objective.** The purpose of this article is to identify the component elements of culture and are functionally tightly-interrelated elements of economic system of the state, which have been entrusted the task of development the spiritual and moral potential of society, its labour resources; expansion the best cultural, artistic, educational achievements; creating a favorable environment for the development of national economy, as an important object of implementation the mechanisms of state governance.

**Paper main body.** The features of development the sphere of culture in Ukraine have almost no systematic and overall lightening, although nowadays it's the common view that social problems will be determinative in the new century [9, p. 144]. One of reasons for this neglect of cultural sector is that in modern society a stable idea of loss cultural sphere and inability to obtain economic benefits in this field of activity has been formed. The mission of cultural sphere is in the creation, expansion, preservation and using the cultural values, and its strategic and tactical goals are subordinated to this mission, which are usually located outside the economic plane. This causes a lack of research the problems of development the cultural sphere and mechanisms of state regulation the sphere of culture.

Since the second half of the 20-th century the problem of assessment the role of culture as a factor of development the territories and communities is a subject of research in economics, sociology, and cultural policy. A direct contribution of cultural sphere to the development of economy isn't only assessed, but its influence on solution the problems of population employment, reducing poverty and crime; connection with the educational system and formation of human capital is analyzed [10, p. 128]. In the 70-ies of 20-th century a wide discussion concerning the nature of economic relations in the sphere of culture began to generate. In European countries the importance of culture for society, its usefulness for the new economy and social development are widely discussed. In 1966 the work of American researchers W. Baumol

and V. Bowen the "Performing arts: the economic dilemma" has been published [Watch 1], where first seriously one of the main problems of cultural economy has been formulated as an advance growth of prices for the factors of production in relation to the prices for cultural services (the phenomenon has been called "Baumol's disease" or "disease prices"). This work became a reasoning the necessity of state and public support for the performing arts, it became the basis for the formation of cultural economics as a separate sphere of knowledge and the beginning of research the problems of perfection the mechanisms of state regulation the cultural sphere. In 1967, French cultural scientist A. Mol in the work "Sociodynamics culture." [Watch 11] has reached the most important economic categories of cultural activities: commodity, value, cost price, price, profit, market etc. There has been cultural economics formed as a science.

Since 1980-ies the role of cultural sphere is evaluated in terms of the functional approach: culture is considered as a resource of the development processes and self-determination of communities; the importance of cultural resources in economic processes and in the revival of territories is been noted. One of the main goals of these approaches is the rationale for participation of state and public institutions in the functioning of the sphere of culture [10, p. 128]. At the turn of the 80s and 90s there was a search of new economic mechanisms of state regulation in the sphere of culture. In developed countries, no sphere of material production but service sector, in which the humanitarian sphere of activity and sphere of services become the main field of occupation and a source of income, started to come to the fore. Since the beginning of 90-ies the reasoning of a new role for the state has been occurred in the new economic environment. The culture begins to be treated as the resource of new economy, the sources of new thinking. Experts research and map the cultural resources and cultural potential of the territories, and develop the management technologies and specific proposals on how the cultural heritage can change the image of the territory and become interesting for the local community and for tourists.

With the development trends of commercialization the culture, the states began to reveal a higher interest in formation the tools for assessment the contribution which culture makes to formation the socio-cultural aspects of people lives (e.g., the cultural identity, and tolerance). Since the middle of 1990-ies there is an active discussion the system of indicators which define the contribution of cultural sphere to the economic development of cities, regions, states and interstate institutions. One of the most popular approaches has been based on assessment the sphere of culture, in terms of contribution to creation the GDP, and on analysis the statistical indicators of the sector (amount of employees, number of organizations in the field of culture, the number of consumers, etc.) [10, p. 128–129].

Due primarily to socio-economic causes there has been the alienation of millions of citizens from the achievements of domestic and world culture. Over the last two decades there have been hundreds of libraries, clubs, bookstores closed in Ukraine; there has been concert tour activity of theatres and performing arts groups declined sharply. Today most citizens of Ukraine do not visit libraries, theatres, concerts, almost never read fiction. The only permanent channel of cultural communica-

tion for them is the TV, and for young people it is the Internet. The commercialization of TV and radio has led to the plural reduction the quantity of TV and radio programs dedicated to great culture and art, from academic to folk.

As it was noted in the Draft "Concept of the state target national and cultural program for the development of culture and art for the period until 2017," the further accumulation of problems will lead, ultimately, to significant and irreversible losses for the national cultural heritage, to the complete decline of the Ukrainian cinematography, to the continuation the crisis in book publishing, to the loss of the best art specialists in many genres of academic art, to the decline of many cultural institutions in small towns and villages, etc. [13].

There have been the culture functioning problems actual in independent Ukraine, which are related to issues of definition its place in the new system of economic relations, taking into account its features and specifics in the overall context of interaction between market and state. In recent years there have been significant changes in approaches to assessment the contribution of culture to economic development of society. The cultural sphere is seen as an important component of the national economy, the development of which requires the state integrated approach. The formation of the whole concept of state regulation and support this sector is a necessary prerequisite for effective national policy in this field [2, p. 140–141].

Analyzing the specificity of development the cultural sector as a component of social and cultural sphere, researchers consider it in two aspects. At first, in a broad sense, as a way of human's being, as a system of pathogenetical inherited social experience. In this direction culture creates the material and spiritual environment that contributes to formation and growth the man. Secondly, in the narrow sense – as a specific area of society, which accumulates the individuals who engage in preservation and using the cultural and historic heritage, art education, children's creativity, art, performance, concert activities, organization of leisure and entertainment, amateur, ethnographic arts and crafts [See 15], and provide the specific services. In this aspect, we must distinguish three components of services sector: services of material production (transport, communications, consumer services), services of the spiritual life (education, culture), services of social sphere (trade, housing and communal services, health care). Spiritual sphere is viewed as a sphere of relations between people concerning the creation, expansion and understanding the spiritual values; as a wide complex of ideas, views, knowledges, that is, the entire range of production the consciousness (individual and social), its transformation, transformation into the individual and spiritual human's world [16]; as the complex effects of national traditions, family, education, culture, religion, environment and other factors which make a person nicer (more humane) [14, p. 18].

With the aim of improving the accounting system of national economy in 1994 there was General classifier "The sectors of national economy of Ukraine" confirmed (now the document has lost a valid, but its analysis allows us more fully to characterize the position of socio-cultural sphere in system of national economy) in Ukraine. This document was a component part of Unified classification system and coding the technical and economic and statistical information which was being used in the in-



formation automatic control systems, tax inspections for calculation the taxes, in bodies of state registration the subjects of business and non entrepreneurship, ministries and agencies, institutions and organizations.

Industries contained the homogenous types of activities without regard to departmental or any other accessory. There were being interbranch balances developed on its basis, and it was used in analysis of the market trends and in system of national accounts. The industries were being divided into those that produced goods and provided services. "Commercial Code of Ukraine" [4] defines the industry as a complex of the whole production units, which primarily implement the identical or similar types of production activities. Such production units are characterized by the common production technology, by the fixed assets and professional skills of employees, and by the products that are produced. Nowadays the classifier "Sectors of national economy of Ukraine" hasn't already been worked, however, depending on factor of participation in creating the social product, there are sphere of material and nonmaterial production isolated in national economy.

The attitude of national economic individual to a particular area depends on the type of his economic activity. Classification the types of economic activity is regulated by "The classifier of economic activities" on the modern stage of development the statistical information in Ukraine [8].

Socio-cultural sphere is an integral component in national economy of any country. The individuals (entities) of cultural sphere are the components of socio-cultural sphere. Libraries, museums, theatres and so on should be included to the sphere of culture. According to "Classifier the types of economic activity", Parts 90 "Activities in the field of creativity, art and entertainment", 91 "The functioning of libraries, archives, museums and other cultural institutions", 92 "The gambling organization", 93 "Activity in the field of sports, organizing the recreation and entertainment" are included to Section R "Arts, sport, entertainment and recreation".

Part 90 includes the management above institutions and providing the services to satisfy the cultural and recreational needs of customers, production and executing promotion, participation in stage performances, presentations which are intended for the public survey, providing the artistic, creative and technical personnel to create an artistic production and organize the scenic performances. Part 91 includes the activities of libraries and archives, working of museums, botanical and zoological gardens, historic sights and natural reserves.

In addition, the Classifier indicates that some institutions are not related to Part 90, but they provide the cultural, entertainment services and services in the field of recreation (there are "The creation of feature films and video products and its distribution", "The film showing" (Part 59)) and are considered as such, which perform functions similar to the functions in the sphere of culture.

Entities (individuals) related to Parts 92 and 93, due to their another (in comparison with the entities (individuals) of theatrical, museum, library business) specifics are hardly to be concerned to the sphere of culture. However, 93 part includes the provision of entertainment services, which can be connected with the cultural sphere to some extent, and which are closely related to Part I " The temporary allocation and

catering organization", which indicates that the amount and type of additional services which are included to this section, can vary greatly. Services are provided by the cultural sphere, can be largely an additional services, and tourism industry accumulates providing the variety of services including cultural and artistic direction.

The specifics of development the cultural sphere should be considered in terms of the relationship with the field of education. In "Classifier the types of economic activity" Section R "Education" includes the public and private education at any level and training for any profession, full or part-time, as well as on radio and TV, via the Internet and by mail. This section includes education which is provided by the different institutions within the school educational system at all levels, as well as adult education, literacy programs and so on. The Part 85, which contains the types of economic activities providing the preschool, primary, secondary, higher education, other education types and support activities in the field of education, is involved to Section R.

**Conclusions of the research.** The socio-cultural situation in Ukraine cannot be viewed in isolation from the state in the whole spheres of public-political, socio-economic and intellectual life of society. It's difficult to hope for acceleration the process of economic reforming in the country without achieving the necessary level of public spirituality [for Details, watch 7], therefore, an improvement the mechanisms of state management in the field of culture (theatrical, museum, library business), film making, tourism and education needs an actualization. There are "Culture", "Tourism" and "Education" highlighted in a special statistical topics in the official statistical information of State statistics service of Ukraine, that underlines their significance for socio-economic development of Ukraine.

The economic reasonability of modern market "depresses" the importance of entities of socio-cultural sphere. Socio-cultural reasonability is relegated to a secondary position and, sometimes, completely losing its weight, being destroyed by the primacy of material and economic benefits. Culture loses its functions of social consolidation, spiritual and moral human self-determination; its value as a guide to society of spiritual values and educator the spiritually enriched person is become more narrow. The cultural sphere and functionally related elements of education sector and recreational economy, which are responsible for development the spiritual and moral potential of society, its workforce, expansion the best cultural, artistic, educational achievements, require the implementation of improved state control mechanisms and support of public authorities and local self-governments.

#### **Список використаних джерел**

1. Baumol W. Performing arts: the economic dilemma: a study of problems common to theater, opera, music, and dance / W. Baumol, W. Bowen. – Kraus Reprint Co., 1978. – 582 p.
2. Абанкина Т. Многоканальное финансирование культуры и искусства: зарубежный опыт / Т. Абанкина // Журнал Новой экономической ассоциации. – М. : ОАО «Первая образцовая типография». – 2012. – №2(14). – С. 138–141.
3. Батіщева О. Державне управління розвитком національної культури в умовах

- глобалізації: дис. ... к. держ. упр.: спец. 25.00.01 / О. Батіщева. – Львів, 2007. – 227 с.
4. Господарський Кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
5. Дегтяр А.О. Державне та регіональне управління в соціальній сфері: монографія / [А. О. Дегтяр та ін.]; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. А.О. Дегтяра. – Х. : С.А.М., 2015. – 551 с.
6. Домбровська С.М. Державне управління вищою освітою в умовах трансформаційних перетворень: моногр. / С.М. Домбровська. – Х. : Оберіг, 2010. – 176 с.
7. Жулинський М. Заяви про себе культурою / М. Жулинський. – К. : Генеза, 2001. – 680 с.
8. Класифікація видів економічної діяльності [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.
9. Колот А. Усиление асимметрии в социально-трудовой сфере как современный тренд и вызов устойчивому развитию [Электронный ресурс] / А. Колот // Вопросы политической экономии. – 2012. – № 3 (4). – С. 143–155. – Режим доступа: <http://vopoliteco.ucoz.com/g/index.htm>.
10. Матецкая М. Концепция отрасли культуры в научных исследованиях: обзор основных подходов и методик / М. Матецкая // Журнал Новой экономической ассоциации. – 2012. – № 2 (14). – С. 128–131.
11. Моль А. Социодинамика культуры / А. Моль / предисл. Б. Бирюкова. – М.: Издательство ЛКИ, 2008. – 416 с.
12. Осипова Г.М. Удосконалення механізмів державного регулювання соціально-культурної сфери: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / Г.М. Осипова; Донец. держ. ун-т упр. – Донецьк, 2012. – 20 с.
13. Проект «Концепції державної цільової національно-культурної програми розвитку культури і мистецтва на період до 2017 року» [Електронний ресурс] // Щфіційний веб-сайт Міністерства культури України. – Режим доступу: <http://mincult.kmu.gov.ua>.
14. Синякевич І. Земна цивілізація в двадцять першому столітті: економічні, екологічні, соціальні та духовні проблеми розвитку / І. Синякевич // Наукові праці Лісівничої Академії наук України: Збірник наукових праць. – Львів : РВВНЛТУ України. – 2010. – № 8. – С. 18–21.
15. Тульчинский Г.Л. Менеджмент в сфере культуры / Г. Тульчинский. – СПб. : Издательство «Лань», 2001. – 384 с.
16. Халамендик В. Соціальна відповідальність в сучасному світі: покликання чи потреба? [Електронний ресурс] / В. Халамендик // Збірник наукових праць Гілея: науковий вісник. – К. : Всеукраїнська громадська організація «Українська академія наук», Національний педагогічний університет імені М.П. Драгоманова. – 2012. – Вип. 62. – Режим доступу: [http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Gileya/2012\\_62/Gileya62/F18\\_doc.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Gileya/2012_62/Gileya62/F18_doc.pdf).
17. Черба В.М. Механізми державного управління сферою культури в Україні: автореф. дис. ... к. держ. упр. : 25.00.02 / В.М. Черба; Акад. муніцип. упр. – К., 2015 – 20 с.

### References

1. Baumol, W. and Bowen, W. *Performing arts: the economic dilemma: a study of problems common to theater, opera, music, and dance*. N.p.: Kraus Reprint, 1978. Print.

2. Abankina, T. "Multichannel financing of culture and art: foreign experience" [Mnogokanal'noye finansirovaniye kul'tury i iskusstva: zarubezhnyy opyt]. *Zhurnal Novoy ekonomicheskoy assotsiatsii* 2 (14) (2012): 138-41. Print.
3. Batsheva, O. "Public policies aimed at the development of national culture in the age of globalization." Diss. Lviv regional institute of public administration, National academy of public administration, Office of the President of Ukraine, 2007. Print.
4. Ukraine. Verhovna Rada of Ukraine. *Economic Code of Ukraine* N.p., 16 Jan. 2003. Web. 20 Jan. 2017. <<http://zakon2.rada.gov.ua>>.
5. Degtyar, A. *State and regional administration in the social sphere [Derzhavne i regional'ne upravlinnya v sotsial'ny sferi]*. Kharkiv: S.A.M., 2015. Print.
6. Dombrovska, S. *The state regulation of higher education in terms of transformations [Derzhavne upravlinnya vishchoyu osvityou v umovakh transformatsiynikh peretvoren']*. Kharkiv: Oberig, 2010. Print.
7. Zhulins'kiy, M. *Statements about the culture [Zayavi pro sebe kul'turoyu]*. Kiev: Geneza, 2001. Print.
8. "Classification of Economic Activity." *State Statistics Service of Ukraine*. N.p., 2017. Web. 20 Feb. 2017.
9. Kolot, A. "Strengthening of asymmetry in the social and labor sphere as a modern trend and a challenge to sustainable development" [Usileniye asimmetrii v sotsial'no-trudovoy sfere]. *Voprosy Politicheskoy Ekonomii* 3(4) (2012): 143-55. Web. 20 Feb. 2017. <<http://vopoliteco.ucoz.com/g/index.htm>>.
10. Matetskaya, M. "The concept of the cultural sphere in scientific research: an overview of the main approaches and techniques" [Kontseptsiya otrasli kul'tury v nauchnykh issledovaniyakh: obzor osnovnykh podkhodov i metodik]. *Zhurnal Novoy ekonomicheskoy assotsiatsii* 2(14) (2012): 28-131. Print.
11. Mol', A. *Social Dynamics of Culture [Sotsiodinamika kul'tury]*. Moscow: Izdatel'stvo LKI, 2008. Print.
12. Osipova, G. "Improvement of state regulation of the social and culture sphere." Diss. Donetsk State University of Management, 2012. Abstract. (2012): 20. Print.
13. "Proyekt «Kontsepcii derzhavno cilovoi narsionalno-kul'turnoy programy dlya razvitiya kul'tury i mystectva na period do 2017 roku»." *The Ministry of culture of Ukraine*. N.p., 2017. Web. 20 Feb. 2017. <<http://mincult.kmu.gov.ua>>.
14. Sinyakevich, I. "Human civilization in the twenty-first century: economic, environmental, social and spiritual development problems" [Zemnaya tsivilizatsiya v dvadtsat pershomu stoliti: yekonomichni, yekologichni, sotsial'ni ta dukhovni problemi rozvitku]. *Naukovi pratsi Lisivnichoi Akademii nauk Ukraïni* 8 (2012): 18-21. Print.
15. Tul'chinskiy, G. *Management in the field of culture [Menedzhment v sfere kul'tury]*. St. Petersburg: Izdatel'stvo Lan`, 2001. Print.
16. Khalamendik, V. "Social responsibility in the modern world: vocation or necessity?" [Sotsial'na vidpovidal'nist' v suchasnomu sviti: poklikannya chi potreba?]. *Zbirnyk Naukovykh Prac` Gileya* 62 (2012): n. pag. Web. 20 Feb. 2017. <[http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Gileya/2012\\_62/Gileya62/F18\\_doc.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Gileya/2012_62/Gileya62/F18_doc.pdf)>.
17. Cherba, V. "Mechanisms of state management in the sphere of culture in Ukraine." Diss. Academy of Municipal Management, 2015. Abstract. (2015): 20. Print.

*Лотарев А. Г., ВНЗ «Університет економіки та права «КРОК», м. Київ*

*Lotariiev A., Institution of Higher Education «University of the Economics and Law «KROK»», Kiev*

## **ОРГАНІЗАЦІЙНО-ЕКОНОМІЧНИЙ МЕХАНІЗМ УПРАВЛІННЯ ІННОВАЦІЙНОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ**

### **ORGANIZATIONAL AND ECONOMIC MECHANISM OF INNOVATION ACTIVITY MANAGEMENT**

*У статті розроблено організаційно-економічний механізм управління інноваційною діяльністю (ОЕМУІД) регіону, для формування якого запропонована методологія проектування інноваційної діяльності (МППД), яка дозволяє визначити оптимальну структуру організаційного та економічного механізмів. Визначено цільові установки організаційно-економічного механізму управління інноваційною діяльністю та методи їх досягнення.*

**Ключові слова:** *організаційно-економічний механізм, інноваційна діяльність, інновація, національна економіка.*

*The paper develops the organizational and economic mechanism of administration of innovative activity in a region, for the formation of which it was proposed to use the methodology of innovative activity projecting, as it makes it possible to determine the optimal structure of the organizational and economic mechanisms. The purpose orientations of the organizational and economic mechanism of administration of innovative activity and the methods of their achieving were determined.*

**Keywords:** *organizational and economic mechanism, innovation activity, innovation, national economy.*

**Постановка проблеми.** Активізація розвитку інноваційної діяльності є однією з основних умов прискореного соціально-економічного зростання України. При цьому інтенсифікація інноваційної діяльності повинна сприяти також і модернізації національної економіки, що дозволить підвищити рівень конкурентоспроможності продукції, яка випускається.

Для соціально-економічного розвитку країни в стратегічній перспективі наявність сучасної інноваційної системи стає визначальною в процесі прийнятих управлінських рішень на різних рівнях влади. При цьому необхідно врахувати, що інноваційний розвиток повинен набувати впорядкованого характеру і сприяти підвищенню якості інституційного середовища. У свою чергу, на вирішення даної проблеми спрямовані диверсифікація економіки, зміна її індустріально-сировинної структури, підвищення підприємницької активності.

Постійне і безперервне створення і реалізація нововведень – головний

чинник досягнення успіху в конкурентній боротьбі будь-якого регіону і навіть країни в цілому. Реалізація нововведень, а також отриманих нових науково-технічних досягнень у виробництві нових або недостатніх товарів, технологій і послуг має визначальне значення для розвитку регіонів, збереження природи регіонів і підвищення життєвого рівня населення.

Однак сучасний стан інноваційного розвитку регіонів, а також в Україні у цілому, стикається з серйозними проблемами, що гальмують його розвиток, серед яких: гострий дефіцит фінансових ресурсів; недостатня розробленість механізмів державного регулювання інноваційної активності та специфіки реалізації інноваційного розвитку в регіонах; відсутність методичних розробок, що дозволяють регіону оцінити свій інноваційний потенціал і сформулювати пріоритетні шляхи його розвитку. І, нарешті, формування і розвиток інноваційного розвитку також вимагає цілеспрямованих зусиль з боку органів влади регіону.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Вітчизняними та зарубіжними вченими протягом останнього десятиріччя досягнуто значних успіхів у розробці теоретичних основ з управління інноваційним розвитком. Із наукових публікацій найбільший інтерес становлять праці Д. Аржанцева [2-3], К. Боган, М. Инглиш [4], А. Кочетова [8], Т. Логутової [10], В. Соловйова, Г. Кореняко, В. Головатюк [12], О. Харіна, І. Коленського [13] та ін. Отже, наукові праці провідних вчених свідчать про зацікавленість вчених щодо вивчення проблем інноваційного розвитку регіону. Незважаючи на розширення кола досліджуваних проблем, багато її аспектів вивчено недостатньо. Це стосується концептуальних основ інноваційного розвитку регіону, закономірностей його становлення, внутрішніх джерел розвитку, законів ринкового механізму, чинників, що впливають на його параметри, теорії аналізу протікаючих процесів, обґрунтування тенденцій розвитку, а також вдосконалення організаційно-економічного механізму управління інноваційною діяльністю.

**Постановка завдання.** Метою статті є розробка організаційно-економічного механізму управління інноваційною діяльністю регіону і методології проектування інноваційної діяльності та визначення цільових установок організаційно-економічного механізму управління інноваційною діяльністю і методи їх досягнення.

**Виклад основного матеріалу.** Просторова близькість творців «інтелектуального капіталу», «технологічних ресурсів» та бізнесу має вирішальне значення для досягнення успіху в інноваційній діяльності. Ще М. Портер у своїх дослідженнях підкреслював, що географічна близькість збільшує концентрацію інформації, що, в свою чергу, полегшує її отримання і прискорює процес реагування на неї місцевих виробників, а також збільшує швидкість дифузії інновацій та перешкоджає витоку інформації за межі регіону [11, с. 179].

Водночас з активним процесом глобалізації, відбувається сучасний економічний розвиток, що характеризується зростаючою регіоналізацією.

Управління інноваційною діяльністю справедливо розглядається як одне з найбільш складних питань у теорії і практиці менеджменту. Це обумовлено тим, що інноваційний процес, так само як і вся інноваційна діяльність, характе-

ризується високим рівнем невизначеності, а отже, має складності у прогнозуванні результатів і ризиків [10, 12].

Незважаючи на зростаючу роль інновацій у національній економіці, наразі більшість підприємств не мають науково обґрунтованої організаційної структури і не використовують дієвих економічних методів управління інноваційними процесами. У цьому зв'язку для вирішення наявної проблеми поставлено завдання розробити організаційно-економічний механізм управління інноваційною діяльністю (ОЕМУІД), функції якого (планування, організація, мотивація, контроль, координація) будуть спрямовані на ефективне виробництво та реалізацію інновацій підприємствами регіону.

Для формування ОЕМУІД у статті пропонується методологія проектування інноваційної діяльності (МПІД), яка дозволяє визначити оптимальну структуру організаційного та економічного механізмів. При цьому організаційна складова має перспективну структуру і модель управління процесами розробки, освоєння і поширення нововведень, а економічна – являє собою систему методів, підходів і методик планування, мотивації та контролю за інноваційною діяльністю. В основу методології покладено підходи процесного, системного і проектного управління, які вигідно відрізняють її від використовуваних аналогів.

Пропонована методологія містить алгоритм формування ОЕМУІД, який можна представити у вигляді певної послідовності етапів. На першому етапі формування організаційно-економічного механізму управління інноваційною діяльністю визначаються вимоги (цільові установки), яким він повинен задовольняти: 1) здатність адаптуватися до мінливого ринку нововведень і забезпечувати гнучкість та рухливість, що відповідають наявним організаційно-економічним умовам ринку; 2) використання процесного, системного та проектного підходів в управлінні; 3) безперервне поліпшення якості продукції, послуг і технологій, а також постійне вдосконалення з метою скорочення часу інноваційного процесу за рахунок підвищення швидкості його проходження; 4) застосування систем бюджетного планування фінансових ресурсів, а також контролю та аналізу витрат, що дозволяють проводити коригування інноваційних проектів при зміні умов, які впливають на їх ефективність, з метою отримання запланованого прибутку; 5) надання оцінки та проведення відбору перспективних інноваційних розробок; 6) організація пошуку та оптимального розподілу інвестиційних ресурсів серед інноваційних проектів.

Метою наступного етапу є побудова системи факторів, що відповідають за ефективне функціонування організаційно-економічного механізму управління інноваційною діяльністю. Проведені автором дослідження дозволили виявити 5 груп зазначених факторів, які покликані забезпечити створення нових інновацій, зниження собівартості виробництва і збільшення прибутку від їх реалізації (рис. 1).

Поряд із системним та проектним підходами в основу розробленої МПІД покладено процесний підхід, який є її інтегруючим елементом і характеризує діяльність підприємства як мережу бізнес-процесів, управління якими проводиться за методикою PDCA (планування – виконання – перевірка – коригування) [1, с. 32; 8].



Рис. 1. Система факторів організаційно-економічного механізму управління інноваційною діяльністю

Підкреслимо, що процесний підхід – це насамперед зміна в мисленні, пов’язана з переходом від окремих функціональних завдань до побудови всього менеджменту на основі управління бізнес-процесами та їх моделювання. Необхідно також сказати, що в даний час міжнародні вимоги до системи управління якістю серії ISO 9001:2008 вже перетворили процесний підхід на загальноприйнятую норму.

Системний підхід методології проектування інноваційною діяльністю передбачає використання двох концепцій:

1. Ощадне виробництво (Lean Manufacturing) – оптимальна організація виробництва, де неприпустимі або зведені до мінімуму операції, дії і стани, що не створюють додаткової споживчої цінності. Насамперед дане виробництво



спрямоване на виявлення і скорочення втрат у процесах, що у такий спосіб збільшує його швидкість та ефективність [5, с. 23; 7, с. 63].

2. Шість сигм (Six Sigma) – ґрунтується на циклах Шухарта-Демінга PDC (S) A і характеризується циклічністю та введенням змін і поліпшень у будь-який бізнес-процес. Виокремлюють два види циклів: 1) DMAIC (Define «визначай» – Measure «вимірною» – Analyze «аналізуй» – Improve «поліпшуй» – Control «керуй»), 2) DMADV (Define «визначай» – Measure «вимірною» – Analyze «аналізуй» – Design «розробляй» – Verify «перевірй»).

Цикл DMAIC застосовується для вдосконалення наявних процесів, що не відповідають вимогам споживача, тоді як цикл DMADV – при створенні нової продукції або нового процесу. Цикли концепції «Шість сигм» лежать в основі управління будь-якою діяльністю, тобто застосовні як до процесу в цілому, так і до окремих робіт у його складі [1, с. 32; 7, с. 42].

У зв'язку з тим, що застосування проектного підходу є найбільш ефективною формою здійснення інноваційної діяльності, в основу МПД нами покладені підходи, які характеризуються синергетичним ефектом, що досягається шляхом систематизації та інтеграції різних моделей проектного управління міжнародними і національними стандартами, що дає змогу максимально поєднати і гармонізувати їх з метою підвищення ефективності управління інноваційною діяльністю. На думку автора, що це нововведення дозволить у рамках ОЕМУІД, передбачити методологію проектного управління в процесно орієнтованих організаціях. Крім того, пропонується система методичних рішень проектування інноваційної діяльності, поряд з процесним, системним і проектним підходами, передбачає використання таких інструментів, як бенчмаркінг, НДДКР, бюджетування і контролінг.

Варто підкреслити, що в основу організаційної складової МПД покладені функції організації та координації діяльності, доповнення вимогами побудови систем менеджменту якості (ISO 9001) і методом реінжинірингу бізнес-процесів. Важлива роль при цьому відводиться і НДДКР, що забезпечує проведення сукупності конкретних робіт у галузі науки і виробництва, створюючи інтегрований процес наукового та інженерного опрацювання [2; 3, с. 8]. Щодо ролі бенчмаркінгу, представленого в методології проектування інноваційної діяльності, то вона зводиться до визначення та адаптації наявних прикладів ефективного створення та реалізації нововведень з метою поліпшення здійснення інноваційної діяльності [4; 9]. Поряд з перерахованими вище підходами гармонійно доповнює організаційну складову МПД метод «ощадне виробництво», що дозволяє здійснювати вдосконалення інноваційної діяльності підприємства за рахунок скорочення часу інноваційного процесу та підвищення швидкості його здійснення.

Дослідження показують, що основою економічної складової формованого ОЕМУІД повинні стати функції планування та мотивації, стандарти проектного менеджменту (ICV IPMA, PM BOK Guide), методики оцінки та формування оптимального портфеля інноваційних проектів [6, с. 130].

Слід зазначити, що для організації фінансування проектів МПД передба-

час використання методу бюджетування, який дає можливість сформувати на підприємстві систему планування, контролю та аналізу фінансових ресурсів, необхідних для розробки, освоєння і поширення нововведень.

У той же час визначальним в отриманні запланованого прибутку є використання контролінгу, який відповідатиме за побудову інтегрованої системи, що сприяє відбору та коригуванню інноваційних проектів при зміні умов, що впливають на їх ефективність [13, с. 54]. Значна роль в економічній складовій МПД належить методу «шість сигм», який дозволяє планувати здійснення проектів зі створення нових товарів, послуг, процесів і технологій, а також поряд з контролінгом сприятиме прийняттю найкращих рішень для фінансування і впровадження їх у виробництво.

Таким чином, у результаті виконаних досліджень запропоновано наступні методи впливу на систему факторів ОЕМУІД (табл. 1).

Узагальнення викладеного дозволяє дати визначення організаційно-економічного механізму управління інноваційною діяльністю, що нами розуміється як система форм, методів і прийомів ведення господарства, яка регламентує процеси розробки, освоєння і поширення нововведень, а також оцінку ефективності та конкурентоспроможності інноваційних проектів, здійснення контролю та координації за їх реалізацією, стимулювання залучення інвестицій, враховуючи формування оптимального портфеля інноваційних проектів. Механізм формується на основі процесного, системного та проектного підходів, з метою зниження варіабельності та скорочення часу інноваційного процесу за рахунок підвищення його якості, швидкості та безперервного вдосконалення. На відміну від наявних визначень, представлене визначення більш повно розкриває його форму, структуру, інструментарій, завдання і цілі.

Дослідження показують, що для ефективного управління інноваційною діяльністю також необхідно проаналізувати наявний і сформувати перспективний ресурсний потенціал, що являє собою сукупність можливостей, на основі яких організується управлінський вплив на фактори, що забезпечують ефективність функціонування організаційно-економічного механізму управління інноваційною діяльністю.

Всі ресурси досліджуваної системи є обмеженими в рамках конкретного просторово-часового інтервалу. Наслідком цього є прагнення до їх найкращого (оптимального) використання з метою максимізувати результат, якщо обсяг ресурсів відомий, або мінімізувати останній при задалегідь визначеному результаті. Таким чином, система ресурсного потенціалу організаційно-економічного механізму управління інноваційною діяльністю ґрунтується на п'яти основних видах ресурсів: матеріально-технічних, природних, інформаційних, трудових і фінансових. Крім того, на підприємстві має бути ефективно технологічне та інфраструктурне забезпечення, що сприяє розробці, освоєнню і поширенню нововведень. Важливим моментом також є наявність резервного виробничого потенціалу та потенціалу інноваційної діяльності, які за необхідності можуть бути мобілізовані.

**Цільові установки організаційно-економічного механізму управління інноваційною діяльністю та методи їх досягнення**

Об'єкт	Вимоги (цільові установки)	Система факторів	Цільові критерії	Методи та підходи
Фінансування інноваційної діяльності. Вибір найкращих рішень для фінансування та впровадження їх у вироб-	Застосування системи бюджетного планування фінансових	Інвестиційні фактори	MIN	Планування Бюджетування. Контролінг. Інвестиційне проектування. Шість сигм. Розрахунково-конструктивний
	Відбір проектів та розподіл інвестицій			
Аналіз можливо-стей конкурентів та наявного попиту і пропозиції на ринку. Підготовка та перепідготовка кадрів для інноваційної діяльності	Здатність адаптуватися до мінливого ринку нововведень	Фактори знань	MAX	Маркетингові дослідження. Планування. Прогнозування. Бенчмаркінг. Експертний Рекрутинг. Підготовка.
	Досягнення необхідного рівня знань			
Здійснення інноваційного процесу (всі етапи, крім поширення)	Скорочення часу інноваційного процесу	Фактори часу	MIN	Організація. Ощадне виробництво Процесний. Проектний. Системний
Освоєння інновацій	Безперервне поліпшення якості продукції, послуг і технологій	Фактори якості	MAX	Організація Шість сигм Процесний Проектний Системний Ощадне виробництво
	Зниження варіабельності до рівня 6σ			
Поширення (дифузія)	Просування і збут інновацій	Фактори прибутку	MAX	Планування Прогнозування. Контролінг. Ситуаційний. Інвестиційне проектування. Проектний
	Коригування інноваційних проектів при зміні умов, що впливають на їх			

Можна дійти висновку, що результатом формування організаційного механізму є науково обґрунтована організаційна модель ефективного управління інноваційною діяльністю на підприємстві, а також побудова та сертифікація системи менеджменту якості відповідно до міжнародних стандартів ISO 9001. Це повинно привести до безперервного інноваційного процесу на підприємстві та розвитку підприємництва у його співробітників.

Вивчення проблем інноваційної діяльності у сучасних умовах показує, що розв'язання поставлених перед нею задач неможливе без якісного правового

забезпечення, що дозволяє не порушувати суміжні й захистити власні права підприємств у процесі створення та реалізації інновацій. У цьому зв'язку розроблена організаційна модель містить бізнес-процес «Правове забезпечення», в рамках якого заплановано здійснення комплексу робіт з аналізу та захисту прав на об'єкти інтелектуальної власності.

**Висновки.** Доведено, що управління інноваційною діяльністю в регіоні передбачає передусім вироблення чіткої інноваційної політики, яка повинна формуватися у взаємозв'язку з інвестиційною, промисловою, науково-технічною політикою регіону, з урахуванням державної інноваційної політики України. Однак, у даний час, незважаючи на зростаючу роль інновацій у національній економіці, більшість підприємств не мають науково обґрунтованої організаційної структури і не використовують дієвих економічних методів управління інноваційними процесами.

Сформульовано визначення організаційно-економічного механізму управління інноваційною діяльністю, що являє собою систему форм, методів і прийомів ведення господарства, яке регламентує процеси розробки, освоєння, поширення нововведень і передбачає проведення оцінки ефективності та конкурентоспроможності інноваційних проектів, здійснення контролю та координації за їх реалізацією, стимулювання залучення інвестицій, формування оптимального портфеля інноваційних проектів, що діє на основі процесного, системного та проектного підходів, орієнтовану на зниження варіабельності та скорочення часу інноваційного процесу за рахунок підвищення його якості, швидкості й безперервного вдосконалення. На відміну від наявних визначень даного поняття, запропоноване у статті визначення розкриває базисні, структурні, функціональні та цільові компоненти механізму, що дозволяє розробляти дієві підходи до його побудови.

Розроблено методологію «проективання інноваційної діяльності, застосовуючи яку можна сформувати відповідний організаційно-економічний механізм управління. В основу запропонованої методології разом з рекурсивним алгоритмом формування покладені система факторів і цільових критеріїв механізму (прибутку, часу, якості, знань, інвестицій), його вимоги і принципи (адаптованість і гнучкість форм, структур і методів управління, орієнтація на вимоги ринку, забезпечення високої якості і рентабельності інновацій, постійного вдосконалення та ін.), а також дієвий інструментарій управління, що дозволяє швидко і якісно створити ОЕМУІД на підприємствах регіону.

#### **Список використаних джерел**

1. Андерсен Б. Бизнес-процессы. Инструменты совершенствования / Б. Андерсен; под науч. ред. Ю.П. Адлер; пер. с англ. – 3-е изд. – М. : РИА «Стандарты и качество», 2005. – 272 с.
2. Аржанцев Д. Учет результатов НИОКР как фактор активизации инновационной деятельности / Д. Аржанцев, С. Писарев // АПК: экономика и управление. – 2008. – № 8. – С. 67–68.
3. там само.
4. Боган К. Бизнес-разведка: внедрение передовых технологий: пер. с англ. /

К. Боган, М. Инглиш. – С.-П. : Вершина, 2006. – 367 с.

5. Вумек Джеймс П. Бережливое производство: Как избавиться от потерь и добиться процветания вашей компании / Джеймс П. Вумек, Дэниел Джонс; пер. с англ. – 2-е изд. – М. : Альпина Бизнес Букс, 2005. – 473 с.

6. Давила Т. Работающая инновация: как управлять ею, измерять ее и извлекать из нее выгоду / Т. Давила, М. Дж. Эпштейн, Р. Шелтон; Под. науч. ред. Т. Ф. Козицкой; пер. с англ.; – Днепропетровск : Баланс Бизнес Букс, 2007. – 320 с.

7. Джордж Л. М. Бережливое производство + шесть сигм: комбинируя качество шести сигм со скоростью бережливого производства / М. Л. Джордж; Пер. с англ. – 2-е изд. – М. : Альпина Бизнес Букс, 2006. – 360 с.

8. Кочетов А. Г. Новационные бизнес-процессы. Пошаговая технология разработки, внедрения и контроля выполнения / А. Г. Кочетов. – М. : Эксмо, 2009. – 144 с.

9. Кэмп Р. С. Легальный промышленный шпионаж: бенчмаркинг бизнес-процессов: технологии поиска и внедрение лучших методов работы ваших конкурентов / Р. С. Кэмп; пер. с англ.; – Днепропетровск : Баланс-Клуб, 2004. – 416 с.

10. Логутова Т. Г. Организационно-экономический механизм государственного управления инновационным развитием региона : монография / Т. Г. Логутова. – Мариуполь : ПГТУ, 2006. – 224 с.

11. Портер М. Международная конкуренция / М. Портер; пер. с англ. под ред. и с предисловием В. Д. Щетина. – М. : Международные отношения, 1993. – 896 с.

12. Соловйов В. П. Інноваційний розвиток регіонів: питання теорії та практики: монографія / В. П. Соловйов, Г. І. Кореняко, В. М. Головатюк. – К. : Фенікс, 2008. – 224 с.

13. Управление инновациями: В 3 кн. Кн. 2. Управление финансами в инновационных процессах: учеб. пособие / А. А. Харин, И. Л. Коленский, Н. Н. Пущенко и др.; под ред. Ю. В. Шленова. – М.: Высш. шк., 2003. – 295 с.

#### References

1. Andersen, B. *Business processes. Tools of improvement [Bizness-processy. Instrumenty sovershestvovaniya]*. Moscow: RIA "Standarty i kachestvo" n.p., 2005. Print.

2. Arzhantsev, D. and Pisarev, S. "Audit of results NIOKR as a factor in the activation of innovation activities" [Uchet resul'tatov NIOKR kak faktor aktivizacii innovacionnoj dejatel'nosti]. *APK:ekonomika i upravlenie* 8 (2008): 67-68. Print.

3. Arzhantsev, D. and Pisarev, S. "Audit of results NIOKR as a factor in the activation of innovation activities" [Uchet resul'tatov NIOKR kak faktor aktivizacii innovacionnoj dejatel'nosti]. *APK:ekonomika i upravlenie* 8 (2008): 67-68. Print.

4. Bogan, K. and English, M. *Business study: introduction of advanced technologies [Biznes-razdvedka: vnedrenie peredovyh tehnologij]*. S.-P.: Vershina n.p., 2006. Print.

5. Vumek, J. and Deniel, Jones, D. *Careful production: How to avoid losses and achieve prosperity for your company [Bereglivoe proizvodstvo: Kak izbavit'sja ot poter`i dobit'sja procvetaniya vashej kompanii]*. Moscow: Al`pina Biznes Buks n.p., 2005. Print.

6. Davila, T., Epstein, M. and Shelton R. *Working innovation: How to management it, measure it and take advantage of it [Rabotayuschaja innovacija: kak upravljat` eyu, izmerjat` i izvlekat` iz nej vygodu]*. Dnepropetrovsk: Balans Biznes Buks n.p., 2007. Print.

7. George L.M. *Careful production + six sigma: combining of the quality of six sigma with the speed of careful production [Bereglivoe proizvodstvo+shest` sigma: kombini-ruja kachestvo shesti sigm so skorost`yu bereglivogo proizvodstva]*. Moscow: Al`pina Biznes Buks n.p., 2006. Print.

8. Kochetov, A.G. *Innovative business processes. Step-by-step development*

technology, implementation and monitoring [Novacionnyr biznes-processy. Poshagovaja tehnologija razrabotki, vnedrenija i kontrolja vpolnenija]. Moscow: Eksmo n.p., 2009. Print.

9. Kemp, R.S. *Legal industrial espionage: benchmarking of business processes: search technologies and implementation of the best practices of your competitors* [Legal'nyj promyshlennyj shpionag: benchmarking biznes-processov: tehnologij poiska i vnedrenie luchshyh metodov raboty vashyh konkurentov]. Dnepropetrovsk: Balans-Klub n.p., 2004. Print.

10. Logutova, T.G. *Organizational and economic mechanism of state management of innovative regional development* [Organizacionno-ekonomicheskij mehanizm gosudarsvennogo upravljenja innovacionnym razvitiem regiona]. Mariupol: PGTU n.p., 2006. Print.

11. Porter, M. *International competition* [Megdunarodnaja konkurencija]. Moscow: Megdunarodnye otnoshenija n.p., 1993. Print.

12. Solov'ev, V.P., Koreniako, G.I. and Golovatyuk, V.M. *Innovative development of regions: question of the theory and practice* [Innovacionnyj rozvytok regioniv: pytannja teorii ta praktyky]. Kiev: Feniks n.p., 2008. Print.

13. Kharin, A.A., Kolensky, I.L. and Pushchenko N.N. *Management of innovation* [Upravljenje innovacijami]. Moscow: Vysshaja Shkola, 2003. Print. Vol. 2.

---

---

**УДК 351.777:504.06**

*Мирошніченко Р. В., здобувач ННВЦ, НУЦЗУ, м. Харків*

*Miroshnichenko R., Researcher of Educational, Scientific and Production center, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv*

## **МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ**

### **MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION OF ENVIRONMENTAL SAFETY**

*Визначено, що організаційно-функціональне забезпечення державної екологічної політики України передбачає створення інституційної інфраструктури щодо проведення природоохоронної політики, її легітимацію, використання програмно-цільового підходу тощо.*

**Ключові слова:** *державна політика, екологічна безпека, організаційно-правове забезпечення.*

*It was determined that the organizational and functional security of the state ecological policy of Ukraine stipulates the purpose of the establishment of the institutional infrastructure concerning the implementation of the nature conservation policy, the legitimation of this policy, the usage of program-oriented and goal-oriented approach etc.*

**Keywords:** *state policy; ecological security; organizational and functional security.*

**Постановка проблеми.** Діяльність органів державного управління, що спрямовується на забезпечення екологічної безпеки, повинна мати достатньо чітке визначення у вигляді цілісної сукупності усіх характеристик умов для безпечного життя людини. Саме такий підхід дає можливість говорити про спектр завдань діяльності, що має на меті досягнення екологічно безпечних умов для мешканців країни, усіх громадян держави Україна. А враховуючи різноплановість завдань, а саме: від оцінки стану навколишнього середовища, до впровадження програм транскордонного співробітництва з питань екології такий спектр завдань може мати ознаки дискретності. Разом з тим, визначення меж спектру – досить складне завдання, яке можна вирішувати стосовно трьох основних груп завдань. Перша група – виокремлення екологічної складової в показниках стану здоров'я з урахуванням специфічних умов життєдіяльності людей окремих регіонів. Друга – участь громадськості в реалізації регіональної екологічної політики. Третя – розвиток інформаційного базису регіональної екологічної політики.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемами екологічної безпеки, вивченням питань функціонування механізмів державного управління у природоохоронній сфері, формування виховної політики, аналізом завдань державної політики займалися [1; 4; 5] та інші українські вчені.

**Постановка завдання.** Мета статті проаналізувати механізми державного управління забезпечення екологічної безпеки.

**Виклад основного матеріалу.** Необхідність оцінки ризику при вивченні складних відносин здоров'я людини й навколишнього середовища диктується одним з найважливіших принципів ефективного функціонування будь-якої системи управління: перш, ніж розробляти стратегію дій, необхідно точно встановити, які проблеми повинні бути вирішені, а також ступінь невідкладності рішення кожної з них, з метою якнайкращого використання для їхнього рішення наявних ресурсів.

Оцінка здійснюється відповідно до визнаної у світі методології, що передбачає виконання наступних етапів досліджень:

а) ідентифікація небезпеки (шкідливості): які фактори, на яких рівнях і шляхах впливу, з яких середовищ можуть викликати несприятливі наслідки для здоров'я, наскільки правдоподібний і підтверджений зв'язок між фактором і захворюванням;

б) оцінка експозиції, тобто характеристика джерел забруднення, маршрутів руху забруднюючих речовин від джерела до людини, шляхи й точки впливу, рівні експозиції тощо;

в) установлення залежності «доза-відповідь»: виявлення зв'язку між станом здоров'я й рівнем експозиції;

г) характеристика ризику: аналіз всіх отриманих даних, розрахунків ризиків для популяції і її окремих підгруп, порівняння ризиків із припустимими рівнями, порівняльна оцінка й ранжирування різних ризиків за їх медико-біологічною і соціальною значимістю. На цьому етапі встановлюються пріоритети й ті ризики, які повинні бути попереджені або знижені до прийняттого [4].

Після завершення оцінки ризику всі отримані дані й рекомендації передаються органам, відповідальним за управління ризиками, які з урахуванням економічних, політичних, соціальних й інших мотивів розробляють методи запобігання або зниження ризику, установлюють у разі необхідності динамічний контроль над рівнями ризиків, експозицій і станом здоров'я населення.

Під екологічною збалансованістю процесів, що характеризують розвиток держави, розуміється такий стан, коли розвиток країни та регіонів, структура матеріального виробництва та споживання, а також інших видів діяльності суспільства функціонує за умов максимально повної реалізації потенціалу природних екосистем. Мається на увазі потенціал екосистем, що полягає у відновлюванні, поглинанні забруднення та підтримці життєдіяльності не тільки нашого, а й наступних поколінь.

За таких умов держава має мати зважену, науково обґрунтовану, далекоглядну політику екологічної безпеки, яка повинна реалізовуватися як конкретна змістовна та організаційна робота певного органу (органів) державної влади на підставі закону (законів) з метою реалізації права кожної людини, громадянина України на безпечне для життя й здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди.

Аналіз публікацій вітчизняних фахівців, які присвячували свої дослідження різноманітним аспектам екологічної безпеки, переконує в тому, що не зважаючи на їх певну розробленість, недостатньо уваги приділяється саме питанням державного управління процесами забезпечення екологічної безпеки, відображення її сутності, змісту та специфіки у зв'язку з основними напрямками реалізації державної стратегії екологічної безпеки [1, с. 115].

Віддаючи належне значущості та глобальності проблематики екологічної безпеки, ми спробували диференціювати її за рівнями. Першим є рівень державного забезпечення екологічної безпеки в процесі управління державою комплексом механізмів, діяльність яких спрямовується на моніторинг екологічної ситуації у країні та характеру глобальних впливів на неї, другим – формування соціально-адекватної політики держави з питань забезпечення екологічної безпеки управлінськими методами та забезпечення ефективного функціонування механізмів державного управління та державного контролю за дотриманням усіма інстанціями, установами і організаціями та фізичними особами чинного законодавства. Далі визначимо сутність і зміст екологічної безпеки з урахуванням її специфіки як категорії державного управління.

Як показує аналіз теоретичних досліджень, на людство насувається глобальна екологічна небезпека, пов'язана з колосальним забрудненням навколишнього середовища, безконтрольністю природозмінюючої діяльності як загальної характеристики сучасної моделі суспільного розвитку. На сьогодні ми можемо говорити тільки про перші кроки в усвідомлюванні значущості цієї проблеми, деякі окремі несистемні спроби її вирішувати. Проте існує точка зору, що обраний сьогодні шлях подолання такої кризи – малоефективний.

На думку Є. Тоффлера ми повинні очікувати загострення конфліктів у відношенні нових технологій та їх можливих наслідків. Громадськість кожної



країни, а у дійсності усіх країн, почне вимагати одна від одної «екологічних» компенсацій і боротися за відшкодування витрат на ліквідацію наслідків забруднення. Інші будуть займатися «екологічним шантажем», або вимагати «виплат», тобто гроші за те, що утримуватимуться від дій, які можуть привести до випадіння радіоактивних осадів, кислотних дощів, погодних змін, та інших небезпечних наслідків за межами кордонів своїх країн.

Слід зауважити, що спроба надати таке визначення здійснюється в контексті реалізації екологічної кризи як потенційної екологічної небезпеки, що спричиняє зміну системних параметрів природного середовища, його фізико-хімічних і біологічних констант, загрозливого загострення екологічної обстановки, яке може порушити природні умови людської життєдіяльності.

Тоді державне управління забезпечення екологічної безпеки – це сукупність певних властивостей навколишнього середовища і створюваних цілеспрямованою діяльністю людини умов, за яких, з урахуванням економічних, соціальних чинників і науково обґрунтованих допустимих навантажень на об'єкти біосфери, утримуються на мінімально можливому рівні ризику антропогенний вплив на навколишнє середовище і негативні зміни, що відбуваються в ньому, забезпечується збереження здоров'я, життєдіяльності людей і виключаються віддалені наслідки цього впливу для теперішнього і наступного покоління [5, с. 25].

Віддаючи належне ролі та масштабності питання, що розглядається, необхідно відзначити той факт, що саме держава, як головний та найбільш потужний суспільний інститут повинен здійснювати всебічні заходи щодо забезпечення екологічної безпеки, що витікає з його призначення. З урахуванням того, що інструментом такої діяльності виступає, поряд з іншими, державна політика, отже, виходячи з управлінської сутності держави, необхідно вести мову про державну політику управління у сфері екологічної безпеки. Аксиомою є те, що державна політика повинна мати законодавче закріплення. Аналіз змісту закону показує, що екологічна безпека має досягатися виконанням низки системно пов'язаних законодавчих актів, які визначають та регулюють діяльність усіх суб'єктів права в політичній, економічній, державно-правовій, організаційній, інформаційній та технічній сферах.

Спроба (яку слід визнати достатньо вдалою) дати визначення сутності та змісту екологічної безпеки з урахуванням масштабності, глобального характеру даного питання зроблена В. І. Андрейцевим. На його думку, екологічна безпека – це складова глобальної і національної безпеки, тобто такого стану розвитку суспільних відносин, при якому системою державно-правових, організаційних, науково-технічних, економічних та інших соціальних засобів забезпечується регулювання екологічно небезпечної діяльності, режим використання природних ресурсів, охорона навколишнього природного середовища, безпечного для життя і здоров'я людей, попередження погіршення екологічної ситуації та виникнення небезпеки для природних систем і населення [1, с. 78].

Цим же дослідником запропоновано класифікацію екологічної безпеки. Він виділяє такі критерії як територіальна ознака, спосіб забезпечення та об'єкт охо-

рони. За першим із означених критеріїв ним виділяються наступні види екологічної безпеки: глобальна (міжнародна), національна, регіональна, локальна.

За способом забезпечення – техногенно-екологічна (передбачає радіоекологічну безпеку, соціоекологічну, економіко-екологічну та природну безпеку).

За об'єктами охорони дослідник пропонує виокремлювати: екологічну безпеку довкілля та його компонентів, екологічну безпеку суспільства, екологічну безпеку людини.

Зауважимо, що цей перелік видів можна було б доповнити з урахуванням розвитку технологій, насамперед – інформаційних та біотехнологій. Кількість критеріїв також можна розширити за рахунок уведення такого критерію як наслідки небезпечних в екологічному сенсі подій або надзвичайних ситуацій.

Проте діяльність, спрямована на досягнення потрібного рівня екологічної безпеки, захисту довкілля прийнято розділяти на наступні етапи:

а) термінові дії, спрямовані на відтворення генофонду, забезпечення виживання нації;

б) розв'язання проблеми відходів, а саме: переробка і побутових, і промислових з можливою утилізацією;

в) переробка чи поховання ядерних відходів;

г) прийняття законодавчої бази, яка б зробила переробку відходів економічно доцільною;

г) розробка програм з альтернативних джерел енергії, запровадження енергозберігаючих технологій.

Продуктивний підхід до визначення сутності та змісту екологічної безпеки простежується у роботі Є. Хлобистова [6]. За ним, під екологічною безпекою розуміється відсутність дій, станів та процесів, які прямо чи опосередковано завдають суттєвого збитку для оточуючого природного середовища, населення і матеріальних об'єктів. Екологічним показником безпеки виступає кількісна характеристика одного або декількох її аспектів, що відображає вплив природних або техногенних чинників на оточуюче середовище. А найбільш узагальнюючим показником екологічної безпеки може вважатися екологічний ризик, що визначається як вірогідність негативних наслідків від сукупності шкідливих впливів на оточуюче середовище, які тягнуть за собою необоротну деградацію екосистем (базових компонентів навколишнього природного середовища).

Цілком слушною слід визнати точку зору вказаного автора і стосовно прямого зв'язку специфічних характеристик стану екологічної безпеки напряму і головних тенденцій розвитку виробничих сил та загальної соціально-економічної ситуації у державі. Він пропонує три варіанти розвитку виробничих сил в Україні з метою прогнозування впливу специфічних чинників на стан екологічної безпеки.

За першим варіантом вірогідним є погіршення соціально-політичної ситуації, що прямо пов'язується з падінням обсягів виробництва, скороченням внутрішніх та зовнішніх інвестицій (у найбільшому ступені у виробництво) та подальша амортизація основних виробничих фондів. Такий варіант передбачає

практично повну зупинку усієї важкої індустрії, значне зниження обсягів виробництва машинобудування, стабілізацію виробництва легкої та харчової промисловості на сучасному рівні, поступове зниження обсягів сільського господарства, що пов'язується з його дезінтенсифікацією.

Стабілізація стану екологічної безпеки досягається за допомогою таких заходів:

а) зупинка, або значне скорочення виробництва в металургії, хімічній та нафтопереробній промисловості, в енергетиці, а також зменшення виробництва мінеральних добрив, пестицидів (зниження загального техногенного впливу на довкілля);

б) зниження рівня виробничої дисципліни, старіння основних виробничих фондів при відсутності їх оновлення, послаблення контролю за безпекою праці та станом довкілля призведуть до зростання аварійності діючих підприємств, та відповідно, до збільшення вірогідності техногенних катастроф (у тому числі регіонального рівня);

в) загальна економічна ситуація не дозволить інвестувати оновлення природоохоронного обладнання діючих підприємств. Відсутність можливостей для фінансування заходів щодо поновлення деградованих природних комплексів у регіонах надзвичайної екологічної ситуації (що характерно для майже 20 % території України) у свою чергу погіршить стан навколишнього середовища вже в умовах зниження техногенного впливу;

г) з метою залучення грошових ресурсів уряд може погодитися на розташування на території України сховищ токсичних, або радіаційних відходів.

**Висновки.** Таким чином, за таким розвитком подій в державі можливими можуть стати, як поступове погіршення екологічної ситуації при помітному зменшенні обсягів техногенного впливу, так і збільшення екологічного ризику, що пов'язується зі зменшенням вірогідності виникнення техногенних аварій і катастроф на діючих промислових об'єктах.

Стабільність політичної та соціально-економічної ситуації позитивно впливає на інвестиційний клімат та реформування економіки. Проте, стабілізація розвитку виробничих сил має сприяти розповсюдженню негативних тенденцій у розвитку промисловості і сільського господарства, що буде обумовлювати подальше зменшення обсягів виробництва у важкій індустрії до меж, максимально необхідних для економіки, а також поступове скорочення випуску продукції машинобудування, обробної промисловості приладобудування тощо.

#### Список використаних джерел

1. Андрейцев В.І. Екологічне право / В.І. Андрейцев. – К. : Вентурі, 1996. – 206 с.
2. Конституція України [Електронний ресурс] : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
3. Матеріали офіційного сайту Міністерства екології та природних ресурсів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.menr.gov.ua>.
4. Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля,

використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки [Електронний ресурс] : Постанова Верховної Ради України від 05.03.1998 р. № 188/98-ВР. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

5. Толстоухов А.В. Екобезпечний розвиток: пошуки стратегій / А.В. Толстоухов, М.І. Хилько. – К.: Знання України, 2001. – 333 с.

6. Хлобыстов Е. Экологическая безопасность и основы определения риска техногенных катастроф / Е. Хлобыстов // Экономика Украины. – 2000. – № 6. – С. 38–46.

#### References

1. Andrejtsev, V.I. *Environmental Law [Ekologichne pravo]*. Kiev: Ventuti., 1996. Print.

2. Ukraine. Verkhovna Rada of Ukraine. *The Constitution of Ukraine* N.p., 28 June 1996. Web. 17 Jan. 2017. <<http://zakon.rada.gov.ua>>.

3. "Information of the Ministry of Environment and Natural Resources of Ukraine." *Ministry of Environment and Natural Resources of Ukraine*. N.p., 2017. Web. 17 Feb. 2017. <<http://www.menr.gov.ua>>.

4. Ukraine. Verkhovna Rada of Ukraine. *Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine "Main determinations of Ukraine's state policy in the field of nature conservation, using natural resources and ecological security* N.p., 05 Mart. 1998. Web. 17 Jan. 2017. <<http://zakon.rada.gov.ua>>.

5. Tolstouhov, A.V., and Hil'ko, M.I. *Ecosafety development: search of the strategies [Ekobezpechnyj rozvytok: poshuki strategij]*. Kiev: Znannja Ukrainy., 2001. Print.

6. Hlobystov, E. "Environmental safety and principles of determining of the risk of catastrophes" [Ekologicheskaja bezopasnost` i osnovy opredelenija riska tehnogennyh katastrof]. *Ekonomika Ukrainy* 6 (2000): 38-46. Print.

---

УДК 373.014.54(477)

*Ромін А. В., д.держ.упр., доц., НУЦЗУ, м. Харків,  
Калюжний В. С., ад'юнт ННВЦ, НУЦЗУ, м. Харків*

*Romin A., Doctor in Public Administration, Associate Professor, Head of Faculty of  
Fire Safety, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv,  
Kaliuzhnyi V., Adjunct, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv*

### **МЕХАНІЗМИ ФОРМУВАННЯ ДИСТАНЦІЙНОГО НАВЧАННЯ СПІВРОБІТНИКІВ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ**

### **MECHANISMS OF DISTANCE TRAINING FORMATION OF EM- PLOYEES OF THE STATE EMERGENCY SERVICE OF UKRAINE**

*В статті проаналізовано проблеми державного управління щодо комп'ютеризації і інформатизації професійної освіти. Зазначено, що процес інформатизації освіти, підтримуючи інтеграційні тенденції пізнання закономірностей предметних областей і довкілля, актуалізує розробку підходів до використання потенціалів інформаційно-комунікаційних технологій для розвитку особистості студента або курсанта, підвищує рівень його креативності, розвитку здібностей до альтернативного мислення, формування умінь розробляти стратегію пошуку рішень як навчальних, так і практичних завдань, прогнозувати результати реалізації прийнятих рішень на основі моделювання об'єктів, явищ, процесів, взаємозв'язків між ними.*

**Ключові слова:** механізми державного управління, дистанційне навчання, інформаційне суспільство, вища освіта.

*In the article, the problems of public administration concerning computerization and informatization of professional education have been analyzed. It has been noted that the process of education informatization, which supports the integration tendencies of cognition of objective laws of the subject areas and environment, brings up to date the development of approaches to using the potential of information and communication technologies for the development of the individual student or a cadet, increases the level of his creativity, develops the abilities for alternative thinking, skills to develop a strategy for finding solutions of both educational and practical tasks, to predict the results of implementing decisions based on modelling of objects, phenomena, processes, relationships between them.*

**Keywords:** mechanisms of public administration, distance learning, information society, higher education.

**Постановка проблеми.** Якою має бути сучасна професійна освіта - тема, яка має найважливіше значення для державного управління реформуванням професійної освіти України. Сьогодні на перший план виходить необхідність удосконалення системи освіти, оскільки саме вона є основою економічного розвитку нашого суспільства. Благополуччя кожного народу визначається умовою розвитку науки, яка також визначається і професійною підготовкою співробітників Державної служби України з надзвичайних ситуацій. Тому багато провідних країн світу останніми роками кардинально змінюють своє відношення до усіх видів освіти.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Значний науковий і практичний внесок до дослідження і розвитку державного управління сучасної української освіти внесли.

Сучасні технології освіти, проблеми створення і розвитку дистанційної освіти в Україні, зокрема, детально розглянуті в роботах.

Цілий ряд досліджень по проблемах сучасної освіти, затребуваності дистанційних методів освіти, розвитку і впровадження дистанційних способів навчання були проведені [1–6].

**Постановка завдання.** Метою статті є проаналізувати механізми використання дистанційного навчання при реформуванні професійної освіти співробіт-

ників Державної служби України з надзвичайних ситуацій.

**Виклад основного матеріалу.** Сьогоднішній курсант або студент вищих навчальних закладів ДСНС України – майбутнє країни, той науковий і інтелектуальний потенціал, з яким країна входить в ХХІ століття, тому молоді люди сьогодні повинні отримати знання від найкращих фахівців світу і вчитися сучасним технологіям. Для підготовки висококласних фахівців для ДСНС України потрібні сучасні інформаційно телекомунікаційні технології.

Становлення і розвиток механізмів державного управління інформаційним суспільством в Україні висуває нові вимоги в цілому до освіти і якості підготовки фахівців ХХІ століття, і найважливішим напрямом підвищення якості дистанційного навчання у внз ДСНС України є розробка і впровадження нових інформаційних, а також телекомунікаційних технологій, які на сьогодні є невід'ємною частиною дистанційного навчального процесу [6]. Насамперед, йде мова про глобальну мережу INTERNET як універсальний спосіб спілкування з іншими людьми в інформаційному просторі. Специфіка мережі INTERNET полягає в тому, що він надає широку можливість для реалізації творчого потенціалу кожного співробітника ДСНС України незалежно від державних і тимчасових меж.

Мережа INTERNET надає нові можливості в здобутті освіти через систему дистанційного навчання. Особливо це важливо для людей, які через об'єктивні причини обмежені у своєму пересуванні і не можуть відвідувати навчальних занять. Дистанційна система навчання сприяє самоосвіті, розвитку навичок самостійного ухвалення рішень, що дуже важливо сьогодні; ця система потрібна для співробітника ДСНС України, який здобуває першу або другу вищу освіту або підвищує свою кваліфікацію, тобто для тих, хто не може увесь свій час присвятити навчанню, яке вимагає тривалого відриву від роботи. Воно дозволяє вчитися в будь-який слушний час для співробітника і враховувати службові інтереси підрозділу.

Дистанційна освіта потрібна не молоді, а, передусім, дорослим співробітникам ДСНС України, оскільки освіта має бути безперервною, та і специфіка дистанційного навчання допускає високий рівень самостійності й активності студентів. Відомо, що в пам'яті індивідуума залишається 10% того, що він почув, 50% того, що він побачив і 80% того, що він виконав сам. Ця форма навчання може представляти інтерес і для тих, кого ми називаємо "дорослими слухачами" (заочна форма навчання). Контингент таких слухачів досить специфічний: окрім вікових особливостей, значна перерва в навчанні, яка складає 2-3 року, іноді і 15 років [4, с. 38].

Безперечно, що при розробці вживаних навчальних технологій слід враховувати індивідуальні особливості слухача. Слід не лише декларувати, але і створювати такі умови, коли слухач може перевірити себе на ділі, зможе визначити свої індивідуальні знання, нарошувати і керувати своїм інтелектуальним розвитком. Таким чином, дистанційне навчання – це шлях до безперервної освіти співробітника ДСНС України, розвитку інтелекту і інтелектуальних

ресурсів суспільства, за допомогою інформаційних технологій.

Державна політика у галузі інформаційних технологій повинна сприяти становленню цивілізованої співпраці громадян незалежно від їх національності, віросповідання і громадянства. Впровадження в процес професійного навчання інформаційно-комунікаційних технологій дає можливість переходу на кількісно і якісно інший рівень передачі інформації, дозволяє створити засоби навчання з могутнім інтерактивними можливостями, враховувати індивідуальні здібності і темперамент, потреби і зайнятість того, хто вчиться. Слухач може вивчати дисципліни в різній послідовності, тому при використанні дистанційної технології з'являється можливість об'єктивного обліку різної швидкості освоєння матеріалу. Механізми державного управління у сфері дистанційного навчання дозволяють залучати комп'ютерні і комунікаційні системи, які можуть продемонструвати багатоваріантність рішень, проєкзамувати, виявити помилки, дати необхідні рекомендації, відкрити доступ до електронних бібліотек, допомогти за лічені секунди знайти потрібну інформацію [5].

Поява досить досконалої комп'ютерної техніки сприяє поширенню спеціальних навчально-методичних комплексів з комп'ютерною підтримкою, електронних навчальних посібників.

Враховуючи головну роль інформаційно-комунікаційних технологій в житті сучасного суспільства, необхідно використовувати їх в процесі навчання студентів ДСНС України для вдосконалення умінь використання досягнень інформатизації у своїй професійній діяльності.

Наведемо декілька прикладів, які характеризують відношення до освітлення питання у світлі державної політики Євроінтеграції освітнього процесу:

- загальна "інтернетизація" усіх освітніх установ ДСНС України;
- орієнтація на вільне, безкоштовне використання обчислювальної техніки в процесі навчання співробітників ДСНС України;
- створення двостороннього "інтерактивного зв'язку" слухачів і викладачів в інформаційних освітніх мережах вна ДСНС України.

Значення інформаційно-комунікаційних технологій (т.з. електронно-аудіовізуальних) в навчанні нині велике і знайшло віддзеркалення в технології навчання, виробленій експертами ЮНЕСКО: "системний підхід планування, проведення і оцінювання усього процесу навчання і засвоєння знань, з урахуванням технічних і людських ресурсів, з метою оптимізації освіти" [3, с. 91]. Враховуючи це, при формуванні державного підходу до навчання, слід виділити такі головні етапи:

- аналіз процесу навчання як складної, багатофакторної системи, оптимізація якої вимагає обліку різноманітних явищ, що визначають її ефективність;
- технічні ресурси професійної вищої освіти грають величезну роль в сучасній системі дистанційного навчання співробітників ДСНС України;
- визначення багатofункціональності технічних інформаційних ресурсів,

які зв'язують процес навчання з плануванням, діагностикою і прогнозом.

Відзначимо, що при цьому йде акцент на значну трансформацію процесу механізмів державного управління дистанційного навчання, особливо кардинальної зміни професійної роботи викладачів як фундаментальних, природничо-наукових, так і спеціальних дисциплін. Значний упор в управлінському підході до навчання ставиться особисто на слухача і викладача з метою регуляції, коригування і стимулювання роботи слухача, в усіх сферах його дистанційного навчання в сучасному інформаційно-освітньому середовищі.

У державно-управлінському підході до дистанційного навчання використовується інтегральна модель слухача-співробітника ДСНС України в процесі формування інформаційних знань. Цей підхід повинен базуватися на типових прийомах, діалектично пов'язаних компонентами - цілі навчання, зміст навчання, форми, і засобу реалізації дистанційного навчання, кінцевої мети дистанційного навчання слухача. Ця модель повинна забезпечити інтеграцію навчання в інформаційному професійному просторі за усіма дисциплінами на різних рівнях навчання у ВНЗ ДСНС України; повинна гармонійно об'єднувати дидактичні, психологічні, технічні, соціальні, екологічні та ін. компоненти дистанційної освіти [6].

У зв'язку з вищесказаним необхідно освітити дві форми стосунків інформаційно технічних засобів з принципами дистанційного навчання, що визначають таке:

- 1) інформаційно технічні засоби як способи реалізації дистанційного навчання (особливо професійній спрямованості);
- 2) інформаційно-комунікаційні технології як засоби дидактичної системи, побудованої на технічних принципах і методах навчання [1, с. 20].

Державно-управлінський підхід до зазначеної проблеми на рівні практичної реалізації позначається з утримання навчальних технологій: візуальному, аудіовізуальному, комп'ютерному інтерактивному навчання (мультимедіа, компакт-диски (СД), комп'ютерні мережі, дистанційна освіта).

Очевидно, що освоєння випускниками ВНЗ ДСНС України інформаційних технологій, сучасного електронного зв'язку і апаратури, є найважливішим показником якості їх освіти. Тенденція, яка існує в Україні, особливо має бути реалізована відносно підготовки співробітників ДСНС України за допомогою інформатизації сфери професійної вищої освіти.

Саме взаємодія традиційних і сучасних інформаційно-комунікаційних навчальних технологій є багаторівнева система представлення і отримання знань. Саме такий інформаційно-комунікаційний комплекс, на наш погляд, дозволяє оперативно формувати "наукову свідомість" фахівця, переплетену з практичними навичками і наступними професійними вміннями. Багатокомпонентне "інформаційне поле" повинне постійно оточувати слухача ВНЗ Державної служби України з надзвичайних ситуацій, при цьому вносити за усіма каналами сприйняття конкретне розуміння освітньої інформації [1; 5; 6].



Бурхливий розвиток інформаційно-комунікаційних технологій за останні декілька років, а також інтенсивне їх використання в навчальному процесі вже привели до деяких змін в системі дистанційного навчання вищих навчальних закладів системи ДСНС України. Ці зміни торкнулися не лише структури системи професійної освіти, методології і технології процесу дистанційного навчання, але і її стратегічної орієнтації.

В умовах стрімкого науково-технічного прогресу, загального прагнення до інтеграції в усіх сферах життя, в умовах глобалізації і постійних змін у соціальній і економічній сферах життя, спеціальні знання застарівають все швидше. У таких умовах, коли співробітник ДСНС України вимушений вчитися усе життя, головна мета системи освіти – навчити його вчитися. ДСНС України випробовує гостру потребу в гнучких, адаптивних системах дистанційного навчання, що передбачають можливості досить швидкої професійної переорієнтації, підвищення кваліфікації, саморозвитку на будь-якому відрізку професійної кар'єри співробітника, а також в ефективному дистанційному навчанні, що розвиває пізнавальну і продуктивну діяльність студентів, їх інтелектуальні навички.

**Висновки.** Процес інформатизації освіти, підтримуючи інтеграційні тенденції пізнання закономірностей предметних областей і доквілля, актуалізує розробку підходів до використання технічних і дидактичних потенціалів інформаційно-комунікаційних технологій для розвитку особистості співробітника ДСНС України, підвищення рівня його креативності, розвитку здібностей до альтернативного мислення, формування умінь розробки стратегій пошуку як навчальних, так і практичних завдань.

До теперішнього часу, проте, вплив інформатизації на зміну цілей і змісту вищої професійної освіти відчувається в навчальних закладах недостатньо. Основними причинами цього є не стільки відсутність технічної бази вищих навчальних закладів і економічні витрати, скільки недостатня концептуальна розробленість теоретичних основ використання інформаційно-комунікаційних технологій в дистанційному навчальному процесі, інакше кажучи, складнощі методологічного характеру, пов'язані з виробленням стандартів електронних навчальних засобів, розробкою нових методів і технологій навчання, основних принципів підготовки (як технічною, так і психологічною) співробітників ДСНС України. Абсолютно очевидно, що ця недостатня концептуальна розробленість теоретичних основ все частіше приходить в протиріччя з об'єктивними потребами практики діяльності комплектуючих органів ДСНС України, що вимагає привести в рух і реалізувати освітній потенціал інформаційно-комунікаційних технологій.

#### **Список використаних джерел**

1. Анисимов А.М. Работа в системе дистанционного обучения MOODLE : учеб. пособ. – 2-е изд. испр. и дополн. – Х. : ХНАГХ, 2009. – С. 15–26.
2. Долбій О. В. Вплив освіти на розвиток людського потенціалу / О. В. Долбій //

Актуальні проблеми розвитку управлінських систем: досвід, тенденції, перспективи : Зб. матеріалів V студ. наук.-практ. конф., 22 квітня 2010 р. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2010. – С. 45–48.

3. Кравченко Н. А. Система дистанційного навчання як один із факторів підвищення рівня конкурентоспособності державства / Н. А. Кравченко // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия «Экономика». – 2007. – Том 20 (59). – № 1 – С. 90–95.

4. Левчук В.Г. Работа Центра электронного обучения Харьковского национального университета им. В.Н. Каразина в контексте Положения о дистанционном обучении МОНУ / В.Г. Левчук // Проблемы сучасної освіти: Зб. наук.-метод. пр., 2014. – Вип. 5. – С. 34–41.

5. Прушківська Е. В., Переверзева А. В. Людський капітал: проблеми та перспективи / Е. В. Прушківська, А. В. Переверзева // Вісник Запорізького національного університету: Зб. наук. ст. Економічні науки. – Запоріжжя, 2009. – № 1 (4) – С. 155–160.

6. Садковой В.П. Основні економічні механізми державного регулювання входження в європейський простір сучасної вищої освіти України [Електронний ресурс] / В.П. Садковий // Державне будівництво. – 2013. – № 1. – Режим доступу: <http://kbuara.kharkov.ua>.

#### References

1. Anisimov, A.M. *Work in the system of e-learning MOODLE [Robota v sisteme distancionnogo obuchenija MOODLE]*. Kharkov, 2009. Print.

2. Dolbij, O.V. *The influence of education from human development [Vplyv osvity na rozvutok luds`kogo potencialu]*. Thesis. Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration Attached to the Office of the President of Ukraine, 2010. Kharkiv: KRI NAPA "Magistr", 2010: 45–48. Print.

3. Kravchenko, N.A. "E-learning system as one of the factors of increasing the level of competitiveness of the state" [Sistema distancionnogo obuchenija kak odin iz faktotov povyshenija urovnja konkurentosposobnosti gosudarstva]. *Uchenye zapiski Tavricheskogo nacional`nogo universiteta im. V.I. Vernadskogo*. 1.20 (59) (2007): 90-95. Ser. Economy. Print.

4. Levchuk, V.G. "The work of the e-learning Center of Kharkov national university named after. V.N. Karazin in the context of the Regulation on e-education of the Ministry of education and science of Ukraine" [Rabote Centra elektronnoho obuchenija KhNU im. V.N. Karazina v kontekste Pologenija o distancionnom obuchenii MONU]. *Problemy sучasnoj osvity* 5 (2014): 34-41. Print.

5. Prushkivska, E.V. and Pereverzeva, A.V. Human capital: problems and prospects [Luds`kyj kapital: problem ta perspektyvy]. *Visnyk Zaporiz`kogo nacional`nogo universitetu* 1 (4) (2009): 155-160. Print.

6. Sadkovej, V.P. "The main economic mechanisms of state regulation of entry into the European space of Ukrainian higher education." *Teoriia Ta Praktyka Derzhavnoho Upravlinnia I Mistsevoho Samovriaduvannia* 1.20 (2015): 20. 2015. Web. 15 Mar. 2017. <[www/el-zbirn-du.at.ua/2015\\_1/20.pdf](http://www/el-zbirn-du.at.ua/2015_1/20.pdf)>.

*Shvedun V., Phd in Economics, Senior Researcher Employee,  
National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv*

## **PECULIARITIES OF THE EU SECURITY AND DEFENSE POLICY FORMATION AND IMPLEMENTATION**

*The paper is devoted to research of peculiarities of the EU security and defense policy formation and implementation. In particular, the prerequisites of the EU security and defense policy formation are studied; the features of EU security and defense policy implementation are allocated.*

**Keywords:** *EU security and defense policy, formation, implementation, peculiarities, EU common foreign and security policy.*

*Статтю присвячено дослідженню особливостей формування та впровадження політики безпеки та оборони Європейського Союзу. Зокрема, визначено передумови формування політики безпеки та оборони Європейського Союзу; виділено характерні риси впровадження політики безпеки та оборони Європейського Союзу.*

**Ключові слова:** *політика безпеки та оборони Європейського Союзу, формування, впровадження, особливості, спільна зовнішня політика та політика безпеки ЄС.*

**Problem setting.** Before the signature of agreement about the European Union the coordination of states' actions in the sphere of foreign policy was performed within the European Political Cooperation Programme (EPC), which was created in 1970 on the basis of the report of Davinyon Committee. It was expanded and enhanced by the Uniform European act. The purpose of activities of EPC consisted in improvement of mutual understanding between state members on all major questions of foreign policy, in coordination of their points of view and in opportunities of development of more or less approved general approach.

At the same time, as all decisions were made unanimously, and discussions on safety issues were limited to political and economic aspects, activities of EPC were ineffective. So, after disintegration of the Soviet Union the political coordination between state members came down to determination of a general criterion for official recognition of the arisen states. It should be noted that the states often took one-sided actions, disregarding common European interests.

**Recent research and publication analysis.** The research of the EU security and defense policy was made by the following scientists: Arjen Boin, Magnus Ekengren, Mark Rhinard, Jolyon Howorth, Nicole Gnesotto etc. But the peculiarities of the EU security and defense policy formation and implementation still remain insufficiently studied.

**Paper objective.** The paper objective is research of peculiarities of the EU security and defense policy formation and implementation.

The statement of the designated problem caused the solution of the following tasks:  
– studying of prerequisites of the EU security and defense policy formation;

– allocation of features of EU security and defense policy implementation.

**Paper main body.** The foreign policy and security policy were always those areas where state members jealously protected the sovereignty. Coordination of common interests was also difficult because of the fact that only two countries – France and the United Kingdom – have nuclear potential. Besides, not all states are included into defensive alliances.

The heads of states and government agreed to develop gradually common foreign policy and security policy (CFSP) having signed the Maastricht Treaty about creation of the European Union in December, 1992. In addition to further economic integration, it provided implementation of foreign policy integration and the joint solution of the questions relating to safety of the EU including forming of common security policy, which could be transformed to joint defense policy over time.

The Maastricht Treaty also mentioned the principle of general foreign policy, nevertheless the principle of coordination of actions remained in it.

The purposes of CFSP were the following:

- Protection of general values, main interests and independence of the European Union;
- Strengthening of the EU and its Member States safety;
- Preservation of peace and strengthening of the international security according to the principles of the Charter of the UN, the Final act of the Conference on Security and Cooperation in Europe (1975) and the Paris Charter (1990);
- Assistance to international cooperation; development and strengthening of democracy, ensuring compliance of human rights and fundamental freedoms [5].

As the perspective directions of collateral actions the process of Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), disarmament and arms control in Europe, non-proliferation of nuclear weapon, control over technology transfer to the third countries and arms export control were called.

This qualitatively new approach raised a number of the political and military questions, which were earlier not characteristic for the EU. The EU accordingly became the center of decision making process in the field of the European foreign policy and safety. The common security policy was assigned to structures of the Western European union.

Behind these qualitatively new approaches there was an attempt of a number of the European states, especially France, to make Europe more independent in the political and military context from the United States of America. The Maastricht Treaty unambiguously introduced an element of gravity and realism into the European-American relations, which could induce Europe to undertake the main responsibility for the safety [2; 4].

The EU common foreign and security policy practical implementation has begun at the end of 1993, i.e. after ratification of the Maastricht Treaty by parliaments of all EU Member States. But progress had single character, infringing not interests of the EU in general, but only prestige interests. It is possible to mention the EU initiative on adoption of the Treaty on Stability (March, 1996). It was directed to strengthening of the principle of inviolability of borders and to settlement of problems of ethnic minorities according to the offer of France (Balduf Gate Initiative). The EU

administration was founded with the same purpose in Mostar (Bosnia and Herzegovina). Among progress it is also possible to mention the EU common position concerning extension of Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (1995) [1].

At the same time in the course of implementation of the EU common foreign and security policy a number of the negative factors interfering this implementation have been more clearly shown: lack of a political will, difficulty with adjustment of the decision making mechanism, difficult budget procedures.

Every question of relations between the EU and its military component – the Western European union has become aggravated.

The states of the EU couldn't reach consensus on institution form of the EU common foreign and security policy.

The time on which the beginning of the EU common foreign and security policy implementation dropped out had difficult character that, accordingly, was the important reason of its implementation difficulty. These years were filled with political events which value it is difficult to reevaluate. The crash of socialist system, liquidation of the Warsaw Pact and NATO's conceptual and structural changes connected with it, which announced an era of military and political partnership instead of the former ideological confrontation policy. Creation of The North Atlantic Cooperation Council (NACC) and The Partnership for Peace (PfP) program led to sharp strengthening of the "Atlantic" approach in the European affairs and to NATO's eminence. It has transformed from net military block to the level of the military and political organization applying for a dominant position in the all-European security system [2; 5].

There were disagreements between participants of the EU common foreign and security policy concerning community of views on responsibility of the European Union. England and France still kept feeling of a certain melancholy for the former power. Great Britain tried to fill this feeling with the "special relations with the USA". France aimed to exceed the USA, having turned the European Union into the great power. Other countries treated similar actions with a certain share of an emotional neglect.

The common position on options of formation of the European safety single system was not developed. The first option, which was offered by Finland and Sweden, provides that the EU clearly determines the defensive purposes, at the same time limits them to humanitarian transactions (population evacuation, peacekeeping actions and crises management according to the international mandate). All the EU members, including the neutral states, could have the equal rights to decision making and participation in these actions. NATO remained the guarantor for the countries on a case of real threat of their safety [4].

The French and German line item had a compromise character, uniting the Finnish and Swedish approaches. It assumed that the NATO alliance also can and shall be used for accomplishment of humanitarian tasks of the plan. It would allow the Council of Europe to publish directives on the European military operations. The strengthening of the European armament industry, whose kernel could be the French and German agency of arms, has been supposed [3].

Great Britain has developed the third scenario for the European defense. The British plan provided preserving of the existing institutes. The European members of

NATO, not being the EU members, should take the same part in decision making.

There is an offer and on complete transfer of military defense questions to NATO's structures. It provided a management of the independent EU Missions and decision making within structure of the North Atlantic Alliance. Some analysts considered this option rather real, especially in connection with return of France to NATO. However, officially any EU member, including the USA, didn't support this decision [1; 4].

The so-called Petersburg Sky tasks of the Western European union (humanitarian and rescue actions, tasks on peace preservation and military operations in the centers of crises, including peacekeeping actions) were included in the Agreement on the European Union. According to decisions of the Amsterdam summit the Group of political planning and early notification has been created. It was faced by tasks to monitor the situations concerning the EU common foreign policy and security policy; analysis of the EU Member States and their influence on forming of the EU common foreign and security policy.

**Conclusions of the research.** Thus, as a result of researches the following tasks were solved. 1. The prerequisites of the EU security and defense policy formation were studied. In particular, need of formation of the EU common foreign and security policy has been caused by problems in safety providing of the Member States. 2. The features of EU security and defense policy formation were allocated. In particular, there were certain difficulties with introduction of the EU common foreign and security policy due to the lack of uniform approaches of the Member States concerning its maintaining.

So, the problems, which Europe and the whole world faces at the end of the 20th century have global character. Their permission is possible on condition of development of the general strategy. Any of the states isn't capable to protect the national interests without interaction with other countries. The undertaken attempts to create the UE common foreign and security policy showed that the European Union could use completely the influence, but it is required to unite analytical resources, to improve decision making procedures, to stand together on the international scene and to increase unity of external actions.

### References

1. Arjen Boin, Magnus Ekengren and Mark Rhinard. *The European Union as Crisis Manager*. New York: Cambridge University Press, 2013. Print.
2. Jolyon Howorth. *The Political and Security Committee: a case study in supranational inter-governmentalism, The Community Method in Perspective: New Approaches*. New York: Palgrave, 2009. Print.
3. Nicole Gnesotto (ed.). *EU Security and Defence Policy: the first five years (1999-2004)*. Paris: EU Institute for Security Studies, 2004. Print.
4. David and Fluri Spence. *The European Union and Security Sector Reform, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces*. London: John Harper Publishing, 2008. Print.
5. Stefan Olsson (ed.). *Crisis Management in the European Union*. Berlin: Springer-Verlag, 2009. Print.

УДК 351:37.046.16

*Демент М. О., к.пед.н., НУЦЗУ, м. Харків*

*Dement M., PhD in Pedagogical Sciences, Lecturer of the Department of Logistics and Technical Support of Rescue Operations, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv*

## ОРГАНІЗАЦІЙНО-ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ Й ІНТЕГРАЦІЄЮ НАВЧАЛЬНО-НАУКОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

### ORGANIZATIONAL AND INSTITUTIONAL PROVISION OF STATE ADMINISTRATION OF DEVELOPMENT AND INTEGRATION OF EDUCATIONAL AND SCIENTIFIC ACTIVITY

*Проаналізовано організаційно-інституційне забезпечення державного управління розвитком навчально-наукової діяльності. Визначено напрямки інтеграції та модернізації такої діяльності.*

**Ключові слова:** *державне управління, розвиток, інтеграція, навчально-наукова діяльність.*

*It was analysed of the condition of organizational and institutional provision of the state administration of development of scientific and educational activity. It was determined of the directions of its integration and modernization.*

**Keywords:** *state management, development, integration, educational and scientific activities.*

**Постановка проблеми.** Навчальний і науковий напрямок функціонування ВНЗ, в сучасному розумінні, розглядається як складова системи суспільного розподілу праці, що спрямована на передачу й отримання нового знання з метою забезпечення оптимізації людської діяльності [5, с. 6]. Власне, її найвищою метою є науково-навчальна діяльність, яку варто розцінювати як складне структуроване суспільне явище, тип культурної діяльності, соціальний інститут, вид професійної діяльності, систему знань тощо. Погоджуємося із Н. Ясницькою, що серед вимог, які висувуються до такого виду діяльності, доречно виокремити такі: 1) обґрунтованість; 2) верифікацію; 3) лібералізм; 4) демократизм; 5) практичну застосовність отриманих знань; 6) ряд іманентних характеристик, що можуть трансформуватися в подальшому в наукове пізнання [там само]. При цьому важливо, щоб указані вище вимоги проходили процес легітимації в межах публічного управління й адміністрування. Їх можна представити, з одного Вісник НУЦЗУ. Серія: Державне управління. Вип. 1(6), 2017

боку, як систему координат «Держава – Суспільство – Освіта – Наука», а з другого – як різнобічний трикутник «Держава – Освіта – Наука». За останнього варіанту, розвиток науки у ВНЗ не виконує того стратегічного завдання, що передбачає використання результатів наукових досліджень у навчальному процесі, їх інтеграцію в освітні програми, а освітній процес не має сенсу з позиції передачі студентам «актуальних» знань, забезпечення їх добробуту в подальшому, підвищення інтелектуального потенціалу суспільства тощо. Усе це свідчить на користь важливості й актуальності обраної нами теми дослідження.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Проблемам формування, організації та розвитку наукової й освітньої діяльності у ВНЗ присвячені наукові праці В. Бакуменка, В. Ващенко, С. Домбровської, А. Кобця, В. Коврегін, П. Кухарчук, І. Лопушинського, В. Лугового, Т. Луценко, С. Ніколаєнко, А. Роміна, В. Садкового, С. Шевченко, Н. Ясинської та ін. Серед закордонних учених, які займалися дослідженням означених проблем, варто відзначити Т. Віссера, В. Зачиньського, Ф. Кендерса, Дж. Питерса, К. Роя, К. Терлоу та ін. Не применшуючи надбань цих науковців, відзначимо, що за сучасних умов існує необхідність щодо приділення належної уваги питанням комплексного обґрунтування напрямків і підходів до організації ефективної взаємодії та розвитку наукової й освітньої діяльності у ВНЗ України.

**Постановка завдання.** Отже, метою цієї статті є аналіз стану організаційно-інституційного забезпечення державного управління розвитком навчально-наукової діяльності, а також визначення напрямків її інтеграції та модернізації.

**Виклад основного матеріалу.** Підвищення якості й ефективності навчального процесу допускає вирішення трьох завдань, а саме:

- підвищення професійного рівня професорсько-викладацького складу;
- удосконалення методики і організації навчально-виховного процесу;
- формування у студентів стійкої мотивації до навчання.

У процесі реалізації всіх цих напрямів важко переоцінити значення наукової діяльності. Тому одним із головних шляхів підвищення якості підготовки фахівців і результативності науки ВНЗ є інтеграція й гармонійна взаємодія наукових досліджень з навчально-виховним процесом. Даний принцип єдності є концептом розвитку освіти, і дозволяє вирішувати одночасно два головні завдання – завоювання передових позицій у науці та підготовка фахівців високої кваліфікації.

Грунтовна розробка науково-дослідної і дослідно-конструкторської роботи у ВНЗ вимагає, щоб навчальний процес відповідав принципам наукової організації і міг створити умови для підготовки творчо активних, тобто таких, які мають навички дослідницької роботи студентів – майбутніх фахівців, аспірантів, наукових співробітників. Професійна діяльність викладача ВНЗ є обмеженим поєднанням навчального і науково-дослідного процесів. Їх тісний і діалектичний узаємозв'язок обумовлений необхідністю підготовки фахівців, здатних творчо і самостійно ставити та вирішувати науково-технічні завдання, тобто таких, які мають серйозну фундаментальну і методологічну підготовку. Зміст навчального процесу, форми його організації, методика викладання повинні відбивати найістотніші досягнення сучасної науки і педагогіки вищої школи. Тому



проблема посилення взаємозв'язку навчально-педагогічної і науково-дослідної діяльності викладача стає все більш значущою [1; 2]. Перед викладачем ВНЗ стоїть завдання знаходити найбільш оптимальне співвідношення між змістом процесу навчання і спрямованістю наукових досліджень, витратами часу на навчальну і наукову роботу, упровадженням наукових результатів у виробництво і початковий процес [там само].

На сьогодні непоодинокими є випадки, коли наукові дослідження і навчальний процес у ВНЗ плануються й реалізуються самостійно, тобто окремо один від одного, відзначаючись лише формальною взаємодією. Проте підвищення впливу наукових досліджень на якість навчально-виховного процесу необхідно здійснювати на всіх етапах, а саме: планування; організації; виконання і впровадження наукових робіт. Слід активніше включатися в рішення комплексних наукових проблем, відповідних профілю ВНЗ, кафедри, і розробку питань удосконалення процесу навчання. Тематика досліджень, не пов'язаних із змістом навчального процесу, не лише не робить позитивного впливу на підготовку фахівців, але і може погіршити умови реалізації навчання. При виборі наукової тематики, яка, безумовно, має бути актуальною й важливою у фундаментальному та прикладному відношенні, необхідно віддавати перевагу проблемам, що вимагають більшого обсягу експериментальних досліджень. Це буде відповідати високому інтелектуальному потенціалу вчених, сприяти розвитку експериментальної бази ВНЗ, необхідності забезпечення системи їхньої безпеки, а також творчій і практико орієнтованій діяльності студентів.

Творча діяльність студентів у ВНЗ ефективно розвивається на основі наукових досліджень, нових наукових ідей і технологій. Слушними є зауваження Т. Коновалової, Т. Луценко, Л. Янчевої та ін., що дієвими засобами підвищення творчої активності студентів, а тому й якості їх підготовки, є різні форми студентської наукової роботи, а саме: 1) участь у виконанні НДР кафедри; 2) студентські наукові конференції; 3) виставки і конкурси студентської творчості; 4) можливість публікації результатів робіт [2; 4, с. 270–271].

«Дослідницьке» навчання повинне не лише давати можливість безперервного залучення особливо обдарованих і здібних студентів, але й допомагати кожному студентові в тій чи іншій мірі брати участь у творчому та науковому процесі. На всіх етапах навчання студентами слід давати відповіді такі питання, як методи наукового пізнання, планування і організації експерименту, методи обробки й узагальнення експериментальних даних, проведення патентно-ліцензованих досліджень, упровадження науково-технічних розробок тощо.

До важливих показників якості підготовки ВНЗ у сучасних умовах доцільно віднести такі, як розширення профілю фахівців, орієнтація на ґрунтовну фундаментальну і спеціальну підготовку, гуманізацію освіти, підвищення ефективності навчання, що дозволяють повніше залучати творчий потенціал студентів і забезпечити можливість їх безперервної самоосвіти. Здійснити таку підготовку висококваліфікованих і конкурентоспроможних фахівців можна тільки через інтеграцію науки й освіти. Уважаємо, що провідна роль у вирішенні цього завдання відводиться науковій і навчально-дослідницькій роботі студентів (ку-

рсантів), що розвиває їх творче мислення і мотивацію до навчання. Зокрема, навчально-дослідницькі лабораторні роботи, створені на основі наукових розробок кафедри, особливо стимулюють самостійну роботу студентів і ефективно впливають на формування у майбутніх спеціалістів творчого підходу до рішення технічних завдань. Такі висновки нами зроблені на підставі аналізу положень Державної цільової науково-технічної та соціальної програми «Наука в університетах» на 2008–2017 роки [3].

У продовження думки, висловленої вченою Н. Ясницькою [5, с. 8, 13–14], можемо відзначити, що за будь-якої моделі функціонування європейських університетів (англійської, французької, німецької тощо), їх спільним принципом організації наукової й освітньої діяльності є підтримка національної культури, іміджу власної країни на міжнародній арені, підготовка висококваліфікованих фахівців, власне, формування еліти в тій чи іншій професійній сфері, а також забезпечення формування та реалізації національної ідеї. Сприятливі впровадженню цього принципу й взаємній інтеграції напрямків навчально-наукової діяльності ВНЗ покликане державне управління.

Аналіз стану функціонуванні вітчизняної його системи дозволяє наполягати на тому, що вона відзначається надмірною зарегульованістю та слабкою дієвістю, і вимагає модернізації в контексті демократизації системи вищої освіти й продукування соціального капіталу за участі інвесторів. Ці інтенції, з одного боку, набирають усе більшої ваги на теренах України, а з другого – безпосередньо стосуються вдосконалення організаційно-інституційного забезпечення державного управління у цій сфері. Уважаємо, що причини цього варто шукати в скороченні на державному рівні фінансування системи освіти та наукових досліджень, деградації інтелектуального потенціалу вітчизняного суспільства, контрпродуктивності інновацій в освітній і науковій сферах тощо. При цьому в науковому середовищі сформувалися різнобічні точки зору щодо напрямків удосконалення організаційно-інституційного забезпечення державного управління навчально-науковою діяльністю ВНЗ. Аналіз напрацювань учених теоретиків і практиків в означеній сфері дозволив в узагальненому вигляді виокремити пропозиції щодо такого:

- 1) створення Міністерства науки, вищої освіти й інновацій;
- 2) об'єднання декількох центральних органів виконавчої влади, які можуть мати суміжний предмет відання (зокрема, Міністерство молоді та спорту й Міністерство освіти і науки);
- 3) створення державно-громадських інституцій;
- 4) створення агенцій щодо здійснення контролю якості освіти (на зразок European Association for Quality Assurance in Higher Education);
- 5) запровадження Національного наукового та/або освітнього фонду тощо [1; 2; 4–6].

На наше переконання, зважаючи на обсяг і рівень передбачуваних структурно-організаційних реформ в Україні, а також її інтеграційні прагнення, удосконалення вітчизняного організаційно-інституційного забезпечення державного управління навчально-науковою діяльністю ВНЗ так чи інакше повинно

відбуватися з урахуванням комплексного підходу, тобто на системній основі. Це має сприяти, по-перше, оптимізації фінансових витрат, необхідних для здійснення державного впливу на таку діяльність, по-друге, його дерегуляції, а по-третє, забезпеченню відкритості та розвитку багатоманітності вітчизняного ринку освітніх послуг.

**Висновки.** Отже, інтеграція та модернізація галузей науки та сфери вищої освіти в Україні обумовлюють доцільність застосування в системі державного управління ними комплексного підходу. Він передбачає реалізацію ефективної взаємодії державної влади, наукових і академічних установ, підприємницьких структур і громадськості. Це можливо здійснити шляхом удосконалення організаційно-інституційного забезпечення державного управління навчально-науковою діяльністю ВНЗ, зокрема систематизації його дії, а також демократизації та підвищення ефективності функціонування.

### Список використаних джерел

1. Карапетян А. О. Вдосконалення механізмів управління системою вищої освіти України в умовах Болонського процесу : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. держ. упр. : спец. 25.00.02 "механізми державного управління" / Карапетян Аліна Овіківна – Харків, 2015. – 20 с.

2. Луценко Т. О. Механізми державного управління вузівською наукою в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. держ. упр. : спец. 25.00.02 "механізми державного управління" / Луценко Тетяна Олексіївна – Харків, 2016. – 20 с.

3. Про затвердження Державної цільової науково-технічної та соціальної програми «Наука в університетах» на 2008–2017 роки [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 19.09.2007 р. № 1155. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1155-2007-%D0%BF>.

4. Янчева Л. М. Модернізація вищої освіти та проблеми управління якістю підготовки фахівців / Л. М. Янчева, О. К. Кухарьонук, Т. В. Коновалова // Прогресивні ресурсозберігаючі технології та їх економічне обґрунтування у підприємствах харчування. Економічні проблеми торгівлі : зб. наук. пр. – Х., 2004. – Ч. 2, Т. 2. – С. 270–274.

5. Ясницька Н. І. Удосконалення наукової діяльності вищих навчальних закладів України: державно-управлінський аспект : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. держ. упр. : спец. 25.00.02 "механізми державного управління" / Ясницька Наталія Іванівна – Львів, 2017. – 20 с.

6. European Association for Quality Assurance in Higher Education [Electronic resource] // The free encyclopedia. Wikipedia. – Access to mode: [https://en.wikipedia.org/wiki/European\\_Association\\_for\\_Quality\\_Assurance\\_in\\_Higher\\_Education](https://en.wikipedia.org/wiki/European_Association_for_Quality_Assurance_in_Higher_Education).

### References

1. Karapetyan, A.O. "Improvement of state governance mechanisms in the sphere of higher education of Ukraine in conditions of Bologna Process." Diss. Kharkiv regional institute of public administration of the National academy of public administration attached to the Office of the President of Ukraine, 2015. Abstract. (2015): 20. Print.

2. Lutsenko, T.O. "Mechanisms of public administration of university science in Ukraine." Diss. National university of civil protection of Ukraine, 2016. Abstract. (2016): 21. Print.

3. Ukraine. Cabinet of Ministers of Ukraine. *State scientific, technical and social program "Science in Universities" (2008-2017)*. N.p., 19 Sept. 2007. Web. 17 Feb. 2017.

<<http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1155-2007-%D0%BF>>.

4. Yanchev, L.M., Kuharonok, O.K. and Konovalova, T.V. "Modernization of higher education and problems of quality control of the process of specialists training." [Modernizacija vyshchoj osvity ta problemy upravlinnja jakystyu pidgotovky fahivciv]. *Progresivni resursozberigauchi tehnologii ta ih ekonomichne obgruntuvannja u pidprijemstvah harchuvannja* 2.2 (2004): 270–274. Print.

5. Yasnys`ka, N.I. "Improving scientific activities of the higher education institution in Ukraine: state-administrative aspect." Diss. Lviv regional institute of public administration of the National academy of public administration administration attached to the Office of the President of Ukraine, 2017. Abstract. (2017): 21. Print.

6. "European Association for Quality Assurance in Higher Education." The free encyclopedia. Wikipedia. N.p., 2017. Web. 17 Feb. 2017. <[https://en.wikipedia.org/wiki/European\\_Association\\_for\\_Quality\\_Assurance\\_in\\_Higher\\_Education](https://en.wikipedia.org/wiki/European_Association_for_Quality_Assurance_in_Higher_Education)>.

---

---

УДК 35.351

*Євмєшкіна О. Л., к.держ.упр., доцент НАДУ, м. Київ*

*Yevmieshkina O., Phd in PublicAdministration, Associate Professor,  
PhD Student of Philosophy, Theory and History of Public Administration  
Department, National Academy of Public Administration  
under the Office of the President of Ukraine, Kyiv*

## **ОСОБЛИВОСТІ СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ**

### **FEATURES OF STRATEGIC PLANNING IN THE EUROPEAN UNION**

*В статті розкрито, що особливістю стратегічного планування в Європейському Союзі є чітко сформована ієрархічна система стратегічних документів, спрямованих на задоволення, в першу чергу, громадських інтересів. Проаналізовано стратегічні документи Європейського Союзу.*

*Основною умовою виконання пріоритетних завдань Стратегії Європа – 2020 є виконання ефективних короткострокових, середньострокових і довгострокових дій.*

**Ключові слова:** *стратегічне планування, Європейський Союз, Стратегічне планування в ЄС, стратегія, стратегічне бачення, Стратегія «Глобальна Європа 2050», стратегія «Європа 2020».*

*The article revealed that the feature of strategic planning in the EU is clearly generated hierarchical system of strategic documents aimed at satisfying primarily the public interest. The strategic documents of European Union are analyzed.*

*The main condition implementation of the priorities of the Strategy Europe – 2020 is effective implementation of short, medium and long-term actions.*

**Key words:** *strategic planning, the European Union, the EU Strategic Planning, strategy, strategic vision, Strategy "Global Europe 2050", Strategy "Europe 2020".*

**Постановка проблеми.** В Україні поки що не вдалося побудувати функціонально ефективною і структурно злагодженою системи державного управління, в якій, зокрема, бракує цілісного стратегічного планування на вищому рівні. На даний час в системі державного стратегічного планування України існують проблеми відсутності методологічних та нормативно-правових основ державного стратегічного планування, неузгодженості державних стратегічних документів та програм на центральному, галузевому та регіональному рівнях та інші.

Вивчення досвіду стратегічного планування Європейського Союзу сприятиме формуванню наукових підходів до модернізації системи державного стратегічного планування в Україні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Серед вітчизняних досліджень існує низка праць із стратегічного планування на регіональному та місцевому рівні. О. Берданова, В. Вакуленко розглядають теоретичні й практичні питання стратегічного планування, характеризують нову систему планування розвитку територій, досліджують особливості здійснення стратегічного планування на регіональному та місцевому рівнях [2]. В. Тертичка досліджує проблеми державного планування та прогнозування в Україні, запровадження процесів стратегічного планування і прогнозування в практику роботи органів виконавчої влади, зарубіжний досвід з зазначених проблем і питань [5]. Серед зарубіжних дослідників виділяються праці з стратегічного управління і менеджменту Г. Минцберг, І. Ансофф [1, 6] та ін.

Незважаючи на достатню кількість наукових праць із стратегічного планування залишається не повною мірою досліджена система стратегічного планування в Європейському Союзі.

**Постановка завдання.** Мета статті - визначити особливості стратегічного планування в Європейському Союзі.

**Виклад основного матеріалу.** Особливістю стратегічного планування Європейського Союзу, який не є однорідною економічною зоною, є впорядкована система стратегічних документів на довгостроковий, середньостроковий і короткостроковий період. Всі країни ЄС мають тісний зв'язок між національними економіками, тому реформи або їх відсутність в одній країні впливають на продуктивність всіх інших. Тому інституції ЄС та держави-члени ЄС працюють разом для вироблення спільної стратегії щодо політики ЄС.

Як вважають європейські дослідники, стратегія має бачення, а саме прагнення до майбутнього в довгостроковій перспективі. Крім того, з огляду на специфіку діяльності публічного управління, стратегія в публічному управлінні повинна дотримуватися ряду принципів, що дають змогу задовольнити громадські інтереси: 1) забезпечення прозорості процесу стратегічного прийняття рішень; 2) гнучкість і здатність швидко реагувати на зміни в навколиш-

ньому середовищі; 3) політична нейтральність; 4) ефективність і досягнення результатів за рахунок раціонального використання ресурсів [9].

Досліджуючи досвід стратегічного планування Польщі, вітчизняні вчені свідчать, що довгострокове, середньострокове й короткострокове прогнозування є основою для розроблення стратегічних та індикативних планів, стратегій найважливіших напрямів розвитку, національних і цільових програм. Уся система стратегічного планування побудована таким чином, щоб документи всіх рівнів координувалися й узгоджувалися за цілями та завданнями як на національному рівні, так і на рівні Євросоюзу [8, с. 227].

Отже, стратегічне планування в Європейському Союзі – це чітко сформована ієрархічна система стратегічних документів, спрямованих на задоволення, в першу чергу, громадських інтересів (Табл. 1).

Таблиця 1

**Ієрархія документів стратегічного планування в Європейському Союзі**

Тип документа	Опис	Часові рамки
Бачення	Картина майбутнього, якої потрібно досягнути	15-30 років
Довгострокова стратегія розвитку	Система чітких цілей і шляхів їх досягнення, індикатори оцінки прогресу	10-15 років
Середньо-, короткострокові плани розвитку	Секторальні, між секторальні, територіальні й інші плани, що визначають конкретні дії та заходи	3-5 років

Джерело: складено на підставі [4].

Стартовим документом з проведення реформ та вироблення стратегії в ЄС стала Біла книга, в якій виділено п'ять принципів ефективного врядування: відкритість, участь, підзвітність, ефективність та злагодженість, зокрема:

1. Відкритість. Інституції повинні працювати більш відкрито. Вони повинні: активно обмінюватися інформацією з державами-членами ЄС, відносно того, що робить ЄС та які рішення він приймає; викладати інформацію мовою, що є доступною і зрозумілою широкому загалу.

2. Участь. Якість, релевантність та ефективність політики ЄС залежить від участі широкого кола осіб та організацій на всьому шляху творення політики – від її планування до впровадження. Збільшення участі з великою ймовірністю посилить довіру у кінцевий результат політики та Інституцій, що її імплементують.

3. Підзвітність. Посилити роль і відповідальність кожної Інституції у законодавчому та виконавчому процесах.

4. Ефективність. Політика повинна бути ефективною й своєчасною, за-

безпечувати виконання чітко сформульованих завдань.

5. Злагожденість. Політика та усі заходи повинні відповідати один одному та бути легкозрозумілими. Потреба у злагодженості всередині Союзу стає все більш актуальною у зв'язку зі збільшенням кількості завдань. Такі виклики як кліматичні або демографічні зміни не можуть бути вирішені в рамках лише одного з напрямків політики, на якій був побудований ЄС. Регіональна й місцева влада все частіше беруть участь у реалізації політики ЄС. Злагожденість вимагає політичного лідерства та відповідальності інституцій ЄС для забезпечення послідовного підходу у складній системі [3].

У 2010 році на рівні Європейського Союзу прийнята довгострокова стратегія «Європа 2020», яку взяли до виконання усі країни Спільноти.

Стратегією заплановано досягнення до 2020 р. таких загальних цілей: зайнятість – 75 % населення у віці 20–64 рр.; інвестування – 3 % ВВП країн ЄС у наукові дослідження та розробки; співвідношення клімат/енергія «20/20/20», в тому числі на 30 % менше викидів у атмосферу; відсоток школярів, які не завершують навчання, – менше 10 % та відсоток молодих людей, які здобувають вищу освіту, – не менше 40 %; кількість людей, які перебувають під загрозою бідності, – менша на 20 млн. [11, с. 5]. Кожна країна щороку розробляє національну програму реформ, що визначає конкретні політики і заходи у різних суспільних сферах для досягнення цілей зазначеної стратегії, а також програму стабілізації/конвергенції, що містить бюджетний прогноз та план на наступні 3–4 роки [10].

Стратегія Європа-2020 об'єднала зусилля країн Європейського Союзу та створила підстави для їх колективної діяльності. З метою впровадження стратегії Європа-2020 Європейська Комісія запропонувала сім ініціатив, спрямованих на стимулювання прогресу за кожною пріоритетною темою:

1. «Інноваційний Союз»: ініціатива, спрямована на поліпшення умов і доступу до фінансування досліджень та інновацій, які можуть бути перетвореними на продукцію та послуги, і тим самим створити умови для економічного зростання та створення робочих місць.

2. «Молодь у русі»: ініціатива, спрямована на підвищення продуктивності системи освіти та сприяння доступу молодих людей на ринок праці.

3. «Порядок денний розвитку цифрових технологій для Європи»: ініціатива, спрямована на прискорення можливостей доступу до високошвидкісного Інтернету та забезпечення таких технологій у кожному домітку.

4. «Ресурсно-ефективна Європа»: має на меті допомогти відокремити економічне зростання від використання ресурсів. Ця ініціатива передбачає перехід до низьковуглецевої економіки, ширше використання поновлюваних джерел енергії, розвиток екологічно чистих технологій і створення модернізованого транспортного сектору.

5. «Промислова політика для епохи глобалізації»: ініціатива передбачає поліпшення бізнес-середовища, першою чергою, для малих і середніх підприємств, наприклад, допомога в отриманні доступу до кредитів і боротьбі з бюрократією.

6. «Порядок денний для нових навичок і робочих місць»: ініціатива, спрямована на модернізацію ринку праці та розширення можливостей людей у отриманні нових та удосконаленні набутих навичок, а також на підвищення гнучкості та безпеки робочого середовища. Ця ініціатива також спрямована на надання допомоги працівникам шукати роботу на всій території ЄС.

7. «Європейська платформа проти бідності»: спрямована на забезпечення соціальної та територіальної згуртованості для надання допомоги бідним і соціально ізольованим особам з метою покращення доступу цих осіб до ринку [11].

Програма «Європа 2020» базується на трьох пріоритетах, що доповнюють одне одного: 1. Розумне зростання: розвиток економіки, заснованої на знаннях та інноваціях. 2. Стійке зростання: сприяння більш ефективному використанню ресурсів, запровадженню екологічно чистих виробництв і конкурентоспроможної економіки. 3. Всебічне зростання: сприяння високому рівню зайнятості населення в економіці, що базується на соціальній та територіальній згуртованості. Вказані пріоритети повинні бути вимірюваними, здатними відображати різноманітність держав – членів [11].

Для досягнення країнами поставлених завдань у Стратегії чітко визначені пріоритети та заходи їх досягнення (табл. 2). Прикладом виконання стратегії Європа 2020 є програма «Горизонт-2020». Вона є ключовим інструментом упровадження флагманської ініціативи створення Інноваційного союзу. Програма «Горизонт-2020» об'єднує всі існуючі програми ЄС з фінансування досліджень та інновацій, включаючи Рамкову програму з досліджень, Рамкову програму з конкурентоспроможності та інновацій і діяльність Європейського інституту інновацій і технологій [7].

Виконання пріоритетних завдань Стратегії Європа – 2020 можливе за умови виконання ефективних короткострокових, середньострокових і довгострокових дій, що зумовило розроблення у 2012 році довгострокової Стратегії Глобальна Європа 2050. Нова довгострокова стратегія представляє бачення майбутнього у розрізі трьох сценаріїв розвитку ЄС [12].

Таблиця 2

### Головні напрями стратегії Європа-2020

Пріоритети	Напрями діяльності	Ініціативи, що передбачають заходи
Пріоритет 1: розумне зростання: розвиток економіки, заснованої на знаннях та інноваціях	1. Інновації 2. Освіта 3. Цифрове суспільство:	Флагманська ініціатива : «інноваційний союз» Флагманська ініціатива: «молодь в русі» Флагманська ініціатива: «порядок денний розвитку цифрових технологій для



Пріоритети	Напрями діяльності	Ініціативи, що передбачають заходи Європи»
Пріоритет 2: стійке зростання: сприяння більш ефективному використанні ресурсів, запровадження екологічно чистих виробництв і конкурентоспроможної економіки	1. Конкурентоспроможність 2. Боротьба зі зміною клімату 3. Чисте і ефективне використання енергетичних ресурсів	Флагманська ініціатива: «ресурсоефективна Європа» Флагманська ініціатива: «промислово політика для епохи глобалізації»
Пріоритет 3: всебічне зростання: сприяння високому рівню зайнятості населення в економіці, що базується на соціальній та територіальній згуртованості	1. Робота 2. Навички 3. Боротьба з бідністю	Флагманська ініціатива: «порядок денний для нових навичок і робочих місць» Флагманська ініціатива: «Європейська платформа проти Бідності»

Перший імовірний сценарій: «Що, якщо не дбає ніхто і Європа розвивається без чіткого бачення». Економічне зростання буде залишатися нижчим, ніж в США і Китаї. Європа не в змозі використати свій потенціал й інновації і, як наслідок, втрачає свої позиції в глобальній конкурентоспроможності серед інших країн світу.

Другий імовірний сценарій «Європа під загрозою: роздрібнена Європа». Даний сценарій передбачає глобальне економічне зниження, подальше збільшення операційних витрат і все більш перевантажену інфраструктуру. Діапазон серйозних геополітичних ризиків пролягає в появі будь-яких конфліктів низької інтенсивності – громадянських війн, ядерних конфліктів і радикалізацію урядів у розвинені демократії. ЄС рухається до розпаду, викликаного можливим швидким економічним зростанням однієї або декількох держав-членів та їх інтеграція в рамках ЄС. Не беруться до уваги явища зміни клімату і їх наслідки.

Третій імовірний сценарій «ЄС ренесанс: подальша європейська інтеграція». В даному сценарії глобальна безпека буде досягнута з загальним дотриманням прав людей і верховенства права.

Всі три імовірних сценарії проаналізовані в розрізі таких показників: 1. Глобальні демографічні і соціальні виклики. 2. Енергія і природних ресурси – їх безпека й ефективність, довкілля і зміна клімату. 3. Перспективні економіка і технології. 4. Геополітика і врядування. 5. Територіальна і мобільна динаміка.

б. Дослідження, освіта й інновації.

В результаті аналізу виокремлено три ключові напрями: інвестиції в знання; політична і культурна інтеграція; бізнес, як зазвичай, не варіант.

Стратегія «Глобальна Європа 2050» забезпечує системне бачення можливих шляхів розвитку Європейського Союзу, що ґрунтується на аналітичних дослідженнях. Вона служить стимулом для вироблення політики і прийняття політичних рішень.

**Висновки.** Стратегічне планування в Європейському Союзі – це чітко сформована ієрархічна система стратегічних документів на довгостроковий, середньостроковий і короткостроковий період, спрямованих на задоволення, в першу чергу, громадських інтересів.

Модель стратегічного планування Європейського Союзу має бачення, що викладене в стратегії «Глобальна Європа 2050». На основі даної стратегії формується бачення всіх країн-членів ЄС. З метою швидшого виходу з кризи і перетворення кожної держави-члена ЄС на країну з розумною, стійкою і всеохоплюючою економікою, що поширює високі стандарти в сферах зайнятості населення, продуктивності праці та соціальної згуртованості, створено стратегію «Європа 2020», на основі якої формуються стратегії країн-членів ЄС. Процес стратегічного планування в Європейському Союзі супроводжується кваліфікованим методичним забезпеченням побудови стратегій. При розробленні стратегічних документів увага акцентується на формуванні бачення як концептуального опису бажаного майбутнього та понятті національної стратегії розвитку як дорожньої карти для досягнення визначеного майбутнього. Перспективи подальших досліджень: проаналізувати системи стратегічного планування в кожній країні Європейського Союзу.

#### Список використаних джерел

1. Ансофф И. Стратегическое управление. – М. : Экономика, 1989. – 303 с.
2. Берданова О. Стратегічне планування місцевого розвитку : прак. посіб. / [Берданова О., Вакуленко В.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO. – К. : ТОВ «Софія-А». – 2012. – 88 с.
3. Європейське врядування. Біла книга. КОМІСІЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СПІВТОВАРИСТВ. Брюссель, 25.7.2001 COM (2001) 428 остаточна редакція. [Електронний ресурс]. Режим доступу: [http://pravo.org.ua/files/konstatyts/WHITE\\_BOOK\\_UKR\\_REV.pdf](http://pravo.org.ua/files/konstatyts/WHITE_BOOK_UKR_REV.pdf).
4. Заглядывая за горизонт. Концепции и опыт формулирования национальных видений [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.undp.org/content/dam/uzbekistan/docs/Publications/economicgovernance/looking-beyond-the-horizo>.
5. Запровадження стратегічного планування в Україні : Зб. док. і матер. / Укл. В. Тертичка. – К. : Центр досліджень адміністративної реформи НАДУ, 2004. – 410 с.
6. Минцберг Г. Действуй эффективно! Лучшая практика менеджмента / Пер. с англ. – С.-Пб. : Питер, 2011. — 288 с.
7. Про програму «Горизонт 2020» [Електронний ресурс] // Полтавський національний технічний університет імені Юрія Кондратюка. – Режим доступу:

<http://2020.pntu.edu.ua/about>.

8. Структурні трансформації в економіці України: динаміка, суперечності та вплив на економічний розвиток : наукова доповідь / [Шинкарук Л.В., Бевз І.А., Барановська І.В. та ін.] ; за ред. чл.-кор. НАН України Л.В. Шинкарук ; НАН України, ДУ «Ін-т екон. та прогнозув. НАН України». – К., 2015. – 304 с.

9. Bordean I., Raileanu A. *Strategic Planning in Public Administration*. [Electronic resource]. <http://www.managementheaven.com/strategic-planning-public-administration>.

10. Europe 2020 – Key Documents [Electronic resource]. [http://ec.europa.eu/europe2020/documents/related-document-type/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/documents/related-document-type/index_en.htm).

11. Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth [Electronic resource]. – Brussels : European Commission, 2010. – 34 p. – <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>.

12. *Global Europe 2050*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012. 158 p.

### References

1. Ansoff, I. *Strategic management [Strategicheskoe upravlenie]*. Moscow: Ekonomika, 1989. Print.

2. Berdanova, A. and Vakulenko, B. *Strategic planning of local development [Strategichne planuvannja miscevogo rozvytku]*. Kiev: TOV "Sofia-A", 2012. Print.

3. *European Governance. White Book*. Brussels: n.p., 2001. *Commission of European Communities*. 2001. Web. 10 Jan. 2017. <[http://pravo.org.ua/files/konstatyuc/WHITE\\_BOOK\\_UKR\\_REV.pdf](http://pravo.org.ua/files/konstatyuc/WHITE_BOOK_UKR_REV.pdf)>.

4. "Looking beyond the horizon. Concepts and experience of formulating national visions." *UNDP*. N.p., 2017. Web. 10 Jan. 2017. <[http://www.bank.gov.ua/control /uk/ publish /article?art\\_id=36807&cat\\_id=36798](http://www.bank.gov.ua/control /uk/ publish /article?art_id=36807&cat_id=36798)>.

5. Proc. of The Introduction of strategic planning in Ukraine, National academy of public administration attached to the Office of the President of Ukraine, Kiev. Tertychka, V. ed. Kiev: Centr Doslidgen` Administratyvnoj Reformy NADU, 2004. Print.

6. Mintzberg, G. *Act effectively! Best practice management [Dejstvuj effektivno! Luchshaja praktika menedgmenta]*. Saint Petersburg: Piter, 2011. Print.

7. "About the program "Horizon 2020"." *Poltava National Technical Yuri Kondratyuk University*. N.p., 2017. Web. 10 Jan. 2017. <<http://2020.pntu.edu.ua/about>>.

8. Shynkaruk, L.V., Bevez, I.A. and Baranovska, I.V. (ed.). *The structural transformation of Ukrainian economy: its dynamics, contradictions and influence from economic development [Strukturni trasformacii v ekonomici Ukrainy: dinamika, superechnosti ta vplyv na ekonomichnyj rozvytok]*. Kiev, 2015. Print.

9. Bordean, I. and Raileanu, A. *Strategic Planning in Public Administration*. Bucharest: Research Centre in Public Administration and Public Services, n.d. 2009. Web. 10 Jan. 2017. <<http://www.managementheaven.com/strategic-planning-public-administration>>.

10. "Europe 2020 – Key Documents". *European Commission*. N.p., 2010. Web. 10 Jan. 2017. <[http://ec.europa.eu/europe2020/documents/related-document-type/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/documents/related-document-type/index_en.htm)>.

11. "Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth". *European Commission*. N.p., 2010. Web. 10 Jan. 2017. <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>>.

12. *Global Europe 2050*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012. Print.

*Клочко А. М., д.ю.н., доц., ХНУВС, м. Харків,  
Собина В. О., к.т.н., доц., НУЦЗУ, м. Харків*

*Klochko A., Doctor in Law Sciences, Associate Professor, Vice-Rector,  
Kharkiv National University of Internal Affairs, Kharkiv,  
Sobina V., PhD in Technical Sciences, Associate Professor, Head of the  
Department of Logistics and Technical Support of Rescue Operations, National  
University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv*

## **ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ПОЛІЦІЇ В УКРАЇНІ**

### **PUBLIC CONTROL OF POLICE ACTIVITY IN UKRAINE**

*У статті розглянуто питання правової регламентації громадського контролю за діяльністю Національної поліції України. Особливу увагу приділено питанням механізмів реалізації громадського контролю в сучасних умовах та формах його реалізації.*

**Ключові слова:** *громадський контроль, прозорість та відкритість діяльності поліції, взаємодія поліції з населенням.*

*The article examined the question of legal regulation of public control over the activities of the National Police of Ukraine. Particular attention is paid to the implementation of mechanisms of public control in modern conditions and forms of its implementation.*

**Key words:** *social control, transparency and openness of the police, police interaction with the public.*

**Постановка проблеми.** Органи правопорядку в Україні, перебуваючи у процесі свого реформування, зазнали значних змін, що пов'язані з тим, що наша держава взяла на себе низку міжнародних зобов'язань на шляху до формування демократичного європейського суспільства. Демократизм за своїм змістом передбачає безпосереднє управління державою її народом через представницькі органи. Але, український менталітет та міжнародні стандарти не дозволяють обмежити участь суспільства в управлінні державними справами лише на обрані державні органи. Удосконалення державно-управлінської діяльності неможливе без всебічного та належного аналізу факторів, що впливають на неї. Контроль є одним з інструментальних чинників демократичного державотворення [5], а громадський контроль в той же час виступає дієвим засобом стримування від свавілля посадових осіб різних органів виконавчої влади.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженням поняття та змісту контролю за діяльністю органів державної влади присвячено роботи А.С. Крупника, С.Г. Брателя, С.Ф. Денисюка, Т.В. Наливайка, С.М. Кушніра [6-10] та інші. Поняття та зміст громадського контролю набули достатнього

дослідження, але питання громадського контролю за діяльністю окремих органів державної влади потребують подальшого наукового опрацювання. Зважаючи на це, і громадський контроль за діяльністю Національної поліції України потребує ретельного аналізу та дослідження.

**Постановка завдання.** Метою статі є аналіз правової регламентації здійснення громадського контролю за діяльністю поліції та механізму його реалізації у сучасних умовах.

**Виклад основного матеріалу.** В силу об'єктивних та суб'єктивних причин будь-якій державі властиві зловживання владними повноваженнями і реалізація своїх інтересів на шкоду суспільним. Така негативна тенденція веде до зміни сутності і соціального призначення держави. Для подолання такого явища необхідні заходи для обмеження влади, тобто контроль, що обумовлює необхідність формування і розвитку громадського контролю за діяльністю органів державної влади в цілому, і Національної поліції зокрема.

Сучасність характеризується виникненням нових форм, напрямів і способів здійснення громадського контролю за діяльністю органів державної влади, в тому числі і виконавчої. Такий контроль повсякчас вступає в протиріччя із законодавством, змінюються методи впливу на підконтрольні органи, чисельність контролюючих органів тощо. Це зовсім не означає, що здійснення громадського контролю повинно відбуватися стихійно, без будь-якого правового регулювання. Здійснюючи контроль, громада вступає у відносини з органами влади, порядок діяльності яких чітко регламентований чинним законодавством. Рівень демократизації суспільства та його політична культура безпосередньо впливають на розвиненість механізмів контролю діяльності поліції, а також на контрольованість такої діяльності. Контроль за діяльністю поліції у всіх демократичних державах є невід'ємною рисою громадського життя. Мова йде саме про зовнішній контроль, який сприймається чи не головною умовою, яка гарантує дотримання під час поліцейської професійної діяльності конституційних засад, прав і свобод громадян, законність здійснення такої діяльності.

Для досягнення мети статті, в першу чергу, необхідно визначитися з понятійним апаратом, який використовується. Отож, на думку В.Я. Малиновського, контроль – це процес забезпечення досягнення організацією своєї мети, що складається з установлення критеріїв, визначення фактично досягнутих результатів і запровадження корективів у тому випадку, якщо досягнуті результати суттєво відрізняються від установлених критеріїв [11]. С.Г. Стеценко визначає контроль як організаційно-правовий спосіб забезпечення законності й дисципліни, який характеризується спостереженням і перевіркою правомірності діяльності об'єкта контролю та фактичної відповідності тих чи інших фактичних дій вимогам чинного законодавства з можливістю втручання в оперативно-господарську та виробничу діяльність для усунення виявлених недоліків [12].

Враховуючи наведені визначення, можна дійти висновку, що під контролем варто розуміти процес перевірки, спостереження за дотриманням законності та дисципліни суб'єктом контролю за відповідним об'єктом контролю.

лю, який характеризується можливістю втручання контролюючого органу в діяльність органу, стосовно якого здійснюється контроль. Характерною ознакою контрольної діяльності є можливість впливу на підконтрольний суб'єкт з метою припинення виявлених порушень законності.

Щодо поняття «громадський контроль», то в науковій літературі зустрічається достатньо велика кількість його визначень. Головними його рисами є: здійснення громадськими організаціями та окремими громадянами; він є головною функцією громадянського суспільства; широкий вибір різноманітних форм громадського контролю та ін. Але, аналізуючи ці два наведені поняття, можна знайти одну характерну відмінність. Контроль передбачає можливість впливу на підконтрольного суб'єкта. А громадський контроль дає можливість контролюючому суб'єкту вказати на недоліки підконтрольного, без безпосереднього втручання у процес усунення вказаних недоліків. Чому так відбувається?

Науковці зазначають, що функція контролю характерна для органу, який здійснює безпосереднє управління підконтрольним об'єктом. Громадський контроль є однією з головних ознак громадянського суспільства та демократичної держави в цілому. Народ країни, який виступає в Україні джерелом влади, є головним «владним органом». Тобто, виходячи з цього, можна стверджувати, що народ, тобто громадяни України, має право здійснювати управління державними справами на всіх рівнях безпосередньо або ж через своїх представників. Здійснення контролю через своїх представників є державним контролем, а ось безпосереднє здійснення контролю і є громадським контролем, який зовсім не відповідає тим вимогам громадянського суспільства та міжнародному досвіду в цій сфері.

Головною проблемою цього способу контролю є те, що діяльність представників громади та пересічних громадян не можна назвати контролем у повному розумінні цього слова. Це трапляється тому, що наявність такої ознаки контролю як право втручатися в оперативну діяльність підконтрольного суб'єкта та право притягати винних у порушенні законності представників державних органів до юридичної відповідальності не є реалією нашого життя.

Громадський контроль за діяльністю Національної поліції України вперше, з прийняттям закону України «Про Національну поліцію», отримав чітке законодавче врегулювання. Але чи всі аспекти громадського контролю в його теоретичному розумінні відображені в законі?

Зміст 8 розділу Закону України «Про Національну поліцію» свідчить, що законодавець при розробці проекту закону розумів громадський контроль як можливість отримання звіту про діяльність підрозділу поліції, можливість висунення резолюції недовіри керівнику територіального підрозділу поліції, а також різні форми взаємодії поліції і населення. Отож, окрім того, що в теоретичному аспекті не зовсім зрозумілим залишається питання тлумачення поняття громадського контролю, що і на законодавчому рівні ототожнює поняття контролю та взаємодії з населенням.

Варто зазначити, що зміст цього розділу Закону України «Про

Національну поліцію» також свідчить про те, що такі поняття як громадський моніторинг та громадська експертиза не виокремлюються, а більше ототожнюються. Громадський контроль за діяльністю поліції повинен передбачати комплекс заходів, спрямований на отримання об'єктивної інформації про діяльність органів поліції громадськими організаціями та окремими громадянами. Громадська експертиза являє собою можливість громадян здійснювати оцінку правозастосовних рішень з метою подальшого їх врахування. Громадський моніторинг характеризується лише дослідженням, тобто зібранням, вивченням, накопиченням та аналізом інформації про діяльність підрозділів поліції.

На думку Н.К. Дніпренка, громадський моніторинг та експертиза є формами громадського контролю[13]. Але варто не погодитись з цією позицією повністю. Сукупність та системність дії зазначених форм в поєднанні з можливістю отримати результат у вигляді ефективної протидії порушенням законності і є громадським контролем. Тобто лише за можливості реалізації усіх форм громадського контролю можливо говорити про можливість реалізації самого контролю. Тому, надалі в статті буде розглянуто можливі форми здійснення громадського контролю за діяльністю Національної поліції не тільки рамках змісту Закону України «Про Національну поліцію», а й з огляду на існуючу в Україні чинну нормативно-правову базу.

Ст. 86 Закону України «Про Національну поліцію» визначає, що з метою інформування громадськості про діяльність поліції керівник поліції та керівники територіальних органів поліції раз на рік готують та опубліковують на офіційних веб-порталах органів поліції звіт про діяльність поліції. З огляду на зміст зазначеної статті, варто зазначити, що в даному випадку про здійснення контрольних функцій не йдеться зовсім. Отримання інформації від органів державної влади, органів місцевого самоврядування можливе і відповідно до інших законів України. Такими законами є закони України «Про звернення громадян», «Про доступ до публічної інформації», «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави». Так, в законі України «Про звернення громадян» зазначено, що громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення (стаття 1). У тому ж законі у статті 19 зазначається обов'язок органів державної влади скасовувати або змінювати оскаржувані рішення у випадках, передбачених законодавством України, якщо вони не відповідають закону або іншим нормативним актам, невідкладно вживати заходів до припинення неправомірних дій, виявляти, усувати причини та умови, які сприяли порушенням.

Закон України «Про доступ до публічної інформації» гарантує громадянам отримання інформації за запитом до відповідного органу, розпорядника

Вісник НУЦЗУ. Серія: Державне управління. Вип. 1(6), 2017

інформації. Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» більш конкретно визначає можливість отримання інформації яка не містить державної або службової таємниці з питань правоохоронної діяльності.

Отже, додаткове закріплення в Законі України «Про Національну поліцію» норми стосовно можливості отримання інформації від органів та підрозділів поліції не є важливим. Нагальною є потреба у законодавчій регламентації самого процесу отримання інформаційних звітів від керівництва поліцейських підрозділів. Формальні відповіді на запити та номінальні звіти, які мають місце в сучасному житті жодним чином не відповідають вимогам здійснення громадського контролю за діяльністю поліції.

Об'єктивною інформацією можна назвати тільки ту, яка відображає реальну картину дійсності, незалежно від чиєїсь особистої думки чи оцінки. В поліції до такої інформації можна віднести реальні данні про стан злочинності, кількість розкритих та нерозкритих злочинів, кількість зареєстрованих звернень громадян та кількість офіційно прийнятих рішень стосовно реагування на такі звернення. В країні, де існує демократія та громадське суспільство органи державної влади повинні здійснювати свою діяльність на засадах відкритості та прозорості. Так, ст. 9 закону України «Про Національну поліцію» законодавчо закріпила ці принципи. Але менталітет українського народу такий, що мало хто може відкрито говорити про недоліки в своїй діяльності. Тому більшість звітів та оприлюдненої інформації залишається суб'єктивними.

Стаття 87 Закону України «Про Національну поліцію» встановлює можливість прийняття резолюції недовіри керівникам органів поліції. Така діяльність передбачає можливість представницьких органів територіальних громад, а саме органів місцевого самоврядування, висловлювати незадоволення діяльністю поліції відповідного територіального підрозділу. Але, говорячи про громадський контроль, неодноразово зустрічалася думка, що його суб'єктами можуть бути і пересічні громадяни, і громадські організації.

З огляду на можливий механізм прийняття резолюції недовіри керівнику поліції, діяльність якого, на думку громадськості, не відповідає основним завданням діяльності поліції, варто наголосити, що контрольна діяльність громадськості буде здійснюватися через їх представників в органах місцевого самоврядування, а безпосередній вплив на діяльність поліції відсутній. Такий вплив можливий лише у випадку порушення охоронюваних законом прав громадян представниками правоохоронних органів у судовому порядку.

Використання у 8 розділі Закону України «Про Національну поліцію» термінів «регулярно», «постійно», «систематично» не дає жодних гарантій стосовно своєчасного, повного та об'єктивного інформування населення про діяльність підрозділів поліції. Шляхом подолання зазначеної проблеми має стати більш точне визначення строків та термінів інформування громадськості, і не щороку, як зазначено в ст. 86, а як мінімум щоквартально.

Контроль за діяльністю поліції може здійснюватися у формі залучення представників громадськості до спільного розгляду скарг на дії чи бездіяльність



поліцейських та до перевірки інформації про належне виконання покладених на них обов'язків. Саме ця норма, закріплена у статті 90 Закону України «Про Національну поліцію», повністю відповідає головній ознаці громадського контролю, такої як можливість безпосередньо впливати на діяльність поліції.

Окрім зазначеного вище, існує достатньо розповсюджена форма контролю громадян за діяльністю поліції – оприлюднення інформації про незаконні дії в мережі Інтернет, шляхом завантаження відеоматеріалів з незаконними діями поліцейських. Таку інформацію не можна вважати повністю достовірною, але як ефективний та дієвий метод підвищення довіри населення до діяльності поліції пропонується створення окремого Інтернет-ресурсу, в якому громадяни зможуть завантажувати відеоматеріали з порушенням. Цей ресурс повинен постійного аналізуватися службами моніторингу в підрозділах поліції, і на основі отриманої інформації корегувати методи та способи впливу на працівників підрозділу. Таким чином, громадський контроль за діяльністю поліції з огляду на чинне законодавство можна сформулювати як комплекс заходів, які здійснюються громадськістю (органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, громадянами), що спрямовані на збирання, накопичення, аналіз інформації про діяльність працівників поліції, що, як результат, передбачає можливість та реальний механізм представлення цієї інформації до внутрішньовідомчого контролюючого органу з Національній поліції з метою усунення зазначених недоліків.

**Висновки.** Підсумовуючи викладене вище можна зазначити таке: 1) правова регламентація громадського контролю за діяльністю Національної поліції України потребує подальшої удосконалення; 2) проблемою сучасного законодавства завжди залишається відсутність законодавчо врегульованих механізмів здійснення громадського контролю; 3) налагодження взаємодії з населенням на засадах партнерства можливе не лише за умов її правової регламентації, а за умов реального організаційного оновлення процесів діяльності, які б характеризувалися відкритістю та прозорістю. Як приклад, можна навести політику Міністерства внутрішніх справ Грузії, де вітражі поліцейських будівель зроблені зі скла, що дозволяє напряду здійснювати нагляд громадськістю за дотриманням поліцейськими законності.

#### **Список використаних джерел**

1. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // Урядовий кур'єр від 12.08.2015 – № 146.
2. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР // Голос України від 22.10.1996.
3. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI // Урядовий кур'єр від 15.02.2011 – № 28.
4. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави : Закон України від 19.06.2003 № 975-IV // Урядовий кур'єр від 22.08.2003 – № 156.
5. Їжа М. Громадський контроль в системі публічного управління як ефективний інструмент експертизи державно-управлінських рішень / М. Їжа, О. Радченко // Вісник НУЦЗУ. Серія: Державне управління. Вип. 1(6), 2017

Публічне управління: теорія та практика. – 2012. – Т. 4. – С. 74–79.

6. Крупник А. С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення / А. С. Крупник // Теоретичні та прикладні питання державотворення. – 2007. – №. 1. – С. 96–115.

7. Братель С. Г. Громадський контроль за діяльністю міліції : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук.: спец. 12.00.07 "адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право" / Сергій Григорович Братель –Київ : Київський нац. ун-тет внутрішніх справ, 2007. – 20 с.

8. Денисюк С. Ф. Громадський контроль за правоохоронною діяльністю в Україні: адміністративно-правові засади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук.: спец. 12.00.07 "адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право" / Станіслав Федорович Денисюк – Дніпропетровськ : Дніпропетровський держ. ун-т внутрішніх справ, 2010. – 37 с.

9. Наливайко Т. В. Громадський контроль в Україні як інститут громадянського суспільства: теоретико-правовий аспект : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук.: спец. 12.00.01 "теорія та історія держави і права" / Тетяна Володимирівна Наливайко – Львів : Львів. держ. ун-т внутріш. справ., 2010. – 18 с.

10. Кушнір С. М. Правові засоби громадського контролю в механізмі правового регулювання : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук.: спец. 12.00.01 "теорія та історія держави і права" / Сергій Миколайович Кушнір – Запоріжжя : Запорізький нац. університет. – 2011. – 16 с.

11. Малиновський В. Я. Державне управління / В. Я. Малиновський. – К. : Атіка, 2003. – 573 с.

12. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : навч. посіб. – вид. 2-ге перер. і доп. – К. : Атіка, 2009. – С. 199–200.

13. Дніпренко Н. К. Громадський моніторинг, громадська експертиза та громадський контроль : функціональний аналіз і європейські традиції застосування / Н. К. Дніпренко // Державне управління: теорія і практика. – 2012. – №. 1. – С. 1-8.

#### References

1. "On the National Police [Pro Nacionalnu Policiju]." *Urjadovyj Kurjer* [Kiev] 12 Aug. 2015: n. pag. Print.

2. "On Public Appeals [Pro zvernennja gromadjan]." *Golos Ukrainy* [Kiev] 22 Oct. 1996: n. pag. Print.

3. "On access to public information [Pro dostup do publichnoi informacii]." *Urjadovyj Kurjer* [Kiev] 15 Feb. 2011: n. pag. Print.

4. "On democratic civilian control under the military and law enforcement state agencies [Pro demokratychnyj cyvilnyj kontrol nad Vojennoju organizacijeju i pravooohoronnyj organamy derzhavy]." *Urjadovyj Kurjer* [Kiev] 22 Aug. 2003: n. pag. Print.

5. Izha, M. and Radchenko O. Public control in the system of public administration as an effective instrument of the examination of state-management decisions [Gromadskyj kontrol v systemi publichnogo upravlinnja jak efektyvnyj instrument ekspertyzy derzhavno-upravlinskyh rishen']. *Publichne upravlinnja: teorija ta praktyka* 4 (2012): 74–79. Print.

6. Krupnyk, A.S. Public control: the nature and mechanisms of its implementation [Gromadskyj kontrol: sutnist ta mehanizmy zdijsnennja]. *Teoretychni ta prykladni pytannja derzhavotvorennja* 1 (2007): S. 96–115. Print.

7. Bratel, S.G. "Social control of the activity of militia." Diss. Kyiv National University of Internal Affairs, 2007. Abstract. (2007): 20. Print.

8. Denysjuk, S.F. "The public legal control after law enforcement activity in Ukraine: administrative-law aspects." Diss. Dnipropetrovs'k State University of Internal Affairs, 2010. Abstract. (2010): 37. Print.

9. Naluvaiko, T.V. "Public control in Ukraine as an institute of civil society: a theoretical-legal aspect." Diss. Lviv State University of Internal Affairs, 2010. Abstract. (2010): 18. Print.

10. Kushnir, S.M. "Legal instruments of public control in the mechanism of legal regulation." Diss. Zaporizhzhya National University, 2011. Abstract. (2011): 16. Print.

11. Malynovskyj? V.Ja. *State regulation [Derzhavne upravlinnja]*. Kiev : Atika, 2003. Print.

12. Stecenko, S.G. *Administrative Law of Ukraine [Administratyvne pravo Ukrai'ny]*. Kiev : Atika, 2009. Print.

13. Dniprenko, N.K. [Gromadskyj monitoryng, gromadska ekspertyza ta gromadskyj kontrol: funkcionalnyj analiz i jevropejski tradycii zastosovannja]. *Derzhavne upravlinnja: teoriya i praktyka* 1 (2012): 1-8. Print.

---

---

УДК 35.007.6

*Крюков О. І., д.держ.упр., проф., НУЦЗУ, м. Харків*

*Kryukov O., Doctor in Public Administration, Full Professor, Professor of the Chair of Public Administration in the Sphere of Civil Protection, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv*

## **КОМУНІКАЦІЯ ВЛАДИ І СУСПІЛЬСТВА ЯК ЧИННИК РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИКИ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ**

### **COMMUNICATION BETWEEN AUTHORITIES AND SOCIETY AS FACTOR OF INFORMATION SECURITY POLICY IMPLEMENTATION**

*В статті розглядаються питання комунікативного підходу в державному управлінні. Аналізуються специфічні форми соціальної комунікації між суб'єктами і об'єктами політико-управлінської діяльності. Підкреслюється, що комунікативні підсистеми соціуму являють собою відносини між владними структурами і суспільством. Розглядаються об'єкти національної безпеки в інформаційній сфері.*

**Ключові слова:** *комунікативний підхід, політико-управлінська діяльність, національна та інформаційна безпека.*

*The paper addresses a communicative approach to public administration. Specific forms of social communication between subjects and objects of political and administrative activity are analyzed. It is emphasized that communication subsystems of the society are the authority-society relations. Objects of the national security in the information sphere are considered.*

**Keywords:** *communicative approach, political and administrative activity, national and information security.*

**Постановка проблеми.** Інформаційна безпека суспільства в цілому та його структурних частин – досить актуальна проблема. Це пов'язано з тим, що питання інформації та особливо соціальної інформації в даний час набули особливого значення. Враховуючи сучасний етап інформатизації суспільства, гасло американських менеджерів, висунутий ще в 70-х роках, "хто володіє інформацією, той володіє світом" стає надзвичайно актуальним.

Сучасний етап розвитку суспільства характеризується зростаючою роллю інформаційної сфери, що є важливим чинником суспільного життя, багато в чому визначає перспективи успішного здійснення соціально-політичних та політико-управлінських перетворень українського суспільства. Це обумовлено такими основними обставинами: - інтенсивний розвиток інформаційної інфраструктури і, насамперед, інформаційно-телекомунікаційних систем, засобів і систем зв'язку, інтеграція у світовий інформаційний простір, а також інформатизація практично всіх сторін суспільного життя, діяльності органів державної влади і управління, які істотно посилили залежність ефективного функціонування суспільства та держави від стану інформаційної сфери; - індустрія інформатизації, телекомунікації та зв'язку.

У змістовному плані інформаційна безпека є складовою частиною національної безпеки. В структурі національної безпеки інформаційна безпека займає особливе місце. Це обумовлено тим, що всі види безпеки не можуть бути реалізовані без інформаційного забезпечення. Цінність інформації може бути позитивною або негативною. Це пояснюється тим, що інформація – універсальний інструмент прогресу людства, глобальний і найбільш дефіцитний ресурс розвитку сучасного суспільства, одна з основних загальнолюдських і національно-державних цінностей. Саме інформаційні ресурси і процеси є першопричиною багатьох соціальних катаклізмів. Стало очевидним, що порушення інформаційних законів світобудови може виявитися фатальним для існування самого людства.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Загальні питання, що стосуються генезису інформаційного суспільства, аналізуються у працях Ж. Гоне, Т. Вороніної, У. Дайзарда, Р. Дарендорфа, В. Іноземцева, М. Кастельса, О. Лактіонова, К. Поппера та ін.

Проблеми комунікації в управлінні досліджують окремі українські науковці: В. Дзюндзюк, О. Крюков, О. Крутій, В. Мартиненко, О. Радченко, А. Серенок та ін. Питання державного регулювання телекомунікацій та їх використання в діяльності органів влади розглядаються у працях таких фахівців, як А. Голобуцький, Г. Головка, С. Зуєв, Н. Корніловська, Ю. Машкаров, О. Мельник, О. Мостовенко, В. Стеклов, С. Татарчук, П. Шпиґа, А. Яковець та ін. Проте зазначені та інші наукові праці здебільшого присвячені або суто теоретичним проблемам, що стосуються розвитку інформаційного суспільства, нормативно-правовому регулюванню інформаційної сфери з боку держави чи виключно технічним аспектам впровадження інформаційних технологій. У той же час, залишається недостатньо розробленою проблема здійснення інформаційної безпеки держави в умовах становлення інформаційного суспільства з урахуван-

ням необхідності переходу до сучасних принципів управління, що й актуалізує тему дослідження, визначає його мету та завдання.

**Постановка завдання.** Метою статі є теоретичне обґрунтування необхідності комунікативної взаємодії громадян та влади як чинника інформаційної безпеки держави. заходів щодо вдосконалення державного управління інформаційною безпекою в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Сучасна інформаційна революція у світі диктує нову інформаційну парадигму у вивченні політичних явищ. Під впливом інформаційних технологій змінюються і політичні інститути, політичні відносини, форми політичного впливу на суспільство і суспільну свідомість, а також способи досягнення політичних реалій. Наслідок цих змін управління інформаційними потоками та інформаційними технологіями стає головним важелем політичної влади, а майстерне управління політичною інформацією визначає успіх майбутнього політичного розвитку.

У межах комунікативного підходу державне управління інтерпретується не тільки і не стільки як обмежена в часі і просторі деяка субстанція впливу, підпорядкування, сили або відносини. Скоріше, це особливий різновид соціальної взаємодії політичних суб'єктів, специфічна форма соціальної комунікації між суб'єктами і об'єктами політико-управлінської діяльності щодо отримання, зберігання, відтворення і трансформації політичної інформації з метою вироблення адекватних чи неадекватних політичних цінностей.

У межах даного напрямку досліджень природи політичної влади, перш за все, слід виділити онтологічну концепцію Х. Арендт. На її думку, розуміння комунікативності соціальної реальності та її політичної сфери можливе лише в межах онтологічно-інституціонального підходу, оскільки тільки такий підхід у стані торкнутися основної, сутнісної сторони світу політичної влади [1, с. 254]. Саме до таких інституційних структур належить державне управління. Державне управління взагалі є «інституціоналізація впливу та ціннісної системи», а політична влада — це і складний чинник детермінації соціальних подій, і форма політичної інституціоналізації, в яку входять легітимація і керівництво.

Згідно з Т. Парсонсом, політична влада – це здатність конструювати рішення, засновані на колективності, а також спосіб соціальної дії індивідів, який обов'язково обумовлюється наявністю публічного інтересу. Тільки в цьому разі про владу можна говорити як про гранично загальний політичний інститут [2, с. 322].

Теоретичними джерелами розробки інформаційно-комунікативних аспектів діяльності владних структур, безсумнівно, є також концептуальні уявлення Н. Лумана про комунікативну природу влади і влади як засобу комунікації [3, с. 57], Ю. Хабермаса про роль комунікативної компетентності, про розвиток комунікативного розуму [4, с. 228].

Серед робіт присвячених цим проблемам можна виділити публікації А. Панаріна які засновані на теорії соціального психоаналізу, на взаємодії свідомого, підсвідомого і несвідомого при впливі на них сенсорної і субсенсорної інформації; враховуючи закон «ментальної ідентичності» в інформаційній політиці, у них обґрунтовується єдність економічних, політичних, духовних, творчих та соціо-

комунікативних критеріїв в оцінці інформаційного менеджменту [5, с. 114].

Комунікативна підсистема політичної системи суспільства – це сукупність відносин і форм взаємодії, що складаються між класами, соціальними групами, націями, індивідами з приводу їх участі у здійсненні влади, виробленні та проведенні політики.

Узагалі, політичні відносини є результатом численних і різноманітних зв'язків суб'єктів політики у процесі політичної діяльності. Вступати в них людей і політичні інститути спонукають їх власні політичні інтереси та потреби.

Виділяють первинні і вторинні (похідні) політичні відносини. До перших належать різні форми взаємодії між соціальними групами (класами, націями, станами та ін), а також всередині них, до других – відносини між державами, партіями, іншими політичними інститутами, відбивають у своїй діяльності інтереси певних соціальних груп або всього суспільства.

Особливий аспект комунікативної підсистеми соціуму являють собою відносини між владними структурами і суспільством. Останнім часом цей аспект все частіше стає предметом наукових досліджень.

Слід урахувати особливу значимість того факту, що об'єктом національної безпеки в інформаційній сфері виступають інформаційні права і свободи громадян, а також те, що безпека являє собою явище суспільно-політичне. Виходячи з цього, стає очевидним, що в умовах прихильності демократичним принципам ключовим моментом забезпечення безпеки суспільства має стати опора саме на цінності і пріоритети громадянського суспільства, на основі співробітництва та ідеї взаємовигідного партнерства. Тобто актуальним є проблема якісних змін у діяльності державних органів влади і управління, перетворення системи управління з урахуванням вироблення механізму узгодження інтересів керованих і керуючих, які повинні отримати підставу в законодавстві, в суспільній свідомості та політичній культурі державних службовців, політиків і громадян.

Сьогодні вельми актуальна проблематика, пов'язана з вивченням потенціалу і місця інформаційно-комунікативних технологій (ІКТ) у системі державного управління та політики в цілому. Ці проблеми стали об'єктом уваги дослідників ще в 60-х роках ХХ ст., але реальні можливості по втіленню існуючих концепцій у життя з'явилися тільки на початку 1990-х років. Завдяки науково-технічному прогресу з'явилися нові технології обробки, передачі і зберігання інформації, засоби електронної політичної комунікації, причому темпи їх впровадження у політичну сферу життєдіяльності суспільства останнім часом різко зростають. Вони застосовуються в процесі прийняття політико-управлінських рішень, як інструмент впливу громадянського суспільства та оптимізації владних відносин. Все це сприяє перетворенню інформаційно-комунікаційних технологій у важливий фактор політичного процесу. Затребуваність вивчення політичних аспектів використання ІКТ в системі державного управління, обумовлюється їх значним потенціалом у вирішенні управлінських проблем і перспективністю інформатизації суспільства.

Одним з результатів широкого використання ІКТ у здійсненні діяльності владних структур повинна стати реалізація концепції «електронного уряду».

Важливість створення електронного уряду в ході формування в Україні інформаційного суспільства не раз відзначалася президентом та іншими керівниками на всіх рівнях державної влади та управління.

Широке використання ІКТ в системі державної влади є сьогодні актуальним завданням. Насамперед, це визначається необхідністю оптимізації державного управління на всіх рівнях влади, забезпечення її прозорості та доступності для громадян, результативної взаємодії з інститутами громадянського суспільства. За допомогою ІКТ громадяни отримують реальний шанс брати участь у діалозі з владою, впливати на прийняття рішень і висувати власні ініціативи, отримувати детальну інформацію про роботу державних структур і здійснювати контроль за їх діяльністю тощо.

Застосування нових інформаційно-комунікаційних технологій у державному секторі поки здійснюється в значній мірі в інтересах забезпечення діяльності самих державних структур (побудова інформаційних систем, баз даних, локальних і корпоративних мереж, впровадження електронного документообігу тощо). Так, сьогодні багато як державні, так і бізнес структури створюють потужні інформаційні системи – ситуаційні центри, інформаційно-аналітичні центри тощо. Їх поява часто носить несистемний характер, а де-то й просто є віянням моди. Часто не визначено цілі, завдання, механізми і архітектура системи управління, в інтересах якої вони повинні працювати.

У питаннях міжвідомчої взаємодії, як правило, відсутні взаємопов'язані інформаційні завдання та технології підтримки прийняття рішень, що не дозволяють об'єднати такі інформаційні системи в єдину мережу. Такі ж проблеми мають місце і на регіональному рівні – управлінські рішення приймаються в обхід створених інформаційних систем, що стоять адміністративно і організаційно-технологічно осібно в стороні, на основі наявної, але не завжди повної інформації, відтак, взаємодія втрачає повноту і оперативність.

У розвинених країнах уже понад 15 років ведуться роботи щодо створення електронних урядів, що будуються на принципах відкритості, «одного вікна» і зворотного зв'язку. Так, свої національні програми переходу до інформаційного суспільства розробили і реалізують Великобританія – «UK online», США – «Національна інформаційна інфраструктура», Франція – «Government Action Program for Information Society» та інші країни, а також Євросоюз – «eEurope». Розвиток цих програм знаходить своє відображення у законодавчих актах цих країн. За право брати участь у створенні електронних урядів в різних країнах сьогодні «б'ються» найбільші світові виробники інформаційно-комунікаційних технологій Microsoft, IBM, Hewlett – Packard, Cisco Systems тощо.

Лідерство в формуванні національного інформаційного суспільства належить США. Влада цієї країни виділяє величезні фінансові кошти на розвиток інформаційно-комунікаційних технологій, тому що бачить у них потужний стимул для своєї економіки. Головний урядовий портал США – FirstGov – об'єднує в собі близько 30 млн урядових Web-сторінок з метою забезпечення більш ефективного пошуку необхідної інформації і надання державних послуг громадянам країни. Вже сьогодні близько 20% всіх податків і штрафів в Америці збирається через Інтернет.

Як показує українська практика створення «електронного уряду», наразі спостерігається значне викривлення у бік надання інформаційних послуг (довідкова інформація, стрічки новин тощо), менше уваги приділяється механізмам активного спілкування з громадянами та надання їм затребуваних інтерактивних послуг. Створені в «Internet» офіційні сайти органів державної влади часто мають недостатнє інформаційне наповнення. Фахівці, що проводили дослідження, як і раніше пред'являють претензії до якості сайтів і вважають, що більшість з них не відповідає: 1) нормам законодавства, що регулюють доступ до інформації про діяльність державних органів; 2) загальноприйнятим технічним вимогам, що пред'являються до змісту сайтів; 3) потребам фізичних і юридичних осіб до інформації державних інформаційних ресурсів. Усе це говорить про те, що існує реальна потреба в науковому вивченні можливостей та напрямів використання інформаційно-комунікаційних технологій у системі держуправління.

**Висновки.** Узагальнюючи думки експертів, сформулюємо основні причини низького рівня реалізації можливостей інформаційно-комунікаційних технологій як в регіонах, так і в країні в цілому.

1. Відсутня єдина інфраструктура зв'язку та інформації державних органів влади, яка б була побудована на єдиних стандартах і платформах, що ускладнює процес своєчасного впровадження сучасних технологій.

2. Спостерігається істотне відставання України від провідних країн у розвитку інформаційно-комунікаційної інфраструктури, виробництва інформаційних і комунікаційних засобів, продуктів і послуг.

3. Має місце недостатність державних ресурсів для розвитку інформаційно-комунікаційної інфраструктури.

4. Існує обмеження попиту на сучасні послуги зв'язку, в тому числі послуги мережі Інтернет значною частиною населення з низьким рівнем життя. Особливо це стосується сіл, селищ і невеликих міст.

5. Констатується неготовність більшої частини населення до умов життя в інформаційному суспільстві.

У цих умовах передчасно говорити про використання будь-якої ефективної технології зворотнього зв'язку. Для просування вперед у напрямку підвищення ефективності інформаційно-комунікативної діяльності системи державного управління необхідний ряд заходів, серед яких мають бути:

– розробка положення про типову структуру інформаційної системи органів державної влади різних рівнів, в якій визначався б перелік обов'язкових інформаційних підсистем (наприклад, електронний документообіг, електронний цифровий підпис, захист інформації, електронна комерція, електронний архів, доступ до Інтернету тощо);

– перелік обов'язкових інформаційних ресурсів (формується, що надаються, доступних тощо).

Наявність такого положення дозволить виробити критерії об'єктивної оцінки рівня інформатизації органів влади на регіональному і державному рівнях, а результати цієї оцінки – заходи щодо усунення інформаційної нерівності між регіонами, відповідно розподіляючи обсяги фінансування інформатизації.



### Список використаних джерел

1. Арендт Х. Жизнь ума. Перевод с англ. А. Говорунова. – СПб. : Наука, 2013. – 517 с.
2. Парсонс Т. О структуре социального действия / Т. Парсонс. – М. : Академический проект, 2000.— 880 с.
3. Луман Н. Л. Общество как социальная система. Пер. с нем. / А. Антоновский. М: Издательство "Логос". 2004. –232 с.
4. Хабермас Ю. Моральное сознание и коммуникативное действие / Пер. с нем. под ред. Д. В. Скляднева, послесл. Б. В. Маркова. – СПб. : Наука, 2000. – 380 с.
5. Панарин А. С. Искушение глобализмом. – Эксмо-Пресс, 2002. – 416 с.
6. Brown R. The Global Information Infrastructure : Agenda for Cooperation / R. Brown, L. Irving, A. Prfbhakar, S. Katzen. – 1995. – 680 p.

### References

1. Arendt, X. *The life of the mind [Gizn` uma]*. Saint Peterburg: Nauka, 2013. Print.
2. Parsons, T. *On the structure of social action [O strukrure social`nogo dejstvija]*. Moscow: Akademicheskij proekt, 2000. Print.
3. Luman, N.L. *The society as a social system [Obshchestvo kak social`naja sistema]*. Moscow: Logos, 2004. Print.
4. Habermas, Y. *The moral consciousness and communicative action [Moral`noe soznanie i kommunikativnoe dejstvie]*. Saint Peterburg: Nauka, 2000. Print.
5. Panarin, A.S. The temptation of globalism [Iskushenie globalizmom]. Moscow: Eksmo-Press, 2002. Print.
6. Brown, R., Irving, L., Prfbhakar, A. and Katzen S. *The Global Information Infrastructure : Agenda for Cooperation*, 1995. Print.

---

УДК 351.82:332.12

*Майстро С. В., д.держ.упр., проф., НУЦЗУ, м. Харків*

*Maystro S., Doctor in Public Administration, Full Pprofessor, Head of the Chair of Public Administration in the Sphere of Civil Protection, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv*

## РОЗВИТОК КОНКУРЕНТНОГО СЕРЕДОВИЩА В УКРАЇНІ ТА РЕЗУЛЬТАТИВНІСТЬ ДЕРЖАВНОЇ АНТИМОНОПОЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

## THE DEVELOPMENT OF A COMPETITIVE ENVIRONMENT IN UKRAINE AND EFFECTIVENESS OF PUBLIC ANTITRUST POLICY

*Досліджено нормативно-правові засади державної антимонопольної політики в Україні. Розглянуто особливості та тенденції розвитку конкурентного середовища в країні. Підведено загальні підсумки діяльності Антимонопольного комітету. Запропоновано напрямки удосконалення державної антимонопольної політики в Україні.*

**Ключові слова:** конкурентне середовище, державна антимонопольна політика  
Вісник НУЦЗУ. Серія: Державне управління. Вип. 1(6), 2017

*Investigated legal antitrust principles of state policy in Ukraine. The features and trends in the competitive environment in the country. Summed overall results of the Antimonopoly Committee. Directions improve the state antimonopoly policy in Ukraine.*

**Keywords:** *competitive environment, national competition policy, the Antimonopoly Committee of Ukraine, the socio-economic development.*

**Постановка проблеми.** Сучасний розвиток світової економіки, в тому числі економіки України, характеризуються наявністю монополізованих секторів, що призводить до неефективного розподілу та перерозподілу ресурсів. Монополія є проблемою, яка призводить до штучного підвищення цін на продукцію, яка виробляється, спотворення цінових сигналів, які отримує ринок, сприяє формуванню неефективної структури економіки. Це вимагає від держави активного втручання, а також формування та реалізації відповідної державної антимонопольної політики.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання особливостей формування та реалізації державної антимонопольної політики в Україні досліджували багато науковців, зокрема: Амосов О.Ю., Борисенко З.М., Латинін М.А., Сиченко В.В. та інші [1; 3; 9]. Однак залишаються недостатньо дослідженими питання напрямків удосконалення державної антимонопольної політики, питання специфіки функціонування підприємств-монополістів у різних сферах господарської діяльності.

**Постановка завдання.** Метою статті є визначення особливостей формування державної антимонопольної політики як необхідної передумови забезпечення сталого соціально-економічного розвитку України.

**Виклад основного матеріалу.** Конституція України встановлює принцип державного захисту добросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності (стаття 42) [8]. Тому на запобігання монополійній діяльності, на її обмеження та припинення повинна бути спрямована конкурентна (антимонопольна) політика держави.

Конкурентна політика держави – це комплекс цілеспрямованих державних заходів, направлених на створення і захист конкурентного середовища, здійснення профілактики та безпосереднє припинення порушень конкурентного законодавства, сприяння розвитку добросовісної конкуренції на товарних ринках [1].

Останні роки соціально-економічного розвитку України характеризуються впливом різних чинників на умови розвитку конкурентного середовища: військові дії на території країни, втрата ряду економічно важливих регіонів, знецінення національної валюти, скорочення споживчого попиту. Крім того, на розвиткові товарних ринків в Україні негативно позначилася загальносвітова тенденція до уповільнення темпів економічного зростання, пов'язана з невирішеністю проблеми усунення економічних диспропорцій, що спричинили світову фінансово-економічну кризу 2008 – 2009 рр.

Як наслідок, в 2015 р. в Україні на ринках з конкурентною структурою

реалізувалося 42,7 % загального обсягу продукції в Україні; на ринках з ознаками колективного домінування або олігопольних ринках (на яких частка 5 трьох найбільших суб'єктів господарювання перевищувала 50 %) – 16,7 %. На ринки з ознаками одноосібного домінування (на яких частка найбільшого суб'єкта господарювання становила понад 35 %) припадало 30,8 % загального обсягу реалізації продукції, 9,8 % загального обсягу товарів, робіт і послуг реалізувалося на монополізованих ринках (на яких частка найбільшого суб'єкта господарювання становила понад 90 %).

Аналіз тенденцій зміни структурних передумов конкуренції, починаючи з 2001 р., свідчить, що з початку розгортання світової економічної кризи 2008 року має місце тенденція до скорочення рівня конкуренції в економіці України (рис. 1).

При цьому, якщо протягом 2010 – 2011 рр. скорочення частки конкурентних ринків відбувалося за рахунок розширення олігопольних ринків, на яких конкуренція за певних умов можлива, то з 2012 р. відбувається поступове зростання часток ринків з ознаками індивідуального домінування чи монополізованих ринків, на яких конкуренція практично виключається.

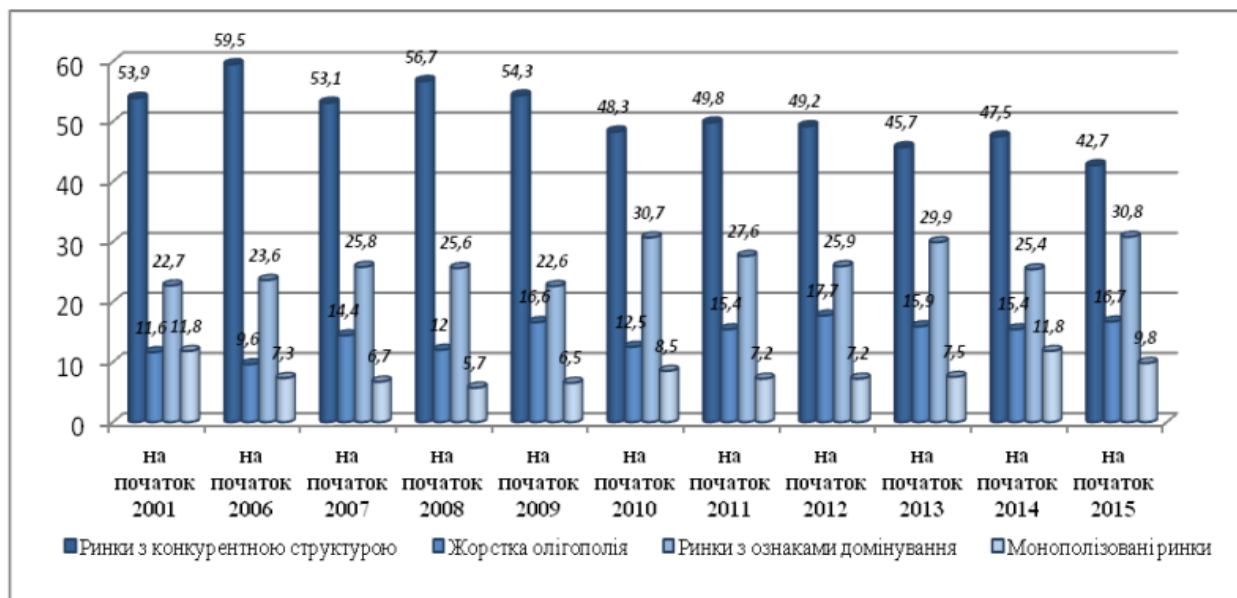


Рис. 1. Динаміка структурних передумов конкуренції в Україні у 2001 – 2015 рр. (частки ринків з різними структурними передумовами конкуренції у загальному обсязі реалізації продукції), % [7]

Структурні передумови конкуренції у різних галузях національної економіки демонструють суттєві відмінності (рис. 2).

Традиційно висококонкурентними є ринки сільського господарства, металургійної продукції, операцій з нерухомим майном. Досить сприятливими все ще залишаються структурні передумови конкуренції у сфері торгівлі (частка ринків з конкурентною структурою у 66,5 % утричі перевищує частку монополізованих ринків). Разом із тим, 2014 р. відзначився суттєвим скороченням (на 5,8 %) конкурентного сектору у цій сфері, переважно в оптовій торгівлі.

Основою конкурентної політики держави є антимонопольне законодавство.

во, представлене Законами України «Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності» (1992 р.), «Про Антимонопольний комітет України» (1993 р.), «Про захист від недобросовісної конкуренції» (1996 р.) та іншими законодавчими актами [2; 4; 5; 6]. Відповідно до статті 1 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» Антимонопольний комітет України є державним органом із спеціальним статусом, метою діяльності якого є забезпечення державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності та у сфері державних закупівель.

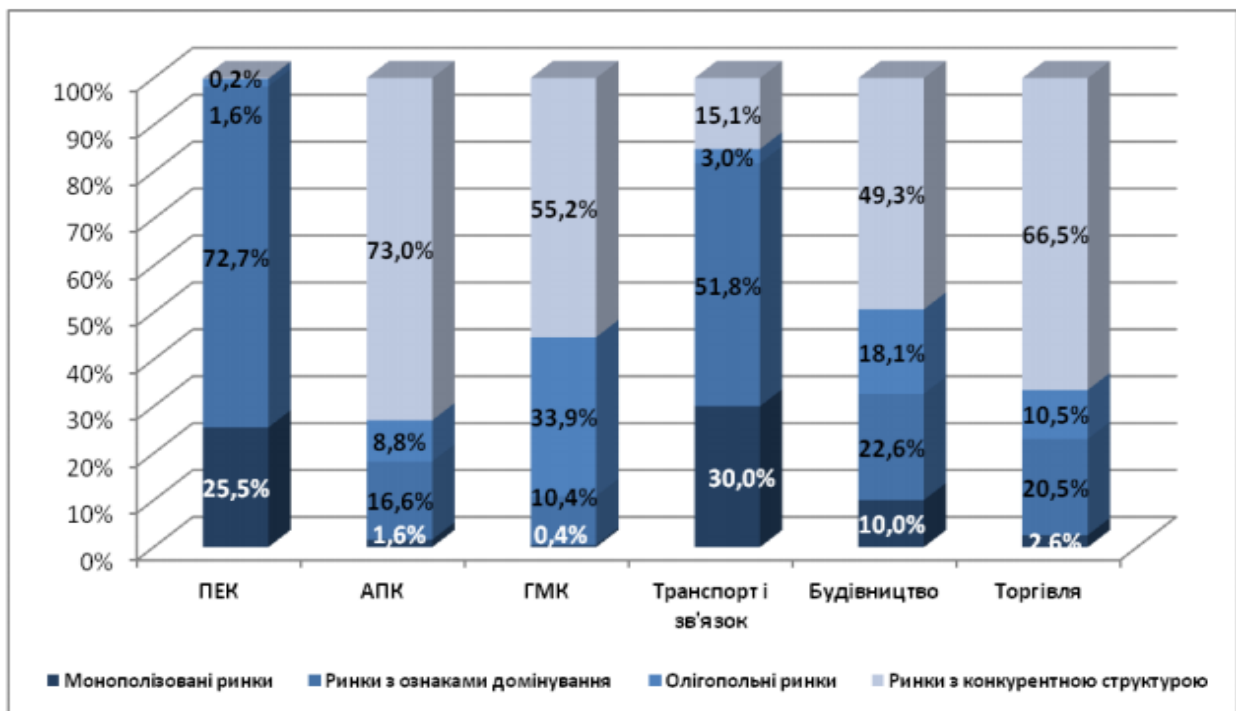


Рис. 2. Частки ринків з різними структурними передумовами конкуренції по секторах економіки України в 2015 р., % [7]

Основним завданням Антимонопольного комітету України згідно зі статтею 3 зазначеного Закону є участь у формуванні та реалізації конкурентної політики в частині: 1) здійснення державного контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції на засадах рівності суб'єктів господарювання перед законом та пріоритету прав споживачів, запобігання, виявлення і припинення порушень законодавства про захист економічної конкуренції; 2) контролю за концентрацією, узгодженими діями суб'єктів господарювання та дотриманням вимог законодавства про захист економічної конкуренції під час регулювання цін (тарифів) на товари, що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій; 3) сприяння розвитку добросовісної конкуренції; 4) методичного забезпечення застосування законодавства про захист економічної конкуренції [4].

Також відповідно до Закону України «Про здійснення державних закупівель» Антимонопольний комітет України є органом оскарження у сфері державних

закупівель. Згідно із Законом України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» уповноваженим органом з питань державної допомоги є Антимонопольний комітет України. Діяльність Комітету у звітному році спрямовувалася на виконання Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», положень Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом.

У 2015 р. в Антимонопольному комітеті України розглянуто 5048 заяв та звернень з приводу порушень законодавства про захист економічної конкуренції, що на 11,6 % більше, ніж у 2014 р. [7].

За результатами вжитих Антимонопольним комітетом України заходів усього припинено 4523 порушення законодавства про захист економічної конкуренції. З них 2169 порушень – у вигляді зловживань монополієм (домінуючим) становищем, 524 – антиконкурентних узгоджених дій суб'єктів господарювання, 917 – антиконкурентних дій державних органів, 432 – недобросовісної конкуренції. Із загальної кількості припинених порушень: 2215 (49 %) припинено шляхом прийняття рішень про застосування передбаченої законом відповідальності; 2308 (51 %) – шляхом надання рекомендацій органами Антимонопольного комітету.

Найбільшу кількість порушень законодавства про захист економічної конкуренції було виявлено на ринках житлово-комунального господарства (22,64 % всіх порушень), агропромислового комплексу (14,28 %), паливно-енергетичного комплексу (10,63 %), охорони здоров'я (8,34 %), транспорту (7,98 %), адміністративних послуг (7,98 %), збору, послуг землевпорядкування та послуг оренди нерухомого майна (3,96 %), збір, вивезення, перероблення та захоронення побутових відходів (3,12 %). На інші ринки припадає 21,07 % порушень 19 законодавства про захист економічної конкуренції, стосовно яких у 2015 р. було рішення Антимонопольного комітету України [7].

Антимонопольний комітет України, забезпечуючи захист економічної конкуренції на ринках України, приділяв увагу насамперед тим ринкам, які мають найбільший вплив на добробут громадян України.

Відповідно діяльність Комітету з виявлення та припинення порушень законодавства про захист економічної конкуренції у 2015 р. зосереджувалася на таких напрямках:

– припинення зловживань монополієм (домінуючим) становищем на ринках: житлово-комунального господарства (19 % усіх припинених порушень); паливно-енергетичного комплексу (8,3 % всіх припинених порушень); агропромислового комплексу (5 % усіх припинених порушень); охорони здоров'я та лікарських засобів (4,4 % всіх припинених порушень);

– припинення антиконкурентних узгоджених дій суб'єктів господарювання під час проведення конкурсних процедур закупівель (8,6 % всіх припинених порушень);

– припинення антиконкурентних дій державних органів у сфері надання адміністративних послуг (7,9 % всіх припинених порушень);

– припинення недобросовісної конкуренції на ринках агропромислового комплексу (3,7 % всіх припинених порушень);

Протягом 2015 р. на порушників законодавства про захист економічної конкуренції було накладено штрафів у загальному розмірі понад 339,0 млн. грн., що більше ніж у 3,4 рази перевищує відповідний показник 2014 р.

Із загального розміру штрафних санкцій, застосованих у 2015 р., більш ніж 236,0 млн. грн. накладено за порушення у вигляді антиконкурентних узгоджених дій суб'єктів господарювання, понад 76,2 млн. грн. – за порушення у вигляді зловживань монопольним (домінуючим) становищем, більш ніж 17,2 млн. грн. – за порушення у вигляді недобросовісної конкуренції та понад 9,5 млн. грн. – за порушення інших видів.

Порушниками законодавства про захист економічної конкуренції сплачено до державного бюджету України понад 30,5 млн. грн. штрафів та пені. З метою забезпечення своєчасної сплати штрафів, накладених на порушників законодавства про захист економічної конкуренції, та з інших передбачених законодавством питань органи Антимонопольного комітету України протягом 2015 р. у 542 випадках зверталися до суду з позовами відповідно до статті 25 Закону України «Про Антимонопольний комітет України». Судами протягом року задоволено 409 позовів органів Антимонопольного комітету України (75,5 % поданих), остаточно відмовлено в задоволенні лише щодо 4 таких позовів (0,7 % загальної кількості) [7].

Протягом 2015 р. в судах оскаржено 257 рішень Антимонопольного комітету України у справах про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, що становить 14,3 % прийнятих протягом року рішень. Визнано недійсними повністю або частково 23 рішення, що становить 1,3 % загальної кількості рішень органів АМКУ про визнання вчинення порушень законодавства про захист економічної конкуренції.

Розмір попереджених унаслідок вжиття Антимонопольним комітетом України заходів із припинення порушень законодавства про захист економічної конкуренції неправомірних втрат і витрат юридичних і фізичних осіб у 2015 р. становив майже 929,2 млн. грн., що майже у 1,2 разу більше, ніж у 2014 р. (753,5 млн. грн.). Крім того, обсяг ринків, на яких завдяки заходам Антимонопольним комітетом України поновлено умови добросовісної конкуренції, становив у 2015 р. майже 1,6 млрд. грн. (у 2014 р. – 1,3 млрд. грн.) [7].

На наш погляд, паралельно з запровадженням кримінальної відповідальності за порушення антимонопольного законодавства, АМКУ доцільно запровадити відкриту систему розрахунку адміністративних штрафів і доводити процедуру стягнення штрафів до логічного завершення (невідворотність покарання).

Крім того, діяльність Антимонопольного комітету має бути спрямована на розширення та поглиблення співпраці України з відомствами інших держав та міжнародними організаціями у сфері захисту економічної конкуренції. АМКУ має брати активну участь у роботі міжнародних робочих органів з питань конкуренції Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) і Конференції ООН з питань торгівлі та розвитку (ЮНКТАД) з метою вивчення передового міжнародного досвіду та адаптації його до існуючих українських реалій.

На наш погляд, зміст державної антимонопольної політики в Україні має полягати в застосуванні принципу контролю за зловживаннями, на економічній

поведінці окремих суб'єктів господарювання. При цьому доцільно використовувати правило розумного підходу, яке проголошує незаконною не будь-яку монополію, а лише ту, діяльність якої несе для суспільства негативні наслідки. Такий підхід вимагає постійного моніторингу стану конкуренції на різних ринках і використання, у разі потреби, коректуючих, регулюючих і заборонних заходів адміністративного та карного характеру.

**Висновки.** Таким чином, послідовна і прозора державна антимонопольна політика щодо захисту конкуренції і обмеження монополізації в усіх сферах суспільного життя – обов'язкова, невід'ємна складова соціально-економічного розвитку України, яка повинна ефективно реалізовуватись відповідними органами державного управління для забезпечення цілісної системи розподілу і перерозподілу наявних ресурсів та сприяти зростанню добробуту суспільства, що й буде предметом подальших наукових досліджень.

### Список використаних джерел

1. Амосов О. Ю. Конкурентна політика : підруч. / О.Ю. Амосов, М.А. Латинін. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2008. – 236 с.
2. Антимонопольне законодавство України // Бюл. законодавства і юрид. практики України. – 2001. – № 1. – 416 с.
3. Борисенко З. М. Основи конкурентної політики : підруч. / З.М. Борисенко. – К. : Таксон, 2004. – 704 с.
4. Закон України "Про Антимонопольний комітет України" № 3659-ХІІ від 26 листопада 1993 р. // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1993. – № 50. – С. 473.
5. Закон України "Про захист від недобросовісної конкуренції" № 236/96-ВР від 7 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради (ВВР), 1996, № 36. С.164.
6. Закон України "Про захист економічної конкуренції" № 2210-ІІІ від 11 січня 2001 р. // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2001, № 12, ст. 64.
7. Звіт Антимонопольного комітету України за 2015 рік. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://komekpol.rada.gov.ua/komekpol/doccatalog/document;jsessionid=0846F7A43F968CB8E5AE0A9AC06D96CB?id=50162>.
8. Конституція України // ВВР України. – 1996. – № 30. – С. 381 – 418.
9. Сыченко В. Направления и особенности антимонопольной политики в Украине / В. Сыченко // Придніпровський науковий вісник. – 1998. – № 68 (135). – С. 7–12.

### References

1. Amosov, O. Yu. *The competition policy [Konkurentna politika]*. Kharkiv: Magistr, 2008. Print.
2. Competition legislation of Ukraine [Antimonopol`noe zakonodavstvo Ukrainy]. *Buleten` zakonodavstva i yuridichnoj praktiki* 1 (2001). Print.
3. Borisenko, Z.M. *The principles of competition policy [Osnovy konkurentnoj politiki]*. Kiev: Takson, 2004. Print.
4. "On Antimonopoly Committee of Ukraine [Pro Antiminopol`nyj komitet Ukrainy]." *Vidomosti Verhovnoj Rady Ukrainy* [Kiev] 50 (1993): n. pag. Print.
5. "On protection from unfair competition [Pro zahyst vid nedobrosovisnoj konkurencii]." *Vidomosti Verhovnoj Rady Ukrainy* [Kiev] 36 (1996): n. pag. Print.
6. "On Protection of economic competition [Pro zahyst ekonomichnoj konkurencii]." *Vidomosti Verhovnoj Rady Ukrainy* [Kiev] 12 (2001): n. pag. Print.

7. "Report Antimonopoly Committee of Ukraine for 2015." *Antimonopoly Committee of Ukraine*. N.p., 2015. Web. 25 Mar. 2017. <<http://komekpol.rada.gov.ua/komekpol/doccatalog/document;jsessionid=0846F7A43F968CB8E5AE0A9AC06D96CB?id=50162>>.

8. The Constitution of Ukraine, 254к/96-ВР Official Web-site of Verkhovna Rada of Ukraine (28.06.1996). Print.

9. Sychenko, V. The directions and features of the antimonopoly policy in Ukraine [Направленія і особенності антимонопольної політики в Україні]. *Прудніпровський науковий вісник* 68(135) (1998): 7-12. Print.

---

---

**УДК 351: 378**

*Полторак С. Т., к.пед.н., проф., МО України, м. Київ*

*Poltorak S., PhD in Pedagogical Sciences, Full Professor, Ministry of Defence of Ukraine, Kyiv*

## **ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ НАД ВІЙСЬКОВО-ПРОМИСЛОВИМ КОМПЛЕКСОМ: ІНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ ФУНКЦІОНУВАННЯ**

### **CIVIL CONTROL OF MILITARY-INDUSTRIAL COMPLEX: INSTITUTIONAL ASPECTS OF FUNCTIONING**

*У статті досліджена сутність громадського контролю над військово-промисловим комплексом з позиції функціональності, зокрема визначена його роль у формуванні і реалізації державної політики у сфері безпеки й оборони. Доведено, що на стан функціонування зазначеного комплексу впливають інституційні механізми, історичні традиції, соціально-економічний розвиток, внутрішньо- і зовнішньо політична ситуація тощо.*

**Ключові слова:** державний контроль, громадський контроль, військово-промисловий комплекс, механізми, фактори.

*The essence of civil control of the military-industrial complex from the position of functionality is studied in the paper. In particular, its role in the formation and implementation of state policy in the field of security and defence is determined. It is proved that the institutional mechanisms, historical traditions, social and economic development, internal and external political situation, etc. influence the state of functioning of the indicated complex.*

**Keywords:** government control, civil control, military-industrial complex, mechanisms, factors.

**Постановка проблеми.** Для стабільного розвитку суспільства і держави, які наразі перебувають у перехідному стані, особливої актуальності набуває здатності їх інститутів контролювати військово-оборонну сферу. Оскільки в



цих умовах максимально має гарантуватися та забезпечуватися система безпеки всієї держави та її населення. Виходячи з цього, не без підстав, можемо наполягати на важливості й актуальності обраної теми дослідження.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Особливості та стан реалізації державного контролю над розвитком соціально-економічних процесів стали предметом досліджень багатьох науковців, а саме: В. Авер'янова, А. Арато, В. Бакуменка, М. Бернарда, К. Ващенко, Н. Голубятнікова, Р. Даля, Л. Дікань, С. Домбровської, Дж. Кіна, В. Коврегіна, О. Крюкова, Д. Павлова, К. Пивоварова, Є. Пушко-Цибуляк, В. Садкового, О. Синкова, Г. Ситника, С. Телешуна та ін. Питання інституціоналізації, а також правового забезпечення участі громадян у здійсненні державного управління детально розглянуті Ю. Барабашом, Ю. Гарячою, М. Гириком, Н. Діденко, А. Рачинським, В. Стрельцовим, Ю. Тодикою, М. Цвіком та ін. Разом із тим, у сучасній науковій літературі недостатньо відображено питання перспективності розвитку та здійснення громадського контролю як функції публічного управління військово-промисловим комплексом. Крім того, потребує аналізу стан його функціонування в Україні за сучасних умов і чинники, що впливають на цей процес.

**Постановка завдання.** Отже, метою статті є визначення сутності громадського контролю над військово-промисловим комплексом з позиції функціональності, зокрема його ролі у формуванні і реалізації державної політики у сфері безпеки й оборони.

**Виклад основного матеріалу.** Мету державного контролю за військово-промисловим комплексом можна розділити на дві підцілі. Перша охоплює контроль за ситуацією з метою недопущення такого роду подій, коли армія може стати єдиною силою, здатною зберегти державне управління, тобто політичною силою. Друга передбачає створення умов для систематичного моніторингу стану функціонування військово-промислового комплексу з метою забезпечення його стабільності й унеможливлення будь-якого тиску на нього ззовні. При цьому в основі першої складової знаходиться здатність державних органів управління реалізовувати визначений курс реформ і забезпечувати стабільність, а в основі другої – механізм взаємодії громадських і військових інститутів, що забезпечує невтручання в закріплені законодавством «сфери впливу», а також взаємну та збалансовану реалізацію державних і суспільних інтересів. В умовах демократичного режиму формується особлива модель ефективного громадського контролю над військово-політичним комплексом, що ґрунтується на безумовному визнанні верховенства закону й прав людини. З огляду на це вважаємо за необхідне детальніше зупинитися на розгляді сутності категорій та понять громадський і державний контроль по відношенню до військово-промислового комплексу. На думку В. Серебрянікова, «громадський контроль – це діяльність громадян як через державу, так і через свої власні об'єднання, спрямована на те, щоб стан армії й оборонного комплексу відповідали інтересам і потребам суспільства» [6].

Зважаючи на предмет дослідження та нерозвинене в Україні громадянське суспільство, наполягаємо, на такому: через такий стан речей вітчизняний гро-

мадський контроль, як спосіб суспільно-політичного керівництва, частково унеможлиблюється, а також відзначається низькою активністю відповідних громадських інститутів у формуванні та реалізації вітчизняної державної політики в оборонній і безпековій сферах. На нашу думку, у міру поступального розвитку соціально-політичної системи на принципах демократії, а також із розвитком інститутів громадянського суспільства ці дві форми контролю (державний і громадський) у консолідованому вигляді представляють собою реалізацію основних функцій публічного управління (планування, організації, мотивації та контролю). Вона досягається за допомогою імперативу обмежень, тобто чіткого дотримання законодавчих норм, які окреслюють сферу функціонування військово-промислового комплексу, і закріплені в законодавчих та нормативно-правових документах. Власне кажучи, контроль над військово-промисловим комплексом не зводиться лише до виразу «імперативи обмежень»; його розвиток передбачає також здійснення прогнозування та моніторингу синергетичних ефектів функціонування такого комплексу.

В економічно розвинених країнах Західної Європи і США затверджені правила щодо необхідності здійснення політико-державного контролю над військово-промисловим комплексом. Цей вид контролю розглядається ними як важливіша умова збереження демократичної системи, та дотримання принципу плюралізму. Цим країнам властива певна схожість у діяльності політико-державних інститутів і громадських організацій, які сприяють системній реалізації загального принципу публічного управління у зазначеній сфері. Особливу роль у цьому процесі відіграють різні форми міжсекторної взаємодії, зокрема організаційно-комунікативні. Її прикладом можуть слугувати щорічні засідання Міжнародної конференції з питань безпеки. Свого часу на одному з її засідань була затверджена резолюція, в якій визначені такі принципи здійснення контролю над військово-промисловим комплексом [2–3]:

1. Наявність чітких правових і конституційних норм, що детермінують основні риси взаємовідносин між державою і Збройними Силами відповідно до існуючої форми правління, державно-правової системи й адміністративно-територіального устрою.

2. Участь громадськості в прийнятті та реалізації законів з питань оборони та безпеки, формуванні національної оборонної стратегії, її (громадськості) сприяння у відкритості прийняття тих чи інших державно-важливих рішень, що стосуються оборонної політики. Власне, йдеться про прийняття відповідних бюджетів, і контроль за їх виконанням, тобто за витрачанням коштів, що виділяються на потреби оборони та безпеки.

3. Наявність координуючого суб'єкта (міністерства, агентства, департаменту тощо), який має забезпечувати здійснення управління та контролю за діяльністю Збройних Сил.

4. Наявність досвідченої професійної армії, яка, завдяки високій якості отриманої військової освіти, користується повагою і підтримкою громадськості.

5. Наявність розвинуеного громадянського суспільства з традиціями демократичних інститутів і цінностями, які дозволяють їм допомагати державі ефективно

реагувати на суспільні конфлікти, запобігаючи їх переростанню в кризи і надзвичайні ситуації, залучаючи в цей процес Збройні сили лише за необхідності.

Безперечно, подібний досвід економічно розвинених країн Західної Європи і США не може бути автоматично перенесений в українську дійсність. Оскільки необхідність ефективного вирішення завдань, що стоять перед нашою державою і суспільством, передбачає наявність розвинутого громадянського суспільства. Ці вимоги соціального, інституційного та процедурного порядку утворюють демократичну модель громадського контролю над військово-промисловим комплексом.

У той же час, цілком очевидно, що державноуправлінська практика окремих країн світу у сфері оборони й безпеки може відрізнитися від вищевказаної моделі. Причиною цього є те, що розвиток відносин між громадським і військово-промисловим секторами представляє собою динамічний процес, у межах якого проблеми не тільки повинні «контролюватися», а й знаходити своє остаточне розв'язання. Варто погодитися із групою вчених (С. Домбровською, В. Коврегіним, В. Стрельцовим, С. Хантінгтоном та ін. [1; 3; 6–7]), що, якщо взяти країни Західної Європи і США, то потрібно визнати таке: у них відсутні єдино можливі шляхи вирішення проблем підтримки системи безпеки в цілому, а також форми державного контролю над військово-промисловим комплексом. Це обумовлено тим, що в зазначених країнах правові та політичні механізми у сфері безпеки і оборони від самого початку є різними через розмір, тип і можливість власних Збройних Сил, а також тип і структуру державної влади, що управляє військово-промисловим комплексом, стан соціально-економічного розвитку країн тощо [там само]. Як відомо, у парламентських демократіях Прем'єр-Міністр й Уряд утворюють виконавчу гілку влади, яка несе відповідальність за проведену політику перед Парламентом. При такій системі він має сильні позиції, наприклад, члени Бундестагу та його комітетів можуть у будь-який час викликати на своє засідання будь-якого члена Федерального уряду.

За президентської системи правління Глава держави, як правило, володіє досить широкими конституційними повноваженнями в питаннях визначення національної політики у сфері оборони й безпеки. Найбільш яскравими прикладами наявності такої системи є США і Франція. Їх інституційні моделі чинять особливий вплив на те, як відбувається, по-перше, визначення стратегічних напрямків оборонної політики, а по-друге, здійснення цієї політики, а також на процес інституційного підпорядкування в оборонній сфері. Слід зазначити, що на функціонування військово-промислового комплексу безпосередній вплив здійснюють, крім інституційних механізмів, також історичні традиції тієї країни, в якій він (комплекс) функціонує, внутрішньо- і зовнішньополітична ситуація, тобто внутрішнє і зовнішнє середовище.

Загальновідомо, що держави, які входять до ОБСЄ, взяли на себе зобов'язання певним чином сприяти інтеграції своїх військово-промислових комплексів, у т. ч. військових підрозділів і формувань, які визнаються складовими таких комплексів. Крім того, у цих державах прослідковується тенденція із залучення до вищих ешелонів військово-політичної влади якомога більше цивіль-

них осіб, що є свідченням вияву демократії та дотримання принципів прозорості та відкритості [3–4]. Це дозволяє даним країнам контролювати свої Збройні Сили за допомогою інституційних структур, що володіють демократичною легітимністю. Власне кажучи, кожна держава-учасниця ОБСЄ має створити відповідні контрольні механізми, які передбачають сумлінне виконання системою інституцій своїх обов'язків, і, головне, підтримку суспільства.

Сьогодні Україна знаходиться в перехідному стані від радянського суспільного ладу до цивілізованих ринкових відносин, утвердження демократії, а також в умовах нестабільності, тому проблема громадянського контролю над військово-промисловим комплексом має особливе значення. Як відомо, у період існування СРСР система контролю політичної влади над цим комплексом була досить надійною та здійснювалась за такими напрямками: 1) командно-адміністративною лінією; 2) лінією політорганів, тобто через партійні, комсомольські й профспілкові організації.

Незважаючи на цю різноманітність, увесь контроль над військово-промисловим комплексом замикався на вищих партійних структурах і відзначався яскраво вираженим ідеологізованим і адміністративним характером. У цей період оборонна політика була поза критикою, хоча грамотних і досвідчених у військовому відношенні цивільних осіб, здатних працювати разом із військовими, було більш ніж достатньо. Даний архетип «недовіри» успадкувала й сучасна Україна. Тому її головне завдання – це залучення суспільства до реалізації функції контролю за станом військово-промислового комплексу, як основного агрегатора потреб та інтересів окремо взятих громадян, соціальних груп та ін. Однак для цього мають бути вироблені дієві інституційні механізми, за допомогою яких суспільство зможе впливати на розвиток такого комплексу. Уважаємо, що із суб'єктного складу ці механізми можна представити як єдність напрямків і заходів діяльності органів державної влади та громадських рад, створених при цих органах.

Отже, сучасний глобалізований світ ставить перед суспільством і державою такі завдання: 1) контроль над військово-промисловим комплексом покликаний забезпечувати відповідність військової й оборонної політики, доктрини та стану Збройних Сил інтенціям і реаліям безпеки держави; 2) активним і рівноправним суб'єктом здійснення контролю в зазначеній сфері повинна бути громадськість, адже громадський контроль обмежує можливість виявів корупційної складової у військово-промисловому комплексі. Крім того, з метою забезпечення власної безпеки суспільство й держава повинні слідкувати за повнотою реалізації прав і свобод військовослужбовців, за вихованням молоді в дусі вірності ідеалам демократії, миру і прогресу тощо.

**Висновки.** Таким чином, з позиції теорії і практики державного регулювання й адміністрування, громадський контроль передбачає планомірну участь суспільства у державній оборонній політиці, на всіх її етапах – від формування до реалізації. Оскільки основні функції державного управління передбачають його циклічність, послідовність і системність здійснення. У цьому контексті відзначено, що принципи громадянського суспільства мають ключове значення

для побудови та функціонування системи такого управління.

Разом із тим, над військово-промисловим комплексом не повинно бути дріб'язкової опіки, що може бути чинником, який дестабілізує його функціонування. На наш погляд, в Україні громадський контроль над ним може здійснюватися у формі державно-громадської діяльності, тобто громадськими радами, створеними при державних органах влади. Підставою для такого висновку є положення Закону України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 03.11.2010 р. № 996 [5]. Зважаючи на них, уважаємо, що основним завданням громадських рад є підготовка рекомендацій щодо прийняття тих чи інших законодавчих і нормативно-правових актів, а також координація та моніторинг заходів щодо їх виконання. Варто, однак, визначити організаційно-інституційні та структурні зміни системи громадського контролю за діяльністю органів державного управління, і внести відповідні корективи в правову базу. Усе це становитиме предмет наших подальших наукових розробок.

### Список використаних джерел

1. Державне управління у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем : монографія / С. М. Домбровська, В. В. Коврегін, А. Л. Помаза-Пономаренко, О. М. Коленов. – Х. : НУЦЗУ, 2017. – 244 с.
2. Мюнхенська конференція з безпеки [Електронний ресурс] // Вільна енциклопедія «Вікіпедія». – Режим доступу: [http://uk.wikipedia.org/wiki/Мюнхенська\\_конференція\\_з\\_безпеки](http://uk.wikipedia.org/wiki/Мюнхенська_конференція_з_безпеки).
3. Пелих А. О. Воєнно-політичні моделі держав в управлінні національною безпекою євроатлантичних і пострадянських країн : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня к. держ. упр. : спец. 25.00.01 "теорія та історія державного управління" / Анатолій Олександрович Пелих – Київ, 2017. – 20 с.
4. Полторак С. Т. Контроль як функція державного управління освітньою діяльністю у ВНЗ Збройних Сил України / С. Т. Полторак // Вісник Національного університету цивільного захисту України, 2016. – Вип. 1 (4). – С. 26–31.
5. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики [Електронний ресурс] : Закон України від 03.11.2010 р. № 996. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>.
6. Серебряников В. Военные в гражданском обществе / В. Серебряников // Мировая экономика и международные отношения. – 1995. – № 6. – С. 50.
7. Стрельцов В. Ю. Ціннісна доктрина державного управління Європейськими інтеграційними процесами : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д. держ. упр. : спец. 25.00.01 "теорія та історія державного управління" / Володимир Юрійович Стрельцов – Київ, 2014. – 40 с.

### References

1. Dombrovska, S.M., Kovrehin, V.V., Pomaza-Ponomarenko, A.L. and Colenov, O.A. *The state regulation in the sphere of security of environmental social economic systems [Dergavne upravlinnja u sferi bezpeki socio-ekologo-ekonomichnyh system]*. Kharkiv: NUCZU, 2017. Print.
2. "Munich Security Report." *The Free Encyclopædia Wikipedia*. N.p., 2016. Web. 24 Feb. 2017. <[http://uk.wikipedia.org/wiki/Мюнхенська\\_конференція\\_з\\_безпеки](http://uk.wikipedia.org/wiki/Мюнхенська_конференція_з_безпеки)>.

3. Pelykh, A.O. "Military and political models of states in national security public administration of Euro-Atlantic and post-Soviet countries." Diss. National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, 2017. Abstract. (2017): 20. Print.

4. Poltorak, S.T. The control as a function of public administration of education activities in universities Armed Forces of Ukraine [Kontrol` jak funkcija upravlinnja osvithnoju dijalnisty u VNZ Zbrojnyh Syl Ukrainy]. *Visnyk Nacional`nogo universitetu civil`nogo zahystu Ukrainy* 1(4) (2016): 26-31. Print.

5. Ukraine. Verkhovna Rada of Ukraine. *On public participation in the formulation and implementation of state policy*. N.p., 03 Nov. 2010. Web. 24 Feb. 2017. <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>>.

6. Serebrjannikov, V. Military in civil society [Voennye v grazhdanskom obshchestve]. *Mirovaja ekonomika i megdunarodnye otnoshenija* 6 (1995): 50. Print.

7. Streltsov, V.J. "The value doctrine of public administration of European integration process." Diss. National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, 2014. Abstract. (2014): 40. Print.

---

---

УДК 35.077.6

*Соловйов С. Г., к.соц.ком., доц., НАДУ, м. Київ*

*Solovyov S., PhD in Social Communication, Associate Professor, Associate Professor of Department of Information Policy and E-government, National Academy for Public Administration under Office of the President of Ukraine, Kyiv*

## **СТАН ІНСТИТУЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТРАТЕГІЧНИХ КОМУНІКАЦІЙ В УКРАЇНІ**

### **INSTITUTIONAL SUPPORT'S STATE OF STRATEGIC COMMUNICATIONS IN UKRAINE**

*Запропоновано характеристики органів влади з огляду на можливість запровадження в них стратегічних комунікацій. Проаналізовано стан інституційного забезпечення стратегічних комунікацій на рівні міністерств. Виявлено тенденції розвитку підрозділів у сфері стратегічних комунікацій.*

**Ключові слова:** *стратегічні комунікації, стратком, публічне управління, інституційне забезпечення, партнерство зі стратегічних комунікацій.*

*The article examines the characteristics authorities on the possibility of introduction's strategic communications, the state of institutional support for strategic communications at the ministerial level. The author discovered the tendencies of structural units in strategic communications.*

**Key words:** *strategic communications, stratcom, public administration, institutional support, the partnership with strategic communications.*

**Постановка проблеми.** Держава здійснює свою діяльність, опираючись на спеціально створені або виниклі в процесі розвитку суспільства інституції. Вони виражені у формі органів влади і розуміються як складова системи публічного управління. В організаційному плані ця складова об'єднує ресурси суспільства (в т.ч. інформаційні) для реалізації державно-управлінських впливів [4].

Інституалізація дає можливість чіткого розмежування функцій, повноважень певної складової системи публічного управління. На практиці це втілюється, зокрема, у конкретні рішення, притаманні визначеній сфері управління. Але така сфера як стратегічні комунікації (скорочено – стратком) ще нова для нашої держави. Зрозуміло, прийняття рішень у сфері страткому потребує інституційної основи. В той же час процес становлення цих інституцій слід визнати проблемним – не визначено органів чи структурних підрозділів у сфері страткому, їхніх структур, функцій. Не окреслено також принципи взаємодії між такими підрозділами та органами публічної влади.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У галузі стратегічних комунікацій відомі роботи західних дослідників К. Пола (Christopher Paul) [13], П. Корніша (Paul Cornish), Дж. Ліндлі-Френч, (Julian Lindley-French), К. Йорк (Claire Yorke) [14], Т. МакФіл (Tatham MPhil) [15] та багатьох інших теоретиків і практиків. Латвійський інформаційний ресурс stratcomsое.org (Центр передового досвіду НАТО в галузі стратегічних комунікацій) видає електронний журнал "Defence Strategic Communications" [12], де розміщуються доробки на ці теми. В основному автори названих наукових розвідок розглядають стратегічні комунікації крізь призму безпеки й оборони, не зосереджуючись на питаннях публічного управління.

Українські дослідники, в коло інтересів яких входять стратегічні комунікації, загалом не зупиняються на проблемах інституалізації, проте певні пропозиції на цю тему висловлюються. Приміром, В. Ліпкан вбачає потребу створення міністерства стратегічних комунікацій, наводячи приблизну структуру. До неї включено департаменти PR & GR, технічного захисту інформаційно-телекомунікаційних систем, інформаційних операцій та спеціальних операцій. У той же час згаданий автор уточнює, що пропоноване міністерство – це не новий орган, а оптимізація організаційної структури [3].

Серед теоретичних розробок на тему страткому вирізняємо також роботи Г. Почепцова [9], словник Т. Попової та В. Ліпкана [10], статті А. Баровської [1], О. Кушнір [7]. Нез'ясованими залишаються питання, пов'язані як із розумінням органами влади теоретичних підвалин стратегічних комунікацій, так і з їх інституційним втіленням.

**Постановка завдання.** Мета статті – аналіз стану інституційного впровадження стратегічних комунікацій в органах публічної влади України.

**Виклад основного матеріалу.** Поняття стратегічних комунікацій у вимірі публічного управління України ще не досить усталене. Цьому є кілька причин. По-перше, походження страткому з оборонної сфери має свою специфіку, і це впливає на розуміння суті явища. По-друге, часто помилково ототожнюють стратегічні комунікації з комунікативною стратегією (ці поняття можуть бути

близькими, але не дорівнюють одне одному). По-третє, стратегічні комунікації інколи ставлять в один ряд із PR, GR, хоча останні відносно страткому можуть бути лише його складовими. Безумовно, цей перелік можна продовжити.

Такі причини – серед чинників, які впливають на впровадження інституцій на рівні органів влади. Для подолання цих завад слід знайти спільну платформу щодо визначення страткому. Думки вчених у цій площині певним чином відрізняються. Ми пропонуємо взяти за основу пропозицію американського дослідника з корпорації REND Крістофера Пола, який визначив стратком як узгоджені дії, повідомлення, образи та інші форми участі для інформування, впливу з метою переконання цільової аудиторії на підтримку національних цілей [16].

Для виконання цих завдань слід мати законодавчу базу, яка б дала поштовх створенню інституційної бази. Необхідну основу ми знаходимо в Дорожній карті Програми партнерства зі стратегічних комунікацій, підписаної між Україною та НАТО 22 вересня 2015 р. У документі, зокрема, декларується «сприяння розвитку в Україні культури стратегічних комунікацій на інституційному рівні» [5]. Таким чином, відштовхуючись від цього документа можна починати формувати інституції у сфері страткому.

Відповідно до Дорожньої карти, інституційне забезпечення страткому повинно спрямовуватися на вирішення наступних завдань:

- розвиток спроможність органів влади у наданні консультативної і практичної підтримки в галузі стратегічних комунікацій;
- співпраця з експертами;
- розвиток культуру страткому;
- зв'язки з неурядовими організаціями;
- забезпечення довіри суспільства до державної комунікативної політики.

Звідси можна побачити дві основні цілі, які не належать до функціонального кола. Перша ціль – розвиток культури страткому, що можна трактувати як розвиток власне стратегічних комунікацій, оскільки до прийняття документу цього явища в нашому інституційному полі не було. Розвиток культури – це напрацювання певних правил, методів, законів у галузі страткому. Ця ціль лежить всередині інституції і поширюється на працівників, і частково – на контрагентів поза межами інституції. Тобто, це ціль для фахівців.

Друга ціль – забезпечення довіри суспільства до державної комунікативної політики. Ми сприймаємо це ширше – як забезпечення довіри до влади загалом. Тому ця ціль виходить за межі інституції, вона спрямована не на фахівців, а на суспільство. Перша ціль є складовою другої, значною мірою забезпечуючи досягнення останньої.

На підвищення довіри працюють всі органи влади, але для стратегічних комунікацій це – проміжна мета. Спрямованість страткому на досягнення цілей національного рівня фактично поглинає необхідний при цьому ефект довіри до влади завдяки застосуванню інструментарію, який переконує суспільство у необхідності підтримки дій влади.

Інституції публічного управління, які б забезпечували втілення страткому, мусять мати певні характеристики. Щонайперше, вони повинні бути задія-



ними у процесі формування і контролю виконання національних стратегічних цілей. Фахівці у галузі страткому повинні долучатися вже на етапі проектування національної цілі. Причому, на нашу думку, ці процеси не завжди можуть бути публічними, адже стратегії, визначаючи напрями розвитку держави, так чи інакше торкаються її безпекової складової.

Другою необхідною характеристикою інституції є її можливість координувати свої дії з іншими управлінськими структурами чи впливати на дії останніх. Без узгодженого використання наративів, образів, іншого інструментарію, інформаційно-комунікативних технологій стратегічні комунікації не відбудуться. Узгодження ж, у свою чергу, передбачає використання як вертикальних (більшою мірою), так і горизонтальних зв'язків. Про необхідність ефективно організувати зусилля всіх гілок влади та адаптувати їх для досягнення ефекту в потрібний час говориться у роботі [4]. Це навіть позначають як центральне питання плануванні кампанії.

Третя характеристика стосується наявності ресурсної бази для проектування та здійснення стратегічних комунікацій. Серед основних із них можна назвати фінансові, кадрові та технічні (інфраструктурні).

Ці характеристики втілює лише орган публічного управління центрального рівня. Органи влади місцевого рівня не мають впливу на формування національних цілей, не можуть здійснювати координацію стратегічних комунікацій поза своїми ієрархічними зв'язками й не мають для цього ресурсів. У той же час відповідно до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» міністерство, як орган, що забезпечує формування та реалізує державну політику, має завдання, цілком співвідносні з нашою темою. Наприклад, міністерство покликане визначати пріоритети розвитку, інформувати та роз'яснювати державну політику, здійснювати соціальний діалог [6].

Як центральні органи виконавчої влади, міністерства покликані реалізувати і завдання у стратегічній площині. У зв'язку з цим звернімо увагу, що в національній доповіді "Цілі розвитку тисячоліття. Україна: 2000–2015" крім підсумків за вказаний період наводяться й плановані цілі до 2030 р. Скорочено їх можна описати так: рівність можливостей і соціальна справедливість; ефективна та чесна влада; ефективна охорона здоров'я; гідна праця; модерна економіка; здорове довкілля; доступна та якісна освіта; розвинена інфраструктура [11].

Робота над досягненнями таких цілей – це конструювання майбутнього. Воно буде ефективнішим за умов застосування стратегічних комунікацій, скоординованого застосування інформаційних впливів з боку держави. Для цього, в свою чергу, інформаційні впливи повинні знайти інституційне втілення. У згаданій доповіді зауважується необхідність змін у підходах до державного управління та планування й називаються виміри моделей сталого розвитку, яких слід дотримуватися при досягненні цілей: економічний, соціальний і екологічний [11, с. 120]. Перед цим дається характеристика цілей. Вони повинні, зокрема, враховуватись при розробці національних стратегій та пріоритетів; реагувати на нові виклики; становити єдиний та неподільний комплекс глобальних пріоритетів у сфері сталого розвитку [11, с. 115–117]. Це складне, але досяжне завдання для

тих інституцій органів публічної влади, на яких покладається планування та реалізація стратегічних комунікацій.

Прикладом одного з таких стратегічних завдань є доручення Президента України П. Порошенка, висловлене на зустрічі з представниками українських дипломатичних установ 24 серпня 2016 р. За повідомленнями інформантів, глава держави висловився за якісне посилення стратегічних комунікацій диппредставництв України за кордоном, за посилення інституційної присутності України в інформаційному і культурному просторі іноземних держав [8]. Президент доручив МЗС створити Український інститут, який би працював під егідою дипломатичних місій за кордоном за аналогією з Goethe-Institut, British Council, Польським інститутом [2].

Для дослідження стану інституційного забезпечення стратегічних комунікацій в публічному управлінні при підготовці цієї статті ми використали відповіді міністерств на запит про наявність підрозділів чи посадових осіб, до функцій яких входило б планування чи здійснення стратегічних комунікацій. Відповіді датуються липнем-вереснем 2016 р. Ці дані ми скомпонували у три групи за наступними ознаками (див. табл.1): 1) міністерство підтверджує наявність відповідного підрозділу чи посадової особи; 2) у міністерстві відсутні відповідні підрозділи чи посадові особи; 3) немає даних (не отримано відповіді).

Таблиця 1

**Підрозділи або посадові особи міністерств, до функцій яких входить планування чи здійснення стратегічних комунікацій**

№ з/п	Міністерство	Підрозділ, посадова особа
1	Міністерство внутрішніх справ України	Директор Департаменту комунікації МВС, уповноважений представник МВС з питань стратегічних комунікацій
2	Міністерство інформаційної політики України	Радник Міністра з питань стратегічних комунікацій
3	Міністерство закордонних справ України	Управління публічної дипломатії Політичного департаменту
4	Міністерство молоді та спорту України	Управління стратегічного планування та комунікацій
5	Міністерство оборони України та Генеральний штаб ЗС України	Генеральний штаб ЗС України, Головне управління розвідки, Департамент кадрової політики, Департамент міжнародного оборонного співробітництва, Департамент соціальної та гуманітарної політики, Управління комунікації та преси, Управління інформаційних технологій, Головне оперативне управління, Головне управління зв'язку та інформаційних систем ГШ ЗС України, Головне управління морально-психологічного забезпечення, Головне управління оперативного забезпечення, Управління цивільно-військового співробітництва, Управління зв'язків з громадськістю

№ з/п	Міністерство	Підрозділ, посадова особа
		Збройних Сил України.
6	Міністерство екології та природних ресурсів України	Відділ з впровадження Орхуської конвенції, взаємодії з громадськістю та ЗМІ Департаменту управління майном та взаємодії з громадськістю
7	Міністерство енергетики та вугільної промисловості України	Управління забезпечення комунікацій та організаційної роботи
8	Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України	Відсутні
9	Міністерство інфраструктури України	Відсутні (Положення Департаменту забезпечення комунікації та аналітичної роботи на стадії затвердження)
10	Міністерство культури України	Відсутні
11	Міністерство аграрної політики та продовольства України	Відсутні
12	Міністерство економічного розвитку і торгівлі України	Відсутні
13	Міністерство освіти і науки України	Відсутні
14	Міністерство соціальної політики України	Відсутні
15	Міністерство фінансів України	Відсутні
16	Міністерство юстиції України	Відсутні

Таким чином, із 16 міністерств: 7 – підтверджують діяльність, пов’язану зі стратегічними комунікаціями; 9 – інформують про відсутність такої діяльності.

На прикладі міністерств із першої вказаної тут групи важливо проаналізувати інституції, на яку покладено функції страткому. У МВС та Мінінформполітики ці інституції однакові за типом, це – посадові особи. Причому, в міністерстві внутрішніх справ поєднуються посади власне у сфері страткому (спрямованість на віддалений у часі результат), і комунікації (спрямованість на вирішення поточних завдань). Висловимо переконання про неефективність синтезу двох указаних функцій. При тому, що координація між цими сферами комунікації необхідна, одночасне їх втілення не сприятиме належному залученню міністерства до діяльності у сфері стратегічних комунікацій. До того ж, навіть роботу держапарату й прес-служб, які повинні оперативно реагувати на актуальні проблеми суспільства, не можна назвати задовільною, визнають дослідники. Інформаційно-аналітичні відділи органів публічної влади, узгоджуючи свою роботу з іншими підрозділами, втрачають темп [4, с. 398].

У міністерстві інформаційної політики утворено окрему одиницю – посаду радника Міністра зі страткому. Передбачаємо, що зосередження діяльності радника на цьому напрямку сприятиме ефективнішому втіленню страткому. Важливо, що ієрархічно це вище за посаду директора департаменту (як у випадку МВС), що дає більше повноважень. У інших міністерствах (із розглядуваної групи) підрозділи такого типу: департамент, управління, відділ. При цьому в Міноборони нараховується

вується 12 підрозділів і власне Генеральний штаб Збройних Сил України.

Цілком усвідомлюючи, що кожне міністерство має відповідну специфіку, повноваження, ресурси, у той же час, висловимо переконання, що функції стратегічних комунікацій повинні зосереджуватися в таких структурних одиницях, які мали б однотипну організаційну основу і стандарти діяльності. Це необхідно для ефективного обміну інформацією, участі у спільних заходах, виробленні пропозицій при плануванні цілей національного рівня.

**Висновки.** Стан інституційного забезпечення стратегічних комунікацій в Україні характеризується структурним дисбалансом, причиною якого є відсутність нормативно-правової бази. Єдиним документом, на підставі якого можна говорити про започаткування діяльності влади у сфері страткому, поки що є Дорожня карта Програми партнерства зі стратегічних комунікацій Україна-НАТО. Для регулювання процесу інституційного становлення цього недостатньо.

Як наслідок, управлінські одиниці, до обов'язків яких входить планування та реалізація страткому, мають різні форми, а саме: посадові особи, департаменти, управління, відділи. Цілком виразно окреслюється проблема кадрової (і, очевидно, функціональної) неоднорідності в інституційному забезпеченні страткому. Поширеним явищем в інституційному полі можна назвати також поєднання діяльності у сфері страткому з діяльністю у сфері зв'язків з громадськістю, прес-служб. Це не сприяє ефективному впровадженню стратегічних комунікацій через різну спрямованість завдань у названих сферах.

У подальших дослідженнях увагу слід приділити тенденціям розвитку стратегічних комунікацій не лише на рівні органів публічної влади, а й на рівні освітніх програм для формування кадрових ресурсів.

#### Список використаних джерел

1. Баровська А.В. Стратегічні комунікації: досвід НАТО / А.В. Баровська // Стратегічні пріоритети, № 1 (34). – 2015. – С. 147–151.
2. Володимир Кравченко. Дипломатичний консилиум [Електронний ресурс] / Володимир Кравченко // Газета «ZN,UA». – Режим доступу: [http://gazeta.dt.ua/internal/diplomaticchniy-konsilium-\\_.html](http://gazeta.dt.ua/internal/diplomaticchniy-konsilium-_.html).
3. Липкан В. Министерство стратегических коммуникаций – новый путь созидания национальных интересов [Електронний ресурс] / В. Липкан // Глобальна організація союзницького лідерства. – Режим доступу: <http://goal-int.org/vladimir-lipkan-ministerstvo-strategicheskix-kommunikacij-novuj-put-sozidaniya-nacionalnyx-interesov/>.
4. Державне управління : підруч. : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – К. ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. – Т. 1. – 564 с. – С. 380.
5. Дорожня карта Партнерства у сфері стратегічних комунікацій між Радою національної безпеки і оборони України та Міжнародним секретаріатом НАТО [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rnbo.gov.ua/documents/410.html>.
6. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 р. № 166-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 385.
7. Кушнір О. Поняття та сутність стратегічних комунікацій у сучасному україн-

ському державотворенні [Електронний ресурс] / О. Кушнір // Глобальна організація союзницького лідерства. – Режим доступу: <http://goal-int.org/ponyattya-ta-sutnist-strategichnix-komunikacii-u-suchasnomu-ukrainskomu-derzhavotvorenni>.

8. Порошенко ратує за посилення стратегічних комунікацій диппредставництв України за кордоном [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ua.interfax.com.ua/news/political/365537.html>.

9. Почепцов Г.Г. Стратегічні комунікації: стратегічні комунікації в політиці, бізнесі та державному управлінні / Г.Г. Почепцов. – К. : Альтерпрес, 2008. – 216 с.

10. Стратегічні комунікації : словник / Т.В. Попова, В.А. Ліпкан / за заг ред. В.А. Ліпкана. – К. : ФОП О.С. Ліпкан, 2016. – 416 с.

11. Цілі розвитку тисячоліття. Україна: 2000–2015. Національна доповідь [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://un.org.ua/images/stories/docs/2015\\_MDGs\\_Ukraine\\_Report\\_ukr.pdf](http://un.org.ua/images/stories/docs/2015_MDGs_Ukraine_Report_ukr.pdf).

12. Academic journal "Defence strategic communications" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://stratcomcoe.org/academic-journal-defence-strategic-communications-voll>.

13. Christopher Paul. Getting Better at Strategic Communication, Strategic Communication: Origins, Concepts, and Current Debates / Christopher Paul. – Santa Barbara, California : Praeger. ABC-CLIO, LLC, 2011. – P.11.

14. Paul Cornish, Julian Lindley-French and Claire Yorke. Strategic Communications and National Strategy. A Chatham House Report September 2011 / P. Cornish, J. Lindley-French, C. Yorke. – Chatham House, 2011.

15. Tatham MPhil RN Strategic Communication: A Primer, Advanced Research and Assessment Group, Defence Academy of the UK, England.

16. Ten Years On: The Evolution Of Strategic Communication And Information Operations Since 9/11 Hearing Before The Subcommittee On Emerging Threats And Capabilities Of The Committee On Armed Services House of Representatives One Hundred Twelfth Congress First Session Hearing Held July 12, 2011. – U.S. – Government Printing Office Washington, 2011.

### References

1. Barovs`ka, A.V. "Strategic communication: the experience of NATO." [Strategichni komunikacii: dosvid NATO]. *Strategichni priority* 1(34) (2015): 147-151. Print.

2. Kravchenko, V. "Diplomatic Council." *ZN,UA*. N.p., 26 Aug. 2016. Web. 15 Jan. 2017.

3. Lipkan, V. "The Ministry of strategic communications is a new way of creating national interests." *Global Organization of Allied Leadership*. N.p., 2016. Web. 15 Jan. 2017. <<http://goal-int.org/vladimir-lipkan-ministerstvo-strategicheskix-kommunikacij-novyj-put-sozidaniya-nacionalnyx-interesov/>>.

4. "State management. [Dergavne upravlinnja]." Kovbasyuk Yu.V. ed. Kiev; Dnipropetrovsk : NADU, 2012. Print.

5. "Partnership Roadmap's of strategic communications between the Council of National security and defense Council of Ukraine and International staff of NATO." *National security and defense Council of Ukraine*. N.p., 02 Sep. 2015. Web. 15 Jan. 2017. <<http://www.rnbo.gov.ua/documents/410.html>>.

6. "On the central authorities executive power." [Pro central'ni' organi vikonavchoi vladi]. *Vi'domosti' Verhovnoi` Radi Ukraїni* 38 (2011): 385. Print.

7. Kushnir, O. "The concept and essence of strategic communications in the modern Ukrainian formation." [Ponjattja ta sutnist` strategichnyh komunikacij u suchasnomu ukrains`komu dergavotvorenni]. *Global Organization of Allied Leadership*. N.p., 2015.

Web. 15 Jan. 2017. <<http://goal-int.org/ponyattya-ta-sutnist-strategichnix-komunikacii-u-suchasnomu-ukrainskomu-derzhavotvorenni>>.

8. "Poroshenko was called for strengthening of strategic communication of Ukrainian diplomatic missions in abroad." *Ukraine news agency "Interfax-Ukraine"*. N.p., 24 Aug. 2016. Web. 15 Jan. 2017. <<http://ua.interfax.com.ua/news/political/365537.html>>.

9. Pocheptsov, G.G. *Strategic communication: strategic communication in politics, business and public administration [Strategichni komunikacii: strategichni komunikacii v polityci, biznesi ta dergavnomu upravlinni]*. Kiev: Alterpres, 2008. Print.

10. "Strategic communication [Strategichni komunikacii]." Lipkan V.A. ed. Kiev: FOP O.S. Lipkan, 2016. Print.

11. *Goals of Development of Millennium. Ukraine: 2000-2015*. Rep. The United Nations in Ukraine, 2015. Web. 15 Jan. 2017. <[http://un.org.ua/images/stories/docs/2015\\_MDGs\\_Ukraine\\_Report\\_ukr.pdf](http://un.org.ua/images/stories/docs/2015_MDGs_Ukraine_Report_ukr.pdf)>.

12. *Academic Journal "Defence Strategic Communications"* 1 (2014): n. pag. 2015. Web. 15 Jan. 2017. <<http://stratcomcoe.org/academic-journal-defence-strategic-communications-vol1>>.

13. Christopher Paul. *Getting Better at Strategic Communication, Strategic Communication: Origins, Concepts, and Current Debates*. Santa Barbara, California : Praeger. ABC-CLIO, LLC, 2011. Print.

14. Cornish, P., Lindley-French, J. and Yorke, Y.. *Strategic Communications and National Strategy. A Chatham House Report September 2011*. N.-Y. : Chatham House, 2011. Print.

15. Tatham, MPhil RN. *Strategic Communication: A Primer, Advanced Research and Assessment Group*. England: Defence Academy of the UK, 2008. Print.

16. *Ten Years On: The Evolution of Strategic Communication And Information Operations Since 9/11 Hearing Before The Subcommittee On Emerging Threats And Capabilities Of The Committee On Armed Services House Of Representatives One Hundred Twelfth Congress First Session Hearing Held July 12, 2011*. U.S. : Government Printing Office Washington, 2011. Print.

УДК 351.759.6+621.0

*Волянський П. Б., д.держ.упр., доц., ІДУЦЗ, м. Київ,  
Євсюков О. П., к.психол.н, доц., ІДУЦЗ, м. Київ,  
Терент'єва А. В., д.держ.упр., проф., с.н.с., ІДУЦЗ, м. Київ*

*Volians'kyj P., Doctor in Public Administration, Associate Professor, Institute of  
Public Administrarion in the Sphere of Civil Protection, Kyiv,  
Yevsiukov O., PhD in Psychological Sciences, Associate Professor, Institute of Public  
Administrarion in the Sphere of Civil Protection, Kyiv,  
Terent'ieva A., Doctor in Public Administration, Full Professor, Senior Research,  
Institute of Public Administrarion in the Sphere of Civil Protection, Kyiv*

### **ІМІТАЦІЙНЕ МОДЕЛЮВАННЯ У ПРОЦЕСІ ПІДГОТОВКИ УПРАВЛІНЦІВ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ**

### **SIMULATION IN PREPARING MANAGERS IN THE SPHERE OF CIVIL PROTECTION**

*Якість освіти стає головним механізмом вирішення комплексу соціально-економічних проблем, що визначають розвиток і майбутнє України.*

*Досліджується досвід використання імітаційних моделей в освітньому процесі вищої школи, зокрема у вищих навчальних закладах у сфері цивільного захисту і опрацьовуються рекомендації щодо можливості використання імітаційного моделювання при підготовці управлінців у сфері цивільного захисту.*

**Ключові слова:** *імітаційне моделювання, система, цивільний захист, управління, надзвичайна ситуація, наслідки.*

*The quality of education is the main mechanism for solving complex social and economic issues that determine the development and future of Ukraine.*

*We study the experience of using simulation models in the educational process of higher education, particularly in higher education in the field of civil protection and processed recommendations for possible use simulation modeling at training managers in the sphere of civil protection.*

**Keywords:** *simulation, system, civil protection, management, emergency, consequences.*

**Постановка проблеми.** Глобальні процеси і тенденції, що відбуваються в системі вищої освіти, вимагають радикального повороту до особистості, як найбільшої цінності, перегляду взаємовідношень між викладачем та слухачем (студентом), і піднімають проблему якості освіти. Саме якість освіти стає голо-

вним механізмом вирішення комплексу соціально-економічних проблем, що визначають розвиток і майбутнє України. Сучасна вища освіта, її якість тісно пов'язані з впровадженням в освітню діяльність інноваційних освітніх технологій, що можуть забезпечити якісні зміни.

Наразі особливе місце серед усіх освітніх технологій займає особистісно орієнтована освітня технологія, а саме процес і результат створення (проекування) адекватної до потреб і можливостей особистості й суспільства системи соціалізації, особистісного і професійного розвитку людини в освітній установі.

Імітаційне моделювання – метод прикладного системного аналізу, який є потужним інструментом дослідження складних систем та процесів, у т. ч. і таких, управління якими пов'язане з ухваленням рішень в умовах невизначеності. У порівнянні з іншими методами, імітаційне моделювання дозволяє розглянути велике число альтернатив, покращувати якість управлінських рішень і точніше прогнозувати їх наслідки. Проте використання цього методу в управлінні залишається на сьогодні не досить поширеним через складність відповідного математичного апарату і необхідності обробки значних масивів даних.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематиці теоретичних та методичних засад застосування освітнього інформаційного середовища у вищих навчальних закладах були присвячені численні праці Бикова В.Ю., Козяра М.М., проблемам модернізації державного управління закладами вищої освіти зі специфічними умовами навчання присвятив свої праці Ромін А.В. Питання реформування підготовки фахівців у сфері цивільного захисту досліджували Домбровська С.М. та Садковий В.П.

**Постановка завдання.** Метою статті є систематизація досвіду використання імітаційних моделей в освітньому процесі вищої школи, зокрема у вищих навчальних закладах у сфері цивільного захисту і визначення рекомендацій щодо можливості використання імітаційного моделювання при підготовці управлінців у сфері цивільного захисту.

**Виклад основного матеріалу.** Дослідження вчених [1] свідчать, що для того, щоб навчання було особистісно орієнтованим, найбільш ефективним, воно має орієнтуватися на: 1) рівень навченості в даній галузі знань, рівень розвитку, культури, тобто на набутий досвід; 2) особливості технічного складу особистості; 3) особливості характеру, темпераменту особи, яка навчається.

В основу нових освітніх технологій покладено ідею повної керованості навчальним процесом, його проектування та можливість аналізу шляхом поетапного відтворення. Їх завданням є точність і передбачуваність результату, усвідомлення шляхів її досягнення.

До числа інноваційних технологій навчання відноситься технологія імітаційного моделювання [2], в процесі використання якої відбувається формування професійних якостей фахівців через занурення в конкретну ситуацію, змодельовану в навчальних цілях. Імітаційне моделювання (англ. simulation) – вид моделювання процесів у досліджуваній системі з відтворенням її вхідних сигналів (параметрів) і одержання кількісних і якісних характеристик її функціонування.



Ігровий характер імітаційного моделювання є головною специфічною рисою, що здійснюється за рахунок наявності різноманітних ролей. У процесі рольової взаємодії відбувається розв'язання навчальних і змодельованих практичних завдань, обмін цінностями, знаннями, вміннями, під час яких відбувається реалізація конкретних навчальних завдань.

Кожна роль у грі набуває певної особистісної забарвленості, в ній фіксуються професійно значущі або професійно неприпустимі риси особистості. Розігрування дії відбувається в ситуації, що супроводжується виникненням різкої реакції її учасників і вимагає від них мобілізації професійних, інтелектуальних і психофізичних здібностей.

Як свідчать наші дослідження [3, 4], використання технології імітаційного моделювання є досить ефективною в системі підготовки фахівців у вищих навчальних закладах сфери цивільного захисту. Це пов'язане з тим, що технологія імітаційного моделювання передбачає максимально активну участь самих слухачів у процесі пізнавальної та практичної діяльності, підвищує готовність до майбутньої професійної діяльності.

Однак введення до освітнього процесу комп'ютерних технологій для здійснення імітаційного моделювання потребує створення «освітнього інформаційного середовища» [5, 6], що створюється навчально-методичними матеріалами для проведення занять, конспектами лекцій, друкованими та електронними навчальними посібниками, монографіями, комп'ютерними програмами і базами знань, а також інформаційними ресурсами мережі Інтернет.

Застосування імітаційного моделювання має низку переваг, серед яких:

- вартість; застосування імітаційного моделювання дозволить опрацювати виважене управлінське рішення з витратами лише на програмне забезпечення аналітично-довідкового комплексу та оплату праці експертів;

- час; в реальних умовах важко оцінити ефективність заходів з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації (НС) у певні проміжки часу в умовах швидкоплинної обстановки, а імітаційна модель дозволить оцінити це в коротких проміжках часу;

- повторюваність; процес ліквідації наслідків НС вимагає швидкого опрацювання оперативних даних про обстановку в зоні НС та прийняття адекватних управлінських рішень. За допомогою імітаційної моделі можна програвати безліч варіантів рішення з урахуванням різних оперативних даних про обстановку в зоні НС для обрання кращого управлінського рішення.

- точність; традиційні розрахункові математичні методи вимагають застосування високого ступеню абстракції та не враховують всіх важливих особливостей. Імітаційне моделювання дозволяє описати структуру системи та її процеси в природному вигляді без застосування формул та жорстких математичних залежностей.

- наочність; імітаційна модель має властивості візуалізації процесу роботи системи в часі, схематичного відтворення її структури та надання результатів у графічному вигляді. Це дозволяє наочно уявити отримане рішення та донести його до керівника і виконавців;

- універсальність; імітаційне моделювання дозволяє вирішувати завдання з будь-яких сфер діяльності, у кожному випадку модель імітує, відтворює реальне життя та дозволяє проводити низку експериментів без впливу на реальні об'єкти;
- забезпечення максимальної ефективності функціонального навчання.

Метою імітаційного моделювання є створення імітаційної моделі об'єкта і проведення імітаційного експерименту над нею для вивчення закону функціонування і поведінки з врахуванням заданих обмежень і цільових функцій в умовах імітації і взаємодії із зовнішнім середовищем [7].

Можливі цілі створення імітаційної моделі, призначеної для вивчення проблем організаційного управління, включають: вивчення діючої функціональної системи, аналіз гіпотетичної функціональної системи, проектування досконалішої системи.

Проте успішне вирішення названих проблем на імітаційних моделях можливе лише на адекватних моделях. Тому під час дослідження складних економічних систем на імітаційних моделях насамперед слід встановити адекватність моделі реальним об'єктам. У разі неадекватності моделі дослідник ризикує дістати недостовірні результати, а на їх підставі прийти до помилкових висновків. Тому оцінювання адекватності моделі - обов'язковий етап моделювання, який сам по собі може бути великим і складним завданням.

Адекватна імітаційна модель математично і логічно з певною мірою наближення відображає досліджувану систему. Логічні елементи моделі відповідають операціям, що виконуються у реальній дійсності, а математичний опис визначає функції, що реалізуються в реальній системі. Ймовірнісні оператори адекватної імітаційної моделі відображають випадковий характер подій реальної системи. Ендогенні параметри моделі при відповідних вхідних чинниках мають бути інформативними, тобто давати вірогідні повідомлення про систему.

Оцінювання адекватності моделі передбачає оцінювання адекватності принципової структури моделі та оцінювання достовірності її реалізації. Верифікувати імітаційну модель реальної системи дуже складно. Зробити це можна з допомогою або спеціально дібраних конкретних прикладів, які не обов'язково мають містити реальну інформацію, або реальних задач, для яких відомі розв'язки, здобуті іншими способами. Слід зауважити, що засобами імітаційного моделювання можна досліджувати лише процеси, щодо яких можна зібрати необхідну інформацію з минулого досвіду.

Прикладом імітаційної моделі для моделювання процесу реагування на НС можна вважати систему спеціальної методології для навчань експертів з реагування у разі виникнення масштабних надзвичайних ситуацій «МакСім» ([www.macsim.se](http://www.macsim.se)) та курс з медичного реагування під час масштабних надзвичайних ситуацій «MRMI» «Медичне реагування на масштабні надзвичайні ситуації».

Розробники системи «МакСім» виходили з того, що в умовах ліквідації наслідків НС:

- будь-яке управлінське рішення, прийняте на основі неповної або/та неадекватної інформації про обстановку в зоні НС буде неправильним;
- прийняття рішення щодо надання допомоги постраждалим має бути ви-

важеним, скоординованим та погодженим з іншими учасниками процесу ліквідації наслідків НС;

– сама НС не є місцем навчання і підготовки служб екстреного реагування, підготовка і навчання має бути проведено завчасно;

– навчальні моделі із залученням великої кількості «живих» учасників дають достовірні дані експерименту, але є надзвичайно дорогими у використанні;

– запропонована модель включає весь «ланцюг реагування» (місце події, рятувальні та медичні формування, спеціальний транспорт, лікувальні заклади, центри управління та координації, комунікації), що дозволяє навчати діям в умовах НС та оцінювати координацію між компонентами «ланцюгу реагування».

Запропонована система «МакСім» [8, 9] спрямована на відпрацювання методології медичного реагування на НС з масовою кількістю постраждалих, відпрацювання координації та взаємодії між екстреними службами в процесі пошуку і порятунку постраждалих внаслідок НС, підготовки та тренування персоналу за трьома рівнями реагування – безпосередньо місце події та етапи медичної евакуації із зони НС («бронза»); приймальне відділення лікувального закладу та клінічні відділення («срібло»); відомчі координаційні центри та територіальний координаційний центр («золото»).

Головна мета тренування за даною системою «МакСім»: 1) відпрацювання міжвідомчої взаємодії та координації; 2) встановлення протоколів обміну інформацією про обстановку в зоні НС та узгодження єдиної термінології екстрених служб; 3) оптимальний розподіл і використання наявних людських і матеріальних ресурсів; 4) відновлення нормальних умов життєдіяльності постраждалої території; 5) стале функціонування лікувальних закладів в умовах масового поступлення постраждалих.

У рамках реалізації спільного проекту «Стандартизація українського кризового управління у сфері реагування на надзвичайні ситуації» між Центром домедичної допомоги та медицини катастроф Королівства Швеції, Державною службою України з надзвичайних ситуацій та кафедрою медицини катастроф Національної медичної академії післядипломної освіти ім. П.Л. Шупика МОЗ України на базі Інституту державного управління у сфері цивільного захисту в період 3-9.06.2016 р. проведено тренувальні заходи з практичного використання системи спеціальної методології для навчань експертів з реагування у разі виникнення масштабних надзвичайних ситуацій «МакСім» та курсу з медичного реагування під час масштабних надзвичайних ситуацій «MRMI» із залученням українських та іноземних фахівців.

Відповідно до Плану тренувальних заходів з практичного використання системи спеціальної методології для навчань експертів з реагування у разі виникнення масштабних надзвичайних ситуацій у межах спільного проекту Україна – Королівство Швеція «Стандартизація українського кризового управління у сфері реагування на надзвичайні ситуації» в період з 2 червня по 9 червня 2016 року на базі Інституту було проведено міжнародні тренінги. Загальна кількість учасників склала 77 осіб, з яких 13 осіб – громадяни

Королівства Швеція та Великобританії. За розподілом часу 85-90% було присвячено медичному реагуванню на надзвичайну ситуацію з масовою кількістю постраждалих (медичне сортування в зоні надзвичайної ситуації, координація медичної евакуації постраждалих силами швидкої допомоги, робота приймальних відділень лікарень, операційних блоків лікарень, відділення реанімації та інтенсивної терапії, госпітального відділення), а всього 10-15% часу було виділено на загальні управлінські питання. За успішне проведення MRMI курсу Інститут був відзначений відповідним сертифікатом. Після завершення курсу інструкторам-кандидатам було вручено сертифікати інструкторів курсу «Медичне реагування на масштабні надзвичайні ситуації» (MRMI).

Зважаючи на вищевикладене, можливим є використання елементів системи з реагування у разі виникнення масштабних надзвичайних ситуацій при проведенні підвищення кваліфікації державних службовців V-VII категорій посад у сфері цивільного захисту в порівнянні з функціонуванням територіальних (функціональних) підсистем ЄДСЦЗ. Можливою є зміна формату проведення лекційного заняття за темою «ГВ 3.6. Медичний та біологічний захист. Медицина катастроф», а саме використання розроблених в межах виконання НДР «Наукове обґрунтування реалізації заходів медичного та біологічного захисту» моделі поетапного надання медичної допомоги постраждалим внаслідок надзвичайних ситуацій та організаційно-функціональної схеми медичного реагування на надзвичайну ситуацію, а також алгоритму взаємодії пошуково-рятувальних і мобільних медичних формувань при ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій [10, 11]. Дані здобутки є оригінальними матеріалами виконавців даної НДР та розроблені з використанням власного досвіду медичного реагування на надзвичайні ситуації в Україні та за кордоном, а також при їх розробці враховано наукову інформацію з відкритих джерел.

**Висновки.** Реалізація Стратегії реформування системи ДСНС України в умовах децентралізації влади безпосередньо залежить від професійної компетентності працівників центрального апарату ДСНС України, його територіальних органів управління, фахівців з питань цивільного захисту органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, створення умов для реалізації суспільних і державних потреб у професійно підготовлених, спроможних працювати за екстремальних умов фахівцях, їх самореалізації.

#### Список використаних джерел

1. Зязюн І.А. Філософія педагогічної якості в системі неперервної освіти. – Режим доступу: <http://eprints.zu.edu.ua/853/1/05ziasno.pdf>.
2. Биков В. Ю. Моделі організаційних систем відкритої освіти : монографія / В. Ю. Биков. – К. : Атіка, 2009. – 684 с.
3. Волянський П.Б. Використання методу кейс-стаді при підвищенні кваліфікації державних службовців у сфері цивільного захисту / П.Б. Волянський, О.П. Євсюков, А.В. Терент'єва // 18 Всеукр. наук.-практ. конф. рятувальників «Сучасний стан цивільного захисту України: перспективи та шляхи до європейського простору» (11-12 жовт. 2016 р., м. Київ). – К., 2016. – С. 83-87.
4. Волянський П.Б. Можливість застосування методу ситуаційного аналізу в

процесі підвищення кваліфікації державних службовців у сфері цивільного захисту / П.Б. Волянський, О.П. Євсюков, А.В. Терент'єва // Всеукр. наук.-практ. конф. «Державне управління у сфері цивільного захисту: наука, освіта, практика» (28-29 квіт. 2016р., Харків). – Х., 2016. – С. 189–192.

5. Інформаційно-комунікаційні технології в сучасній освіті: досвід, проблеми, перспективи : зб. наук. праць. Ч. 1. / за ред. М.М. Козяра, Н.Г. Ничкало. – Львів : ЛДУ БЖД, 2015. – 243 с.

6. Інформаційно-комунікаційні технології в сучасній освіті: досвід, проблеми, перспективи : зб. наук. праць. Ч. 2. / за ред. М.М. Козяра, Н.Г. Ничкало. – Львів : ЛДУ БЖД, 2015. – 243 с.

7. Шеннон Р. Имитационное моделирование систем: искусство и наука / Р. Шеннон. – М. : Мир, 1978. – 424 с.

8. Lennquist Montán K., Khorram-Manesh A., Örténwall P., Lennquist S.: Development of a new simulation model for evaluation and comparison of different triage methods. *Prehosp Disast Med* 2009; 24 (2): s. 144–145.

9. Lennquist Montán K., Khorram-Manesh A., Örténwall P., Lennquist S.: Experiences from a new simulation model designed both for training and evaluation of methodology in major incident response. *Eur J Trauma Emerg Surg* 2010; Suppl 1; s. 111.

10. Медичний та біологічний захист за умов надзвичайних ситуацій : навч. посіб. / Близнюк М.Д., Волянський П.Б., Гафарова М.Т., Гур'єв С.О., Долгий М.Л., Іскра Н.І., Крилюк В.О., Кузьмін В.Ю., Матяш В.І., Сацик С.П., Терент'єва А.В. – Х. : ФОП Панов А.М., 2016. – 324 с.

11. Медичне реагування на надзвичайні ситуації як невід'ємна складова цивільного захисту / Волянський П.Б., Долгий М.Л., Терент'єва А.В., Стрюк М.П., Дрозденко Н.В. // Науковий збірник ІДУЦЗ. – 2015. – № 3. – С. 40–56.

#### References

1. Zjazjun, I.A. "Philosophy teacher quality system in continuous education [Filosofija pedagogichnoji jakosti v systemi nepererвної osvity]." *Newsletter by Zhytomyr State University named after Ivan Franko* 25 (2005): 13-18 Web. 10 Feb. 2017. <<http://eprints.zu.edu.ua/853/1/05ziasno.pdf>>.

2. Bykov, V. Ju. *Models of organizational systems of open education [Modeli orhanyzacijnykh system vidkrytoji osvity]*. Kyiv: Atika, 2009. Print.

3. Voljanskyj, P.B., Jevsjukov, O.P. and Terent'jeva A.V. *Using case studies in the training of civil servants in the field of civil protection [Vykorystannja metodukejs-stadi pry pidvyshhenni kvalifikaciji derzhavnykh sluzhbovciv u sferi cyvilnogho zakhystu]*. Proc. of Suchasnyj stan cyvilnogho zakhystu Ukrainy: perspektyvy ta shljakhy do jevropejskoghoprostoru, IDUCZ, Kiev: IDUCZ, 2016. 83-87. Print.

4. Voljanskyj, P.B., Jevsjukov, O.P. and Terent'jeva A.V. *The ability of the method of situational analysis in process of during training of state servants in the sphere of civil protection [Mozhlyvistj zastosuvannja metodu sytuacijnogho analizu v procesi pidvyshhennja kvalifikaciji derzhavnykh sluzhbovciv u sferi cyvilnogho zakhystu]*. Proc. of Derzhavne upravlinnja u sferi cyvilnogho zakhystu: nauka, osvita, praktyka, National University of Civil Protection of Ukraine. Kharkiv: NUCPU, 2016. 189-192. Print.

5. Kozjar, M.M. and Nychkalo, N.Gh. *ICT in Modern Education: Experience, Problems and Prospects 1* (2015): 243. Print.

6. Kozjar, M.M. and Nychkalo, N.Gh. *ICT in Modern Education: Experience, Problems and Prospects 2* (2015): 243. Print.

7. Shannon, R. *Simulation systems: the art and science [Ymytacyonnoe modelyrovanye system: yskusstvo y nauka]*. Moscow: Mir, 1978. Print.

8. Lennquist Montán, K., Khorram-Manesh, A., Örténwall, P., Lennquist, S. "Development of a new simulation model for evaluation and comparison of different triage methods." *Prehosp Disast Med* 24(2) (2009): 144-145.

9. Lennquist Montán, K., Khorram-Manesh, A., Örténwall, P., Lennquist, S. "Experiences from a new simulation model designed both for training and evaluation of methodology in major incident response." *Eur J Trauma Emerg Surg* 1 (2010): 111.

10. Blyznjuk, M.D., Voljanskyj, P.B., Ghafarova, M.T., Ghur'jev, S.O., Dolghyj, M.L., Iskra, N.I., Kryljuk, V.O., Kuzjmin, V.Ju., Matjash, V.I., Sacyk, S.P., and Terent'jeva, A.V. *Medical and biological protection in emergencies [Medychnyj ta biologichnyj zakhyst za umov nadzvychajnykh sytuacij]*. Kharkiv: FOP Panov A.M., 2016. Print.

11. Voljanskyj, P.B., Dolghyj, M.L., Terent'jeva, A.V., Strjuk, M.P. and Drozdenko, N.V. "Medical emergency response as an integral part of civil protection [Medychne reaghuvannja na nadzvychajni sytuaciji jak nevid'jemna skladova cyvilnogho zakhystu]." *Scientific Journal of the Institute of Public Administration in the sphere of civil protection* 3. (2015): 40–56. Print.

---

---

## УДК.342.98

*Кришталь Т. М., д.е.н., доц., ЧПБ імені Героїв Чорнобиля НУЦЗУ, м. Чкеркаси,  
Білека А. А., к.ю.н., доц., ЧПБ імені Героїв Чорнобиля НУЦЗУ, м. Чкеркаси*

*Kryshstal' T., Doctor in Economical Sciences, Associate Professor, Head of the  
Department of Management in Civil Defense Sphere in Cherkasy Fire Safety Institute  
named after Chornobyl heroes by National University of Civil Protection of Ukraine,  
Cherkasy,*

*Bileka A., Phd in Law Sciences, Associate Professor, Reader of the Department of  
Management in Civil Defense Sphere in Cherkasy Fire Safety Institute named after  
Chornobyl heroes by National University of Civil Protection of Ukraine, Cherkasy*

### **КОДЕКС ПРОФЕСІЙНОЇ ЕТИКИ СПІВРОБІТНИКА ПІДРОЗДІЛУ ДСНС УКРАЇНИ: РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО РОЗРОБКИ ТА ВПРОВАДЖЕННЯ PROFESSIONAL ETHICS CODE FOR THE OFFICIALS OF UNITS OF SSES IN UKRAINE: GUIDELINES FOR DEVELOPMENT AND IMPLEMENTATION**

*Стаття присвячена дослідженню загальнотеоретичних аспектів регулювання моральної культури рядового і начальницького складу органів і підрозділів ДСНС України та стану її нормативно-правового регулювання.*

**Ключові слова:** моральна культура, моральні норми, моральні принципи, моральні якості, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, органи і підрозділи

*The article is devoted to the general theoretical aspects of regulation of moral culture of junior enlisted and military establishment in bodies and units of SSES in Ukraine and the conditions of its legal regulation.*

**Key words:** *moral culture, moral norms, moral principles, moral qualities, State Service of Ukraine in Emergency Situations, bodies and units of civil safety, Code of Professional Ethics of SSES Official.*

**Постановка проблеми.** Складні економічні, політичні, соціальні процеси в сучасному суспільстві демонструють нагальну необхідність пошуку нових підходів до багатьох невирішених проблем регулювання моральної культури рядового і начальницького складу органів і підрозділів ДСНС України.

Сучасні наукові дослідження, численні виступи в ЗМІ свідчать, що розбудова державності в Україні супроводжується моральною кризою в суспільстві, швидкою і радикальною зміною моральних орієнтирів, відсутністю стійких моральних цінностей тощо. Останнім часом ця проблематика вийшла на передній план науки державного управління. З прикрістю слід констатувати, що загальні негативні процеси не оминули і морального стану рятувальників, об'єктивна оцінка якого яскраво свідчить про нагальну потребу підвищувати рівень їх моральної та професійної культури в цілому.

Моральна культура рядового і начальницького складу органів і підрозділів ДСНС України – це якісна характеристика морального розвитку і моральної зрілості особистості співробітника, яка, на наше глибоке переконання, знаходить свій прояв у наступних площинах: по-перше, у культурі моральних почуттів, тобто здатності особистості до співчуття, співпереживання, милосердя; по-друге, культурі етичного мислення, як раціональній складовій моральної свідомості, що виражається у знанні моральних вимог суспільства, здатності фахівця свідомо обґрунтувати мету і засоби професійної діяльності; по-третє, культурі поведінки, яка демонструє здатність рядового і начальницького складу органів і підрозділів ДСНС України до морального вибору і практичної реалізації мети, задумів, рішень відповідно до основних моральних цінностей тощо.

Основною функцією моральної культури співробітника є регулювання моральних аспектів його діяльності і моральних відносин у колективі. Головним критерієм рівня моральної культури фахівця виступає його реальна поведінка та ставлення до інших людей, до суспільства в цілому, до виконання службових обов'язків, а також його поведінка поза службою.

Формування моральної культури у співробітника має розпочинатися ще під час навчання у ВНЗ ДСНС України, поряд з процесами його професійної підготовки, інтелектуального і фізичного розвитку, та систематично продовжуватися під час службової підготовки, підвищення кваліфікації, а також шляхом самовиховання та самовдосконалення.

Наведені факти, як видається, досить переконливо демонструють беззаперечну актуалізацію дослідження формування морально-етичної компетенції рядового і начальницького складу органів і підрозділів ДСНС України та прищеплення етичних норм і принципів у процесі професійної підготовки фахівців, здатних реалізувати себе в управлінській діяльності.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми моралі, моральності та професійної етики були в центрі уваги видатних мислителів, зокрема, Аристотеля, Цицерона, Гіппократа, І. Канта, Г. Гегеля, Г. Сковороди, К. Ушинського та інших.

Над фундаментальними аспектами морального розвитку особистості плідно працювали Г. Ващенко, Л. Виготський, Л. Кольберг, І. Кон, Я. Корчак, А. Макаренко, А. Маслоу, С. Рубінштейн, Ж.-Ж. Руссо, В. Сухомлинський.

Значний внесок у розвиток науково-теоретичного бачення формування моральної культури особистості внесли вчені: Г. Васянович, І. Грязнов, В. Діуліна, В. Лозовой, С. Крук, В. Плахтій, З. Решетова, О. Савченко, В. Сластьонін, О. Сухомлинська та інші.

Різні аспекти етики, а також безпосередньо моралі та моральності в діяльності пожежно-рятувальних підрозділів, розкривали у своїх працях такі вітчизняні вчені, як В. Садковий, М. Козяр, І. Мовчан, І. М'якуш, М. Омельченко, Р. Лаврецький, В. Гора та інші.

**Постановка завдання.** Метою дослідження є теоретична розробка основних шляхів формування та регулювання моральної культури рядового і начальницького складу органів і підрозділів ДСНС України у процесі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів.

**Виклад основного матеріалу.** Існують окремі види професійної діяльності, які ставлять особливо високі та надвисокі моральні вимоги до осіб, які займаються цією діяльністю. У цих професіях на основі загальних принципів моралі виробляються своєрідні кодекси честі, професійної поведінки, які, поряд із загальноморальними правилами, вбирають і весь, іноді драматичний, досвід даного виду професійної діяльності.

Професійні кодекси виходять із професійної етики і регулюють відносини у професійних спільнотах. Вони ґрунтуються на принципах і нормах професійної етики та містять у собі стандарти поведінки щодо конкретної професії або виду діяльності. Кодекси регламентують поведінку фахівців у різних ситуаціях, характерних для певної професії, підвищують статус спільноти у суспільстві, формують довіру до представників цієї професії, посилюють її значущість.

Одним з перших професійних кодексів стала клятва Гіппократа - кодекс лікарів. Нині кодекси професійної етики розробляють не лише державні установи, а й спілки підприємців, об'єднання банкірів, асоціації рекламних агентств тощо. Наприклад, Кодекс етики і стандартів професійної практики затвердила Українська асоціація менеджерів-консультантів. У ньому закріплено, що члени асоціації зобов'язуються зберігати високий етичний і громадянський рівень діяльності, здійснювати її таким чином, щоб слугувати суспільству відповідно до



існуючих професійних стандартів компетентності, об'єктивності та чесності [1].

Кодекси професійної етики, що стали частковим еквівалентом суспільної моралі, виконують такі соціальні функції:

– пізнавальну, яка реалізується у відображенні об'єктивних процесів суспільно-професійного розподілу праці за конкретних історичних умов;

– регулятивну (забезпечується взаємозв'язок спеціалістів з суспільством; набір специфічних прийомів праці);

– ціннісно-орієнтаційну (даються уявлення про моральний ідеал професіонала, професійні обов'язок, честь, совість, справедливість тощо).

Іноді вважають, що існування поведінкових кодексів та спроба скрупульозної деталізації етичних правил є не зовсім доцільною, оскільки створюються ненавмисні прогалини в регулюванні даних питань. Проте, наявність Кодексу професійної етики має перевагу наочності та підвищує авторитет професії в суспільній думці.

Кодекс має декілька загальних цілей: визначення і стимулювання високих стандартів поведінки, допомога в прийнятті фахівцем рішень, посилення довіри з боку громадян до професійної діяльності. Правила, відображені в ньому, спрямовані на досягнення практично реалізованого мінімуму цілей, і було б нереалістичним очікувати, що вони, наприклад, допоможуть повністю викоренити прояви корупції або взагалі унеможливлять конфлікти між особистісними і суспільними (державними) інтересами. Очевидно, що закріплені в Кодексі стандарти не зможуть регламентувати поведінку співробітників у кожній окремо взятій ситуації. Але, з одного боку, вони слугуватимуть їм системою орієнтирів при вирішенні того чи іншого конкретного поведінкового питання, а з іншого – стануть тією нормативною базою, на якій ґрунтуватимуться конкретні норми і практика дисциплінарних заходів.

Щоб Кодекс був реалістичним, він повинен містити низку необхідних елементів: розумну мету; набір позитивних цінностей, на які слід орієнтуватися; набір понятійних стандартів того, що «можна» і що «не можна». При цьому навіть найкращий документ – не більш ніж відправний пункт постійної роботи з поліпшення етичного клімату в професійному середовищі. Тут важливо додержуватися головного – Кодекс має бути простим для виконання і важким для перекручування його змісту [2].

Формулювання обов'язків уникати порушення дійсного або уявного характеру, належать як до службової, так і позаслужбової поведінки (діяльності) співробітників. Перелічити всі подібні дії не видається можливим, тому формулювання заборон і вимог у поведінкових кодексах носять загальний характер і поширюються на проступки, що прямо кодексами не згадуються.

Очевидним є також те, що не кожне порушення положень Кодексу може служити підставою для застосування дисциплінарних заходів щодо співробітника, який порушив норми. Які дисциплінарні заходи застосувати, і чи доречні вони взагалі, вирішується на підставі тлумачення тексту Кодексу і залежить від таких чинників, як серйозність порушення, намір співробітника, частота порушень та їх наслідки для інших осіб, а також для діяльності служби

цивільного захисту (її авторитету) в цілому.

На нашу думку, Кодекс професійної етики співробітника підрозділу ДСНС України (далі – Кодекс), як узагальнене зібрання основних професійно-етичних норм поведінки та засобів їх врегулювання, повинен визначити для співробітника ДСНС України: моральні цінності, зобов'язання та принципи служби в органах і підрозділах ДСНС України; професійно-етичні вимоги до службової, позаслужбової та антикорупційної поведінки; принципи формування єдності переконань і поглядів у сфері професійної етики та службового етикету, орієнтовані на професійно-етичний еталон поведінки; способи врегулювання професійно-етичних проблем взаємин співробітників, що виникають у процесі їх спільної діяльності; основи виховання високоморальної особистості співробітника, яка відповідає етичним нормам і принципам, загальнолюдській і професійній моралі. За своїм функціональним призначенням цей Кодекс може виступити методологічною основою формування професійної етики співробітника ДСНС України; орієнтувати співробітника в умовах конфліктів і етичної невизначеності та інших обставин морального вибору; сприяти формуванню у співробітника потреби дотримання професійно-етичних норм поведінки; бути засобом громадського контролю за моральною і професійною поведінкою співробітника тощо.

Завдання, які, на нашу думку, зможе виконати Кодекс, полягають у наступному: забезпечення довіри суспільства та громадян до ДСНС України; підвищення авторитету органів і підрозділів ДСНС України; сприяння ефективному здійсненню співробітниками ДСНС України своїх професійних обов'язків; створення умов для розвитку у співробітників почуття справедливості, відповідальності, гідності та честі, відданості справі, додержання загальнолюдських моральних цінностей, запобігання проявам корупції; формування принципової морально-правової позиції у взаєминах з колегами, керівництвом і громадянами; запобігання корупції у органах і підрозділах ДСНС України; розширення можливостей впливу громадськості на оцінку і якість діяльності ДСНС України; інформування фізичних та юридичних осіб про стандарти поведінки співробітників ДСНС України тощо.

На рівні Кодексу видається доцільним врегулювати наступні загальні обов'язки співробітника: проявляти такі моральні якості, як чесність, об'єктивність, неупередженість, толерантність, добросовісність, справедливість, збалансованість, розумність, розсудливість, стриманість, уважність, ввічливість, повагу до усіх громадян та суспільства в цілому; надавати інтересам громадян та суспільства перевагу над власними особистими інтересами; з повагою ставитися до державних символів України; обов'язково використовувати державну мову під час виконання своїх посадових обов'язків, не допускати дискримінацію державної мови і протидіяти можливим спробам її дискримінування; самостійно та сумлінно виконувати свої службові обов'язки на високому професійному рівні на засадах чесності, справедливості, відповідальності, відкритості й прозорості, проявляти ініціативу і творчі здібності, постійно вдосконалювати організацію своєї роботи, передавати

досвід колегам; під час виконання службових обов'язків діяти в межах своїх повноважень; виконувати свої посадові обов'язки чесно, неупереджено, не надавати будь-яких переваг та не виявляти прихильність до окремих фізичних і юридичних осіб; усвідомлювати, що діяльність оцінюється з урахуванням рівня підготовки, знання законодавства, компетентності, ініціативності, комунікативних здібностей, здатності вчасно і якісно виконувати службові обов'язки та завдання; здійснювати повне, правдиве та своєчасне розкриття інформації про свою діяльність; дотримуватися етичних норм та правил поведінки під час виконання службових обов'язків та поза службою; вимагати етичної поведінки від інших співробітників під час виконання службових обов'язків та поза службою; дотримуватися правил внутрішнього розпорядку, носіння встановленої форми одягу, вітанія та етикету (використання невідповідної форменої атрибутики та носіння під час служби неохайного одягу є неприпустимим); захищати життя, здоров'я та власність громадян, територію, інтереси суспільства і держави у разі виникнення надзвичайних ситуацій; раціонально, ефективно та економно ставитися до надбань, майна органів і підрозділів ДСНС України; не допускати проявів нестриманості у висловлюваннях та поведінки, що дискредитує ДСНС України або зганьбить репутацію співробітника ДСНС України; сприяти розвитку позитивної репутації ДСНС України; своєчасно і точно виконувати накази, рішення ДСНС України, розпорядження і вказівки своїх керівників; утримуватися від виконання рішень чи доручень керівництва, якщо вони суперечать чинному законодавству або становлять загрозу правам, свободам чи інтересам окремих громадян, юридичних осіб, державним або суспільним інтересам; не використовувати службове становище, посадові повноваження чи доступ до службової інформації для отримання неправомірної вигоди як для себе, так і для пов'язаних із собою осіб; суворо заборонено під час виконання службових обов'язків чи у вільний час брати участь у будь-яких діях, що містять нечесність, обман, шантаж, шахрайство, а також у будь-яких інших діях, що можуть негативно відобразитися на власній професійній репутації, порядності та компетентності; неухильно дотримуватись обмежень і заборон, передбачених антикорупційним законодавством, не допускати будь-яких проявів корупції; з гідністю і честю поводитися в позаслужбовий час; під час участі у соціальних мережах, Інтернет-форумах та застосування інших форм спілкування в мережі Інтернет враховувати такі принципи, які втілюються безпосередньо в моральних вимогах до культури взаємовідносин: ввічливість, тактовність, скромність, коректність; відповідально підходити до інформації, яку він розміщує в мережі Інтернет, зокрема, на соціальних сторінках. Співробітник не повинен розміщувати власні зображення та зображення колег, які б могли вплинути на авторитет ДСНС України.

Щодо структури Кодексу, то він, з нашої точки зору, має складатися з такої кількості розділів, які б відповідали найважливішим питанням, що належить вирішити, а саме: 1) загальні положення; 2) основні принципи та норми професійної етики співробітника; 3) запобігання корупції; 4) відповідальність за порушення Кодексу.

У першому розділі цього Кодексу «Загальні положення» мають бути зосереджені статті про: Стаття 1. Предмет регулювання; Стаття 2. Визначення термінів; Стаття 3. Сфера дії Кодексу; Стаття 4. Мета Кодексу; Стаття 5. Призначення Кодексу; Стаття 6. Завдання Кодексу; Стаття 7. Загальні права співробітника; Стаття 8. Загальні обов'язки співробітника.

У другому розділі «Основні принципи та норми професійної етики співробітника» слід зосередити положення про: Стаття 9. Моральні цінності проходження служби в ДСНС України; Стаття 10. Основні принципи поведінки співробітника; Стаття 11. Основні норми професійної етики співробітника; Стаття 12. Основні норми етичної поведінки співробітника у позаслужбовий час; Стаття 13. Етичні норми взаємовідносин у колективі підрозділу ДСНС України.

Розділ 3 «Запобігання корупції», на нашу думку, має містити статті: Стаття 14. Запобігання проявам корупції; Стаття 15. Обмеження щодо використання службових повноважень або свого становища; Стаття 16. Обмеження щодо одержання подарунків.

До розділу 4 «Відповідальність за порушення Кодексу» мають бути включені статті: Стаття 17. Внутрішній контроль за дотриманням норм Кодексу; Стаття 18. Консультації щодо визначення норм поведінки; Стаття 19. Оцінювання дотримання норм професійної етики; Стаття 20. Інформування про порушення норм Кодексу; Стаття 21. Порядок розслідування порушень Кодексу; Стаття 22. Наслідки порушення Кодексу.

**Висновки.** Варто зазначити, що розробка і впровадження Кодексу професійної етики співробітника підрозділу ДСНС України є актуальною потребою сьогодення. Зважаючи на невеликий обсяг цієї публікації, її автори визнали за доцільне зупинитися лише на найбільш принципових питаннях концептуального характеру.

З огляду на значущість і багатогранність процесу регулювання моральної культури рядового і начальницького складу органів і підрозділів ДСНС України, автори вважають логічним закріпити основні вимоги до поведінки і етики осіб рядового і начальницького складу органів і підрозділів ДСНС України під час виконання своїх службових обов'язків та поза службою саме на рівні Кодексу, який має ґрунтуватися нормах на Конституції України [3], Кодексу цивільного захисту України [4], законах України «Про запобігання корупції» [5], «Про Дисциплінарний статут служби цивільного захисту» [6], Положенні про Державну службу України з надзвичайних ситуацій [7], Положенні про порядок проходження служби цивільного захисту особами рядового і начальницького складу [8] та інших законодавчих та підзаконних нормативно-правових актах, а також принципах діяльності, спрямованих на підвищення авторитету і зміцнення репутації персоналу ДСНС України.

Норми цього Кодексу мають бути загальними та поширюватися на осіб рядового та начальницького складу органів і підрозділів ДСНС України незалежно від займаної посади та спеціального звання.

Механізм регулюючого і виховного впливу Кодексу полягає в тому, що він, як і мораль взагалі, є формою внутрішнього контролю, але, будучи опри-

людненим, набуває статусу форми легального, зовнішнього, громадського контролю діяльності персоналу ДСНС України з боку суспільства та побудови уявного іміджу співробітника ДСНС України.

Найважливішою умовою побудови Кодексу, як системи норм, що сприяє формуванню серед осіб рядового і начальницького складу системи відносин на засадах моралі й стимулює етичну поведінку співробітника, є вирішення проблеми оптимального співвідношення необхідності і свободи його особистості як посадової особи й громадянина, а отже утвердження в системі державного управління особистісної взаємодії.

Кодекс має чітко та стисло визначати етичні норми поведінки співробітників підрозділів ДСНС України. Це звернення до кожного окремого співробітника. Не можна вважати, що співробітник знає, яких етичних норм поведінки чекають від нього у суспільстві, якщо йому ніколи не говорили, в чому вони полягають. Покладання на якийсь неписаний процес засвоєння норм у службовому оточенні є випадковим і недостатнім. Тому чіткий, стислий та доступний виклад етичних норм та моральних принципів, якими повинен керуватися співробітник у своїй професійній діяльності, є важливою запорукою дотримання професійної етики особами рядового і начальницького складу ДСНС України. На нашу думку, на часі рекомендувати ДСНС України виступити із законодавчою ініціативою щодо прийняття Закону України «Про Кодекс професійної етики співробітника підрозділу ДСНС України». Це викличе позитивні зміни, які може отримати процес регулювання моральної культури рядового і начальницького складу органів і підрозділів ДСНС України від зв'язку науки та практики з приводу вдосконалення практики та методології оздоровлення морального клімату в колективі та морального регулювання службових відносин.

#### **Список використаних джерел**

1. Ломачинська І. М. Професійна етика : навч. посіб. для дистанц. навчання / [За наук. ред. В. І. Ярошовця]; Відкритий міжнар. Ун-т розвитку людини «Україна» – К., 2005. – 226 с.
2. Скакун О. Ф. Юридическая деонтология : учеб. / О. Ф. Скакун. – Х. : Эспада, 2002. – 504 с.
3. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
4. Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>.
5. Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/page>.
6. Закон України «Про дисциплінарний статут служби цивільного захисту» від 05.03.2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1068-17/page>.
7. Указ Президента України від 16.01.2013 р. № 20/2013 «Деякі питання Державної служби України з надзвичайних ситуацій. Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/20/2013>.

8. Положення про порядок проходження служби цивільного захисту особами рядового і начальницького складу, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 11.07.2013 р. № 593 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/593-2013-п.5>.

#### References

1. Lomachins`ka, I.M. *Professional ethics [Profesijna etika]*. Kiev, 2005. Print.
2. Skakun, O.F. *Legal deontology [Yuridicheskaja deontologija]*. Kharkiv: Espada, 2002. Print.
3. Ukraine. Verkhovna Rada of Ukraine. *The Constitution of Ukraine*. N.p., 28 June 1996. Web. 23 Feb. 2017. <<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/page2>>.
4. Ukraine. Verkhovna Rada of Ukraine. *The Code of civil protection of Ukraine*. N.p., 02 Oct. 2012. Web. 11 Feb. 2017. <<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>>.
5. Ukraine. Verkhovna Rada of Ukraine. *On prevention of corruption*. N.p., 14 Oct. 2014. Web. 11 Feb. 2017. <<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/page>>.
6. Ukraine. Verkhovna Rada of Ukraine. *On disciplinary statute of service of civil protection*. N.p., 05 March 2009. Web. 11 Feb. 2017. <<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1068-17/page>>.
7. Ukraine. President of Ukraine. *On the State Emergency Service of Ukraine*. N.p., 16 Jan. 2013. Web. 11 Feb. 2017. <<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/20/2013>>.
8. Ukraine. Cabinet of Ministers of Ukraine. *Regulations on the procedure of the passage of civil protection by persons of ordinary and commanding structure*. N.p., 11 July 2013. Web. 11 Feb. 2017. <<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/593-2013-п.5>>.

---

---

УДК 351:796.011.1:615.825

*Парубчак І. О., д.держ.упр., ЛНУВМтаБ ім. С. З. Гжицького, м. Львів,  
Сіренко Р. Р., к.н.ф.в. і с., доц., ЛНУ ім. І. Франка, м. Львів*

*Parubchak I., Doctor in Public Administration, Full Pprofessor of the Chair of  
Public Management and Administration, Lviv National University of Veterinary  
Medicine and Biotechnologies named after S.Z. Gzhytskyi, Lviv,  
Sirenko R., PhD, Associate Professor, Head of the Chair of Physical Education  
and Sport, The Ivan Franko National University of Lviv, Lviv*

### **ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ СУСПІЛЬНО-ВИХОВНИМИ ПРОЦЕСАМИ В УКРАЇНСЬКОМУ СОЦІУМІ НА ЗАСАДАХ ЗДОРОВОГО СПОСОБУ ЖИТТЯ**

## **PUBLIC MANAGEMENT OF SOCIAL-EDUCATIONAL PROCESSES IN THE UKRAINIAN SOCIETY ON THE BASIS OF HEALTHY LIFESTYLE**

*З'ясовано соціально-гуманітарні аспекти суспільно-владних відносин з високим ступенем взаємодії суб'єктів даної системи. Досліджено чинники, що впливають на становлення громадянина як активного суб'єкта державотворчих процесів. Обґрунтовано значення масового спорту та ведення громадянами здорового способу життя для підтримки суспільного здоров'я в державі. Сформульовано роль і значення публічного управління у суспільно-виховних процесах українського соціуму.*

**Ключові слова:** *суспільнездоров'я, публічне управління, здоровий спосіб життя, суспільно-виховні процеси, масовий спорт.*

*The social-humanitarian aspects of public-authoritative relations with the high level of subjects' interrelation in the following field have been studied. Factors, which have an influence on the formation of citizen as an active subject of state building processes have been researched. The role of mass sport and implementation of healthy way of life by the citizens for the support of public health in the country have been proved. The role and meaning of public management in the public-educational processes of the Ukrainian society have been articulated.*

**Key words:** *Public health, public management, healthy lifestyle, social-educational processes, mass sport.*

**Постановка проблеми.** Сучасний розвиток українського суспільства характеризується переорієнтацією на ринкову економіку, трансформаціями в системі публічного управління і державної влади, які базуються на відмові від моноідеологізації, проголошенням пріоритетності демократичних прав і свобод. Важливим фактором має бути формування громадянськості, ступінь якої визначається тим, наскільки особа інтегрується у суспільно-владні відносини та сприяє розвитку громадянського суспільства [11]. Зазнають змін ідейні та моральні орієнтири, все це зобов'язує докласти великих зусиль для вирішення важливих завдань зміцнення суспільного здоров'я.

Перетворенню індивіда на свідомий та активний суб'єкт державотворення сприяє така система суспільно-виховних процесів, що не тільки задає йому мотивацію до активності та створює умови й можливості для участі у житті суспільства, але й водночас забезпечує громадянина необхідним обсягом знань і навичок практичної діяльності, формує у нього здатність розуміти соціальну дійсність в державі. Відповідальний громадянин має мати високий ступінь розвитку громадянської свідомості, та відповідне усвідомлення важливості суспільного здоров'я.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Аналіз останніх наукових досліджень свідчить, що питання формування та розвитку суспільного здоров'я залишаються до кінця не дослідженим, це спонукає глибше й детальніше вивчити та дослідити дану проблему. На сучасному етапі проблема фізичної культури особистості досліджується широко й різносторонньо: як невід'ємна частина культури суспільства й особи (Л. Матвеєв, В. Царик, С. Іконнікова), як фізи-

чна культура особистості (А. Гужаловський, В. Аксакова), як різні форми рухової активності людини, спрямованої на розвиток фізичних якостей, підвищення працездатності, зміцнення здоров'я (В. Бальсевич, Б. Шиян). В останніх дослідженнях фізична культура особистості визначається як пізнавальний, мотиваційний, поведінковий критерій (А. Огнистий) [8].

На думку багатьох дослідників, зниження інтересу до занять масовим спортом в наш час пояснюється недосконалою системою фізичного виховання (О. Буліч, С. Лисюк, О. Іванов, О. Потапова), невисоким рівнем фізкультурної освіченості фахівців середніх навчальних закладів (О. Молімон, А. Вольчинський, І. Кліш) [7]. Причиною є не сформованість потреби у спорті, відсутність знань про здоровий спосіб життя, фізичне вдосконалення, нерозуміння ролі фізичної культури як соціальної цінності.

При значному обсязі наукових праць щодо трансформації суспільного життя надто мало досліджень присвячується проблемам суспільно-виховних процесів щодо розвитку здорового соціуму. До того ж, дається взнаки спрощене уявлення про публічне управління суспільним здоров'ям, як односторонній процес, де особа виступає в ролі об'єкта, а не активної сили. Для вирішення цих проблем необхідно чітко уявляти, як індивід інтегрує суспільні цілі й цінності [15, с. 4]. Тож, і реалізація виявлених проблем потребує глибокого аналізу сутності суспільно-виховних процесів, визначення особливостей їх провадження в сучасній Україні.

Аналіз наукової літератури з публічного управління по даній проблемі показав, що, не дивлячись на різноманіття наукових підходів, у вітчизняній і західній науці досліджуються лише загальні тенденції суспільно-виховних процесів, а питання особливостей розвитку суспільного здоров'я майже не знаходять свого відображення. Проведений аналіз наукової дослідженості свідчить, що питання суспільного здоров'я ще не дістали належного висвітлення у науковій літературі з державного управління, відсутній єдиний підхід до визначення сутності соціо-гуманітарних аспектів управління суспільно-виховними процесами.

**Постановка завдання.** Метою статті є дослідити та обґрунтувати актуальність публічного управління суспільно-виховними процесами на засадах ведення здорового способу життя громадян для досягнення відповідного рівня суспільного здоров'я. Для цього потрібно вирішити низку завдань: 1. З'ясувати соціально-гуманітарні аспекти суспільно-владних відносин з високим ступенем взаємодії суб'єктів даної системи. 2. Дослідити чинники, що впливають на становлення громадянина як активного суб'єкта державотворчих процесів. 3. Обґрунтувати значення масового спорту та ведення громадянами здорового способу життя для підтримки суспільного здоров'я в державі. 4. Сформулювати роль і значення публічного управління у суспільно-виховних процесах українського соціуму.

**Виклад основного матеріалу.** Вивчення теорії публічного управління суспільно-виховними процесами дозволяє об'єктивно підійти до вироблення певних підходів щодо участі особи у суспільному житті з урахуванням особливостей сучасного стану суспільного здоров'я. Адже людина набуває статусу



громадянина в результаті тривалої взаємодії з навколишнім світом. Громадянин значною мірою детермінований економічними, соціальними, політичними, національними, ідеологічними відносинами та зв'язками між ними [9].

Останнім часом у світі побутує думка про здорове і стабільне суспільство, в якому ефективно діють гуманітарні складові розв'язання соціальних проблем. Ідеалом виховання є гармонійно розвинена, соціально активна, здорова людина, що наділена глибокою громадською відповідальністю, здоровими інтелектуально-творчими, фізичними і духовними якостями, патріотизмом [16, с. 9]. Ці поняття необхідно формувати починаючи з раннього віку, закріплюючи в сім'ї, школі, середніх спеціальних і вищих навчальних закладах.

Суспільне виховання здійснюється, як правило, через усвідомлення прийнятого типу громадянського суспільства. Утвердження у суспільстві засобами громадянської освіти населення відповідних знань, вивчення норм поведінки, культури відносин, виховання здатності до участі у громадському житті, створення й розвиток державної системи валеологічної освіти, яка б базувалася на фундаментальних цінностях здорового способу життя, дає можливість значно підвищити рівень здоров'я населення [3]. Очікуваним результатом суспільно-виховних процесів має бути формування громадянина, якому властиві такі риси як шанування ідеалів рівності, відчуття власної гідності, здатність визначати проблеми суспільного життя, бажання і вміння вимагати їх розв'язання.

Результативність самореалізації особи великою мірою обумовлена її громадянською освітою. Відповідні знання потрібні для розв'язання проблем громадського життя, суспільного здоров'я. В демократичному суспільстві розвиток суспільного здоров'я обумовлений необхідністю збереження непорушності цінностей, інституцій та зразків поведінки «здорового громадянина» [6]. Така система складається із відношення індивіда до самого себе, до інших людей, до системи «здорового суспільства», до інститутів влади.

На даний час, на жаль, актуальними є ускладнені соціальні умови життя людини; тривале емоційне навантаження; неперервні життєві переміни, сукупність подій; негативна поведінка і психофізична активність індивіда; висока щільність населення. Також, сюди слід додати: відсутність виховання і навчання, зокрема, валеологічного, гігієнічного; розвитку культури здоров'я. Відсутність знань, неправильне виховання призводять до недотримання здорового способу життя [13]. Здоровий спосіб життя залежить від: об'єктивних суспільних умов; конкретних форм життєдіяльності, що дозволяють втілювати його в основні сфери суспільного життя; системи ціннісних відношень, скеровуючи свідому активність людей у русло «здорового мислення».

Соціальна консолідація суспільства є вищою формою функціонування розвитку соціальних відносин у суспільстві, забезпечуючи оптимальне поєднання та діяльну реалізацію інтересів різних суспільних груп; а здоровий спосіб життя можна розглядати як універсальну здібність до різносторонньої адаптації по відношенні до впливу зовнішнього середовища і зміни стану внутрішньої сфери. Відповідно, можна припустити, що масовий спорт – це соціальний рух, який здатний посилювати соціальні зв'язки і слугувати каталізатором соціаль-

ної інтеграції [17].

Масовий спорт може виконувати інтегративну роль у якості організаційного механізму публічного управління. Сьогодні загальновідомим є уявлення про корисний вплив спорту, який відіграє важливу роль у забезпеченні здоров'я, фізичної підготовленості, і як наслідок, національного благополуччя. Потрібно звернути увагу на глобальний рівень функціонування спорту як інституту – на систему міжнародних відносин, вагомим учасником якої стає спорт, продукуючи символічну взаємодію [21, с. 13]. Вагому роль у цьому процесі відіграє організаційний механізм публічного управління, тому що цілепокладання здійснюється міждержавними інституціями.

Доречним видається розгляд передумов формування національної ідентичності, які охоплюють проблему патріотичного виховання молоді. В історії українського народу фізичне виховання входило в повсякденне життя сім'ї, роду, суспільства, формувалася своєрідна система фізичного виховання, що відображала особливості життя українського народу. До сучасного розвитку формування громадянина, як соціальної особи, вона почала істотно змінювати умови життєдіяльності, до яких була пристосована в своєму історично-біологічному розвитку. Ці зміни в останній час підтверджено дослідженнями і набули актуального значення.

Реалізація масовим спортом консолідуючої функції здійснюється через комунікативні можливості та через національну свідомість, тому, що масовий спорт – одна з складових суспільного здоров'я. Суспільне здоров'я визначається як філософська, соціальна, економічна, біологічна, медична категорії, як об'єкт споживання, вкладу капіталу, суспільна цінність, явище системного характеру, динамічне, постійно взаємодіюче з оточуючим середовищем. Здоров'я людини не зводиться до фізичного стану, а передбачає психоемоційну врівноваженість, суспільне здоров'я.

Суспільне здоров'я пов'язане з економічними чинниками, стосунками індивіда із структурними одиницями соціуму [5]. На суспільне здоров'я впливають міжгенічні стосунки, вагомість різниці у прибутках різних соціальних прошарків суспільства, рівень матеріального виробництва, техніки і технологій, їх суперечливий вплив на здоров'я взагалі. Ці чинники і складові створюють відчуття соціальної захищеності, що суттєво позначається на здоров'ї людини. У загальному вигляді суспільне здоров'я детерміноване характером і рівнем розвитку важливої сфери соціального життя у середовищі – суспільного виховання [1, с. 69]. Виділяють такі компоненти суспільного виховання: об'єктивні суспільні умови; конкретні форми життєдіяльності; систему ціннісних орієнтацій, що формують свідому активність, особливо у молоді. На жаль, сьогодні масовий спорт помітно втрачає своє ціннісне значення серед сучасної молоді. Комерційні види спорту віддаляють реальні можливості занять фізичними вправами на задній план, що знижує інтерес до занять фізичною культурою і спортом та є однією з причин погіршення стану здоров'я сучасної молоді – майбутнього нашого суспільства. Під суспільним вихованням розуміється діяльність, спрямована на зміцнення не тільки фізичного і психічного, але й етичного здоров'я, такий спо-

сіб життя громадян повинен реалізовуватися в усіх основних форм життєдіяльності [2]. “Здоровий спосіб життя” в єдності його компонентів біологічного і соціального уособлює соціальну цінність, зміцнення якого – найважливіше завдання цивілізованого суспільства. “Здоровий спосіб життя”, на думку провідних фахівців в сфері медицини та фізичної культури – це реалізація комплексу єдиної науково обґрунтованої медико-біологічної і соціально-психологічної системи профілактики заходів, в яких важливе значення має фізичне виховання.

Формування “здорового способу життя” – складний системний процес, що охоплює багато компонентів способу життя у сучасному суспільстві [4]. Його сутність – забезпечення оптимального задоволення потреб людини за умов оптимізації її розвитку, функціонування організованих внутрішніх і зовнішніх систем організму у тісному взаємозв’язку з суспільством; втілення грані життєдіяльності, органічно властивої суспільству і спрямованості на турботу про людей.

“Здоровий спосіб життя” виражає орієнтованість діяльності особистості в напрямку зміцнення і розвитку особистого та суспільного здоров’я. Він пов’язаний з особистісно-мотиваційним втіленням індивідами своїх соціальних, психологічних, фізичних можливостей і здібностей, можна розуміти як формування оптимальних умов функціонування індивіда в суспільстві [12, с. 7]. “Здоровий спосіб життя” – це типова суспільно-економічна формація життєдіяльності особистості, що зміцнює адаптивні можливості організму людини, сприяє повноцінному виконанню нею соціальних функцій і досягненню активного довголіття, а також сукупність духовних цінностей, їхніх реальних видів, форм і сприятливих для здоров’я ефектів для забезпечення оптимального задоволення потреб людини.

Масовий спорт володіє значним потенціалом, аби стати системоутворюючим елементом у численності складових розвитку суспільства. В основі структури формування громадянина лежить комплекс взаємопов’язаних особливостей, а “здоровий спосіб життя” виражає орієнтованість діяльності особистості в напрямку зміцнення і розвитку особистого і суспільного здоров’я. Він пов’язаний з особистісно-мотиваційним втіленням індивідами своїх соціальних, психологічних, фізичних можливостей і здібностей.

Актуальним видається розгляд консолідаційних процесів у внутрішньогруповій та міжгруповій взаємодії населення, зокрема, інтегративного потенціалу масового спорту [14]. Розвиток масового спорту – один із найважливіших показників соціальної політики держави, яка може забезпечити реальне втілення в життя гуманістичних ідеалів, цінностей і норм, що відкривають широкий простір для виявлення здібностей особистості, задоволення її інтересів і потреб. Участь у масовому спорті виражає спрямованість особистості на зміцнення і розвиток індивідуального та суспільного здоров’я, сприяє задоволенню життєво важливих потреб в активно-рухових діях, фізичних вправах.

Неусталеність соціально-структурних складових суспільства спричинилася до системної кризи в різних сферах життя [18]. Варто зазначити, що у цих процесах задіяні політичні, економічні та культурні чинники у якості об’єктивних передумов суспільно-виховних процесів [20]. Розгляд суспільства крізь призму

структурно-функціонального аналізу дає можливість стверджувати, що у дисонансі зазначених суб'єктивних та об'єктивних чинників зароджуються дезінтегративні процеси, які руйнують систему функціонування суспільства і не сприяють розвитку процесів суспільного виховання населення.

**Висновки.** Перспективи розвитку суспільно-виховних процесів полягають, насамперед, у розбудові громадянського суспільства, демократичних форм управління, пріоритеті прав і свобод громадян, здоровому суспільстві [19, с. 76]. Цінності, традиції, зразки поведінки освоюються людиною безперервно, і процес цей може бути обмежений тільки тривалістю його життя. Сприймаючи одні ідеї і навички, людина у той же час може поступатися іншими орієнтирами, обирати для себе нові напрями життєдіяльності. Конфлікт між повсякденними потребами та інтересами у реальному житті часто відбувається на особистому рівні, породжує широкий спектр масових настроїв – від байдужості й апатії до агресії та ненависті. Сутність суспільно-виховних процесів є зростання довіри громадянина до своєї держави, усвідомлення ним свого місця і ролі в процесах суспільного оновлення.

Ефективність публічного управління суспільно-виховними процесами залежить від внутрішніх і зовнішніх чинників, що впливають на індивідів. Вплив кожного чинника позначається вибірково через низку обставин, включаючи наявність у громадянина внутрішніх переконань, цінностей та ідеалів. Суспільно-активна особа вміє відстоювати свої соціальні інтереси, володіє розвинутою свідомістю і культурою, бере активну участь у громадському житті суспільства. Також має місце процес розвитку громадянином існуючої системи суспільного здоров'я завдяки його активній життєвій позиції. Сучасний етап публічного управління суспільно-виховними процесами відрізняється складністю, суперечністю, високим ступенем взаємодії суб'єктів даної системи.

#### Список використаних джерел

1. Бебик В. Інформаційно-комунікаційний менеджмент у глобальному суспільстві: психологія, технології, техніка публік-релейшнз. – К. : МАУП, 2005. – 440 с.
2. Бойко-Бойчук О. Семантичний аналіз та визначення категорії «державне регулювання» / О. Бойко-Бойчук // Вісник НАДУ. – 2007. – № 3. – С. 46–58.
3. Боровик В. Втілення традицій українського народу у систему фізичного виховання студентства / В. Боровик // Вісник Чернігівського державного педагогічного університету імені Т.Г. Шевченка. – Серія: Педагогічні науки. – 2007. – № 44. – С. 133–135.
4. Головаха Є. Соціальне самопочуття населення України до і після помаранчевої революції / Є. Головаха, Н. Паніна // Україна – 2005. Динаміка соціальних змін. – К. : ІСНАНУ, 2005. – С. 95–106.
5. Городяненко В. Проблемы консолидации украинского общества на современном этапе / В. Городяненко // Социологические исследования. – 2007. – № 2. – С. 15–20.
6. Громадянське суспільство в сучасній Україні: специфіка становлення, тенденції розвитку / За заг. ред. Ф.М. Рудича. – К. : Парламентське вид-во, 2006. – 412 с.
7. Дубин Б. Спорт в современных обществах: пример России / Б. Дубин // Вестник общественного мнения: Данные. Анализ. Дискуссии. – 2004. – № 2. – С. 70–80.

8. Дутчак М. В. Моніторинг в системі державного управління спортом для всіх в Україні / М. В. Дутчак // Педагогіка, психологія та медико-біологічні проблеми фізичного виховання та спорту. – Х. : ХДАДМ. – 2008. – № 9. – С. 34–43.

9. Жданова О. М. Управління сферою фізичного виховання та спорту : навч. посіб. / О. М. Жданова, Л. Я. Чеховська. – Дрогобич : Коло, 2009. – С. 9–20.

10. Коновалова І. В. Механізм державного управління регіональними соціальними програмами в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з державного управління : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / І. В. Коновалова. – Х., 2011. – 19 с.

11. Леонов Я. В. Внутренний ресурс развития сферы физической культуры и спорта / Я. В. Леонов, И. И. Приходько, Г. Н. Путятин // Теория и практика физической культуры. – № 3. – 2013. – С. 59–66.

12. Леонова А. О. Ефективність державного управління в контексті євроінтеграції України : навч.-метод. посіб. / А. О. Леонова, В. П. Давидова, О. О. Новачук. – К. : ДПА України, 2007. – 390 с.

13. Лукашук В. Консолідуєча функція спорту у сучасному суспільстві / В. Лукашук // Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. – 2009. – № 844. – С. 235–240.

14. Максимець Б. Політична ідеологія сучасного українського суспільства та системні чинники її формування // Вісник НАДУ. – 2004. – № 5. – С. 319–326.

15. Мічуда Ю. П. Функціонування та розвиток сфери фізичної культури і спорту в умовах ринку : автореф. дис. ... доктора наук з фіз.вих і с. : спец. 24.00.02 «Фізична культура, фізичне виховання різних груп населення» / Ю. П. Мічуда. – К. : НУФ-ВСУ, 2008. – 40 с.

16. Мудрик В. И. Организационно-управленческие основы физической культуры и спорта : учеб. и справоч. материалы / В. И. Мудрик, Ю. П. Мичуда, С. А. Заветный. – Х. : ХНАДУ, 2008. – 408 с.

17. Огнистий А. В. Актуальні проблеми підготовки майбутніх вчителів-предметників до роботи з фізичного виховання у школі // Мат. II Всеукр. наук.-практ. конф. «Здоров'я і освіта, проблеми та перспективи». – Донецьк, 2002. – С. 249–252.

18. Радченко О. В. Категорія «механізм» у системі державного управління / О. В. Радченко // Держава та регіони: наук.-виробн. журн. Серія «Державне управління». – 2009 р. – № 3. – С. 64–69.

19. Соціальні виміри суспільства. Вип. 8. – К. : Інститут соціології НАН України, 2005. – 325 с.

20. Сурмін Ю. Моніторинг соціально-політичної ситуації в Україні: питання методології та організації / Ю. Сурмін // Вісник НАДУ. – 2004. – № 4. – С. 20–29.

21. Сущенко Л. П. Соціальні технології культивування здорового способу життя людини / Л. П. Сущенко. – Запоріжжя, 1999. – 308 с.

### References

1. Bebik, V. *Information and communication management in a global society: sychology, technology, publicrelations [Informacijno-komunikacijnyj menedgment u global`nomu suspil`stvi: psihologija, tehnologii, tehnika pablikrilations]*. Kiev: MAUP, 2005. Print.

2. Wojko-Wojchuk, O. "Semantic analysis and definition of the "public regulation"." *Visnik NADU* 3 (2007): 46-58. Print.

3. Borovik, V. "The implementation of Ukrainian traditions in the system of physical education students." *Visnik Chernigivs`kogo dergavnogo pedagogichnogo universitetu im.*

T.G. Shevchenko 44 (2007): 133-135. Ser. Pedagogical Sciences. Print.

4. Golovaha, E. and Panina, N. "Social well-being of the population of Ukraine after the Orange Revolution." *Ukraine – 2005. Dynamics of Social Changes* (2005): 95–106. Print.

5. Gorodenenko, V. "The problems of consolidation of Ukrainian society at the present time." *Sociologicheskie issledovanija* 2 (2007): C. 15–20. Print.

6. Rudich, F.M. *Civil society in modern Ukraine: specific development, trends [Gromadjanske susupil`stvo v suchasnij Ukraini: specifika stanovlennja, tendencii rozvytku]*. Kiev: Parlaments`ke vydavnytvo, 2006. Print.

7. Dubin, B. "Sport in modern societies: the example of Russia." *Vestnik obshchestvennogo mnenija: Dannye. Analiz. Diskussii* 2 (2004): 70-80. Print.

8. Dutchak, M.V. "Monitoring within the system of public management of Sport for All in Ukraine." *Pedagogika, psihologija ta medyko-biologichni problemy fizychnoho vyhovannja ta sportu* 8 (2009): 34–43. Print.

9. Zhdanova, O.m. and Chehovska, L.Ya. *Management of physical education and sport [Upravlinnja sferoyu fizychnogo vyhovannja ta sportu]*. Droboych: Kolo, 2009. Print.

10. Konovalova, I.V. "The mechanism of state management of regional social programs in Ukraine." Diss. Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, 2011. Abstract. (2011): 19. Print.

11. Leonov, Ya.V., Prikhod`ko, I.I. and Putjatina G.N. "Internal resource of the development of physical culture and sports." *Teoriz i praktika fizicheskoy kul`tury* 3 (2013): 59–66. Print.

12. Leonova, A.O., Davidova, V.P. and Novachuk, O.O. *The efficiency of public administration in the context of European integration of Ukraine [Efektyvnist` dergavnogo upravlinnja v konteksti evrointegracii Ukrainy]*. Kiev: DPA Ukrainy, 2007. Print.

13. Lukashuk, V. "Consolidating function of the sport in modern society." *Visnik Kharkivs`kogo nacional`nogo universitetu im. V.N. Karazina* 844 (2009): 235–240. Print.

14. Maksymec`, B. "The political ideology of the modern Ukrainian society and system factors of its formation." *Visnik NADU* 5 (2004): 319–326. Print.

15. Michuda, Yu.P. "Functioning and development of sphere of physical culture and sport in the conditions of market." Diss. National University of Physical Education and Sport of Ukraine, 2008. Abstract. (2008): 40. Print.

16. Mudrik, V.I., Michuda, Yu.P. and Zavetnyj, S.A. *Organizational and administrative basis of physical culture and sports [Organizacionno-upravlencheskie osnovy fizicheskoy kul`tury i sporta]*. Kharkiv: HNADU, 2008. Print.

17. Ognistyj, A.V. *Actual problems of training of future subject teachers to work in physical education at the school*. Proc. of II Vseukr. nauk.-prak. konf. "Zdorovja i osvita, problemy ta perspektyvy", Donets'k, 2002. 249-252. Print.

18. Radchenko, O.V. "The category "mechanism" in the system of public administration." *Dergava ta regiony* 3 (2009): 64–69. Ser. Public administration. Print.

19. *The social dimension of society* 8 (2005): 325. Print.

20. Surmin, Yu. "Monitoring of the social and political situation in Ukraine: issues of methodology and organization." *Visnik NADU* 4 (2004): 20–29. Print.

21. Sushchenko, L.P. *Social technologies of cultivation of a healthy way of life [Social`ni tehnologii kul`tyvuvannja zdorovogo sposobu gyttya ludyny]*. Zaporizhzhia, 1999. Print.

**СТРАТЕГІЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
ПІДГОТОВКОЮ ФАХІВЦІВ СЛУЖБИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ**

**STRATEGIC FRAMEWORK OF THE STATE MANAGEMENT  
OF TRAINING SPECIALIST IN CIVIL PROTECTION**

*Проаналізовані стратегічні засади державного управління підготовкою фахівців служби цивільного захисту, законодавча база з даного питання. Досліджено пріоритетні напрямки підвищення якості підготовки фахівців служби цивільного захисту, доцільність та необхідність безперервної освіти у сфері цивільного захисту та на основі проведених досліджень було побудовано систему стратегічного планування розвитку загальної середньої, професійно-технічної та вищої освіти у навчальних закладах ДСНС України.*

**Ключові слова:** *стратегія, стратегічні засади державного управління, підготовка фахівців служби цивільного захисту, цивільний захист, державне управління у сфері цивільного захисту.*

*The strategic bases of public administration of civil protection service specialists' training and also the legislation on the matter are analyzed. The priority directions of improvement of quality of civil protection service specialists' training, the feasibility and need of life-long education in the sphere of civil protection are researched. The system of strategic planning of development of general secondary, professional and higher education in the educational institutions of State Emergency Service of Ukraine on the basis of the conducted researches is constructed.*

**Keywords:** *strategy, public administration strategic principles, civil protection service specialists' training, civil protection, public administration in the sphere of civil protection.*

**Постановка проблеми.** Формування багатоукладної системи освіти і розвиток ринку освітніх послуг мали істотний вплив на умови діяльності навчальних закладів України. Зовнішнє середовище функціонування навчальних закладів стало якісно іншим. У них виникла необхідність адаптації до нових економічних умов, зокрема до умов конкуренції. За таких обставин управління навчальним закладом має бути більш пристосованим до «ринкової саморегуляції». Сьогодення ставить вимоги, що висувуються суспільством до навчальних закладів та, насамперед, до університетів, які пов'язані не тільки з тим, що вони повинні бути більш динамічними і рухливими, а й з тим, що від них очікують більшої відкритості та доступності. Ним слід точніше й активніше позиціонувати свій внесок в інноваційний процес та соціальний розвиток сучасного суспільства. Тому є необхідність

у стратегічному підході до управління сучасними навчальними закладами, у т. ч. навчальних закладів та науково-дослідних установ ДСНС України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженням системи підготовки фахівців служби цивільного захисту займалися вчені Д.В. Бондар, С.М. Домбровська, Я.Б. Зорій, М.І. Кусій, М.І. Омельченко, С.А. Осипенко, А.В. Підгайний, С.П. Потеряйко, А.В. Ромін, В.П. Садковий, В.О. Тищенко, В.А. Шойко та ін. За результатами огляду їх наукових розробок з цієї проблематики слід зауважити, що в їх наукових працях не достатньо уваги приділяється розгляду стратегічних засад державного управління підготовкою фахівців служби цивільного захисту.

**Постановка завдання.** Мета статті дослідити стратегічні засади державного управління підготовкою фахівців служби цивільного захисту та побудувати систему стратегічного планування розвитку загальної середньої, професійно-технічної та вищої освіти у навчальних закладах ДСНС України.

**Виклад основного матеріалу.** Стратегічне управління являє собою програмний спосіб мислення та управління, що забезпечує узгодження цілей, можливостей організації та інтересів працівників. Існує три основні фази стратегічного управління: стратегічний аналіз, стратегічний вибір (або власне стратегічне планування) і реалізація стратегії.

Під час проведення дослідження було виявлено, що процес стратегічного планування (див. рис. 1) значно відрізняється від процесу прийняття оперативних рішень. У першому необхідно вирішувати задачі, що пов'язані з вибором альтернативних рішень, це стосується вибору цілей самої організації, розподілу її ресурсів, вибору стратегічних задач. Пошук альтернативних рішень здебільшого обумовлений адаптивним характером стратегічного планування.

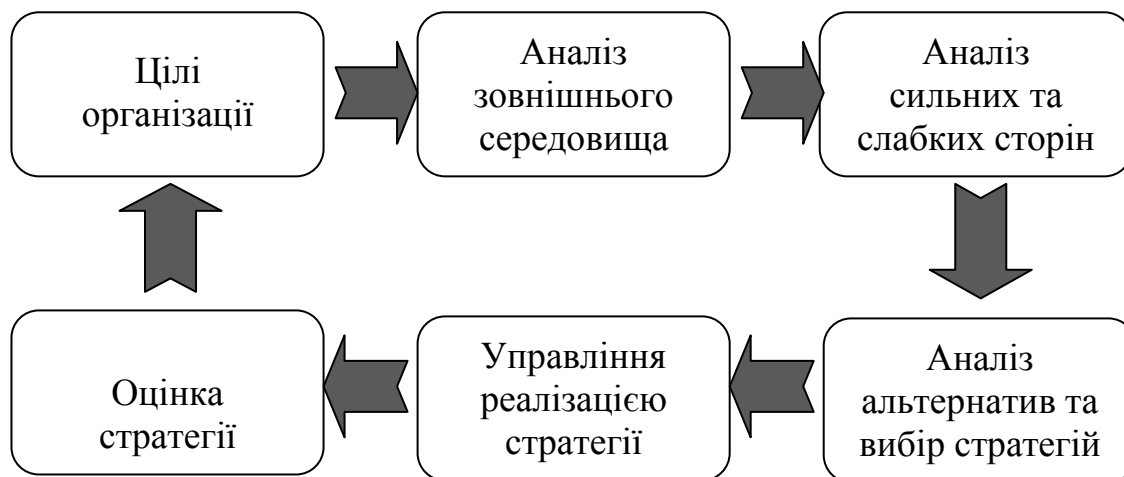


Рис. 1. Процес стратегічного планування

*Джерело:* складено на підставі [1, 2]

Адаптивність є неодмінною умовою стратегічного плану. Вона реалізується через ситуаційний підхід і передбачає наявність альтернативного плану та стратегії, на які може переходити освітня установа. Така реакція на зміни відбувається в



його зовнішньому оточенні. Стратегічне планування повинно бути спрямованим на адаптацію діяльності організації до умов, що постійно змінюються, зовнішнього середовища та на отримання вигоди від нових можливостей [3, с. 19–22].

Стратегія кожного окремого навчального закладу повинна забезпечити його сталий розвиток, що гарантуватиме: підготовку фахівців на рівні світових стандартів і відповідно до вимог МОН України, МВС України, ДСНС України; проведення наукових досліджень на рівні, що забезпечує їхній попит на ринку науково-технічної продукції у світі; розвиток і спадкоємність кадрового потенціалу на основі гідної матеріальної винагороди і комфортних умов праці та відпочинку; підтримку матеріально-технічної бази на рівні провідних країн світу [4, с. 304–305].

Розробка стратегії навчального закладу, як правило, починається з визначення основних напрямів і критеріїв його професійної спрямованості, на основі яких встановлюється форма реалізації стратегії і здійснюється її остаточний вибір.

Темпи та напрями інноваційного розвитку освіти в Україні в сучасних кризових умовах значною мірою залежать від ефективності та результативності державного управління. Стосовно стратегічного планування розвитку освіти в Україні діє: 1) Національна доктрина розвитку освіти (Указ Президента України від 17.04.2002 р. № 347/2002) (далі – Національна доктрина) [5]; 2) Національна стратегія розвитку освіти в Україні на період до 2021 року (Указ Президента України від 25.06.2013 р. № 344/2013) (далі – Національна стратегія) [6].

Не менш важливим нормативним документом зі стратегічного спрямування нашої країни є Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», що затверджена Указом Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015 [5]. В даному документі є визначення мети, векторів руху, дорожньої карти, першочергових пріоритетів та індикаторів належних оборонних, соціально-економічних, організаційних, політико-правових умов становлення та розвитку України. Вона є рушійною силою для всіх внутрішньополітичних процесів, що відбуваються в нашій країні. Так, Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» передбачає в рамці «вектора відповідальності» реалізацію реформи освіти.

Національна стратегія розвитку освіти в Україні на період до 2021 року наголошує на створенні всіх необхідних умов для випереджального безперервного характеру модернізації та розвитку освіти. Така спрямованість на підвищення якісного рівня освіти повинна сприяти економічному зростанню держави і вирішенню соціальних проблем у соціумі, подальше навчання і розвиток талановитої та здібної особистості. Ураховуючи теоретичні, концептуальні та організаційні аспекти формування стратегії розвитку загальної середньої, професійно-технічної та вищої освіти для навчальних закладів ДСНС України, було визначено, що стратегічне планування освіти в нашій країні, взагалі, посідає центральне місце в системі управління національною економікою на всіх рівнях. З одного боку, воно є ефективним інструментом забезпечення розвитку економіки України в цілому, а, з іншого боку, сам процес формування стратегії потребує відповідного інструментарію і постійного його удосконалення.

Згідно зі ст. 2 Національної доктрини, одним із пріоритетних напрямів державної політики щодо розвитку освіти визначено розвиток системи безперервної

освіти та навчання протягом життя [5]. Відповідно до розділу III Національної стратегії розвитку освіти в Україні на період до 2021 року, де стратегічним напрямом державної політики у сфері освіти має стати забезпечення доступності та безперервності освіти протягом усього життя, є розвиток системи безперервної освіти та навчання протягом життя [6], та ст. 6 Закону України «Про освіту», де основним принципом освіти є безперервність та різноманітність [7].

Виходячи з останнього, постійна модернізація професійної освіти повинна передбачати підготовку фахівців до дій за призначенням, урахуваючи, що відбувається стрімке старіння знань, обумовлене швидкими економічними зрушеннями. Для забезпечення належної якості професійної підготовки фахівців необхідно запроваджувати систему освіти протягом усього трудового життя. Саме такий підхід дозволить нашій країні підготувати найдосвідченіших фахівців у сфері цивільного захисту. Відповідно до цього слід проаналізувати можливість та доцільність впровадження такої освіти з урахуванням специфіки служби цивільного захисту.

Таблиця 1

**Навчальні заклади ДСНС України**

Навчальний заклад	Необхідна освіта для вступу до навчального закладу	Освітньо-кваліфікаційний рівень після завершення навчального закладу
Лицей цивільного захисту Львівського державного університету безпеки життєдіяльності	Базова загальна середня освіта	Повна загальна середня освіта
Вище професійне училище Львівського державного університету безпеки життєдіяльності	Повна загальна середня освіта	Кваліфікований робітник; молодший спеціаліст
Навчальний центр Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту ДСНС України	Повна загальна середня освіта	Кваліфікований робітник
Черкаський інститут пожежної безпеки імені Героїв Чорнобиля	Повна загальна середня освіта	Бакалавр; магістр
Національного університету цивільного захисту України	Повна загальна середня освіта	Бакалавр; магістр; доктор філософії; доктор наук
Львівський державний університет безпеки життєдіяльності	Повна загальна середня освіта	Бакалавр; магістр; доктор філософії; доктор наук

*Джерело:* авторська розробка

Згідно зі ст. 29 Закону України «Про освіту», структура освіти в Україні включає: дошкільну освіту; загальну середню освіту; позашкільну освіту; професійно-технічну освіту; вищу освіту та післядипломну освіту [7]. Так, згідно зі ст. 30 того самого Закону, в Україні встановлюються наступні освітні рівні: дошкільна освіта; початкова загальна освіта; базова загальна середня освіта; повна загальна середня освіта; професійно-технічна освіта; вища освіта [7]. Після аналізу навчальних закладів ДСНС України було побудовану Табл. 1, яка значно спрощує подальші дослідження у даному напрямі.

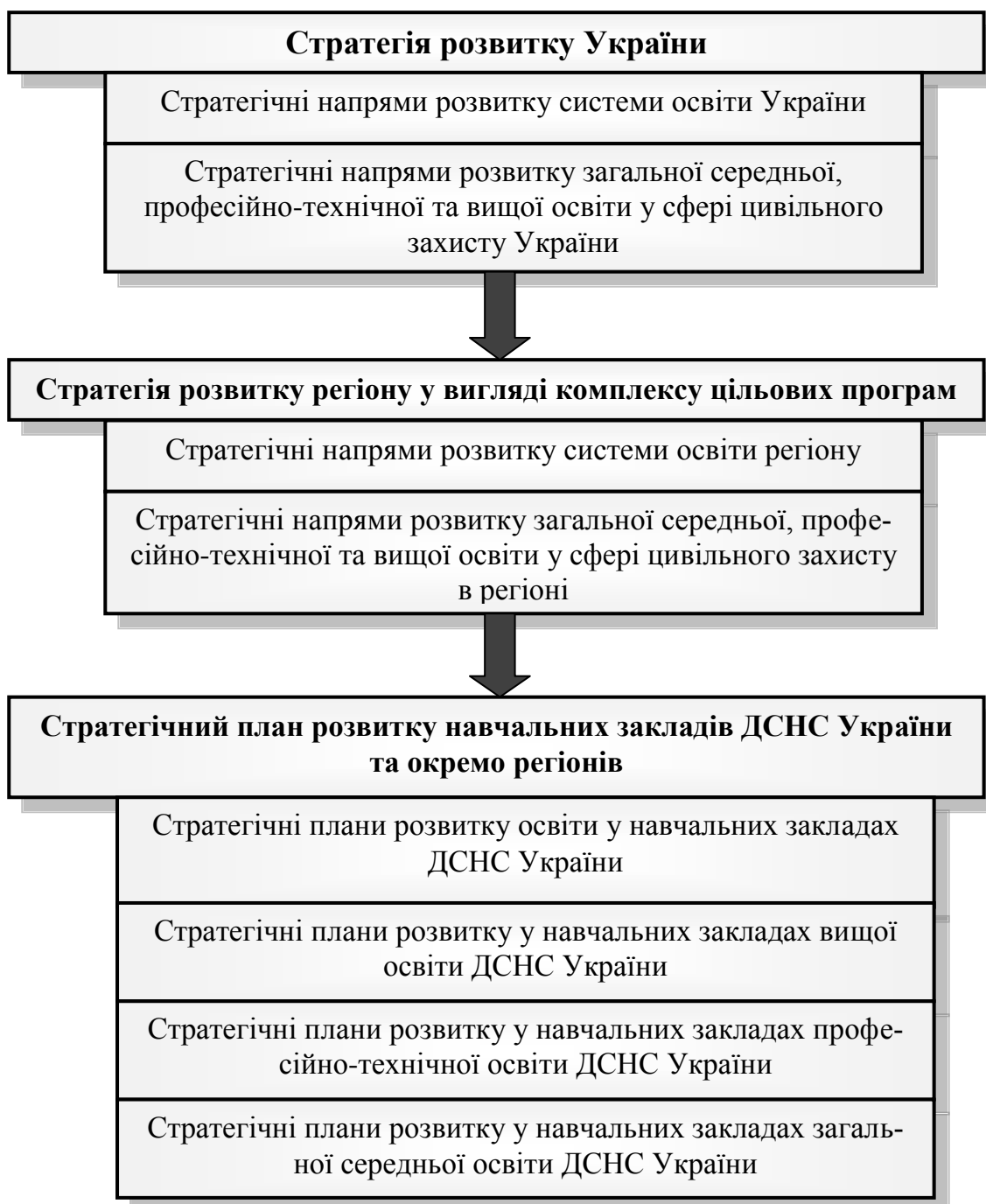


Рис. 2 Система стратегічного планування розвитку загальної середньої, професійно-технічної та вищої освіти у навчальних закладах ДСНС України

*Джерело:* авторська розробка

Безперервна освіта є процесом зростання освітнього (загального та професійного) потенціалу особистості протягом її життя, що організаційно забезпечений системою державних і громадських інститутів та відповідає потребам особистості і суспільства [8, с. 20–23]. Метою безперервної освіти є становлення й розвиток особистості як в періоди її фізичного і соціально-психологічного дозрівання, розквіту і стабілізації життєвих сил та здібностей, так і в періоди старіння організму, коли на перший план висувається завдання компенсації втрачених функцій і можливостей [9, с. 5–12].

Системоутворюючим фактором безперервної освіти є суспільна потреба в постійному розвитку особистості кожної людини. Цим визначається упорядкування великої кількості освітніх структур – основних і паралельних, базових і додаткових, державних і громадських, формальних і неформальних. Їхній взаємозв'язок і взаємозумовленість, взаємна субординація за рівнями, координація за спрямованістю і призначенням, забезпечення взаємодії між ними перетворюють всю сукупність таких структур в єдину систему. Єдність цілей безперервної освіти, як системи специфічних завдань, кожна її ланка органічно поєднується з варіативністю освіти, різноманіттям типів освітніх установ, педагогічних технологій і форм державно-громадського управління [10, с. 160–187].

Безперервна освіта у сфері цивільного захисту є основоположним фактом у досягненні високої кваліфікації та компетенції для співробітника ДСНС України. Якщо підготовка фахівця служби цивільного захисту почнеться ще із загальноосвітнього рівня, коли молода людина формується не тільки як особистість, а й у фізіологічному плані, то вона набагато легше адаптуватиметься до занять спортом та вивчення специфічних предметів, оскільки кваліфікований фахівець служби цивільного захисту, окрім засвоєння фундаментальних знань, повинен бути фізично розвинутим. Кожна надзвичайна ситуація є нетиповою, і вимагає постійної готовності до виконання своїх обов'язків. Тому стратегічне планування повинно відбуватися на всіх рівнях освіти у сфері цивільного захисту. Співвідносність стратегічного планування загальної середньої, професійно-технічної та вищої освіти навчальних закладів ДСНС України із системою стратегічного планування представлена на рисунку 2.

**Висновки.** Отже, окреслені концептуальні засади стратегії державного управління підготовкою фахівців служби цивільного захисту зводяться до необхідності впровадження системи освіти, яка розрахована на безперервність. Даний напрям є одним із стратегічних напрямів у нашій країні, адже стратегічне планування повинно відбуватися на всіх рівнях освіти у сфері цивільного захисту. Поряд з цим визначено, що для того, аби українська освіта була конкурентоспроможною на ринку освітянських послуг, потрібно узгодити державну класифікацію освіти з міжнародними стандартами.

#### Список використаних джерел

1. Александров В. Т. Державні механізми управління якістю неперервної освіти в Україні : монографія / В. Т. Александров. – Суми : СДУ, 2012. – 366 с.
2. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций /

Г. В. Атаманчук. – 2-е узд., доп. – М. : ОМЕГА-Л, 2004. – 580 с.

3. Бакуменко В. Д. Методологія державного управління: проблеми встановлення та подальшого розвитку / В. Д. Бакуменко // Вісник УАДУ. – 2003. – № 2. – С. 11–27.

4. Поважний О. С. Концепція інноваційних механізмів державного управління системою безперервної освіти управлінського персоналу / О. С. Поважний, Ю. М. Комар // Менеджер. – 2008. – № 3. – С. 4–13.

5. Про Національну доктрину розвитку освіти : Указ Президента України від 17.04.2002 № 347/2002 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/347/2002>.

6. Про освіту : Закон України від 23.05.1991 № 1060-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1060-12>.

7. Указ Президента України «Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року» від 25.06.2013 р. № 344/2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/344/2013>.

8. там само.

9. Харламова Ю. Є. Формування освітніх стандартів у сфері цивільного захисту / Ю. Є. Харламова // XVI Всеукраїнської наук.-практ. конф. рятувальників : матер. наук.-практ. конф., – К. : ІДУЦЗ, 2014. – С. 304–305.

10. Шпекторенко І. В. Безперервна освіта державних службовців: перспективи розвитку в Україні / І. В. Шпекторенко // Менеджер. – 2006. – № 3. – С. 19–24.

#### References

1. Aleksandrov, V.T. *State control mechanisms of quality of continuous education in Ukraine [Derzhavni mekhanizmy upravlinnia yakistiu neperervnoi osvity v Ukraini]*. Sumy: Sumskiy derzhavnyi universytet, 2012. Print.

2. Atamanchuk, H.V. *Theory of public administration [Teoriya hosudarstvennoho upravleniya]*. Moscow: OMEGA-L, 2004. Print.

3. Bakumenko, V.D. "Methodology of public administration: problems of formation and further development [Metodolohiia derzhavnoho upravlinnia problemy vstanovlennia ta podalshoho rozvytku]." *Visnyk UADU* 2 (2003): 11–27. Print.

4. Povazhnyi, O.S. and Komar, Yu.M. "Conception of innovative mechanisms of public administration by the system of management personnel continuous education [Kontseptsiia innovatsiinykh mekhanizmiv derzhavnoho upravlinnia systemoiu bezperervnoi osvity upravlinskoho personalu]." *Menedzher* 3 (2008): S. 4–13. Print.

5. Ukraine. President of Ukraine. *On National doctrine of development of education*. N.p., 17 Apr. 2002. Web. 05 March 2017. <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/347/2002>>.

6. Ukraine. Verkhovna Rada of Ukraine. *On education*. N.p., 23 May 1991. Web. 11 Feb. 2017. <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1060-12>>.

7. Ukraine. President of Ukraine. *On the National Strategy for Development of Education in Ukraine until 2021*. N.p., 25 June 2013. Web. 11 Feb. 2017. <<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/344/2013>>.

8. the same.

9. Kharlamova, Yu.Ye. *Formation of educational standards in the field of civil protection [Formuvannia osvitnikh standartiv u sferi tsyvilnoho zakhystu]*. Thesis. IDUCZ, 2014. Kiev: IDUCZ, (2014): 304–305. Print.

10. Shpektorenko, I.V. "Continuous professional training of the civil servants: perspectives of development in Ukraine [Bezperervna osvita derzhavnykh sluzhbovtziv: perspektyvy rozvytku v Ukraini]." *Menedzher* 3 (2006): 19–24. Print.

*Шухненко К. І., к.пед.н., ІДУЦЗ, м. Київ*

*Shykhnenko K., PhD in Pedagogical Sciences, Associate professor, Department of state service, administration and learning under international projects, Institute of Public Administration in the Sphere of Civil Protection, Kyiv*

## **ВИКОРИСТАННЯ ІННОВАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ У НАВЧАННІ ІНОЗЕМНОЇ МОВИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ДСНС УКРАЇНИ**

### **INNOVATIVE TECHNOLOGIES APPLICATION IN FOREIGN LANGUAGE EDUCATION OF UKRAINE SES STATE SERVANTS**

*У статті досліджуються основні інноваційні технології та стратегії навчання, які доцільно застосовувати в процесі іноземної підготовки державних службовців ДСНС України. Автором здійснено спробу спроектувати власну модель іноземної підготовки спеціалістів зазначеного профілю та визначено умови оптимізації даного процесу.*

**Ключові слова:** *іноземна підготовка, інноваційні технології, державні службовці, цивільний захист.*

*Main innovative technologies and teaching strategies that are appropriate to use in Ukraine SES state servants' foreign language training are investigated in the article. The author attempted to design the model of state servants' foreign language training as well as determine the terms of optimizing the training process.*

**Key words:** *foreign language training, innovative technologies, state servants, civil protection.*

**Постановка проблеми.** Система ДСНС України перебуває сьогодні перед низкою викликів: загроза військових конфліктів та терористичних актів, що можуть спричинити ураження господарчих та інфраструктурних об'єктів, необхідність випереджальної розробки сценаріїв виникнення стихійних лих та їхньої ліквідації тощо. Все це потребує створення сучасної, якісно нової системи захисту населення від надзвичайних ситуацій, переходу від концепції оперативного реагування до концепції попередження надзвичайних ситуацій та надання першочергового пріоритету безпеці цивільної людини.

Вирішенню зазначених завдань сприятиме співробітництво вітчизняної служби цивільного захисту з зарубіжними відомствами даного типу, участь ДСНС України у різноформатних заходах міжнародної кооперації з актуальних проблем безпеки (реагування на надзвичайні ситуації, космічна та ядерна безпека, міждержавні гуманітарні та пошуково-рятувальні операції, програми розробки методології міжнародних стандартів підготовки рятувальників та взаємодії між світовими антикризовими центрами). Таке розширення спектра професійної діяльності фахівців ДСНС України у зв'язку з необхідністю здійсню-

вати ними діяльність не лише на вітчизняному, але й на міжнародному рівнях в умовах полікультурного та полімовного середовищ вимагає нових стратегій професійної підготовки та підвищення кваліфікації спеціалістів даної сфери, зокрема їхньої іншомовної підготовки. Однією із освітніх стратегій роботи з фахівцями даної категорії є використання в навчанні інноваційних технологій.

Завданням іншомовної підготовки державних службовців ДСНС України є формування їхньої іншомовної комунікативної компетентності. Опанування мовою слухачами даного класу повинно відбуватися з урахуванням специфіки професійного контексту їхньої мовленнєвої діяльності та соціокультурного компонента навчання. Іноземна мова виступає за таких умов засобом професійної самоактуалізації фахівця, реалізує за допомогою професійно маркованих мовних засобів його міжкультурну комунікативну взаємодію та відображає професійне бачення світу. За неврахування зазначених умов навчання іноземної мови не відповідатиме сучасним вимогам до підготовки фахівця цивільного захисту та позбавить вітчизняних службовців можливості ефективно здійснювати комунікацію на міжнародному рівні в своїй галузі.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Інноваційна проблематика перебуває в колі актуальних інтересів вітчизняних теоретиків та практиків лінгводидактики. Існує низка наукових статей щодо питання використання у вищих навчальних закладах системи МВС, ДСНС України, у системі вищої військової освіти дистанційних технологій навчання, Інтернет-технологій, інтерактивних технік, систем тестування [3, 4, 6, 8]. Проте наразі ще недостатньо розроблена проблема інноватики у сфері підвищення кваліфікації державних службовців ДСНС України, зокрема в навчанні іноземної мови спеціалістів даної категорії.

**Постановка завдання.** У даній розвідці ми визначили такі основні завдання нашого дослідження: визначити умови оптимізації іншомовної підготовки державних службовців ДСНС України та здійснити спробу проектування власної моделі цього процесу; окреслити найбільш оптимальні інноваційні методи навчання іноземної мови спеціалістів сфери надзвичайних ситуацій.

**Виклад основного матеріалу.** Аналіз наукових праць, власні дослідження вищезазначеної проблематики, а також щоденна викладацька практика в сфері післядипломної освіти працівників цивільного захисту дозволили нам виокремити найбільш доцільні умови оптимізації іншомовної підготовки державних службовців ДСНС України: наявність комплексного поєднання у процесі іншомовної підготовки професійного та мовного досвіду слухачів; особистісне спрямування навчального процесу; актуалізація змісту навчальної підготовки в зв'язку з реальними потребами сьогодення; використання іншомовних автоматизованих навчальних систем (програмно-технічних комплексів на базі використання інформаційних технологій); застосування індивідуального, особистісно-зорієнтованого підходів та, як результат, урахування психофізичних та соціальних якостей слухачів, забезпечення диференціації слухачів за рівнем засвоєння ними навчального матеріалу; відхід від домінування традиційних фронтальних форм організації навчальної діяльності слухачів; впровадження інноваційних методик навчання; врахування рівня сформованості інформаційної компетент-

Вісник НУЦЗУ. Серія: Державне управління. Вип. 1(6), 2017

ності слухачів (їхнього вміння працювати з сучасними джерелами інформації).

Для реалізації даних лінгводидактичних завдань необхідно відійти від існуючих традиційних парадигм іншомовної підготовки спеціалістів зазначеного профілю, усвідомити необхідність моделювання змісту навчання в умовах застосування інноваційних технологій, тобто здійснити методичне та методологічне вдосконалення процесу навчання через застосування проблемного навчання, змішаного навчання, комп'ютерних технологій, інтерактивних технік тощо.

Нами було здійснено спробу проектування власної моделі іншомовної підготовки фахівців цивільного захисту, моделі, яка передбачає цілеспрямовану діяльність із розвитку у слухачів іншомовної комунікативної компетентності через переважне застосування інноваційних технологій навчання. Модель іншомовної підготовки державних службовців ДСНС України повинна включати, на нашу думку, такі складники: методологічний, системно-функціональний, операційний.

Методологічний складник охоплює завдання інноваційної іншомовної підготовки, принципи навчання (практична спрямованість, індивідуалізація та диференціація навчання, соціалізація, професійна орієнтація, проблемність викладу знань, автентичність іншомовного матеріалу), методологічні підходи до навчання (компетентнісний, особистісно-зорієнтований, аксіологічний, діяльнісний, контекстний, прагматичний, соціокультурний, рефлексивний тощо).

Системно-функціональний складник містить власне зміст іншомовної підготовки на основі використання інноваційних методик; мотиваційний дискурс (сукупність мотивів слухачів), вимоги до організації інтеракції між викладачем та слухачами.

Операційний складник охоплює форми, методи та засоби інноваційного навчання, рейтинги оцінювання рівнів сформованості іншомовної комунікативної компетентності державних службовців.

Подамо визначення основних понять, якими ми оперуватимемо в нашій розвідці. Іншомовну комунікативну компетентність ми розглядаємо як інтегрований конструкт, що складається з низки системоутворюючих компонентів: мовна, мовленнєва, соціокультурна, предметно-професійна компетентності.

Під інноваціями в методології зазвичай розуміються дидактичні нововведення, що оптимізують наявні умови реалізації освітнього процесу. Інноваційні технології навчання, за О.В. Лозинською, – це оригінальні, новаторські способи, прийоми, педагогічні дії та засоби, що сприяють покращенню та ефективності навчання іноземних мов. Таким чином, їх структурними елементами є зміст, форми, методи, засоби, прийоми та цілі навчання [5, с. 89].

Особливостями навчального процесу в рамках використання інноваційних технологій є такі: проблемне структурування навчального матеріалу; демократичні, соціально активні форми організації навчальної діяльності; залучення різних сенсорних систем слухачів (наявність різних засобів візуалізації навчального матеріалу, аудіолінгвальні маркери презентації інформації тощо). Взаємодія викладача та слухачів набуває діалогічної активної форми, що створює на навчальному занятті позитивну атмосферу співпраці, сприяє набуттю слухача-



ми комунікативних навичок і стратегій міжособистісної кооперації.

Практика використання запропонованої нами моделі іншомовної підготовки державних службовців показує, що процес комунікації актуалізується на основі вирішення слухачами практичних професійних завдань засобами мови, коли активізується поняттєва база спілкування, що лежить в основі професійної іншомовної культури слухачів. Тобто мовні знання набувають функціонального оформлення в структурі фахової діяльності слухача. Відповідно, нами було виокремлено перелік основних обов'язкових до вивчення тем та ситуацій спілкування державних службовців ДСНС, які ми включили в курс іншомовної підготовки: основні поняття і класифікація надзвичайних ситуацій, професійна підготовка рятувальників, організація робіт із ліквідації надзвичайних ситуацій, засоби механізації аварійно-рятувальних робіт, аварійно-рятувальні роботи в зоні хімічного зараження, аварійно-рятувальні роботи в зоні радіаційного зараження, особливості ліквідації наслідків біологічної аварії, аварійно-рятувальні роботи під час руйнування будівель та споруд, особливості ліквідації наслідків землетрусів і повені, аварійно-рятувальні роботи при дорожньо-транспортних подіях, особливості ліквідації наслідків аварій і катастроф на залізничному, повітряному і водному транспорті, рятувальні роботи на воді, ліквідація наслідків терористичних актів, ліквідація наслідків надзвичайних ситуацій на комунально-енергетичних і технологічних мережах, хвороби і домедична допомога під час проведення аварійно-рятувальних робіт.

Об'єктом навчання за використання моделі впровадження інноваційних технологій навчання є мовленнєва діяльність в чотирьох її видах: говоріння, читання, аудіювання, письмо. Перевага надається вправам продуктивного та творчого характеру. Продуктивні та творчі вправи – це виключно комунікативні (мовленнєві) завдання, ситуативно оформлені, такі як складання власних оригінальних діалогів, власної розповіді по заданій ситуації, висловлення свого бачення проблеми, перекодування інформації, усний виступ перед групою як результат попереднього здійснення різних форм компресії інформації (анотація, реферування), дискусії, дослідницькі вправи, ігрові завдання, що містять номенклатуру ролей та функцій представників сфери цивільного захисту: пожежник, рятувальник, диспетчер, працівник служби медицини катастроф, інспектор пожежної охорони, пошуковець тощо.

Інноваційні технології можуть застосовуватися і в контексті здійснення слухачами самостійної роботи. Тут можна використовувати концепцію автономного навчання, коли викладач лише задає певний обсяг навчальної інформації, а слухачі беруть на себе відповідальність за управління процесом оволодіння іноземною мовою, планують та контролюють власні дії, виконуючи навчальні завдання, тобто вчаться самостійно керувати своєю освітньою діяльністю. На нашу думку, у процесі іншомовної підготовки державних службовців доцільно використовувати такі інноваційні методи та технології: інтерактивні методи; тренінгові форми навчання; технології тестування; комп'ютерне навчання / Інтернет-технології; дистанційне / змішане навчання.

Інтерактивні техніки становлять собою взаємодію викладача і слухачів у

процесі навчання для вирішення практичних комунікативних завдань. Інтеракція в лінгводидактичному плані – це активна навчальна діяльність, спрямована на розвиток у слухачів умінь та формування навичок перш за все діалогічного та полілогічного мовлення, на розв'язання проблемних питань, досягнення ефективної взаємодії всіх учасників комунікації.

Вітчизняний теоретик і практик освіти О. Січкарук виокремлює такі інтерактивні методи навчання [7, с. 36]:

1) інтерактивні методи, де активну участь бере педагог: лекція з включеними бесідами, дискусіями; проблемні лекції; інтерактивні семінари; консультації;

2) інтерактивні методи за домінуючою участю студентів: круглі столи; «мозковий штурм»; групове вирішення конкретних ситуацій (кейс-метод); ділові ігри: рольова гра, імітаційна гра, комплексна гра, бізнес-симуляція, метод проєктів, панельна вправа.

Охарактеризуємо методологічні аспекти використання інтерактивного навчання детальніше на прикладі окремих методів та прийомів.

Метод проблемного навчання – метод практичного розв'язання проблеми, коли слухачам, замість подання готової навчальної інформації, пропонується до розгляду певна проблемна ситуація. Слухачі повинні знайти оптимальні шляхи її вирішення. Даний метод можна поєднувати з іншими методами: «мозковий штурм» – генерація ідей для розв'язання складної проблемної ситуації та «перехресна дискусія» – пошук аргументів *pro et contra* до певної тези, вибір найвагоміших обґрунтувань і спільне обговорення.

При застосуванні кейс-методу спочатку проєктується модель конкретної ситуації з реального життя, ця модель подається у вигляді тексту інструктивного характеру (кейс). Слухачі опрацьовують цю ситуацію, використовують різноманітні інформаційні джерела та операції пошуку. Далі зміст кейса детально обговорюється в групі, викладач постає в ролі модератора, що нотує запропоновані підходи до розв'язання проблеми, спрямовує дискусію в необхідне русло, надаючи при цьому максимально широкі можливості для творчого самовияву слухачів.

Рольові ігри – це ігрові ситуації з урахуванням професійного контексту мовленнєвої поведінки слухачів (прийом на роботу фахівців цивільного захисту, здійснення гуманітарних операцій, зв'язок та оповіщення населення за виникнення надзвичайних ситуацій тощо). Науковець М.С. Левіщенко зазначає, що практично весь час рольової гри відводиться на мовленнєву практику, при цьому активний не лише той, хто говорить, але й той, хто слухає, оскільки повинен зрозуміти і запам'ятати репліку партнера, співвіднести її з ситуацією, правильно зреагувати на неї [4, с. 85].

Проектна робота в контексті підготовки державних службовців ДСНС України – це моделювання системи реагування на виникнення певної надзвичайної ситуації, а результати проєктів можна представити у вигляді виступів на навчальній конференції, круглому столі. Проектна технологія уможливує створення певного соціально значущого освітнього продукту, розвиток особис-

тісних якостей, творчих здібностей слухачів, формування у них відповідальності, соціальної активності (вміння співпрацювати). Дана технологія, на думку науковця Г.Д. Яловенко, є однією з інтерактивних технологій навчання, в основі якої лежить розвиток пізнавальних навичок і критичного мислення, вміння самостійно конструювати знання, орієнтуватися в інформаційному просторі. Це система навчання, в якій знання та вміння здобувають у процесі самостійного планування та виконання практичних завдань проекту» [13, с. 170].

Крім активних методів доцільно використовувати й різноманітні прийоми активного навчання, а саме:

прийом «ранжування» (розподілення понять від центру (найбільш значущі) – до периферії (найменш значущі));

прийоми «кластер» та «mind maps» (графічне групування понять певної теми, спеціальні візуальні опорні схеми);

прийом «автопортрет» (складання власної характеристики за особистісними та професійними параметрами);

стратегія «есе» – створення есе, статей, тез виступу як продуктів навчальної діяльності слухачів;

моделювання сценарію дій за ситуаціями професійного спілкування – слухачі повинні за запропонованим сценарієм побудувати усне монологічне чи діалогічне висловлювання (телефонна бесіда або письмове повідомлення).

Використання інтерактивних методик зумовлює різноманіття форм інтеракції на навчальних заняттях: парна робота, групова та командна робота, навчання у співробітництві (прийом jigsaw), суть якого полягає в тому, що слухачі утворюють декілька груп для роботи над навчальним матеріалом, що розподілений на окремі частини. Кожний член групи опрацьовує свою частину матеріалу. Потім слухачі, що досліджують однакове питання, але працюють у різних групах, зустрічаються та обговорюють у ролі «експертів» проблему. Вони повертаються до своєї групи та навчають інших учасників тому, що вони щойно довідалися самі. У свою чергу, кожний учасник групи звітує про виконання свого фрагмента завдання. У підсумку вся команда та кожний учасник окремо здатні презентувати весь навчальний матеріал як єдине ціле.

Форма навчання «тренінг» – це спеціальна методика, що сприяє розвитку у слухачів здатності до аналізу та прогнозування поведінки інших осіб та самоаналізу, зростанню соціальної активності учасників тренінгу, опануванню ними способами подолання конфліктів. Перевагами тренінгу є значна швидкість оволодіння мовленнєвими навичками, практичний формат навчального заняття та творчий характер діяльності, орієнтованість на особистість слухачів.

До процесу іншомовної підготовки державних службовців ДСНС, на нашу думку, є доцільним адаптувати навчальні види тренінгів, запропоновані науковцями Н.Я. Вовчастою та Т.В. Ткаченко для підготовки працівників пожежно-рятувальної служби: відеотренінг (показ готових відеоматеріалів і використання запису по ходу виконання ігрових завдань, їхній перегляд і аналіз (відеозворотний зв'язок)), мультимедійний тренінг (здійснення комплексних вправ, які моделюють НС, що дає можливість організувати спільну роботу відповід-

них служб під час надзвичайних та екстремальних ситуацій), психолого-тренувальний центр підготовки пожежних та аварійно-рятувальних команд (проведення навчальних тренінгів з метою спеціальної підготовки майбутніх фахівців пожежно-рятувальної служби до роботи в умовах НС: поведінка в нестандартних ситуаціях; дії при масових скупченнях людей; набуття навичок рятування; надання медичної і психологічної допомоги) [2, с. 337].

У навчальному процесі з вивчення спеціалістами цивільного захисту іноземної мови доцільно використовувати й різні тестові технології. В сучасній лінгводидактиці розроблені такі види тестів:

- прогностичні тести (тести для визначення лінгвістичних здібностей слухачів, прогнозування швидкості засвоєння ними навчального матеріалу);

- кваліфікаційні тести (тести на визначення вихідного рівня сформованості іншомовної компетентності слухачів із метою їхньої подальшої диференціації у підгрупі відповідно до валідації рівнів знань іноземної мови за Загальноєвропейськими Рекомендаціями з мовної освіти);

- діагностичні тести (тести для визначення прогалів у набутті слухачами окремих мовленнєвих та мовних навичок та відповідного корегування наявних труднощів у навчанні);

- підсумкові тести (тести для проведення поточного, тематичного, підсумкового контролю для визначення отриманих результатів навчання слухачів за певною темою, розділом або за всім курсом вивчення мови).

Інтернет-технології в іншомовній підготовці державних службовців та інших фахівців галузі цивільного захисту – це різноманітні можливості знаходження навчальної інформації через таке:

- пошукові системи;

- спілкування у міжнародних чатах, блогах, форумах, соціальних мережах, що створюють природне мовне середовище;

- обмін іншомовними повідомленнями через електронну пошту, публікація власних досліджень у мережі Інтернет;

- онлайн-курси з вивчення мови;

- читання статей в онлайн-періодиці;

- робота з освітніми веб-квестами – сайти, на яких слухачі розв'язують проблемні завдання з елементами ролівої гри.

Сучасний спектр інноваційних комп'ютерних технологій навчання в іншомовній підготовці державних службовців ДСНС не буде повним без використання дистанційних технологій і змішаного навчання. Сьогодні в мережі закладів ДСНС, за визначенням науковців К.М. Юрченко та В.М. Юрченко, у дистанційному навчанні ведеться апробація інтерактивного діалогу і полілогу суб'єктів навчання з допомогою конференцій, проведених на основі електронних списків розсилки, чату, відео- і аудіокомунікацій [12, с. 148].

Отже, за дистанційного навчання іноземної мови можна виокремити такі он-лайн та офф-лайн форми роботи: чати – синхронна взаємодія слухачів, веб-заняття – асинхронна взаємодія слухачів через залишення повідомлень на форумі, розсилка інформації через електронну пошту, опрацювання мовних он-

лайн-курсів, електронних посібників тощо. Електронні посібники, що використовуються за дистанційного навчання, повинні мати мультимедійну форму викладу навчального матеріалу (наявність ефектів анімації та звукового супроводу), чітку структурованість, зручну ієрархію посилань.

Практичні заняття за умови впровадження дистанційних технологій можуть набувати вигляду ділової або дидактичної гри, аналізу виробничих ситуацій, роботи з документами, колоквиуму, дискусії, контрольної роботи. При чому у структурі заняття самотійна робота домінує [6, с. 86–87].

Під змішаним навчанням (blended learning) зазвичай розуміють поєднання очних форм організації навчання (робота в аудиторії з викладачем) і дистанційних форм спілкування через електронну пошту, форуми, чати, інтернет-конференції. Змішане навчання передбачає, що слухачі вивчають дисципліну он-лайн не менше 45% навчального часу. При цьому змінюється роль викладача, який з традиційного наставника перетворюється на організатора, координатора, модератора навчального процесу. Він набуває не менш важливу роль партнера й помічника [1, с. 37].

Слід зазначити, що дистанційне та змішане навчання в Україні впроваджуються вже протягом тривалого періоду часу, проте наразі не можна говорити про охоплення цими технологіями всієї мережі освітніх закладів підвищення кваліфікації в системі ДСНС України.

**Висновки.** Урахування специфіки післядипломної іншомовної підготовки спеціалістів сфери цивільного захисту дозволяє зробити висновок, що традиційні методи навчання сьогодні далеко не завжди є ефективними, тому потрібно комплексно поєднувати традиційні та інноваційні освітні технології, використовувати як методологічну основу системи навчання іноземної мови різноманітні новітні підходи (соціокультурний, компетентнісний, комунікативний, діяльнісний, особистісно-зорієнтований).

Інноваційні методи (інтерактивні техніки, дистанційні технології, системи тестування, тренінги тощо) дозволять надати процесу навчання іноземної мови комунікативного, пізнавального спрямування, сприятимуть розвитку умінь та формуванню навичок здійснення ефективної іншомовної комунікації у особистісній, публічній та фаховій сферах спілкування державних службовців ДСНС України, забезпечать слухачів даної категорії соціально значущою здатністю до командної інтеракції.

#### Список використаних джерел

1. Богуцький В. М. Мотивація вивчення англійської мови курсантами навчальних закладів системи МВС при змішаному навчанні / В. М. Богуцький // Іншомовна підготовка працівників ОВС та фахівців із права : тези доп. наук.-теорет. конф. (Київ, 30 квіт. 2015 р.) / ред. кол. : В. Черней, І. Галдецька та ін. – К. : Нац. акад. внутр. справ, 2015. – С. 35–39.

2. Вовчаста Н. Я., Ткаченко Т. В. Використання мультимедійних тренінгів у процесі підготовки фахівців пожежно-рятувальної служби / Н. Я. Вовчаста, Т. В. Ткаченко // Сучасні інформаційні технології та інноваційні методики навчання в підготовці фахівців : методологія, теорія, досвід, проблеми. – зб. наук. пр. / Вінниц. держ. Вісник НУЦЗУ. Серія: Державне управління. Вип. 1(6), 2017

пед. ун-т ім. М. Коцюбинського. – Київ-Вінниця, 2012. – № 29. – С. 334–337.

3. Дідух Л. І. Підготовка фахівців пожежно-рятувальної служби засобами мережових комунікацій / Л. І. Дідух // Сучасні інформаційні технології та інноваційні методики навчання у підготовці фахівців : методологія, теорія, досвід, проблеми : зб. наук. пр. – Київ-Вінниця : ТОВ фірма «Планер», 2014. – Вип. 38. – С. 245–251.

4. Левіщенко М. С. Актуальність використання комунікативних ігор у навчанні англійської мови в вищих навчальних закладах системи МВС / М. С. Левіщенко // Іншомовна підготовка працівників ОВС та фахівців із права : тези доп. наук.-теорет. конф. (Київ, 30 квіт. 2015 р.) / ред. кол. : В. Черней, І. Галдецька та ін. – К. : Нац. акад. внутр. справ, 2015. – С. 83–86.

5. Лозинська О. В. Використання інноваційних технологій у процесі викладання іноземних мов / О. В. Лозинська // Іншомовна підготовка працівників ОВС та фахівців із права : тези доп. наук.-теорет. конф. (Київ, 30 квіт. 2015 р.) / ред. кол. : В. Черней, І. Галдецька та ін. – К. : Нац. акад. внутр. справ, 2015. – С. 89–91.

6. Сав'юк А. М. Теоретичні засади використання змішаної форми навчання під час викладання англійської мови у вищих навчальних закладах / А. М. Сав'юк // Педагогіка в системі гуманітарного знання. Матер. Міжнар. наук.-прак. конф. (м. Одеса, 13-14 березня 2015 року). – Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2015. – С. 85–87.

7. Січкарук О. Інтерактивні методи навчання у вищій школі : Навч.-метод. посіб. / О. Січкарук – К. : Таксон, 2006. – 88 с.

8. Спіркіна О. О. Важливість застосування інтерактивних технологій під час вивчення дисциплін гуманітарного циклу у вищих навчальних закладах ДСНС України / О. О. Спіркіна // Організаційно-управлінські, економічні, психолого-педагогічні аспекти забезпечення діяльності Єдиної державної системи цивільного захисту (ЄДСЦЗ) : Матер. І Всеукр. наук.-прак. конф. курсантів, студентів, ад'юнктів та здобувачів. – Черкаси : ЧПБ імені Героїв Чорнобиля НУЦЗ України, 2016. – С. 127–128.

9. Терент'єва А. В., Євсюков О. П., Шихненко К. І. Навчання англійській мові державних службовців і працівників сфери цивільного захисту : комунікативний аспект / А. В. Терент'єва, О. П. Євсюков, К. І. Шихненко // Публічне управління ХХІ століття : форсайтинг успіху. Збірник тез XVI Міжнар. наук. конгресу 21 квітня 2016 року. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2016. – С. 455–458.

10. Чолак Є. Ф., Томіленко А. Г. Застосування інтерактивних методів навчання при проведенні занять в системі функціональної та гуманітарної підготовки / Є. Ф. Чолак, А. Г. Томіленко // Організаційно-управлінські, економічні, психолого-педагогічні аспекти забезпечення діяльності Єдиної державної системи цивільного захисту (ЄДСЦЗ) : Матер. І Всеукр. наук.-прак. конф. курсантів, студентів, ад'юнктів та здобувачів. – Черкаси : ЧПБ імені Героїв Чорнобиля НУЦЗ України, 2016. – С. 136–138.

11. Шихненко К. І. Теоретичні засади іншомовної підготовки фахівців Державної служби України з надзвичайних ситуацій / К. І. Шихненко // Збірник наукових праць «Військова освіта» Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського. – 2016. – №1 (33). – С. 297–303.

12. Юрченко К. М., Юрченко В. М. Використання інтерактивних технологій при дистанційному навчанні фахівців сфери цивільного захисту / К. М. Юрченко, В. М. Юрченко // Організаційно-управлінські, економічні, психолого-педагогічні аспекти забезпечення діяльності Єдиної державної системи цивільного захисту (ЄДСЦЗ) : Матер. І Всеукр. наук.-прак. конф. курсантів, студентів, ад'юнктів та здобувачів. – Черкаси : ЧПБ імені Героїв Чорнобиля НУЦЗ України, 2016. – С. 147–149.

13. Яловенко Г. Д. Застосування проектної комунікативної стратегії у медіасередовищі ВНЗ для вивчення іноземної мови Г. Д. Яловенко // Педагогіка в системі гуманітарного знання. Матер. Міжнар. наук.-прак. конф. (м. Одеса, 13-14 березня 2015 року). – Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2015. –С. 169–172.

#### References

1. Bohutskyi, V.M. *Cadets' Motivation for English Learning at Blended Instruction in Higher Institutions of MIA System*. Proc. of Inshomovna Pidhotovka Pratsivnykiv OVS Ta Fakhivtsiv Iz Prava [IA Specialists' and Law Experts' Foreign Language Training], National Academy of Internal Affairs, Kyiv. Chernej, V. and Galdetska, I. ed. Kyiv: NAIA, 2015. 35-39. Print.

2. Vovchasta, N.Ya. and Tkachenko, T.V. "Method of multimedia trainings in fire and rescue service specialists' education." *Suchasni informatsijni tekhnologii ta innovatsijni metodyky navchannia v pidhotovtsi fakhivtsiv : metodolohiia, teoriia, dosvid, problem 29* (2012): 334–337. Print.

3. Didukh, L.I. "Fire and rescue service specialists' training by network communications techniques." *Suchasni informatsijni tekhnologii ta innovatsijni metodyky navchannia v pidhotovtsi fakhivtsiv : metodolohiia, teoriia, dosvid, problem 38* (2014): 245–251. Print.

4. Levishchenko, M.S. *Actuality of communication games application in teaching English in higher educational institutions of MIA*. Proc. of Inshomovna Pidhotovka Pratsivnykiv OVS Ta Fakhivtsiv Iz Prava [IA Specialists' and Law Experts' Foreign Language Training], National Academy of Internal Affairs, Kyiv. Chernej, V. and Galdetska, I. ed. Kyiv: NAIA, 2015. 83-86. Print.

5. Lozynska, O.V. *Innovative technologies application in foreign language teaching*. Proc. of Inshomovna Pidhotovka Pratsivnykiv OVS Ta Fakhivtsiv Iz Prava [IA Specialists' and Law Experts' Foreign Language Training], National Academy of Internal Affairs, Kyiv. Chernej, V. and Galdetska, I. ed. Kyiv: NAIA, 2015. 89-91. Print.

6. Saviuk, A.M. *Theoretical basis of blended learning application in teaching English in higher education*. Proc. of Pedagogika v systemi humanitarnoho znannia [Pedagogy in the system of human knowledge], Odesa, Herson: Vydavnychyj Dim "Gylvetika", 2015. 85-87. Print.

7. Sichkaruk, O. *Interaktyvni metody navchannia u vyschij shkoli* [Interactive teaching methods in higher education]. Kyiv: Takson, 2006. Print.

8. Spirkina, O.O. *The importance of interactive technologies application in teaching arts in higher education institutions of SES of Ukraine*. Proc. of Orhanizatsijno-upravlins'ki, Ekonomichni, Psykholoho-pedahohichni Aspekty Zabezpechennia Diial'nosti Yedynoi Derzhavnoi Systemy Tsyvil'noho Zakhystu (YeDSTsZ), [Organizational and Administrative, Economic, Psychological and Pedagogical Aspects of Activities of the Unified State System of Civil Protection (USSCP)], ), Cherkasy Institute of Fire Safety Named after Chernobyl Heroes, National University of Civil Protection of Ukraine, Cherkasy. Cherkasy: CIFS Named after Chernobyl Heroes, 2016. 127-128. Print.

9. Terentieva, A.V, Yevsiukov, O.P. and Shykhnenko, K.I. *State servants' and civil protection specialists' English language training: communicative aspect*. Proc. of Publichne upravlinnia XXI stolittia: forsajtynh uspihku [Public administration of the XXIst century: foresighting of success], Kharkiv: Vydavnytvo KhaRI NADU "Magistr", 2016. 455–458. Print.

10. Cholak, Ye.F. and Tomilenko, A.H. *Interactive teaching methods application during studies in the system of functional and humanitarian training*. Proc. of Orhanizatsijno-upravlins'ki, Ekonomichni, Psykholoho-pedahohichni Aspekty Zabezpechennia Diial'nosti

Yedynoi Derzhavnoi Systemy Tsyvil'noho Zakhystu (YeDSTsZ), [Organizational and Administrative, Economic, Psychological and Pedagogical Aspects of Activities of the Unified State System of Civil Protection (USSCP)], ), Cherkasy Institute of Fire Safety Named after Chernobyl Heroes, National University of Civil Protection of Ukraine, Cherkasy. Cherkasy: CIFS Named after Chernobyl Heroes, 2016. 136-138. Print.

11. Shykhnenko, K.I. "Theoretical fundamentals of teaching foreign language for the experts of the State Emergency Service of Ukraine. " «*Vijs'kova osvita*» 1 (33) (2016): 297–303. Print.

12. Yurchenko, K.M. and Yurchenko, V.M. Application of interactive technologies in distance education of civil protection specialists. Proc. of Orhanizatsijno-upravlins'ki, Ekonomichni, Psykholoho-pedahohichni Aspekty Zabezpechennia Diial'nosti Yedynoi Derzhavnoi Systemy Tsyvil'noho Zakhystu (YeDSTsZ), [Organizational and Administrative, Economic, Psychological and Pedagogical Aspects of Activities of the Unified State System of Civil Protection (USSCP)], ), Cherkasy Institute of Fire Safety Named after Chernobyl Heroes, National University of Civil Protection of Ukraine, Cherkasy. Cherkasy: CIFS Named after Chernobyl Heroes, 2016. 147-149. Print.

13. Yalovenko, H.D. *Application of project communication strategy in the university media environment to study a foreign language*. Proc. of Pedahohika v systemi humanitar-noho znannia [Pedagogy in the system of human knowledge], Odesa, Herson: Vydavnychyj Dim "Gilvetika", 2015. 169-172. Print.



**УДК 004.942**

*Грінченко Є. М., к.тех.н., доц., НУЦЗУ, м. Харків,  
Грінченко М. А., к.тех.н., доц., НТУ «ХПІ», м. Харків*

*Grinchenko Ye., PhD in Technical Sciences, Associate Professor, Deputy Head of the  
Department of Engineering and Rescue Machinery, National University of Civil  
Protection of Ukraine, Kharkiv,*

*Grinchenko M., PhD in Technical Sciences, Associate Professor, Associate Professor  
Strategic Management Department, National Technical University «Kharkiv  
Polytechnic Institute», Kharkiv*

**ТЕХНОЛОГІЯ ДОВГОСТРОКОВОГО ПРОГНОЗУВАННЯ  
ПРИ УПРАВЛІННІ РОЗВИТКОМ РЕГІОНАЛЬНИХ  
МАКРОЕКОНОМІЧНИХ СИСТЕМ НА ОСНОВІ ІМІТАЦІЙНОЇ МОДЕЛІ**

**TECHNOLOGY OF LONG-TERM FORECASTING USED IN  
ADMINISTRATION OF THE DEVELOPMENT OF REGIONAL  
MACROECONOMIC SYSTEM BASED ON SIMULATION MODEL**

*Дана стаття присвячена питанням моделювання та довгострокового прогнозування розвитку при управлінні регіональних макроекономічних систем. Запропоновано імітаційну модель на основі методу системної динаміки. Розроблено узагальнену технологію, яка включає етапи налаштування, перевірки адекватності та довгострокового прогнозування. Проведення ефективної державної політики неможливе без науково обґрунтованої оцінки прийнятих рішень.*

**Ключові слова:** *прогнозування, інформаційна технологія, регіон, розвиток.*

*The paper is devoted to the issues of modeling and long-term forecasting of the development when administrating regional macroeconomic systems. The simulation model based on the method of system dynamics was proposed. The generalized technology, which includes the stages of adjustment, validity check and long-term forecasting, was developed. The implementation of effective state policy is impossible without the scientifically grounded assessment of the decisions made.*

**Keywords:** *prognostication, information technology, region, development.*

**Постановка проблеми.** В сучасних економічних і політичних умовах України державна політика спрямована на розвиток самостійності регіонів в рамках унітарної держави [1]. Реформа місцевого самоврядування передбачає перенесення ряду повноважень, пов'язаних з управлінням розвитком регіонів, на рівень місцевих органів самоврядування. У регіонах держави відповідно до

постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р.” від 6 серпня 2014 р. № 385 було започатковано процес розробки державними адміністраціями регіональних стратегій розвитку на період до 2020 р.

Прийняття рішень органами державної влади на всіх рівнях обов'язково повинно супроводжуватися оцінкою наслідків прийнятих ними рішень на довгострокову перспективу [2]. Складні соціальні, економічні, екологічні процеси розвитку макроекономічних систем характеризуються великою складністю управління, необоротністю і властивістю самоорганізації. Зовнішні впливи, викликані змінами державної або регіональної політики, економічними кризами або екологічними катастрофами, здатні змінити тенденції економічного, соціального, технічного, інтелектуального, культурного зростання країни.

Довгострокове прогнозування є тим інструментом, який: дозволяє оцінити наслідки будь-яких дій, здатних вплинути на стійкість процесів розвитку економіки; сприяє своєчасному прийняттю управлінських рішень; є основою для розробки стратегічних планів і програм розвитку, як на рівні державного управління, так і на рівні регіонів.

Отже, органам державного управління, а особливо регіональним органам влади, необхідна наявність науково обґрунтованої методології прийняття рішень, заснованої на прогнозуванні процесів розвитку макроекономічної системи (МЕС).

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Основні проблеми прогнозування розвитку МЕС пов'язані з розробками В. М. Геєця [3], Б.М. Данилишина [4], Д. Л. Андріанова [5] Дж. Форрестера [6], Д. Медоуза, А.Г. Осауленко та інших вчених. Аналіз прогнозування показав, що в першу чергу увага приділяється моделюванню і прогнозуванню МЕС на рівні держави. Але регіональна МЕС має певні особливості: територія регіону є частиною території держави, сфери виробництва і споживання формуються шляхом перерозподілу ресурсів в рамках держави. Ці особливості не в повній мірі дозволяють використовувати існуючі моделі для прогнозування процесів розвитку МЕС.

Проведений аналіз систем прогнозування показав перспективність використання підходу, запропонованого Дж. Форрестером. Однак дана модель не може бути застосована до прогнозування розвитку регіону, оскільки не повністю враховує всі сфери МЕС, передбачає замкнутість МЕС і не враховує особливостей регіону, як частини національної МЕС. У зв'язку з цим розглянутий похід може бути основою для вирішення завдань прогнозування на рівні регіональної макроекономічної системи (РМЕС), однак вимагає необхідних модифікацій та їх обґрунтування. Таким чином, розробка моделей і методів прогнозування процесів розвитку МЕС в рамках єдиної інформаційної технології управління на регіональному рівні є актуальним завданням і має незаперечне значення, що визначило напрямок досліджень даної роботи.

**Постановка завдання.** Метою роботи є розробка моделі та інформаційної технології прогнозування процесів розвитку РМЕС в рамках єдиної інформаційної технології управління на регіональному рівні, що забезпечують передбачення наслідків проведеної політики, а також підвищення обґрунтованості

рішень, прийнятих органами місцевого самоврядування.

**Виклад основного матеріалу.** Основну увагу в даній роботі приділено РМЕС. Основні етапи довгострокового прогнозування процесів розвитку РМЕС представлені на рис. 1.

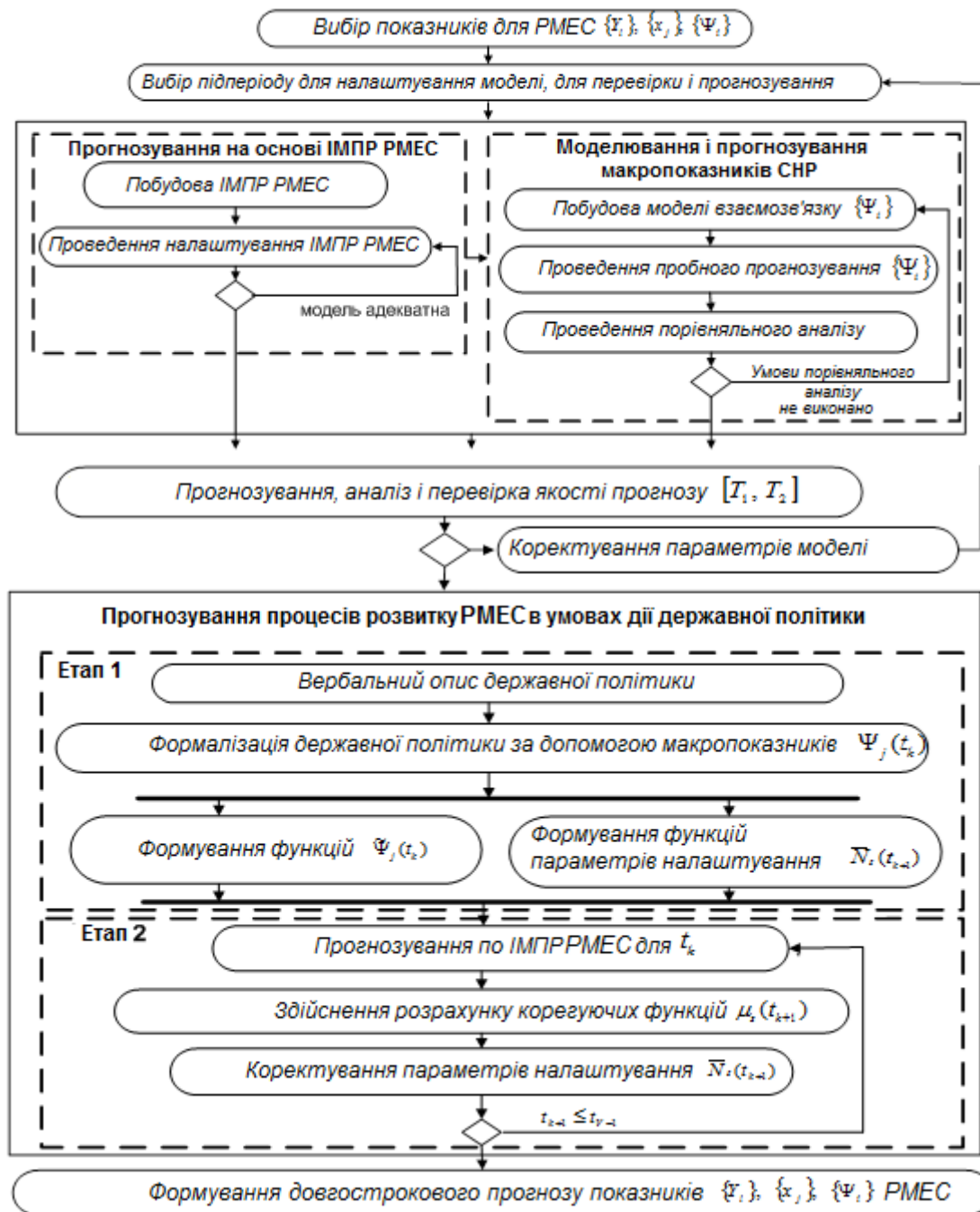


Рис. 1. Основні етапи варіантного прогнозування процесів розвитку РМЕС

Основним компонентом пропонованої технології є імітаційна модель процесів розвитку (ІМПР) РМЕС [7, 8]. В основі імітаційної моделі лежить модель системної динаміки, рівні якої розглядаються як змінні першого типу. Крім цього ІМПР доповнено такими змінними як інтелектуальний капітал суспільства (ІКС), частка інтелектуального капіталу в сільському господарстві

(ЧІКСГ) і валовий регіональний продукт (ВРП).

Сучасне складне устаткування і технології не можуть використовуватися, коли немає відповідної кваліфікованої робочої сили, тому при моделюванні сфери виробництва окрім матеріальної складової необхідно враховувати інтелектуальну складову. У зв'язку з цим в моделі використовується змінна ІКС. За аналогією, частка фондів в сільському господарстві в моделі Форрестера, вводиться змінна ЧІКСГ, яка відповідає рівню використання нової техніки і технології в сільському господарстві. Вибір в якості змінної стану ВРП обумовлена, з одного боку, необхідністю врахування розподілу ВРП всередині макроекономічної системи, з іншого визначає і формалізує взаємодію з зовнішнім середовищем.

Таким чином, ІМПР РМЕС містить 8 змінних першого типу. Динаміка розвитку РМЕС визначається на основі скінчено-різницевого рівнянь:

$$Y_l(t_{k+1}) = Y_l(t_k) + \Delta Y_l(t_k)h, \quad (1)$$

де зміна кожної змінної стану визначається темпами приросту і вибуття  $\Delta Y_l(t_k)$ ,  $h$  – це крок дискретизації.

Темпи приросту і вибуття визначаються для кожної змінної 1-типу індивідуально і відображають ті процеси у РМЕС, які характеризуються даною змінною стану. При цьому слід зазначити, що ВРП моделюється на основі виробничої функції.

Позначимо  $X(t_k) = \{x_j(t_k), j \in J\}$  – безліч змінних 2-типу моделі, які є індикаторами внутрішніх процесів у РМЕС (табл. 1). Для опису номінального режиму роботи МЕС і налаштування моделі на реальну РМЕС використовуються параметри настройки  $N = \{N_1, \dots, N_s, \dots, N_v\}$ ,  $s = \overline{1, v}$  (табл. 2). Крім цього використовуються табличні функції  $q_i(x_j(t_k))$ , які виражають причинно-наслідкові зв'язки в РМЕС.

Таблиця 1

**Змінні 2-го типу ІМПР РМЕС**

№ з/п	Назва змінної 2-го типу	Формула обчислення
1	Відносна щільність населення	$x_1(t_k) = Y_1(t_k) / N_1 \cdot N_2$
2	Відносна величина фондів	$x_2(t_k) = Y_2(t_k) / Y_1(t_k)$
3	Відносна величина фондів в сільському господарстві	$x_3(t_k) = (x_2(t_k) \cdot Y_5(t_k)) / N_7$
4	Відносна величина забрудненості	$x_4(t_k) = Y_4(t_k) / N_7$
5	Частина природних ресурсів, що залишилася	$x_5(t_k) = Y_2(t_k) / N_{11}$

№ з/п	Назва змінної 2-го типу	Формула обчислення
6	Відносний рівень харчування населення	$x_6(t_k) = (q_{18}(x_3(t_k)) \cdot q_{19}(x_1(t_k))) \times$ $\times q_{20}(x_4(t_k)) \cdot q_{21}(x_{12}(t_k))) \cdot N_{14} / N_{13}$
7	Якість життя населення	$x_7(t_k) = q_{22}(x_1(t_k)) \cdot q_{23}(x_6(t_k)) \times$ $\times q_{24}(x_4(t_k)) \cdot q_{25}(x_{10}(t_k)) \cdot N_{15}$
8	Матеріальна складова рівня продуктивних сил	$x_8(t_k) = (x_2(t_k) \cdot \frac{(1 - Y_5(t_k))}{(1 - N_7)} \times$ $\times q_{17}(x_5(t_k))) / N_6,$
9	Інтелектуальна складова рівня продуктивних сил	$x_9(t_k) = (x_{11}(t_k) \cdot \frac{(1 - Y_7(t_k))}{(1 - N_{16})} \times$ $\times q_{18}(x_5(t_k))) / N_{18}$
10	Рівень розвитку продуктивних сил	$x_{10}(t_k) = (x_8(t_k) \cdot x_9(t_k))^{1/2}$
11	Відносна величина інтелектуального капіталу суспільства	$x_{11}(t_k) = Y_6(t_k) / Y_1(t_k)$
12	Відносна величина інтелектуального капіталу в сільському господарстві	$x_{12}(t_k) = (x_{11}(t_k) \cdot Y_7(t_k)) / N_{16}$
13	Відносини матеріальної та інтелектуальної складових рівня розвитку продуктивних сил	$x_{13}(t_k) = x_8(t_k) / x_9(t_k)$
14	Частка капіталу витраченого на сільське господарство в залежності від існуючого рівня харчування	$x_{14}(t_k) = q_{26}(x_{10}(t_k)) / q_{24}(x_6(t_k))$

Моделюючий алгоритм функціонування ІМПР РМЕС складається з наступних кроків [8].

Крок 1. Встановлюються початкові параметри, задаються значення змінних  $Y_l(t_0)$ ,  $l = \overline{1, M}$  и  $x_j(t_0)$ ,  $j \in J$ .

Крок 2. Розрахунок обсягу природних ресурсів визначається за формулою:  $Y_3(t_{k+1}) = Y_3(t_k) - Y_1(t_k) \cdot N_5 \cdot q_{12}(x_{13}(t_k))$ ,

Крок 3. Розрахунок обсягу фондів визначається за формулою:  $Y_2(t_{k+1}) = Y_2(t_k) + (Y_1(t_k) \cdot N_8 \cdot q_{11}(x_{10}(t_k)) - Y_2(t_k) \cdot N_{10})$ ,

Крок 4. Розрахунок обсягу забруднення навколишнього середовища визначається за форму-

лою:  $Y_4(t_{k+1}) = Y_4(t_k) + (Y_1(t_k) \cdot N_{12} \cdot q_9(x_2(t_k)) - Y_4(t_k) \cdot (q_{10}(x_{13}(t_k)))^{-1})$ ,

Крок 5 Розрахунок чисельності населення визначається за форму-

лою: 
$$Y_1(t_{k+1}) = Y_1(t_k) + (Y_1(t_k) \cdot N_3 \cdot q_1(x_1(t_k)) \cdot q_3(x_6(t_k)) \cdot q_5(x_4(t_k)) \cdot q_7(x_{10}(t_k)) - Y_1(t_k) \cdot N_4 \cdot q_2(x_1(t_k)) \cdot q_4(x_6(t_k)) \cdot q_6(x_4(t_k)) \cdot q_8(x_{10}(t_k))),$$

Крок 6. Розрахунок частки фондів в сільському господарстві визначається за формулою: 
$$Y_5(t_{k+1}) = Y_5(t_k) + (q_{13}(x_6(t_k)) \cdot q_{14}(x_{14}(t_k)) \cdot (N_7)^{-1} - Y_5(t_k) \cdot (N_7)^{-1}),$$

Крок 7. Розрахунок ІК визначається за формулою:

$$Y_6(t_{k+1}) = Y_6(t_k) + (Y_1(t_k) \cdot q_{15}(x_{10}(t_k)) \cdot N_{19} - Y_6(t_k) \cdot N_{20}),$$

Крок 8. Розрахунок ЧІКСГ визначається за формулою:

$$Y_7(t_{k+1}) = Y_7(t_k) + (q_{16}(x_6(t_k)) \cdot q_{14}(x_{14}(t_k)) \cdot (N_{16})^{-1} - Y_7(t_k) \cdot (N_{16})^{-1}),$$

Крок 9. Розрахунок ВРП визначається за формулою:

$$Y_8(t_k) = \alpha_0 K_w Y_1^{\alpha_1}(t_k) \cdot Y_2^{\alpha_2}(t_k) \cdot Y_6^{\alpha_3}(t_k).$$

Крок 10. Визначаються значення змінних 2-типу для  $t_{k+1}$  року моделювання.

Крок 11. Збільшується системний час,  $k = k + 1$ . Якщо  $k \leq V - 1$ , то перехід до кроку 2, інакше процес моделювання зупиняється.

Таблиця 2

### Параметри для налаштування

Позначення	Опис	Позначення	Опис
$N_1$	площа території, км <sup>2</sup>	$N_{12}$	нормальний темп утворення забруднення, ум.од. / рік
$N_2$	нормальна щільність населення, люд./км <sup>2</sup>	$N_{13}$	нормальний рівень харчування, ум.од.
$N_3$	нормальний темп народжуваності, люд./рік	$N_{14}$	коефіцієнт харчування, ум.од.
$N_4$	нормальний темп смертності, люд./рік	$N_{15}$	стандартна якість життя, ум.од.
$N_5$	нормальний темп видобутку природних ресурсів, ум.од./рік	$N_{16}$	нормальна частка інтелекту в сільському господарстві, %
$N_6$	нормальна ефективність відносної величини фондів, ум.од./люд.	$N_{17}$	час обороту інтелектуальних ресурсів в сільському господарстві, рік
$N_7$	нормальна частка фондів у сільському господарстві %	$N_{18}$	нормальна ефективність відносної величини інтелекту, ум.од./люд.
$N_8$	нормальний темп генерації фондів, ум.од./рік		
$N_9$	час обороту фондів сільського господарства, рік	$N_{19}$	нормальний темп генерації інтелекту, ум.од./рік
$N_{10}$	нормальний темп зносу фондів, ум.од./рік	$N_{20}$	нормальний темп витрачання інтелекту, ум.од./рік

Позначення	Опис	Позначення	Опис
$N_{11}$	стандартна забрудненість навколишнього середовища, ум.од./рік	$N_{21}$	початкові запаси природних ресурсів МЕС, ум.од.

Технологія прогнозування процесів розвитку РМЕС розглядається на трьох тимчасових інтервалах: настроювальний, перевірки і прогнозний. Важливим аспектом в імітаційному моделюванні є перевірка адекватності моделі, яка виробляється в процесі настройки ІМПР (див. рис.1). На етапі налаштування формуються початкові значення всіх параметрів моделі [8, 9]. Слід зауважити, що значення табличних функцій  $q_i(x_j(t_k))$  формуються або шляхом масштабування відповідних значень моделі системної динаміки, або експертним шляхом. Параметри налаштувань  $N_s$  є основним інструментом адаптації моделі на реальну макросередовище. Критерієм успішності настройки є задовільний рівень оцінок адекватності ІМПР на основі коефіцієнтів Тейла і Джині як для окремих змінних 1-го типу, так і для моделі в цілому.

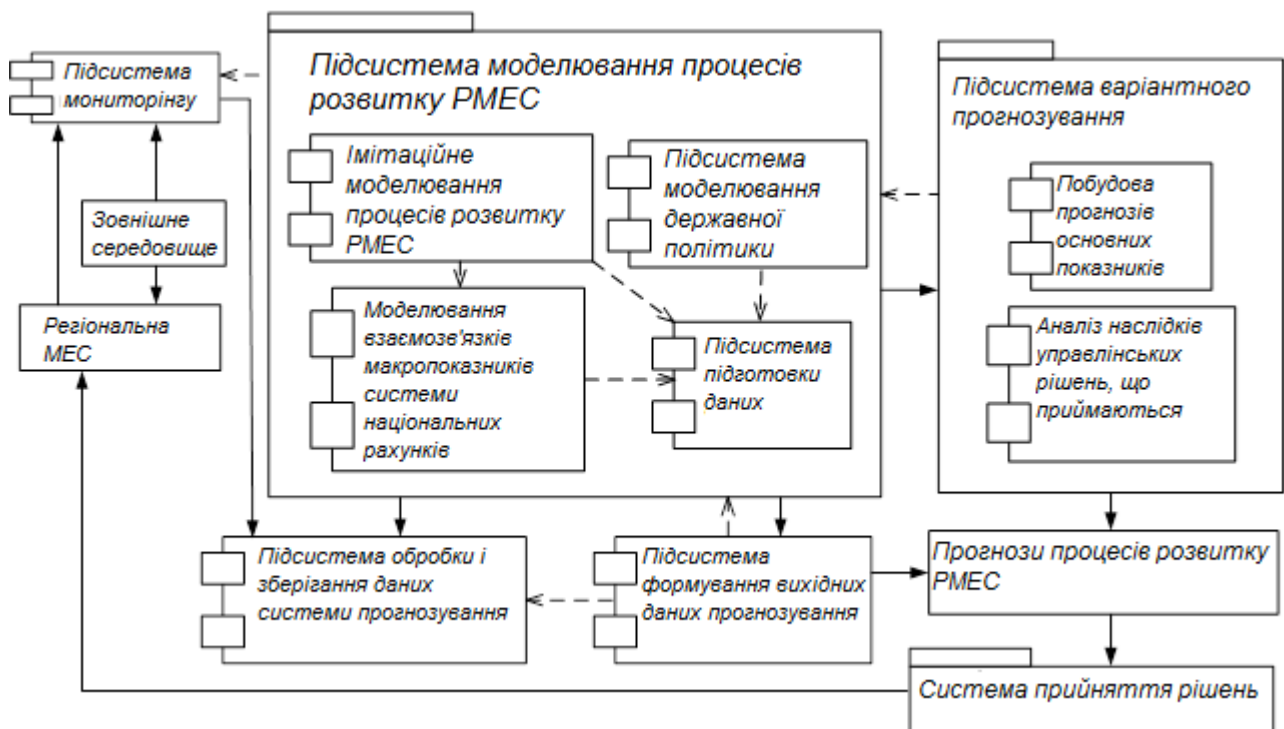


Рис. 2. Узагальнена структура системи прогнозування процесів розвитку РМЕС

Оскільки метод системної динаміки не дає достатньо повного опису РМЕС, технологія прогнозування включає етап прогнозування показників системи національних рахунків (СНР), що дозволяє розширити систему показників для опису стану РМЕС. Для реалізації цього етапу проводиться кореляційний аналіз набору макропоказників  $\Psi_i(t_k)$ ,  $i=1, \lambda$  і формуються їх взаємозалежності.

На основі прогнозних значень  $\Psi_i(t_k)$ ,  $i = \overline{1, \lambda}$  розраховується значення ВРП за формулою макропогодження, після чого оцінюється узгодженість прогнозу на основі коефіцієнта Джині. Така процедура дає можливість отримати збалансований прогноз за всіма показниками, на основі ІМПР і на основі СНР. Налагоджена модель прогнозування використовується для формування пробного прогнозу на інтервалі перевірки. Критерієм оцінки якості прогнозу пропонується коефіцієнт Джині.

Прогнозування наслідків державної політики здійснюватимемо на основі ІМПР РМЕС [10]. Щоб відобразити вплив державної політики на РМЕС необхідно доповнити імітаційну модель наступними складовими: 1) моделлю, яка будується на основі формалізації державної політики; 2) моделлю корекції настроювальних параметрів.

На першому етапі формуються початкові умови державного регулювання. Потім чутливі до обраної політики параметри настройки  $\overline{N}_s(t_k)$  ІМПР РМЕС визначаються як тимчасові функції, що залежать від змін макропоказників  $\tilde{\Psi}_p$  державної політики.

На другому етапі здійснюється прогноз основних змінних ІМПР РМЕС. На основі отриманих прогнозних значень виконується розрахунок відповідних їм параметрів  $\overline{N}_s(t_{k+1})$ . На кожному кроці значення параметрів  $\overline{N}_s(t_{k+1})$  передаються в ІМПР РМЕС для прогнозування на наступний період.

Після закінчення процесу прогнозування для різних варіантів керуючих впливів формується звітна документація. Розроблений комплекс моделей пропонується використовувати в інформаційно-аналітичній системі прогнозування процесів розвитку РМЕС (див. рис. 2).

**Висновки.** У даній роботі представлена технологія довгострокового прогнозування при управлінні розвитком регіональних макроекономічних систем на основі імітаційної моделі розвитку РМЕС. Представлені основні етапи варіантного прогнозування процесів розвитку РМЕС та прикладна інформаційна технологія, яка побудована на їх базі. Розроблено модель прогнозування процесів розвитку РМЕС, яка описує причинно-наслідкові зв'язки в РМЕС за допомогою системи показників, що відображають взаємодію і вплив сфер виробництва і споживання, а також екологічної сфери на процеси розвитку макроекономічної системи.

Реалізована технологія імітаційного моделювання і прогнозування процесів розвитку МЕС при функціонуванні різних механізмів управління, тобто відображає вплив механізмів державного регулювання на процеси розвитку соціальної, економічної, екологічної сфери. Тому вона може бути використана для оцінки наслідків реалізації проектів на етапі формування ефективних індикативних планів розвитку державної політики, що проводиться на рівні обласних державних адміністрацій.

#### Список використаних джерел

1. Про засади державної регіональної політики [Електронний ресурс] : Закон України від 05.02.2015 р. № 156-УІІ. – Режим доступу:



<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.

2. Про затвердження Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.11.2015 р. № 932. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/932-2015-п>.

3. Геєць В.М. Структурні зміни та економічний розвиток України : [монографія.] / В. М. Геєць, Л. В. Шинкарук, Т. І. Арт'омова. – К.: НАН України, Ін-т екон. та прогнозів, 2011. – 696 с.

4. Данилишин Б.М. Соціально-економічні проблеми розвитку регіонів: методологія і практика / Б.М. Данилишин, Л.Г. Чернюк, М.І. Фашчевський ; За ред.: Б.М. Данилишин. – Ч. : Нац. акад. наук України, Рада по вивч. продукт. сил України : ЧДТУ, 2006. – 315 с.

5. Андрианов Д.Л. Информационно-аналитическое обеспечение принятия управленческих решений на уровне регионов и федерального центра [Электронный ресурс] / Андрианов Д.Л., Кулаков М.Ю., Селянин А.О., Ситников Д.В., Чернышев А.С. – Режим доступа: <http://www.prognoz.ru/>.

6. Форрестер Дж. Мировая динамика: [пер. с англ.] / Дж. Форрестер. – М. : Наука, 1979. – 179 с.

7. Гринченко М.А. Разработка имитационной модели прогнозирования процессов развития макроэкономических систем / В.Л. Лисицкий, М.А. Гринченко // Східноєвропейський журнал передових технологій. – Х. : Технологічний центр, 2009. – № 3/5 (39). – С. 4–8.

8. Гринченко М.А. Методика настройки имитационной модели для прогнозирования развития макроэкономических систем / М.А. Гринченко // Матеріали міжнародної науково-практичної конференції «Системний аналіз і управління». – Запоріжжя. – 2006. – С. 25–27.

9. Гринченко М.А. Формирование базовых факторов прогнозирования развития макроэкономической системы / М.А. Гринченко // Матеріали XII Міжнародної науково-технічної конференції «Системний аналіз та інформаційні технології» (SAIT 2010). – К. – 2010. – С. 68–69.

10. Гринченко М.А. Прогнозирование процессов развития региональной макроэкономической системы в условиях государственного регулирования / М.А. Гринченко // Матеріали XIII Міжнар. наук.-тех. конф. «Системний аналіз та інформаційні технології» (SAIT 2011). – К. – 2011. – С. 228–229.

### References

1. Ukraine. Verkhovna Rada of Ukraine. *On principles state regional policy*. N.p., 05 Feb. 2015. Web. 13 March 2017. <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/156-19>>.

2. Ukraine. Cabinet of Ministers of Ukraine. *On creating of regional strategies and plans of their implementation, and monitoring and evaluation of the implementation of these regional strategies and plans*. N.p., 11 Nov. 2015. Web. 13 March 2017. <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/932-2015-п>>.

3. Heyets', V.M., Shynkaruk, L.V. and Art'omova, T.I. *Structural changes and economic development of Ukraine [Strukturni zminy ta ekonomichnyy rozvytok Ukrayiny]*. Kiev: NAN Ukrayiny, In-t ekon. ta prohnozuv, 2011. Print.

4. Danylyshyn, B.M., Chernyuk, L.H., Fashchevs'kiy, M.I. *Social and economic problems of regional development: methodology and practice [Sotsial'no-ekonomichni*

*problemy rozvytku rehioniv: metodolohiya y praktyka*]. Danylyshyn, B.M. ed. Chernihiv: Nats. akad. nauk Ukrayiny, Rada po Vivche. produkt. syl Ukrayiny: CHDTU, 2006. Print.

5. Andrianov, D.L., Kulakov, M.Yu., Selyanin, A.O., Sitnikov, D.V. and Chernyishev, A.S. "Informational and analytical support for making managerial decisions at the level of the regions and the federal center [Informatsionno-analiticheskoe obespechenie prinyatiya upravlencheskih resheniy na urovne regionov i federalnogo tsentra]." (n.d.): n. pag. Web. 13 Mar. 2017. <<http://www.prognoz.ru/>>.

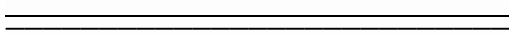
6. Forrester, J. *World Dynamics [Mirovaya dinamika]*. Moscow: Nauka, 1979. Print.

7. Grinchenko, M.A. and Lisitskiy, V.L. "The development of the forecasting system structure on the basis of simulation model of processes of macroeconomic system development [Razrabotka imitatsionnoy modeli prognozirovaniya protsessov razvitiya makroekonomicheskikh sistem]." *Shidnoevropeyskiy zhurnal peredovih tehnologiyi* 3/5 (39) (2009): 4-8. Print.

8. Grinchenko, M.A. "The method of adjusting of the simulation model of forecasting the development of macroeconomic systems [Metodika nastroyki imitatsionnoy modeli dlya prognozirovaniya razvitiya makroekonomicheskikh sistem]." Proc. of Mizhnarodnoyi Nauk.-prak. Konf. Sistemny Analiz Y Upravlinnya», Zaporizhzhya. Zaporizhzhya: n.p., 2006. 25-27. Print.

9. Grinchenko, M.A. "Formation of basic factors of forecasting the development of the macroeconomic system [Formirovanie bazovyih faktorov prognozirovaniya razvitiya makroekonomicheskoy sistemy]." Proc. of XII Mizhnarodnoyi naukovo-tekhnichnoyi konferentsyy «Systemnyy analiz ta informatsiyi tekhnolohiyi» (SAIT 2010), Kiev. Kiev: n.p., 2010. 68-69. Print.

10. Grinchenko, M.A. "Forecasting of the development of processes of the regional macroeconomic system in the context of state regulation [Prognozirovanie protsessov razvitiya regionalnoy makroekonomicheskoy sistemy v usloviyah gosudarstvennogo regulirovaniya]." Proc. of XIII Mizhnarodnoyi nauk.-tekh. konf. «Systemnyy analiz ta informatsiyi tekhnolohiyi», Kiev. Kiev: n.p., 2011. 228-229. Print.



**УДК 35.072.3**

*Котковський В. Р., к.держ.упр., ХарРІ НАДУ, м. Харків*

*Kotkovsky V., PhD in Public Administration, Associate Professor of Political Science and Philosophy Chair, Kharkiv Regional Institute for Public Administration of National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Kharkiv*

**КОНСОЛІДАЦІЯ ЦЕНТРАЛЬНИХ І МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ ЯК  
ЧИННИК УСПІШНОЇ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ**

**CONSOLIDATION OF CENTRAL AND LOCAL AUTHORITIES AS  
FACTOR OF SUCCESSFUL REALIZATION OF PUBLIC POLICY**

*Розглянуто теоретичні та практичні аспекти, що закладають підґрунтя консолідації центральних і місцевих органів влади з питань формування та реалізації державної політики. Визначено основні передумови та умови такої консолідації.*

**Ключові слова:** центральні органи влади, місцеві органи влади, консолідація, взаємодія, державна політика.

*The theoretical and practical aspects, that lay the foundation of consolidation of central and local authorities on the formulation and implementation of public policy are considered. The basic prerequisites and conditions for such consolidation are defined.*

**Key words:** central authorities, local authorities, consolidation, interaction, public policy.

**Постановка проблеми.** Будь-які реформи публічного управління повинні забезпечувати свободу і захищеність публічних і приватних сфер життя людини від зайвого втручання держави. Для цього повинна бути сформована система політико-правових відносин та інститутів, спрямована на узгодження інтересів і дій громадян, що спирається на законність і правопорядок, взаємодію органів публічної влади і суспільства як об'єднаний потенціал особистості та суспільства в цілому. При цьому в період політичних і соціально-економічних перетворень, що нині має місце в Україні, виникають нові проблеми взаємодії державних інститутів і суспільства, центру і регіонів, центральних і місцевих органів влади. Зараз, коли з'явилася реальна можливість підвищити самостійність суб'єктів публічного управління на місцевому рівні, вирішити це завдання можна лише за умови консолідації всієї влади і громадянського суспільства навколо перетворень, реформ, національних програм і проектів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Різні аспекти консолідації суспільства, громадян та їх об'єднань, органів публічної влади різного рівня, їх посадових осіб розглядаються в роботах таких авторів, як Н. Васильєва, П. Гай-Нижник, А. Колот, І. Лопушинський, С. Меленко, О. Оржель, Р. Пилявець, М. Пірен, А. Санченко, О. Щукина та ін. У той же час у цих та інших роботах недостатньо уваги приділяється консолідації місцевих і центральних органів влади щодо формування і реалізації державної політики.

**Постановка завдання.** Метою даної статті є розгляд основних політико-правових засад консолідації місцевих і центральних органів влади як чинника успішної реалізації державної політики в різних сферах.

**Виклад основного матеріалу.** У статті 11 Конституції України зазначається, що держава сприяє консолідації та розвиткові української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвиткові етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України [8]. Однак, як абсолютно слушно зазначає Н. Васильєва, «історичне минуле – територіальна роз'єднаність, примусова асиміляція, депортації, голодомор, переслідування інакомислячих тощо – свідчить про тривалу відсутність власної держави, що позначилося на нездатності Україною, яка отримала незалежність у 1991 р., створити державні механізми гарантії безпечного та вільно-

го суспільного розвитку. Держава не стала гарантом єдності прав і свобод усіх громадян (незалежно від їхнього етнічного походження, статті, віку, віросповідання тощо), захисту їх від будь-яких дискримінацій та злочинності (зокрема, справедливого судочинства), безпеки (воєнної, економічної, соціальної, екологічної), розвитку громадянського суспільства. В країні відсутні повноцінний міжкультурний діалог і компроміс на засадах цінностей демократії» [1, с. 43].

Консолідацію (від лат. *con* – разом, *solido* – зміцнюю) у загальному вигляді зазвичай розуміють як зміцнення, об'єднання, інтеграцію, згуртування чого-небудь (осіб, груп, організацій, рухів та ін.) навколо чогось (ідеї, процесу, програми та ін.) [2; 17]. Виходячи з цього, консолідацію місцевих і центральних органів влади, на наш погляд, слід розуміти як об'єднання їхніх зусиль з метою реалізації державної політики в різних сферах задля досягнення суспільно значущих цілей.

Можна стверджувати, що зміст консолідації різних суб'єктів розвивається в контексті всього історичного процесу як одна з якісних сторін суспільного розвитку. В науці особливо активно консолідація розглядається в рамках економічної теорії та права. Звичайно, економістів цікавлять, головним чином, характеристики макро- і мікроекономічного середовища, витрати ринкової економіки, механізм ринку і конкуренції, включаючи максимізацію прибутку і мінімізацію збитків, індекс Лернера як вимірювач монопольної влади, необхідність державного втручання для компенсації «провалів» ринку [5]. Однак, разом з цим розвивається теорія суспільного вибору і договору, що розглядає суспільні та приватні інтереси суб'єктів відносин, пошук політичного консенсусу і т.п., звідки беруть початок консолідаційні зв'язки різних суб'єктів, обумовлені взаємодією економіки, права й політики.

Розвиток сутності консолідації у контексті взаємодії владних суб'єктів виступає як політично і економічно вільна, творча, перетворююча діяльність з активного використання статусу системи публічного управління в нових умовах, викликаних комплексністю державного регулювання соціальних, економічних, політичних та ін. процесів. Узагальнення різних думок дає нам підстави віднести до таких умов: 1) правові (наявність юридичної бази попереднього розвитку); 2) політичні (консолідаційна спрямованість діяльності органів влади та їхніх співробітників); 3) інтеграційні (забезпечення всебічної підтримки керівниками органів влади процесу консолідації); 4) морально-психологічні (формування у співробітників органів влади потреби в консолідації, розвиток творчої ініціативи, усвідомлення своєї відповідальності перед суспільством). Тобто консолідація повинна здійснюватися не тільки на рівні організацій у вигляді центральних і місцевих органів влади, а й на рівні їх співробітників.

Не менш значущими є також науково-теоретичні і науково-методичні розробки та обґрунтування консолідації. Суттєве місце серед умов консолідації займає організація управління і самоврядування. На жаль, таку систему, яка б забезпечувала повну реалізацію права громадян на самостійне здійснення місцевого самоврядування поки не створено. Незважаючи на процеси децентралі-

зації все ще остаточно не подолані тенденції втручання центральних і регіональних органів державної влади, їх посадових осіб в діяльність органів місцевого самоврядування, тобто втручання, що виходить за встановлені правові рамки. Іноді зберігається і економічна напруженість у відносинах органів місцевого самоврядування з регіональними органами державної влади. Все це, природно, не сприяє консолідації суб'єктів публічного управління.

У розвинених країнах процес консолідації суб'єктів публічного управління все більш дає свої позитивні результати в формі підвищення рівня добробуту суспільства, тому втрата права на консолідацію будь-яким суб'єктом управління тут сприймається болісно і державою, і суспільством [3].

Для держави, що реформується, найважливішим питанням стає узгодження і синтез різноманітних інтересів в єдиній системі публічного управління. В даний час в Україні у зв'язку із здійсненням децентралізації місцеві органи влади отримують більше повноважень, отже, стають менш залежними від центральних органів влади, тому можуть (і повинні, на наш погляд) переходити від відносин де-факто підпорядкованості до партнерських відносин і консолідації. Причому система публічного управління, консолідуюча свої суб'єкти, відноситься не просто до систем, в яких щось видозмінюється, вона відображає відносини взаємодії, взаєморозуміння і згоди, всередині яких періодично модернізуються самі суб'єкти, змінюються тенденції і способи їх існування.

Реалізація принципу державної єдності при розмежуванні повноважень між різними рівнями публічного управління відповідно до погоджувальних процедур, розширення політичної і економічної самостійності місцевих органів влади передбачає суттєві зміни у всій системі формування основи консолідації. Сутність цих змін полягає в гармонізації національних, регіональних і місцевих інтересів з метою зміцнення консолідації суб'єктів публічного управління. Тому для нашої країни актуальною представляється можливість формувати і розвивати реальну правову державність, що спирається на консолідацію суб'єктів суспільних відносин і, перш за все, центральних і місцевих органів влади.

Слід зазначити, що і саме поняття правової держави передбачає досить високий рівень консолідації в стосунках держави в цілому і її частин, оскільки правова держава – це в тому числі й держава, що обслуговує потреби саморегулюючих частин суспільства. Вона забезпечує режим панування права і створює надійні гарантії від адміністративного втручання в саморегулюючі процеси життєдіяльності адміністративно-територіальних одиниць, захищає інтереси виробників і споживачів соціальних благ в рамках загальнодоступної правової процедури вирішення суперечок [10].

Звідси випливає, що консолідація в правовій державі призводить до формування системи інституційних і формально-юридичних гарантій, які забезпечують недоторканність і плюралізм власності різних суб'єктів, самостійність і рівну міру свободи виробників і споживачів соціальних благ. При цьому мінімальна і максимальна міри свободи, про які йдеться, визначаються можливостями консолідації суб'єктів в системі публічного управління, а норми, що ви-

ражають міру свободи справжньої консолідації, повинні фіксуватись у відповідних нормативно-правових актах.

У зв'язку з цим можна говорити про три основні передумови консолідації суб'єктів в системі публічного управління по забезпеченню її єдності, а також щодо забезпечення реалізації державної політики [18].

Першою передумовою є забезпечення верховенства інтересів консолідації в нормативно-правових актах. Цій передумові відповідає власне політико-правова компонента консолідації (політико-правове регулювання владних відносин), яка повинна встановлювати, що жодному суб'єкту не може бути дозволено те, що ущемляє невід'ємну свободу, право на консолідацію суспільних сил і відносин. Також в законах шляхом заборони всього, що є суспільно шкідливим для консолідації, повинна закріплюватися рівна максимальна міра свободи всіх, що виключає будь-які привілеї [10].

Другою передумовою є політико-юридичні гарантії свободи консолідаційних відносин, тобто гарантії консолідації не тільки для індивідів, а й для всіх суб'єктів публічної системи управління, оскільки в сучасному суспільстві суб'єкт управління задовольняє свої інтереси і реалізує своє прагнення до консолідації, вступаючи в різні владні відносини з державними, приватними та громадськими організаціями, об'єднаннями, асоціаціями тощо. Тому слід говорити як про індивідуально-правову ознаку або компоненту прав і свобод індивідів, так і про суб'єктивно-правову компоненту консолідаційних відносин, маючи на увазі, що суб'єктами консолідації можуть бути як фізичні, так і юридичні особи. До політико-юридичних гарантій консолідації належать, перш за все, реальні права і свободи людини і громадянина, а також інші суб'єктивні права індивідів і асоціацій, що випливають з Конституції та чинних законів. Хоча поряд з цим доцільною може стати і систематизація всіх аналогічних суспільних відносин правового характеру, які не закріплені у вигляді офіційно визнаних нормативно-правових актів, у вигляді окремих законів, який встановлював би систему і субординацію нормативно-правових актів, нормотворчу компетенцію кожного органу публічної влади центрального і місцевого рівня, зацікавлених в консолідації.

Третьою передумовою є прийняття регламентів центральних і місцевих органів влади, а також консультативна, реєстраційна та дозвільна діяльність останніх. Аналіз регламентів як актів, що визначають порядок діяльності органів влади, призводить до висновку про те, що необхідним є встановлення суворої процедури підготовки, внесення та розгляду проектів нормативно-правових актів, особливо з питань, що стосуються усунення конфліктів різного характеру. Виходячи з цього, доцільно, щоб норми, що конкретизують право на консолідацію, приймалися в порядку, встановленому не тільки законом, а й підзаконними актами органів публічної влади.

Крім регламентів, необхідними є методики, програми та технології (національні, міжгалузеві, міжрегіональні, регіональні, місцеві), які були б націлені на зміцнення консолідації суб'єктів системи публічного управління. Ґрунтую-

чись на відповідній методології, в основі якої лежить визнання наявності консолідаційних відносин, регульованих і охоронюваних правом, доцільно розробляти критерії їх відокремлення з масиву соціальних зв'язків і відносин [7]. Ці відносини повинні відповідати правосвідомості і правовій культурі громадян, не розходитися з їхньою волею, мати масове поширення, бути соціально значущими в такій мірі, щоб при виникненні конфліктів їх розв'язання представляло інтерес для держави і суспільства [6]. У зв'язку з цим постає питання і про більш широке застосування правового договору як засобу забезпечення консолідаційної діяльності.

Узагалі, питання і проблеми місцевого і регіонального розвитку вимагають постійної уваги до політико-правових відносин центральних і місцевих органів влади, особливо до їх узгодженої взаємодії, що також досягається через консолідацію. Тому, на наш погляд, обов'язково необхідно відображати питань консолідації в комплексних регіональних і місцевих програмах соціально-економічного розвитку. З проблемою консолідації центральних і місцевих органів влади безпосередньо пов'язане й питання про координаційні функції в системі публічного управління. Причому координація здійснюється не лише в процесі безпосередньої взаємодії цих суб'єктів, вона стосується всіх форм їх діяльності, в тому числі і щодо забезпечення консолідації суспільних відносин. У зв'язку з цим доцільно визнати необхідність розробки і прийняття спеціальних регіональних (місцевих) програм розвитку консолідації органів влади з урахуванням регіональної (місцевої) специфіки. У цих програмах повинні бути відображені [18]: 1) цілі і завдання регіональної (місцевої) політики забезпечення консолідації суб'єктів публічного управління центрального і місцевого рівня; 2) основні напрямки регіональної (місцевої) політики щодо розвитку консолідаційної функції системи публічного управління, зокрема, формування відповідної правової бази, фінансово-економічне забезпечення, інформаційна та організаційно-методична підтримка та ін.

На жаль, не лише низький рівень правового обґрунтування системи забезпечення консолідації центральних і місцевих органів влади, але часто і їх взаємне небажання щодо цього негативно позначаються на прийнятті відповідних рішень, що дозволяють розвивати консолідацію, без чого консолідаційні відносини формуються безсистемно, не комплексно, на тлі деякого ослаблення суспільних відносин згоди громадян між собою, з державними органами і громадськими організаціями, а також між різними державними структурами. Тому треба фіксувати відносини консолідації суб'єктів публічного управління в позитивному законодавстві – для того, щоб в громадянському суспільстві не виникла глобальна конфліктна ситуація, за якої право втратило б своїх суб'єктів регулювання і управління. І тому політична і правова основи даних відносин представляють собою важливу складову формування певної моделі консолідації центральних і місцевих органів влади.

Політична основа надає моделі внутрішню міць для ефективного впливу на пов'язані з нею інші основи і, перш за все, на правове регулювання відносин

консолідації центральних і місцевих органів влади. При цьому важливо і необхідно, щоб у самій структурі політичної основи містилися стимулюючі засоби, що гарантують її стійкість і розвиток.

Щодо правової основи консолідації, то ситуація, за якої в неї входить право в формі актів публічного управління, зовсім не свідчить про зведення цієї основи лише до сукупності норм органів публічної влади. Навіть якщо норми впорядковані, то за такого розуміння правова основа (як і право в цілому), з одного боку, відривається від правових ідей, ідеології та процесу правореалізації, а з іншого – з неї виключаються роль і участь громадян в публічному управлінні [12].

Оскільки політична і правова основа консолідації тісно пов'язані один з одним, то можна говорити про єдину політико-правову основу, яка забезпечує формування та нормативне регулювання консолідації центральних і місцевих органів влади. У своїй єдності політична і правова основи консолідації утворює актуальну сферу консолідаційних відносин суб'єктів публічного управління певної адміністративно-територіальною одиницею. Відповідно, вирішення задачі удосконалення системи управління процесом консолідації суб'єктів публічної влади вимагає розробки і реалізації не окремих, часто безсистемних, непослідовних, недостатньо обґрунтованих заходів, а глибоко продуманої, науково обґрунтованої системи політико-правових актів.

Необхідно пам'ятати і про те, що процеси консолідації відбуваються в умовах сучасного інформаційного суспільства. В інформаційному суспільстві панування права передбачає такий механізм консолідації, за якого діяльність індивідів не обмежується жорсткими рамками імперативних норм і конкретно регламентується переважно договором, сторони якого самостійно визначають його зміст в рамках свободи вибору засобів консолідації, яка впливає з її політико-правової основи.

**Висновки.** Консолідація у суспільстві органів влади різного рівня означає, що людина, громадянин, органи публічної влади різного рівня, виходячи розвивають свої погоджувальні, довірчі інститути, асоціації та інші форми взаємодії між собою, зміцнюють єдність дій, згуртованість консолідаційних зусиль для поліпшення функціонування системи публічного управління, сприяє її розвитку та удосконаленню. Які для цього необхідні механізми – це має стати подальшим напрямом досліджень у даній сфері.

#### Список використаних джерел

1. Васильєва Н. В. Муніципальна консолідація як стратегічний напрям розвитку України / Н. В. Васильєва // Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»]. Серія : Державне управління. – 2015. – Т. 263, Вип. 252. – С. 42–46.

2. Викисловарь [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ru.wiktionary.org/wiki/%D0%BA%&D0%BE%D0%BD%D1%81%D0%BE%&D0%BB%D0%B8%D0%B4%D0%B0%&D1%86%D0%B8%D1%8F>.

3. Вітте Л. Європейська соціальна модель і соціальна згуртованість: яку роль



відіграє ЄС? / Лотар Вітте; Фонд ім. Фрідріха Еберта, Регіон. представництво в Україні та Білорусі. – К. : Заповіт, 2006. – 44 с.

4. Гай-Нижник П. Солідаризм як соціально-політична концепція: нарис історії розвитку в Європі та Україні / П. Гай-Нижник // Гілея : наук. вісн. зб. наук. пр. / голов. ред. В. М. Вашкевич. – К., 2011. – Вип. 44. – 784 с.

5. Економічна енциклопедія [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://ridnamova.org/Ekonomich&na\\_entsyklopediya/13/?&page=3&word](http://ridnamova.org/Ekonomich&na_entsyklopediya/13/?&page=3&word).

6. Колот А. М. Соціальна згуртованість як доктрина забезпечення стійкості розвитку суспільства в умовах глобальних викликів / А. М. Колот // Україна: аспекти праці: наук.-екон. та сусп.-політ. журн. – 2009. – № 7. – С. 11–19.

7. Консолідація українського суспільства: сучасний стан, проблеми та перспективи: матеріали засідання круглого столу / за ред. А.В. Мальгіна; Регіон. філ. НІСД в м. Сімферополі. – Сімферополь : СФ НІСД, 2005. – 168 с. – (Серія додатків до наукового журналу «Кримський Архів»).

8. Конституція України // Відомості Верховної Ради. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

9. Лопушинський І. П. Рідна мова як важливий чинник консолідації української нації [Електронний ресурс] / І. П. Лопушинський. – Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej2/txts/philo/05lipkun.pdf>.

10. Меленко С. Г. Консолідація як вид систематизації нормативно-правових актів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / С. Г. Меленко. – К., 2002. – 19 с.

11. Моїсеєва Н. І. Ментальність і місцеве самоврядування: взаємозв'язок, проблеми, протиріччя: дис. ... канд. філос. наук: 09.00.03 / Н. І. Моїсеєва. – Х., 2001. – 170 с.

12. Оржель О. Консолідація українського суспільства на основі національної ідеї: перспективи й обмеження (з точки зору європейського досвіду) / О. Оржель // Вісник НАДУ. – К., 2012. – № 2. – С. 28–38.

13. Пилявець Р. І. Соборність: ідея, явище, проблема / Р. І. Пилявець // Гілея: наук. вісн.: зб. наук. пр. – К., 2013. – Вип. 68. – С. 74–79.

14. Пірен М. Проблеми формування сучасної української еліти / М. Пірен // Соціальна психологія. – К., 2004. – № 2 (4). – С. 38–48.

15. Політична енциклопедія / редкол.: Ю. Левенець (голова), Ю. Шаповал (заст. голови) та ін. – К. : Парлам. вид-во, 2011. – 808 с.

16. Санченко А. Процес національної консолідації в умовах відновлення незалежності української державності [Електронний ресурс] / А. Санченко. – Режим доступу: <http://www.ualogos.kiev.ua/fulltext.html?&id=2058>.

17. Словник іншомовних слів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://slovo.org.ua/42/53402/284374.html>.

18. Щукина О. С. Факторы процесса консолидации гражданского общества: автореф. дис. ... к. филос. н.: 09.00.01 [Электронный ресурс] / О. С. Щукина. – Режим доступа: <http://www.dissertcat.com/content/factory&protsessa&konsolidatsii&grazhdanskogo&obshchestva#ixzz3&MtzQ11SR>.

## References

1. Vasileva, N.V. "Municipal consolidation as a strategic direction of development of Ukraine [Municipal'na konsolidacija jak strategichnyj naprjam rozvytku Ukrainy]." *Naukovi praci* 252. 263 (2015): 42–46. Print.

2. "The Interpretations of Definition." *The Free Encyclopedia Wikimedia*. N.p., n.d. Web. 05 Apr. 2017.

3. Vitte, L. *European social model and social cohesion: What is the role of the EU? [Evropejska social`na model` i social`na zгурtovanist`: jaku rol` vidigrae EU?]*. Kiev: Zapovit, 2006. Print.

4. Gay-Nignik, P. "Solidarism as a socio-political concept: sketch of the history of Europe and Ukraine [Soolidaryzm jak social`no- politychna koncepcija]." *Gileja* 44 (2011): 784. Print.

5. *Economic Encyclopedia*. N.p., n.d. Web. 10 Mar. 2017. <[http://ridnamova.org/Ekonomich& na\\_entsyklopediya/13/?&page=3&word](http://ridnamova.org/Ekonomich& na_entsyklopediya/13/?&page=3&word)>.

6. Kolot, A.M. "Social cohesion as a doctrine of ensure sustainability of society in terms of global challenges [Social`na zгурtovanist` jak doktryna zabezpechennja stijkosti rozvytku suspil`stva v umovah global`nyh vyklykiv]." *Ukraina: aspekty praci* 7 (2009): 11–19. Print.

7. Proc. of The Consolidation of Ukrainian Society: Current State, Problems and Prospects, Region. Phil. NISS in the City of Simferopol, Simferopol. Mal`gina, A.V. ed. Simferopol: CF NISS, 2005. 168. Print.

8. Ukraine. Verkhovna Rada of Ukraine. *The Constitution of Ukraine*. N.p., 28 June 1996. Web. 23 Feb. 2017. <<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/page2>>.

9. Lopushinskij, I.P. "Native language as an important factor of the Ukrainian nation." *Dergavne upravlinnja: teorija ta praktyka* 2 (2005): 5–13. 2005. Web. 10 Mar. 2017. <<http://www.academy.gov.ua/ej/ej2/txts/phil0/05lipkun.pdf>>.

10. Melenko, S.H. "Consolidation as a Type of Systimatization of Normative and Legal Acts." Diss. Kyiv National U Named after Taras Shevchenko, n.d. Abstract. (2002): 19. Print.

11. Moiseeva, N.I. *Mentality and local government: relationship, problems, contradictions*. Diss. Kharkov State. Technical University of Agriculture, 2015. Kharkiv: KSTUA, 2001. Print.

12. Orzhel, A. "The consolidation of Ukrainian society on the basis of national idea: perspectives and limitations (in terms of European experience) [Konsolidacija ukrajns`kogo suspil`stva na osnovi nacional`noj idej: perspektyvy i obmegennja (z tochky zoru evropejs`kogo dosvidu)]." *Visnik NADU* 2 (2012): 28–38. Print.

13. Pyljavtts, R.I. "Unity: idea, phenomenon, problem [Sobornist`: ideja, javyshche, problema]." *Gileja* 68 (2013): 74–79. Print.

14. Piren, M. "The problems of formation of modern Ukrainian elite [Problemy formuvannja suchasnoj ukrains`koj elity]." *Social`na psihologija* 2(4) (2004): 38–48. Print.

15. "Political encyclopedia [Politychna enciklopedija]." Levenec, Yu. and Shapoval, Yu. ed. Kiev: Parlaments`ke vydavnytstvo, 2011. Print.

16. Sanchenko, A. "The process of national consolidation in terms of restoration of independence Ukrainian statehood [Proces nacional`noj konsolidacii v umovah vidnovlennja nezalegnosti ukrains`koj dergavnosti]." *Ukrainoznavstvo* 2 (2010): 160–163. 2010. Web. 10 Mar. 2017. <<http://www.ualogos.kiev.ua/fulltext.html?& id=2058>>.

17. *The dictionary of foreign words* N.p., n.d. Web. 10 Mar. 2017. <<http://slovopedia.org.ua/42/ 53402/284374.html>>.

18. Shchukina, O.S. "Factors of the consolidation process of civil society." Diss. National Research Tomsk State U, 2011. *Chelovek i nauka*. 2011. Web. 10 Mar. 2017.

*Лісман Т. А., аспірант, ХарPI НАДУ, м. Харків*

*Lisman T., Post-graduate Student, Social and Humanitarian Chair, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration attached to the office of the President of Ukraine, Kharkiv*

## **ВИЗНАЧЕННЯ СУТНОСТІ ПОНЯТТЯ «ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА»**

### **DETERMINATION OF THE NOTION "TERRITORIAL COMMUNITY"**

*Здійснено системний аналіз та визначено основні дискусійні питання щодо формування понятійно-категоріального апарату територіальних громад в Україні. Проаналізовано спільні та відмінні особливості у закордонних та українських визначеннях поняття «територіальна громада».*

**Ключові слова:** територіальна громада, комуна, спільнота, община.

*Systemic analysis was made and the main controversial issues concerning the formation of the conceptual and categorical apparatus of territorial communities in Ukraine were determined. The common and different peculiarities of foreign and Ukrainian definitions of the notion "territorial community" were analyzed.*

**Key words:** territorial community, commune, community, municipality.

**Постановка проблеми.** В умовах, коли Україна обрала курс на європейську інтеграцію, актуальною стала потреба включення у цей процес місцевих громад, залучення громадськості до здійснення публічних функцій урядування, впровадження європейських стандартів муніципального менеджменту в практику українського місцевого самоврядування. Складність процесів реалізації реформ зумовлена неоднозначним їх сприйняттям саме на місцевих рівнях, у територіальних громадах, які виконують роль найнижчої ланки управління та головного носія функцій і повноважень місцевого самоврядування. Проблеми територіальних колективів, на які безпосередньо покладена функція управління справами на місцевому рівні й досі не досліджені в повному обсязі. Відповідь на ці питання лежить у площині теоретичного осмислення поняття «територіальна громада».

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Існування різних підходів та поглядів на сутність та визначення поняття «територіальна громада» зумовлено результатами досліджень історичних процесів розвитку суспільства, формування різнобічних соціальних зв'язків у ньому і ін. Так, М. Баймуратов, О. Батанов, Ю. Куц, О. Лиска, Ю. Молодожен, Ю. Наврузов, А. Орзіх та ін. досліджували дефініцію терміну за різними аспектами та кваліфікуючими ознаками.

**Постановка завдання.** Мета статті – виділити і описати характерні особливості територіальних громад, узагальнити теоретичні напрацювання українських та закордонних науковців у сфері досліджень територіальних громад.

**Виклад основного матеріалу.** У науковій літературі разом з терміном те-

риторіальна громада як синоніми вживаються й інші: «комуна», «община», «територіальна спільнота», «територіальна спільність», «територіальний колектив», «місцеве співтовариство», «соціалотериторіальна спільнота», «ком'юніті» та ін. Досліджуючи закордонні джерела з цього приводу О. Лиска пов'язує це розмаїття дефініцій як багатоманітністю проявів буття територіальних громад, так і деякою невизначеністю змісту та обсягу зазначеного поняття, наявністю різноманітних підходів до розуміння цього суб'єкта, відсутністю з боку дослідників одностайних поглядів щодо нього [8].

З 50-х років минулого сторіччя все більше західних соціологів та юристів почали цікавити процеси взаємодії людей у малих та великих соціальних групах, їх участь в управлінні публічними справами, вплив на розвиток суспільства в цілому. Процеси формування органів місцевого самоврядування вимагали дієвої спільної участі жителів. Г. Хіллері проаналізував складові частини 94 визначень територіальних співдружностей. На думку науковця, тільки одна з них має місце в усіх поняттях. Це твердження про те, що спільнота складається з людей [18]. Доказом цього є, зокрема, такі роз'яснення: «Громада як люди зазвичай розуміється як групи самовизначених або визначених іншими осіб, які соціально взаємодіють, мають спільні історичні або інші зв'язки, відповідають потребам один одного, поділяють спільні цінності й часто розділяють фізичний простір» [16] і «Громада – група людей, яка базується на чинниках околиці, міста, графства, регіону, області, племені, культури, етносу або віри» [14].

Проте більш як у двох третинах проаналізованих ученим дефініцій також наявні інші елементи. Він приходить до висновку, що «з 94 визначень у 69 згадується соціальна взаємодія, територія і загальний зв'язок або зв'язки, що зазвичай знаходяться в громадському житті» [18]. Наявність загальних зв'язків іноді називають солідарністю або почуттям громади (*sense of community*). Дослідник Д. Поплін у своїй праці «Громади. Огляд теорій і методів дослідження» («Communities. A survey of theories and methods of research») зазначає, що ці елементи присутні в 125 визначеннях терміну «громада» [17]. Таким чином, Г. Хіллері та Д. Поплін виділяють три основні складові, що характеризують поняття: територія, загальні зв'язки й соціальна взаємодія.

Науковець Д. Чевіс зазначає таке: «Теорія і практика показують нам, що почуття громади має п'ять ключових елементів: задоволення потреб, розподілені цінності, членство, вплив, розподілені емоційні зв'язки» [15].

Соціолог Р. Уоррен, окреслюючи коло характерних ознак, виводить поняття «ідеальної» громади, яка здатна до регуляції взаємин основних груп, самокерування, розподілу влади, визначення ступеню участі в житті громади, підтримки її життєздатності, встановлення меж контролю території та конфліктів [19].

Проаналізувавши, можна виокремити в зарубіжній літературі кілька підходів до вивчення громад (спільнот), зокрема, якісний підхід - передбачає, що громада має бути відносно невеликою за своїми масштабами, в ній утворюється почуття спільності, викликане близькістю проживання і подібністю повсякденних справ, постійними особистими контактами, подібним стилем життя, безліччю загальних місцевих справ, загальною системою цінностей; - екологічний підхід – громада розглядається як цілісний самодостатній організм з власним життєвим процесом, при

якому солідарність і загальні інтереси членів є функцією проживання в одному місці; - психологічний підхід – при якому акцентована увага на загальних інтересах, цінностях і цілях членів спільності до території, при чому її розмір не має значення; - етнографічний підхід – розглядається громада, яка побудована на основі традицій, культури; - соціологічний підхід – передбачає розгляд громади як соціальної системи, що має тісні взаємозв'язки між членами даної системи і між системами, включаючи як горизонтальні, так і вертикальні зв'язки; - економічний підхід - вивчає взаємозв'язки різних секторів економіки, домогосподарств і підприємств, описує населення, його професійний склад та робочі місця [9].

Комплексний, системний підхід до визначення поняття та ознак громади, комуни, місцевого співтовариства чи територіального колективу застосовано колективом авторів під керівництвом Д. Барнса, які розглядають п'ять категорій, що визначають «комуна». Перша категорія визначає комуну як історично сформовану спільноту людей, що характеризується спільністю традицій, культури, належністю до комуни. Друга категорія розглядає комуну як сукупність соціальних взаємодій, реакцій між індивідами. Третя категорія визначає комуну як спільного, колективного споживача. Четверта категорія базується на прерогативі виробництва та забезпечення громадських послуг. Відповідно до п'ятої категорії комуна характеризується своєю здатністю впливати на місцеве суспільне життя, своєю владою репрезентувати місцеве населення, а також наділяти його певними повноваженнями. Ця категорія більшою мірою визначає комуну як суспільного актора на політичній сцені [10, с. 276-277].

Для російської науки більш прийнятним був термін «територіальний колектив». І. Видрін виділив чотири характерні особливості територіальних колективів, а саме: 1) територіальні колективи є соціальними спільнотами, що складаються в результаті взаємодії людей; 2) в основі формування територіальних співтовариств знаходяться соціально обумовлені способи життєдіяльності людей інтереси; 3) об'єктивною основою колективів є територія, яка грає інтеграційну роль в зв'язку з економічними, соціально-історичними, природно-географічними чинниками; 4) у цих колективах є всі елементи структури суспільства, завдяки чому вони можуть функціонувати як відносно самостійні об'єднання [4].

В Україні громада з її звичаями і традиціями сформувалася в глибоку давнину. Дослідник громади в Україні І. Черкаський слушно зазначав: «... Про початок походження цієї установи ми не знаходимо жодних відомостей ні в літописах, ні в писаних законодавчих пам'ятках. З великою ймовірністю можна думати, що сільські громади постали за тих часів, коли слов'янські племена, які заселяли теперішню південно-західну Русь, ще не були об'єднані в державні спілки під зверхньою владою господарів» [5]. М. Грушевський досліджував еволюційні процеси становлення громад за часів Київської Русі. Люди здавна звикли гуртуватися задля колективного вирішення проблем та задоволення власних потреб та інтересів. І. Франко у своєму творі-роздумі «Що таке громада і чим би вона повинна бути» намагався описати громаду з точки зору базової одиниці адміністративно-територіального устрою: «Наші устами кажуть, що громада, то перша і найменша одиниця адміністраційна; з громад складаються повіти, в повітів край, з країв держава.... Коли кожний повіт, кожний край, кожна держава складається з

Вісник НУЦЗУ. Серія: Державне управління. Вип. 1(6), 2017

громад – сільських чи міських, то все одно перша і найголовніша завдання тих, що управляють державою, краями, повітами, повинна би бути така, щоб добре упорядкувати і мудрими правами якнайліпше забезпечити ту найменшу, але основну одиницю. Бо коли громада зле впорядкована, бідна, темна і сама в собі розлазиться, то очевидно, що й увесь побудований на ній порядок повітовий, крайовий і державний не може бути тривалий» [13, с. 175].

Слід зазначити, що поняття «територіальна громада» є відносно новим для української науки публічного управління. Донедавна таке поняття, як «територіальний колектив», не досліджувалося жодною із суспільнознавчих наук. У значному переліку монографій, присвячених проблемам колективу (в його широкому розумінні), дослідження такого його різновиду, як територіальний колектив, посідає незначне місце. Більше того, територіальний колектив як самостійний тип соціальної спільноти не розглядався навіть у загальній типології і класифікації колективів, наведеної в ряді філософських робіт.

Аналізуючи праці сучасних українських науковців до характерних ознак територіальних громад теж відносять територію та соціальну взаємодію. Наприклад, на початках незалежності України І. Бутко визначив територіальну громаду як людей, які мешкають у певних територіальних межах та об'єднані спільними інтересами [3, с. 8]. Адже незважаючи на соціальну неоднорідність територіального колективу, різносторонність потреб його членів, у переважній більшості населення значна частина інтересів збігається, і стосується безпечних умов проживання, праці та відпочинку, наявності розвиненої мережі соціальних і культурних закладів, високого рівня благоустрою певного населеного пункту, належного функціонування комунальних систем тепло-, водо-, електропостачання, водовідведення, транспорту тощо.

Учений О. Батанов розширив і деталізував визначення територіальної громади, характеризуючи її як «територіальну спільність, що складається з фізичних осіб – жителів, що постійно мешкають, працюють на території села (або добровільного об'єднання в спільну громаду кількох сіл), селища або міста, безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури вирішують питання місцевого значення, мають спільну комунальну власність, володіють на даній території нерухомим майном, сплачують комунальні податки та пов'язані територіально-особистісними зв'язками системного характеру» [2, с. 77]. Науковець також до основних ознак відносить територію, взаємодію, певні зв'язки, які формують усвідомлення загальних потреб та процес реалізації спільнотою власних інтересів. М. Баймуратов та В. Григор'єв зазначають, що «територіальний колектив» – це «сукупність фізичних осіб, які постійно мешкають на певній території та пов'язані територіально-особистісними зв'язками системного характеру» [1, с. 104].

Існують і інші визначення поняття, де територіальна ознака не є домінуючою, як наприклад, С. Сахненко стверджує, що «громади є соціальними спільнотами, що складаються в результаті взаємодії людей, вони мають якості, що можна трактувати як об'єктивні: самоврядність, спроможність безпосередньо здійснювати властиві їм соціальні функції і первинність стосовно тих суб'єктів права, що формуються народом, націями» [7, с. 9]. Іноземці не є членами територіальної громади за визначенням В. Кравченка, який під територіальною громадою розуміє

«сукупність громадян України, котрі спільно проживають у міському чи сільському поселенні, мають колективні інтереси і визначений законом правовий статус» [6, с. 72]. Дещо протилежну думку з цього приводу має М. Орзіх: «члени територіальної громади не обов'язково повинні володіти громадянством або постійно проживати на певній території – вони можуть на ній працювати, володіти нерухомим майном або бути платниками комунальних податків» [11, с. 67].

Отже, виокремлюємо 2 концептуальні підходи щодо розуміння і визначення категорії «територіальна громада», а саме: за пріоритетністю територіально-інтеграційної ознаки, що передбачає прив'язування територіальної громади до певного населеного пункту як природної територіальної одиниці, у межах якої жителі об'єднуються для здійснення повсякденної діяльності та за критерієм переваги соціальних зв'язків і взаємодії між членами громади на основі спільних інтересів.

**Висновки.** Результати проведеного дослідження свідчать про розбіжність поглядів у зарубіжному і українському науковому середовищі щодо розуміння сутності територіальної громади. Наразі різноманіття підходів та класифікуючих ознак не дає змоги одностайно трактувати цей термін, що, можливо, призводить до уповільнення процесів створення територіальних громад як дієвого елемента системи місцевого самоврядування. Для більш повного та всебічного формулювання означеного поняття слід провести функціональне дослідження територіальної громади та дослідити її цільове призначення.

#### Список використаних джерел

1. Баймуратов М. А. Муниципальная власть: актуальные проблемы становления и развития в Украине : моногр. / М. А. Баймуратов, В. А. Григорьев ; Одес. нац. юрид. акад. – О. : Юрид. л-ра, 2003. – 245 с.
2. Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні : моногр. / О. В. Батанов ; за заг. ред. В. Ф. Погорілка. – К. : Концерн “Видавн. дім Ін Юре”, 2003. – 512 с.
3. Бутко І. П. Деякі проблеми становлення і розвитку територіального самоврядування в Україні / І. П. Бутко // Міське та регіональне самоврядування України. – 1992. – № 3. – С. 6–10.
4. Выдрин И. В. Территориальный коллектив как субъект местного самоуправления (государственно-правовой аспект) / И. В. Выдрин // Известия высших учебных заведений. Серия «Правоведение». – 1992. – № 4. – С. 89–90.
5. Гураль П. Поняття і сутність територіальної громади в Україні / П. Гураль // Юриспруденція on-line. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.lawyer.org.ua](http://www.lawyer.org.ua).
6. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України : навч. посіб. / В. І. Кравченко. – К. : Т-во «Знання», КОО, 1999. – 487 с.
7. Куц Ю. О. Територіальна громада: знаннєвість, дієвість : [моногр.] / Ю. О. Куц, В. М. Сінченко, В. В. Мамонова, С. В. Газарян / За заг. ред. Ю. О. Куца. – Х. : Віровець А. П. «Апостроф», 2011. – 340 с.
8. Лиска О. Г. Закордонні підходи до визначення поняття «територіальна громада» / О. Г. Лиска // Вісник державної служби України. – 2007. – № 4. – С. 23–27.
9. Муркович Л. Територіальна громада як суб'єкт місцевого самоврядування в Україні: теоретичні аспекти / Л. Муркович : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.dbuara.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010\\_02%285%29/10mliuta.pdf](http://www.dbuara.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_02%285%29/10mliuta.pdf).
10. Наврузов Ю. Категорія «громада» в сучасному лексиконі місцевого самоврядування / Ю. Наврузов // Вісник НУЦЗУ. Серія: Державне управління. Вип. 1(6), 2017

дування / Ю. Наврузов // Зб. наук. пр. Укр. Акад. Держ. упр. при Президентіві України. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – Вип. 1. – С. 276 – 277.

11. Орзіх М. П. Концепція правового статусу самоврядних територій і органів місцевого самоврядування / М. П. Орзіх // Місцеве та регіональне самоврядування України. – К., 1995. – Вип. 1-2 (10-11). – С. 67–75.

12. Управління розвитком людського потенціалу територіальної громади в інноваційно-знаннєвому суспільстві / уклад. : Ю. О. Куц, В. В. Мамонова, С. В. Газарян. – К. : НАДУ, 2012. – 44 с.

13. Франко І. Що таке громада і чим вона повинна бути? / І. Франко // Зібр. творів: [у 50 т.] – К., 1985. – Т. 44. Кн. 1. – 175 с.

14. Allen, J. Building on Assets and Mobilizing for Collective Action : Community Guide / J. Allen, S. Cordes, S. Covey and etc. – Lincoln : Center for Applied Rural Innovation ; Univ. of Nebraska\$Lincoln, 2002. – 39 p., 2 с.

15. Chavis, D. Strategic Factors for Building Community : The Five C's Community, Connections, Control, Cash, & Collective Action / D. Chavis. – Baltimore : Campaign Consultation, 2006. – 6 p., 2 с.

16. Community Culture and the Environment : A Guide to Understanding a Sense of Place. – Washington : Office of Water, 2002. – 281 p., 11 с.

17. Ferlander, S. The Internet, Social Capital and Local Community / S. Ferlander. – Stirling : Dep. of Psychology, 2003. – 411 p.

18. Hillery, G. A. Definitions of Community : Areas of Agreement / G. A. Hillery // Rural Sociology. – 1955. – Vol. 20. – Iss. 2. – P. 111–123., 18 с.

19. Warren, R. The Good Community – What would it be? // Journal of the Community Development Society. – 1970. – 1(1). – P. 14-23.

#### References

1. Baymuratov, M.A. and Grigor`ev, V.A. *Municipal authority: actual problems of formation and development in Ukraine [Municipal`naj vlast` : aktualnye problemy stanovlenija i razvitija v Ukraine]*. Odessa: Yurid. Literatura, 2003. Print.

2. Batanov, O.V. *Constitutional and legal status of local communities in Ukraine [konstytucijno-pravovij status terytorial`nyh gromad v Ukraini]*. Kiev: In Yure, 2003. Print.

3. Butko, I.P. "Some problems of formation and development of local government in Ukraine [Dejaki problemy stanovlenija i rozvytku terytorial`nogo samovrjaduvannja v Ukraini]." *Misceve ta regional`ne samovrjaduvannja Ukrainy* 3 (1992): 6–10. Print.

4. Vydrin, I.V. "Territorial collective as a subject of local self-government (state-legal aspect) [Terytorial`nyj kollektiv kak subekt mestnogo samovrjaduvannja (gosudarstvenno-pravovoj aspekt)]." *Izvestija vysshyh uchebnyh zavedenij* 4 (1992): 89–90. Ser. Law. Print.

5. Gural`, P. "The concept and essence of the local community in Ukraine [Ponjattja i sutnist` terytorial`noj gromady v Ukraini]." *Yurisprudencija on-line* (2004) n. pag. Web. 24 Mar. 2017. <www.lawyer.org.ua>.

6. Kravchenko, V.I. *Local finance of Ukraine [Miscevi finansy Ukrainy]*. Kiev: Znannja, 1999. Print.

7. Kutz, Yu.O., Sinchenko, V.M., Mamonova, V.V. and Ghazarian, S.V. *Local community: knowledge, efficiency [Terytorial`na gromada: znanevist`, dievist`]*. Kharkiv: Virovec, A.P. "Apostrof", 2011. Print.

8. Liska, O.G. "Foreign approaches to the deretmination of definition of "local community" [Zakordonni pidhody do vyznachennja ponjattja "terytorial`na gromada"]." *Visnik dergavnoj slugby Ukrainy* 4 (2007): 23–27. Print.

9. Murkovich, L. "Territorial community as a subject of local government in Ukraine:



theoretical aspects." *Dergavne upravlinnja ta misceve samovrjaduvannja* 2 (2010). Web. 24 Mar. 2017. <[http://www.dbuapa.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010\\_02%285%29/10mliuta.pdf](http://www.dbuapa.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_02%285%29/10mliuta.pdf)>.

10. Navruzov, Yu. "Category "community" in the modern lexicon of local government [Kategorija "gromada" v suchasnomu leksykoni misceвого samovrjaduvannja]." *Visnik NADU* 1 (2000): 276-277. Print.

11. Orzih, M.P. "The concept of the legal status of self-governing territories and local governments [Konceptcija pravovogo statusu samovrajadnyh terytorij i organiv misceвого samovrjaduvannja]." *Misceve ta regional`ne samovrjaduvannja Ukrainy* 1-2(10-11) (1995): 67–785. Print.

12. Kutz, Yu.O., Mamonova, V.V. and Ghazarian, S.V. *Managing the development of human potential of the local community in innovative and intelligent society [Upravlinnja rozvytkom luds`kogo potencialu terytorial`noj gromady v innovacijno-znannevomu suspil`stvi]*. Kiev: NADU, 2012. Print.

13. Franko, I. *What is community and how it should be? [Shcho take gromada i chym vona povynna buty?]*. Kiev, 1985. Print.

14. Allen, J., Cordes, S. and Covey, S. *Building on Assets and Mobilizing for Collective Action : Community Guide*. Lincoln : Center for Applied Rural Innovation ; Univ. of Nebraska\$Lincoln, 2002. Print.

15. Chavis, D. *Strategic Factors for Building Community : The Five C's Community, Connections, Control, Cash, & Collective Action*. Baltimore : Campaign Consultation, 2006. Print.

16. *Community Culture and the Environment : A Guide to Understanding a Sense of Place*. Washington : Office of Water, 2002. Print.

17. Ferlander, S. *The Internet, Social Capital and Local Community*. Stirling : Dep. of Psychology, 2003. Print.

18. Hillery, G.A. "Definitions of Community : Areas of Agreement." *Rural Sociology* 2.20 (1955): 111–123. Print.

19. Warren, R. "The Good Community – What would it be?" *Journal of the Community Development Society* 1(1) (1970): 14-23. Print.

---

---

**УДК 351.82:332.12**

*Ляшевська О. І., к.держ.упр., НУЦЗУ, м. Харків*

*Lyashevskya O., PhD in Public Administration, Associate Professor of the Department of Management and Organization of Civil Protection, National University of Civil Protection of Ukraine, Khar'kiv*

## **ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У ФІНАНСУВАННІ ІННОВАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ РЕГІОНУ**

## **IMPROVING STATE REGULATION OF INNOVATION FUNDING OF THE REGION**

*У статті визначено необхідність впливу органів регіональної влади на інноваційну активність регіону. Запропоновано механізм фінансування інноваційної діяльності підприємств регіону із залученням Агентства регіонального розвитку та алго-*

ритм відбору інноваційних проектів для цільового фінансування за рахунок акумульованих коштів.

**Ключові слова:** інноваційна активність, фінансування інноваційної діяльності, державне регулювання в регіоні, ступінь інноваційності проекту, механізм відбору інноваційних проектів.

*The paper identified the need to influence regional authorities on innovation activity in the region. The mechanism of financing innovation enterprises in the region with the assistance of the Regional Development Agency and algorithm selection of innovative projects for targeted funding from the accumulated funds.*

**Keywords:** innovative activity, financing of innovation activity, government regulation in the region, degree of project innovation, mechanism of innovative projects selecting.

**Постановка проблеми.** Загострення фінансової ситуації, серйозні деформації в економіці, інвестиційна криза як в цілому в Україні, так і в її регіонах приводять до необхідності перегляду економічних пріоритетів. Пошук нових інструментів регулювання інноваційного розвитку, формування сприятливого клімату для інвестицій в інноваційну сферу є проблемними питаннями. Не зважаючи на світові тенденції, науковий та інноваційний потенціал, який має сприяти підвищенню інвестиційної привабливості, в Україні навпаки щороку знижується. Тому очевидною стає необхідність пошуку нових інструментів державного і регіонального регулювання інноваційного розвитку, формування державної інноваційної політики – «системи заходів органів держави, метою якої є створення умов для найкращого розвитку інноваційної діяльності суб'єктів господарювання, підвищення конкурентоспроможності національної наукомісткої продукції, розроблення й удосконалення нормативно-правової бази та розвиток інноваційного середовища» [1], а також створення сприятливого клімату для здійснення інвестицій в інноваційну сферу.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Сучасним дослідженням фінансування інноваційного розвитку як на національному, так і на регіональному рівнях, присвячено праці Г. Андрощук [2], М. Барановського, М. Козоріз [3], Л. Лебедевої [1], В. Паппа [5], А. Рамського [11], В. Чижової [4], Л. Федулової [2; 6; 10] та ін. Незважаючи на велику кількість досліджень з обраної тематики, окремі аспекти проблеми управління інноваційною діяльністю на регіональному рівні ще не отримали логічного завершення з урахуванням сучасних особливостей економіки України та в умовах зростання ролі місцевого самоврядування. При цьому зростає роль місцевої влади в регулюванні руху фінансових коштів, що потребує відповідного аналізу та виокремлення напрямів їх вкладання з метою оптимального використання у регулюванні потоку інвестицій.

**Постановка завдання.** Мета статті – запропонувати механізм визначення пріоритетів фінансування інноваційної діяльності та розподілу залучених регіональною владою коштів між заявленими проектами.

**Виклад основного матеріалу.** Високий рівень теоретичних знань в Україні поки не став результатом прискорення інноваційного розвитку її економі-

ки [14]. Автори монографії [2] вважають, що для держави й політиків розуміння національної інноваційної системи має стати основою для визначення не тільки міри й ступеня участі держави в регулюванні інноваційного процесу, але й тих відправних положень, які дадуть можливість посилити інноваційну активність у країні.

Одним з визначальних напрямів формування інноваційної економіки є її регіональний аспект. Виділяють дві характерні риси соціально-економічного розвитку регіону: його самостійність і відносна відокремленість від загальнодержавних напрямів соціально-економічного розвитку. Такі ж риси виділяють і при формуванні інноваційної економіки. У свою чергу, з ними співзвучні і два регіональних критерії розвитку – відповідність цілям розвитку регіону і використання сукупності засобів регіону для вирішення загальнодержавних завдань. Це дозволяє розглядати регіональний інноваційний процес як ключовий фактор формування конкурентоспроможної економіки, що базується на прагненні до більш високих технологічних укладів.

Основна мета регіонального управління полягає у вирішенні міжгалузевих науково-технічних проблем, а також у виробленні стратегії інноваційного розвитку, що забезпечує комплексний, збалансований, ефективний розвиток регіону, раціональне використання місцевих матеріально-технічних, мінерально-сировинних і трудових ресурсів, а також науково-технічного і виробничого потенціалу регіону [3, с. 22].

Аналітичні дослідження показують [4, с. 41], що в регіонах розуміють провідну роль регіональної інноваційно-інвестиційної політики в соціально-економічному розвитку територій із урахуванням притаманних їм особливостей.

Активізація інноваційного розвитку розкриває перед економічною системою регіону суттєві можливості: підвищення конкурентоспроможності підприємств регіону; залучення коштів вітчизняних та зарубіжних інвесторів у галузі економіки регіону; посилення галузевої економічної інтеграції підприємств регіону з підприємствами інших регіонів і країн, створення стратегічних інноваційних структур; підготовка кваліфікованих спеціалістів з інноваційно-інвестиційної діяльності; поліпшення структури зовнішньоекономічної діяльності регіону; збільшення обсягів і розширення асортименту продукції, робіт і послуг.

Державне регулювання інноваційних процесів у регіоні виконує такі функції [5]: – участь у розробленні та реалізації державних і регіональних програм розвитку підприємництва; – фінансова, матеріально-технічна, організаційно-методична підтримка суб'єктів господарювання; – залучення вітчизняних та іноземних інвестицій і кредитів; – сприяння інноваційній діяльності підприємницьких структур; – стимулювання розроблення і виробництва нових видів продукції; – освоєння прогресивних технологій, патентів, ноу-хау; – участь у створенні ринкової інфраструктури, що забезпечує сприятливі умови суб'єктам господарювання.

На думку М. Козоріз, до недоліків чинного механізму регулювання інно-

ваційних процесів належать: відсутність чітко сформульованої інноваційної політики держави; не визначені пріоритетні сфери розвитку виробництва; відсутність у більшості випадків конкретної організаційної структури для управління інноваціями на рівні підприємств та регіонів країни; реалізація цілей інноваційної політики держави не має необхідного та економічного забезпечення; не вирішені питання залучення додаткових інвестицій з метою модернізації на інноваційній основі експортоорієнтованих і структурноутворювальних підприємств у регіонах [3, с. 19].

Багаторічні спостереження за фінансуванням наукових та науково-технічних робіт розподіляються між регіонами України нерівномірно. Порівняльне оцінювання структури джерел асигнувань виявило докорінну зміну їх конфігурації. У післякризовий період частка державного фінансування скоротилася на 8,5% (до 40,2%). Натомість зросла частка іноземних замовників на 10% (до 26%), а частка вітчизняних замовників – скоротилася на 2% (до 24%) [6].

Основним завданням інноваційного менеджменту на регіональному рівні є вибір та використання найбільш оптимальних у конкретних економічних умовах інструментів управління інноваційними процесами з метою забезпечення раціонального використання наявних у регіоні ресурсів.

Як в Україні, так і в Харківській області зокрема, спостерігається низька інноваційна активність – відсоток інноваційно активних підприємств щороку не перевищує 16%. У 2015 році 83,9% промислових підприємств не реалізували жодного інноваційного проекту, не вбачаючи причин для їх упровадження (82,2% від загальної кількості промислових підприємств).

Основними факторами, які стримують інноваційну активність підприємств України, є обмеження у фінансових ресурсах, недоліки законодавчої бази і економічні чинники, такі як ризики і термін окупності. До того ж більшість підприємств постійно перебувають у стані необхідності жорсткої оптимізації витрат і тому, передусім, заощаджують на розвитку, відкладаючи на невизначене майбутнє інноваційні проекти, видатки на НДДКР і технологічну модернізацію [8, с. 91].

Указані чинники вказали від 40 до 90% вітчизняних підприємств. Подібні фактори є вагомими і для зарубіжних компаній, але не більше 36 респондентів зі 100 опитаних вказували на них як на суттєві (табл. 1).

Спільними проблемами, з якими зіштовхується наукове співтовариство є фінансування і час. Близько 20% дослідників вважають проблемою зібрати команду дослідників та відмічають труднощі в пошуку нових працівників, брак кваліфікованих працівників. Фінансове забезпечення і стимулювання в інноваційній сфері має стати пріоритетним завданням економічної політики регіону. Питання, пов'язані із приходом інвестицій для фінансування інноваційної діяльності в регіон, повинна взяти на себе регіональна влада. Багато проблем, з якими стикається інвестор, легше розв'язати «згори». Регіональна влада повинна підтримувати будь-які форми інвестування за таких умов: по-перше, якщо вони не суперечать чинному законодавству; по-друге, якщо вливання додаткового капіталу дозволить створити чи збільшити кількість робочих місць, збільшити надходження до бюджету та сприятиме вирішенню соціальних проблем.

**Фактори, що стримують інноваційну діяльність, % опитаних підприємств (узагальнено автором за даними [7; 13])**

Фактор	Україна (Харківська область)	Фактор	США	Інші країни
Нестача власних коштів	90	Обмежене зовнішнє фінансування	36	29
Недостатня фінансова підтримка держави	75	Обмежений внутрішній бюджет	26	25
Великі витрати на нововведення	61	Брак часу на творчість, інновації	26	24
Недосконалість законодавчої бази	52	Відсутність довгострокового бюджету	25	24
Високий економічний ризик	48	Формування сильної дослідницької команди	14	20
Тривалий термін окупності нововведень	42	Обмеження на поїздки / брак фінансування	21	16
Відсутність фінансових коштів у замовника	34	Пошук нових співробітників	-	17
Нестача інформації про нові технології	25	Нестача кваліфікованого персоналу	-	16
Відсутність попиту на продукцію	24	Пріоритизація науково-дослідної роботи	15	-
Нестача інформації про ринки збуту	19	Упровадження наукових досліджень	10	15
Нестача кваліфікованого персоналу	18	Конкуренція	14	-

В умовах відсутності оборотних коштів, характерних для сучасного стану економіки регіонів, обмеженою є і можливість використання підприємствами позикових засобів, не впроваджували інновації 83,9 інші причини; 17,8% впроваджували інновації; 16,1 відсутні причини для впровадження інновацій; 82,2% яка у багатьох випадках не реалізована через наявність у них заборгованості і відсутність забезпечення кредиту.

Інвестування державних коштів у розвиток інноваційної діяльності накладає особливу відповідальність на її суб'єктів. Разом з тим, мобілізація державних ресурсів, використання бюджетних механізмів є обмеженими.

До переваг створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов органів місцевого самоврядування належать [10]:

– забезпечення бюджетної автономії та фінансової самостійності місцевих бюджетів (самостійне формування місцевих бюджетів (незалежне від термінів прийняття державного бюджету), самостійний вибір розпорядниками коштів місцевих бюджетів установи з обслуговування власних надходжень бюджетних установ (в органах казначейства чи банківських установах), скорочення термінів виконання платіжних доручень казначейською службою, спрощення процедури надання місцевих гарантій та здійснення запозичень від міжнародних фінансо-

вих організацій шляхом запровадження принципу «мовчазної згоди»);

– зміцнення податкової бази органів місцевого самоврядування (зміна механізму оподаткування нерухомості, запровадження акцизного податку (ставка 5%) з роздрібного продажу підакцизних товарів (пиво, алкогольні напої, тютюнові вироби, нафтопродукти) – кошти зараховуються до місцевих бюджетів за місцем розміщення об'єктів, у яких провадиться діяльність, що підлягає оподаткуванню, віднесення до категорії місцевих податків плати за землю та включення її до складу податку на нерухоме майно).

Грошові кошти населення зовсім не працюють на розвиток економіки. Тому додатковим джерелом фінансування програм інноваційного розвитку можуть стати вклади населення у реалізацію визначеного інноваційного проекту [11]. Інвестиції в конкретне підприємство, відоме населенню регіону, є мотивом для відновлення довіри до банківських установ та можливістю залучення приватного капіталу до інвестиційних проектів під гарантії органів державного управління.

Відповідно до Проекту Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) [12], який прийнятий у першому читанні, територіальні громади можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби.

З метою концентрації засобів для активізації діяльності підприємств області в сфері інновацій пропонуємо розширити функції комунальних підприємств «Агентства регіонального розвитку обласних рад» (створених у областях в 2014 р.) та надати їм такі додаткові повноваження: 1) забезпечення повного і своєчасного надходження коштів усіх передбачених прибуткових джерел; 2) розподіл коштів відповідно до визначеної пріоритетності напрямів інноваційної діяльності; 3) здійснення кредитних операцій, право виступати гарантом і розміщувати кошти на депозитах у банківських установах.

Основна мета функціонування Агентства повинна полягати в забезпеченні кредитно- гарантійних операцій: інвестування і кредитування. Метою проведення цих операцій є вигода для всіх учасників – галузей економіки, інвесторів і регіону в цілому та забезпечення реалізації стратегії інноваційного розвитку. Облік надходження ресурсів вестиметься в автоматичному режимі для кожного суб'єкта, включеного до єдиної інформаційної бази даних. Їх витрачання здійснюватиметься з використанням системи електронних розрахунків і з постійним доступом до даних про їх використання за допомогою глобальної мережі Інтернет. Функціонування відбуватиметься в автоматичному режимі інформаційного простору, що унеможливить зловживання службовим становищем керівництва.

Діяльність Агентства сприятиме мобілізації фінансових ресурсів із позабюджетних джерел, їх ефективному використанню для здійснення підтримки галузей у сфері інноваційної діяльності.

Запропонована процедура розподілу фінансових ресурсів регіонального інноваційного фонду складається з таких етапів:

1) подання підприємствами проектів інноваційного розвитку до участі в конкурсі щодо надання фінансової підтримки. Підприємства і організації подають заявки, вказуючи обсяг необхідних фінансових ресурсів і обґрунтувавши ефективність своєї участі в програмі. Кожен суб'єкт повідомляє Агентство регіонального розвитку інформацію про очікуваний ефект та обсяг необхідних засобів;

2) оцінювання експертною радою відповідності наданих проектів напрямам інноваційного розвитку регіону. Пропонується визначити ієрархію науково-технологічних пріоритетів, яка має бути продовжена на галузевий та регіональний рівні;

3) визначення показника пріоритетності фінансування за критерієм, що враховує фактичний потенціал галузі економічної діяльності, яку пропонує проект.

Таблиця 2

**Визначення відсотку за користування коштами фонду**

Група інновацій	Характеристика	Значення (Пф)
Модифікуючі інновації	Нові машини, обладнання та інше, які виконуватимуть функції, аналогічні тим, що заміщуються	Ціна капіталу + 2%
	Нові машини, обладнання та інше, які виконуватимуть функції, аналогічні тим, що заміщуються, але є технологічно більш досконалішими, для їх обслуговування потрібні фахівці вищої кваліфікації, організація виробництва вимагає інших рішень	Ціна капіталу + 3%
Радикальні інновації	Нові потужності або пов'язане з основним виробництвом обладнання, за допомогою якого будуть вироблятися продукти, що вже випускалися раніше	Ціна капіталу + 4%
	Нові потужності або машини, які тісно пов'язані з діючим устаткуванням	Ціна капіталу + 5%
	Нові потужності і машини або поглинання і придбання інших компаній, які не пов'язані з існуючим технологічним процесом	Ціна капіталу + 6%
Інвестиції в науково-дослідні роботи	Прикладні НДР, направлені на певну специфічну мету	Ціна капіталу + 7%
	Фундаментальні НДР, цілі яких точно не визначені, і результат заздалегідь невідомий	Ціна капіталу + 8%

До критеріїв відбору інноваційних проектів пропонується віднести:

1) позитивний вплив проекту на умови життя та безпеку життєдіяльності людини, розвиток людського капіталу тощо;

2) підвищення економічної ефективності виробництва, ресурсозбереження;

3) досягнення світового технологічного рівня та рівня міжнародної конкурентоспроможності;

4) зміна ролі регіону в національній економічній системі, подолання депресивності територій;

5) розвиток системи комунікацій і трансферу технологій.

Для активізації припливу засобів для фінансування інноваційної діяльності необхідно орієнтувати виробництво на потреби внутрішнього ринку; упроваджувати наукомісткі технології; здійснювати імпортозаміщення; підвищувати конкурентоспроможність продукції тощо.

Так, відповідно до проведеного аналізу, у Харківській області до пріоритетних галузей розвитку належать хімічне виробництво, виробництво машин та устаткування, електричне та оптичне обладнання, сільське господарство; поділ напрямів інноваційної діяльності на групи за ступенем важливості проекту для регіону; ранжування проектів у межах визначених груп; визначення обсягів ресурсів, які можуть бути спрямовані на фінансування конкретної галузі на основі її питомої ваги в структурі валової доданої вартості (ВДВ) регіону за попередній звітний рік серед видів економічної діяльності, підприємства яких подали заявки; повідомлення заявникам про рішення щодо фінансування проектів. У зв'язку з обмеженістю коштів необхідно при відборі проектів на фінансування оцінювати крім інших і такі показники, як відповідність інноваційної продукції світовому рівню; відповідність завданням структурної перебудови економіки регіону, зокрема в частині формування вищих технологічних укладів, створення нових робочих місць для працівників техніко-інженерних спеціальностей високої кваліфікації.

**Висновки.** Розроблення політики фінансування інноваційної діяльності в регіонах має низку слабких сторін, що проявляються у зведенні регіональною владою цього процесу до рівня оперативних рішень та у відсутності всебічного урахування особливостей та конкурентних переваг територій, слабкій орієнтації на перспективний розвиток. Запропонований механізм, що враховує ступінь інноваційності проекту, який отримує пільгове фінансування, дозволить уникнути безрезультатного та нецільового витрачання дефіцитних коштів та не допустити ситуації, коли суспільно необхідні або стратегічно важливі проекти регіону не реалізуються тільки через відсутність інтересу до них з боку інвесторів. Тому, використовуючи наведену модель процесу управління фінансуванням інноваційним розвитком регіону, можна сподіватися на активізацію його інноваційної активності.

#### Список використаних джерел

1. Лебедева Л.В. Сучасна інноваційна політика держави в Україні: проблеми та перспективи реформування / Л.В. Лебедева // Ефективна економіка. – 2014. – № 1.
2. Андрощук Г.О. Національні інноваційні системи: еволюція детермінанти результативності : монографія / Г.О. Андрощук, С.А. Давимука, Л.І. Федулова. – К. : Парлам. вид-во, 2015. – 512 с.
3. Управління інноваційними процесами в регіонах / М.А. Козоріз, Т.С. Смовженко, А.Я. Кузнецова та ін.; М.А. Козоріз (наук. ред.); НАН України, Ін-т регіональних досліджень, НБУ. Львівський банківський ін-т. – Л. : ЛБІ НБУ, 2006. – 263 с.
4. Чижова В.І. Ефективність регіональної інноваційно-інвестиційної політики / В.І. Чижова // зб. матеріалів Всеукр. наук.-прак. конф. «Інвестиційні та інноваційні процеси в промисловості». – Дніпропетровськ, 2006. – С. 26-28.
5. Папп В. Пріоритетні напрямки формування регіональної інноваційно-



інвестиційної політики / В. Папп // Економіст. – № 9. – 2007. – С. 40-42.

6. Регіональні інноваційні системи України: стан формування та розвитку в умовах інтеграційних процесів : монографія / за ред. д-ра екон. наук професора Л.І. Федулової; НАН України, ДУ «Ін-т екон. та прогнозув. НАН України». – К., 2013. – 724 с.

7. Головне управління статистики у Харківській області [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://kh.ukrstat.gov.ua>.

8. Харківська обласна державна адміністрація [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://kharkivoda.gov.ua/?sv>.

9. Федулова Л. Концептуальна модель інноваційної стратегії України / Л. Федулова // Економіка і прогнозування. – № 1. – 2012. – С. 87-100.

10. Бюджетний кодекс України: основні зміни та механізми їх реалізації в частині децентралізації фінансів, зміцнення матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rayrada.gov.ua/wp-content/uploads/2015/01/Sladi-nanaradu-v-KMU-05.08.14.pdf>.

11. Рамський А.Ю. Інвестиційний потенціал домогосподарств: монографія / А.Ю. Рамський. – К. : КНУТД, 2014. – 352 с.

12. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55812](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812).

13. The Bloomberg innovation index [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bloomberg.com/graphics/2015-innovative-countries/>.

14. Global innovation index 2015 report [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.globalinnovationindex.org/content/page/gii-full-report-2015/>.

15. The world fact book [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2004rank.html>.

### References

1. Lebedeva, L.V. "Modern innovation policy in Ukraine: problems and prospects of reform [Suchasna inovacijna politika dergavy v Ukraini: problemy ta perspektyvy reformuvannja]." *Efektivna ekonomika* 1 (2014). Print.

2. Androshchuk, G.O., Davymuka, S.A. and Fedulova, L.I. *National innovation systems: evolution determinants of performance [Nacional`ni innovacijni systemy: evolucija determinanty rezul`tatyvnosti]*. Kiev: Parlaments`ke vydavnytvo, 2015. Print.

3. Kozoriz, M.A., Smovgenko, T.S. and Kuznecova, A.Ya. *Management of innovation processes in the regions [Upravlinnja innovacijnyh procesamy v regionah]*. Lviv: LBI NBU, 2006. Print.

4. Chigova, V.I. "The efficiency of regional innovation and investment policy [Efektivnist` regional`noj innovacijno-investycijnoj polityky]." Proc. of Vseukrainskoj nauk.-prak. konf. "Investycijni ta innovacijni procesy v promyslovosti", Dnipropetrovsk. Dnipropetrovsk: n.p., 2006. 26-28. Print.

5. Papp, V. "Priority directions of forming regional innovation and investment policy [Priorityetni naprjamky formuvannja regional`noj innovacijno-investycijnoj polityky]." *Ekonomist* 9 (2007): 40-42. Print.

6. Fedulova, L.I. *Regional innovation system of Ukraine: state of the formation and development in the context of integration processes [Regional`ni innovacijni systemy Ukrainy: stan formuvannja ta rozvytku v umovah integracijnyh procesiv]*. Kiev, 2013. Print.

7. "Statistical information." *Department of Statistics in the Kharkov region*. N.p.

Web. 20 Jan. 2017. <<http://kh.ukrstat.gov.ua>>.

8. "Administration." *Kharkiv Regional State Administration*. N.p. Web. 20 Jan. 2017. <<http://kharkivoda.gov.ua/?sv>>.

9. Fedulova, L.I. "Conceptual model of innovation strategy of Ukraine [Konceptual`na model` innovacijnoj strategii Ukrainy]." *Ekonomikail prognozuvannja* 1 (2012): 87-100. Print.

10. "Budget Code of Ukraine: changes and mechanisms of implementation of the decentralization of finance, strengthening the material and financial basis of local government." *Dergachi district council of Kharkiv region*. N.p. Web. 20 Jan. 2017. <<http://rayrada.gov.ua/wp-content/uploads/2015/01/Sladi-nanaradu-v-KMU-05.08.14.pdf>>.

11. Rams`kij, A.Yu. Investment potential of the households [Investycijnyj potencial domogospodarstv]. Kiev: KNUTD, 2014. Print.

12. Ukraine. Verkhovna Rada of Ukraine. *Project of law on changes of Constitution of Ukraine*. N.p., 28 June 1996. Web. 20 Jan. 2017. <[http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55812](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812)>.

13. *The Bloomberg innovation index* N.p., n.d. Web. 20 Jan. 2017. <<http://www.bloomberg.com/graphics/2015-innovative-countries/>>.

14. *Global innovation index 2015 report* N.p., n.d. Web. 20 Jan. 2017. <<https://www.globalinnovationindex.org/content/page/gii-full-report-2015/>>.

15. *The world fact book* N.p., n.d. Web. 20 Jan. 2017. <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2004rank.html>>.

УДК: 351:347.132.15

*Барило О. Г., к.т.н., с.н.с., ІДУЦЗ, м. Київ,  
Потеряйко С. П., к.військ.н., доц., ІДУЦЗ, м. Київ*

*Barylo O., PhD in Technical Sciences, Senior Research Worker, Senior Research Worker of the Research Department, Institute of Public Administration in the Sphere of Civil Protection, Kyiv,  
Poteriayko S., PhD in Military Science, Associate Professor, Senior Research Worker of the Research Department, Institute of Public Administration in the Sphere of Civil Protection, Kyiv*

## ВИЗНАЧЕННЯ РАЦІОНАЛЬНОГО МЕТОДУ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЗАЄМОДІЇ У НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЯХ

### DEFINING THE RATIONAL METHOD OF INTERACTION IN EMERGENCIES

*Досліджено підходи щодо визначення напрямів удосконалення організаційного механізму державного управління, що пов'язаний із обранням раціонального методу організації взаємодії. Розроблено ієрархічну модель порівняння альтернативних методів організації взаємодії та розрахункову задачу. Виявлено залежність між якість методів організації взаємодії, заходами та завданнями, що виконуються керівником під час ліквідації надзвичайної ситуації.*

**Ключові слова:** *надзвичайна ситуація, організація взаємодії, алгоритм, ієрархічна модель, ситуаційний метод.*

*Researched approaches to identifying areas of improvement of the institutional mechanism of the government which is connected with the election of a rational method of interaction. Developed hierarchical model comparing alternative methods of communication and billing problem. A relation between a method of interaction, activities and tasks performed by the head during the emergency.*

**Key words:** *emergency, organization of cooperation, algorithm, hierarchical model, situational method.*

**Постановка проблеми.** Аналіз статистики виникнення надзвичайних ситуацій в Україні за останні роки свідчить про те, що зростання їх кількості та масштабності становлять загрозу національній безпеці України. На органи державного управління у сфері цивільного захисту покладаються завдання щодо здійснення комплексу заходів із реагування на надзвичайні ситуації, ліквідації їх наслідків. Масштабність та складність цих завдань вимагає підвищувати ефективність функціонування органів державного управління до рівня, що забезпечує безпеку.

Вісник НУЦЗУ. Серія: Державне управління. Вип. 1(6), 2017

чує їх виконання. У той же час, досвід діяльності органів державного управління свідчить про те, що має місце неузгодженість дій підрозділів, що залучаються до ліквідації надзвичайних ситуацій. Таким чином, існує проблема, яка полягає у тому, що з одного боку – обсяги та зміст завдань, які постають перед керівниками органів управління, зростають та ускладнюються, а з іншого – питанням організації взаємодії між силами, що виконують завдання, приділяється недостатньо уваги, що ставить під загрозу їх виконання, а у діях керівників прослідковується шаблонність, догматизм у сприйнятті вимог керівних документів, неспроможність виявляти творчість, рішучість та наполегливість.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемні питання, пов'язані з функціонуванням механізмів державного управління в цілому, й організаційного механізму – зокрема, були і залишаються у колі уваги науковців.

Кулешов М.М., Ларін О.М. конкретизували зміст взаємодії та запропонували нову структуру і зміст плану взаємодії органів управління та їх сил під час ліквідації надзвичайних ситуацій, розробили схему взаємодії [1]. Шостак Л.Й. провела аналіз системи заходів, що здійснюються центральними та місцевими органами виконавчої влади, місцевого самоврядування при ліквідації медико-санітарних наслідків надзвичайних ситуацій, запропонувала основні рекомендації щодо організації реагування на надзвичайну ситуацію та координації з іншими органами виконавчої влади [2]. Барило О.Г., Потеряйко С.П. запропонували напрями удосконалення змісту та вибору доцільної послідовності роботи керівника органу управління у надзвичайній ситуації [3]. На наш погляд, науковим підходам до обрання раціонального методу організації взаємодії керівником органу управління у надзвичайній ситуації приділено недостатньо уваги.

**Постановка завдання.** На підставі попередніх наукових досліджень, досвіду діяльності органів управління та сил цивільного захисту дослідити наукові підходи щодо удосконалення організаційного механізму державного управління, що пов'язаний із обранням раціонального методу організації взаємодії керівником органу управління у надзвичайній ситуації.

**Виклад основного матеріалу.** Аналіз змісту керівних документів та наукових праць свідчить про те, що керівник з ліквідації надзвичайної ситуації будує свою роботу під час організації виконання завдань у певній послідовності. Але, одним із найважливіших заходів, що ним виконується, є організація взаємодії між органами управління, організаціями та силами цивільного захисту, що залучаються до її ліквідації.

Відомо, що якісне виконання завдань органами управління та силами цивільного захисту, іншими підрозділами, що залучаються до ліквідації надзвичайної ситуації, може бути забезпечено у тому разі, якщо буде організовано тісну та постійну взаємодію між ними.

Організація і здійснення взаємодії – складний, багатогранний, творчий процес, що вимагає від керівника та штабу з ліквідації надзвичайної ситуації передбачати можливий розвиток надзвичайної ситуації, уміти ефективно використовувати можливості сил і засобів цивільного захисту в різних умовах обстановки, тісно пов'язувати їх дії між собою, компенсовувати слабкі сторони,

недоліки одних підрозділів перевагами інших для того, щоб спільними і узгодженими зусиллями успішно виконати завдання.

Основи взаємодії закладаються у рішенні керівника на виконання завдань. Якщо головне у рішенні – визначити мету і способи її досягнення, то найважливіше в організації взаємодії – намітити конкретні шляхи реалізації поставлених завдань з урахуванням можливих змін обстановки, варіантів дій підрозділів і розвитку надзвичайної ситуації. Відмітимо, що організація взаємодії здійснюється не лише під час підготовки, але і в ході виконання завдань, якщо внаслідок різких змін обстановки раніше встановлений порядок взаємодії не відповідає реаліям. В ході ліквідації надзвичайної ситуації взаємодія повинна безперервно підтримуватися, а у разі її порушення – негайно відновлюватися. На нашу думку, основним змістом взаємодії є узгодженість дій усіх підрозділів, що беруть участь у ліквідації надзвичайної ситуації, яка досягається, у першу чергу, в інтересах тих підрозділів, що діють на головному напрямку і виконують найбільш важливі завдання. Крім того, узгодження зусиль усіх сил і засобів має здійснюватися за завданнями, напрямками, районами, часом і способами виконання завдань.

Організація взаємодії включає три етапи. На першому – визначаються (уточнюються) початкові дані; на другому – організовується взаємодія між підрозділами, що залучаються до виконання завдань; на третьому – підтримується (відновлюється у випадку порушення) взаємодія під час виконання завдань. Алгоритм організації взаємодії керівником за етапами управління у надзвичайній ситуації, що пропонується, наведено на рис. 1 [4].

Взаємодія організовується під час прийняття рішення і здійснюється у ході робіт, у першу чергу, під час рятування людей, локалізації і гасіння пожеж, ліквідації аварій на комунально-енергетичних системах, підготовки об'їзних шляхів для введення сил і евакуації постраждалих та ін. Крім того, взаємодія може організовуватися безпосередньо в районі виконання завдань на місцевості, або по карті (схемі). При цьому керівник деталізує в необхідному ступені конкретизує порядок підтримки взаємодії і її відновлення в ході ліквідації надзвичайної ситуації.

Аналіз наукової літератури свідчить про те, що організація взаємодії між підрозділами може здійснюватися методом віддачі розпоряджень керівником робіт з ліквідації надзвичайної ситуації або методом отримання доповідей від керівників рятувальних підрозділів про дії свого підрозділу з реалізації поставлених завдань [5]. Уважаємо, що в умовах обмеженого часу уповноважений керівник, зазвичай, організовує взаємодію методом віддачі необхідних розпоряджень, в яких узгоджує їх зусилля за найбільш вірогідними сценаріями розвитку надзвичайної ситуації.

За наявності достатнього часу може застосовуватися метод отримання доповідей та розгляду основних епізодів можливого розвитку надзвичайної ситуації із заслуховуванням доповідей керівників нижчої ланки управління про використання наявних у них сил і засобів. При цьому, питання взаємодії відпрацьовуються з урахуванням найбільш ймовірного розвитку обстановки в майбутньому і тих ускладнень, що можуть виникнути. Відпрацювання питань узгодженого застосування сил і засобів у кожному з епізодів, що розглядаються, починається, як правило, з тих підрозділів, в інтересах яких здійснюється взаємодія.



Рис. 1. Алгоритм організації взаємодії керівником за етапами управління у НС

Крім того, вважаємо, що може застосовуватися ситуаційний метод організації взаємодії, що пропонується, сутність якого полягає у комбінованому застосуванні вищевказаних методів у залежності від характеру, обсягу робіт та наявного часу на їх організацію та проведення. При цьому, керівник застосовує елементи методу отримання доповідей та розгляду можливих сценаріїв розвитку надзвичайної ситуації при узгодженні дій між підрозділами під час виконання найбільш складних завдань.

До роботи з організації взаємодії залучаються керівники підпорядкованих і доданих підрозділів, основні посадові особи штабу з ліквідації надзвичайної ситуації, представники служб міста та ін. За результатами організації взаємодії має бути досягнуте єдине розуміння мети дій, завдань і способів їх виконання за можливими варіантами розвитку надзвичайної ситуації.

Штаб, за вказівкою уповноваженого керівника, детально розробляє питання взаємодії між підрозділами, що залучаються до ліквідації надзвичайної ситуації, з сусідами, місцевими органами виконавчої влади, установами та організаціями, організовує зв'язок між взаємодіючими структурами. Питання взаємодії відображаються у відповідних документах.

Взаємодія підтримується усіма керівниками сил, які залучаються до виконання завдань. Для цього керівники повинні не лише правильно розуміти мету дій, завдання і способи їх виконання, але й постійно знати обстановку, мати між собою надійний зв'язок і систематично обмінюватися необхідною інформацією. У разі порушення взаємодії з метою її своєчасного відновлення керівник контролює дотримання підпорядкованими підрозділами встановленого порядку

дій, швидко з'ясовує та усуває причини її порушення. Для цього керівник і штаб повинні уміти в короткі терміни визначати заходи, що дозволяють відновити взаємодію і швидко довести до підрозділів новий порядок їх спільних дій. Наукові підходи щодо обрання альтернативного рішення керівником органу державного управління у надзвичайних ситуаціях із застосуванням методу аналізу ієрархій було досліджено у [6].

Використовуючи вищевказаний метод, у дослідженні на підґрунті аналізу керівних документів та наукової літератури, де розкрито методи організації взаємодії керівником органу управління з ліквідації надзвичайної ситуації, з метою вибору раціонального методу, що забезпечує якісне, повне та своєчасне виконання завдань, шляхом порівняння альтернативних методів організації взаємодії, розроблено систему показників елементного, системного та загальносистемного рівня і, на їх основі, – ієрархічну модель порівняння альтернативних методів організації взаємодії керівником з ліквідації надзвичайної ситуації, що наведено на рис. 1.

Часткові (елементні) показники – заходи, що проводяться керівником під час організації взаємодії за альтернативними методами в моделі наведено як п'ятнадцять факторів (Ф8-Ф22).

Системні показники – узагальнені заходи, що виконуються керівником під час організації взаємодії за альтернативними методами та етапами виконання завдань (Ф2-Ф7).

Загальносистемний показник (Ф1) – інтегральна якість обраного методу організації взаємодії, що забезпечує виконання завдань.

В ієрархічній моделі заходи (фактори), що виконуються керівником під час організації взаємодії, порівнюються за такими альтернативними методами: віддачі розпоряджень, отримання доповідей та ситуаційний (див. рис. 1).

При цьому застосування методу аналізу ієрархій дозволило порівняти альтернативні методи організації взаємодії і, за кожним з усієї сукупності факторів, обрати найвищі з них за чисельними значеннями пріоритетів, що віднесено до ситуаційного, виявити взаємозв'язок між якість методів організації взаємодії керівником, заходами та етапами виконання завдання, що дозволяє йому, в залежності від обстановки, застосовувати найбільш раціональний метод, який забезпечує якісне, повне та своєчасне виконання завдань. У подальшому, за допомогою діалогової системи багатofункціонального аналізу інформації і підтримки прийняття рішення „Фактор”, проведено розрахунки розподілу пріоритетів між альтернативними методами організації взаємодії. Узагальнений результат розрахунків наведено на рис. 2.

Аналіз результатів розрахунків порівняння альтернативних методів організації взаємодії керівником органу управління з ліквідації надзвичайної ситуації свідчить про те, що на елементному рівні на етапі виконання початкових заходів під час визначення попередніх варіантів спільних дій методи віддачі розпоряджень і ситуаційний співвідносяться як тотожні, а у ході прийняття рішення та визначення питань взаємодії ситуаційний метод переважає метод віддачі розпоряджень на 100 %, а метод отримання доповідей – на 23 %.

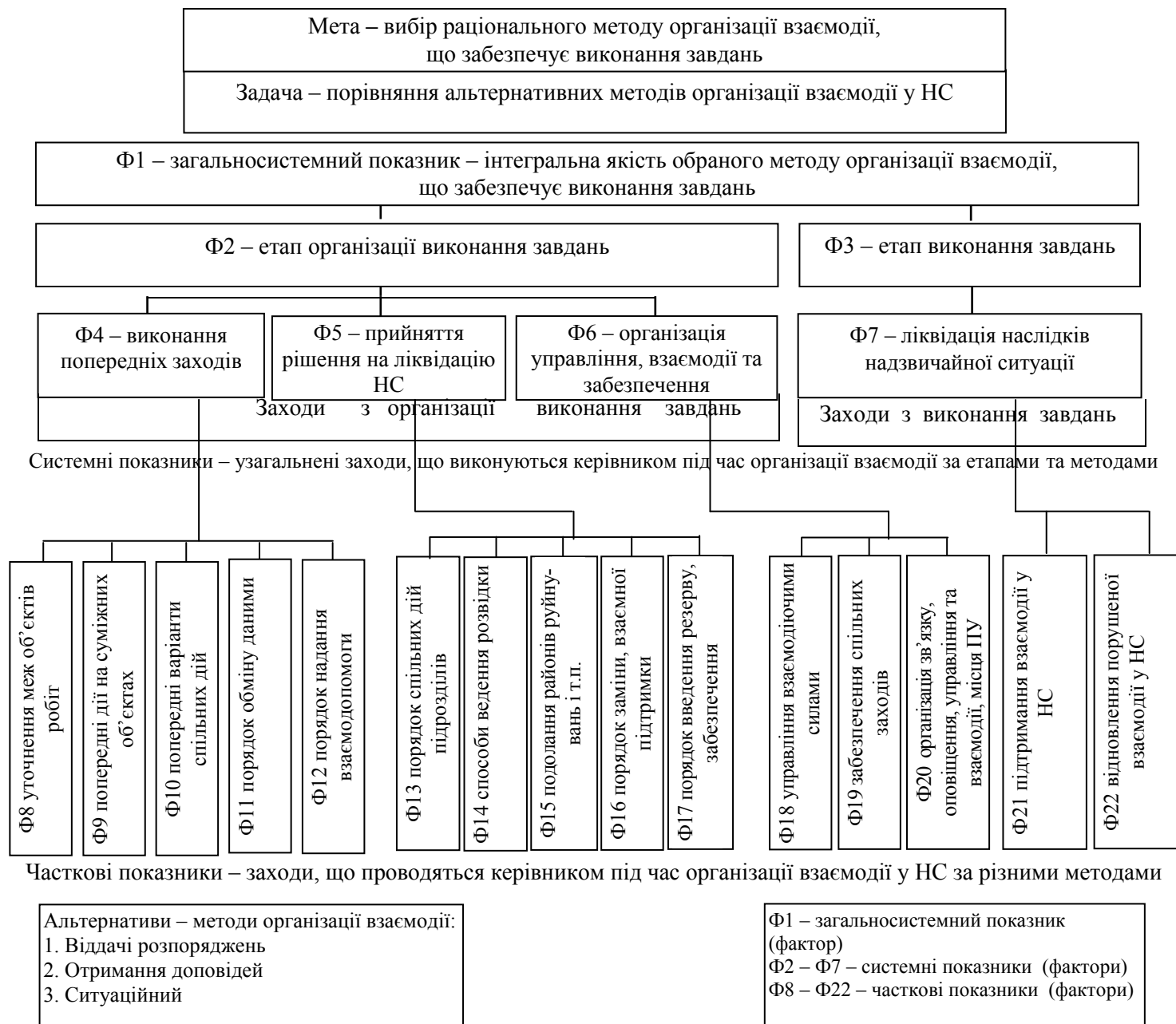


Рис. 1. Ієрархічна модель порівняння альтернативних методів організації взаємодії керівником з ліквідації НС





Рис. 2. Розподіл пріоритетів між альтернативними методами організації взаємодії

На системному рівні на етапі організації виконання завдань ситуаційний метод переважає метод отримання доповідей майже на 20 %, а метод віддачі розпоряджень – на 43 %. У той же час, на етапі виконання завдань метод віддачі розпоряджень має вищі показники від методу отримання доповідей на 50 %, а ситуаційного – на 15 %, що свідчить про його більшу ефективність в умовах динамічного розвитку надзвичайної ситуації та обмеження за часом на прийняття рішень керівником. Тим не менш, за загальносистемним показником – інтегральною якістю обраного методу організації взаємодії, що забезпечує виконання завдань, ситуаційний метод переважає альтернативні на 8 % та 22 % відповідно.

**Висновки.** Таким чином, виявлено залежність між якість методів організації взаємодії керівником, заходами та завданнями, що виконуються під час ліквідації надзвичайної ситуації, що полягає в обранні керівником найбільш раціонального методу організації взаємодії, який забезпечує узгоджені спільні дії підрозділів та виконання завдань.

Аналіз дій органів управління та сил цивільного захисту у надзвичайних ситуаціях свідчить про те, що існуючі методи організації взаємодії, які застосовуються керівниками, та способи їх використання не у повній мірі забезпечують узгоджені дії підрозділів та виконання комплексу заходів щодо ліквідації наслідків надзвичайної ситуації.

Застосування ієрархічної моделі порівняння альтернативних методів організації взаємодії та, на її основі, проведені розрахунки підтвердили попередні висновки щодо обрання раціонального методу організації взаємодії, а саме: в умовах виникнення надзвичайної ситуації вважаємо за доцільне

використовувати метод віддачі розпоряджень, а в умовах загрози виникнення та наявності достатнього часу – методи отримання доповідей та ситуаційний.

В роботі пропонується використовувати ситуаційний метод організації взаємодії, що являє собою поєднання методів віддачі розпоряджень та отримання доповідей із розіграшем найбільш важливих сценаріїв можливого розвитку надзвичайної ситуації та визначення узгоджених способів дій підрозділів за кожним епізодом. Крім того, з метою оволодіння майстерністю організації і здійснення спільних узгоджених дій підрозділів керівникам органів управління пропонується безперервно поглиблювати свої знання у вивченні особливостей надзвичайних ситуацій, можливостей сил і засобів цивільного захисту, способів їх застосування, швидкому збиранні даних про обстановку, відновлюванні порушеного зв'язку і системи взаємодії.

На наш погляд, шляхами удосконалення організаційного механізму державного управління, що пов'язаний із обранням раціонального методу організації взаємодії, можуть бути такі:

- проводити з органами управління міністерств і відомств, які залучаються до реагування на надзвичайні ситуації, штабні тренування за можливими сценаріями виникнення надзвичайних ситуацій та відповідними алгоритмами дій, методами організації взаємодії, які заздалегідь відпрацьовувати за характерними надзвичайними ситуаціями у даному регіоні;

- використовувати запропоновані методи організації взаємодії під час виконання завдань органами управління та силами цивільного захисту у надзвичайних ситуаціях та включити вищезазначені питання в зміст навчання;

- узагальнити та поширити позитивний досвід органів управління та сил цивільного захисту щодо організації взаємодії у надзвичайних ситуаціях;

- провести аналіз недоліків, що мали місце в діях органів управління під час ліквідації надзвичайних ситуацій і визначити шляхи їх усунення.

Подальшим напрямом наукових досліджень з даної проблематики вбачається в удосконаленні змісту системи забезпечення дій органів управління та сил цивільного захисту у надзвичайних ситуаціях.

#### **Список використаних джерел**

1. Кулешов М.М., Ларін О.М. Удосконалення системи взаємодії під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій // Проблеми надзвичайних ситуацій : Зб. наук. пр. – Вип. 8, 2008. – НУЦЗУ. – С. 103–108.

2. Шостак Л.Й. Організація взаємодії центральних та місцевих органів виконавчої влади при ліквідації медико-санітарних наслідків надзвичайних ситуацій / Л. Й. Шостак // Науковий вісник Академії муніципального управління: збірник наукових праць. Серія „Управління”, 2012. – Вип. 2. – С. 324–332.

3. Барило О.Г., Потеряйко С.П., Тищенко В.О. Робота органів державного управління у надзвичайних ситуаціях // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. – К. – 2013. – № 189. – С. 269–277.

4. Барило О.Г., Потеряйко С.П., Тищенко В.О. Удосконалення процесу управління у надзвичайних ситуаціях // Науковий вісник Академії муніципального управління: збірник наукових праць. Серія „Управління”. – 2013. – Вип. 2. – С. 119–124.

5. Захист населення і територій від надзвичайних ситуацій. Т.9. Аварійно-рятувальні та інші невідкладні роботи / [Євдін О.М., Блажчук К.В., Фомін А.І., Слюсар А.А., Негрієнко С.В. та ін.] – К. : УкрНДЦЗ, 2012. – 476 с.

6. Підхід до вибору альтернативного рішення органами державного управління у надзвичайних ситуаціях / О.Г. Барило, С.П. Потеряйко, В.О. Тищенко // Економіка та держава. – 2011. – № 2. – С. 124–126.

### References

1. Kulieshov, M.M. and Larin, O.M., "Improving the interaction during emergencies [Udoskonlennja systemy vzaemodii pid chas likvidacii naslidkiv nadzvyčajnyh sytuacij]." *Problemy nadzvyčajnykh sytuatsij* 8 (2008): 103-108. Print.

2. Shostak, L.J. "Organization of cooperation between central and local authorities in the liquidation of the health consequences of emergencies [Organizacija vzaemodii central'nyh ta miscevyh organiv vlady pry likvidacii medyko-sanitarnyh naslidkiv nadzvyčajnyh sytuacij]." *Naukovyj visnyk Akademii munitsypal'noho upravlinnia* 2 (2012): 324-332. Print.

3. Barylo, O.H., Poterijako, S.P. and Tyschenko V.O. "The work of the administration in emergency situation [Robota organiv dergavnogo upravlinnja u nadzvyčajnyh sytuacijah]." *Naukovyj visnyk Natsional'noho universytetu bioresursiv i pryrodokorystuvannia Ukrainy* 189 (2013): 269-277. Print.

4. Barylo, O.H., Poterijako, S.P. and Tyschenko V.O. "The work of the administration in emergency situations [Udoskonlennja procesu upravlinnja u nadzvyčajnyh sytuacijah]." *Naukovyj visnyk Akademii munitsypal'noho upravlinnia* 2 (2013): 119-124. Print.

5. Yevdin, O.M., Blazhchuk, K.V., Fomin, A.I., Sliusar, A.A. and Nehriienko, S.V. *Protecting the population and territories from emergency situations. Search-and-rescue and other urgent work [Zakhyst naseleння i terytorij vid nadzvyčajnykh sytuatsij. Avarijno-riatuval'ni ta inshi nevidkladni roboty]*. Kyiv, UkrNDICZ, 2012. Print.

6. Barylo, O.H., Poterijako, S.P. and Tyschenko V.O. "The approach to the choice of alternative solutions governmental authorities in emergencies [Pidhid do vyboru al'ternatyvnogo rishennja organamy dergavnogo upravlinnja u nadzvyčajnyh sytuacijah]." *Ekonomika ta derzhava* 2 (2011): 124-126. Print.

*Кулешов М. М., к.т.н., проф., НУЦЗУ, м. Харків*

*Kuleshov N., PhD in Technical Sciences, Full professor, Full Professor of Management and Organization in the Sphere of Civil Protection Department, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv*

## **СИСТЕМА РЕАГУВАННЯ НА НАДЗВИЧАЙНІ СИТУАЦІЇ ТА МЕХАНІЗМИ УПРАВЛІННЯ**

## **THE SYSTEM REACTING IS ON EMERGENCIES AND MAN- AGEMENT MECHANISMS**

*В статті проаналізований стан основних складових частин системи реагування на надзвичайні ситуації з метою комплексної оцінки зазначеної системи та її структурного упорядкування. Розширено ряд понять класифікаційної характеристики сил та засобів цивільного захисту, та визначені шляхи удосконалення державного управління у сфері реагування на існуючі загрози.*

**Ключові слова:** Система реагування, цивільний захист, надзвичайні ситуації, органи управління, сили, угруповання, резерв, надійність, ефективність.

*In the article the analysed state of basic component parts of the system of reacting is on emergencies with the aim of complex estimation of the marked system and her structural arrangement. The row of concepts of classification description of forces and facilities of civil defence, and certain ways of improvement of state administration, is extended in the field of reacting on existent threats.*

**Keywords:** System of reacting, civil defence, emergencies, organs of management, force, groupments, reserve, reliability, efficiency.

**Постановка проблеми.** Наявність військових загроз, прогноз можливих надзвичайних ситуацій (НС) природного, техногенного і воєнного характеру а також пожеж показує, що вони становлять велику загрозу населенню, суспільству і державі, її обороноздатності і національної безпеки, можуть призводити до великих матеріальних збитків, мають довготривалі екологічні та соціальні наслідки.

З метою забезпечення високого рівня надійності захисту населення країни від загроз їх життю і здоров'ю, а також захисту територій, довкілля і об'єктів економіки від негативного впливу НС державою створена система реагування на усі види небезпек, склад і стан якої на даному етапі потребує детального аналізу та оцінки ефективності, адже наявна система має свої вади і потребує удосконалення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання присвячені особ-

ливостям державного управління у сфері цивільного захисту (ЦЗ), і зокрема, у надзвичайних ситуаціях а також проблемам організації реагування на НС, упродовж останнього часу розглядалася в працях С. Андреева, С. Гущина, С. Коваленко, О. Мельниченко, О. Проневича, О. Труша, В. Тищенко, А. Харчука та ін. Дослідження авторів заслуговують на увагу, а їх напрацювання є дуже корисними, особливо на стадії розробки концептуальних засад з реформування системи цивільного захисту України. Разом із тим, питання комплексної оцінки складових частин системи реагування та її спроможності адекватно реагувати на загрози природного, техногенного і воєнного характеру досліджені ще недостатньо.

**Постановка завдання.** Провести аналіз складу та стану системи реагування на НС з метою оцінки її спроможності до адекватного реагування на усі види загроз, конкретизації змісту і завдань складових частин системи, структурного упорядкування сил ЦЗ відповідно до призначення та розробки пропозицій, щодо підвищення рівня надійності системи.

**Виклад основного матеріалу.** Система реагування на надзвичайні ситуації розглядається, як сукупність підготовлених органів управління і сил, а також матеріальних, фінансових та інформаційних ресурсів, які призначені для протидії аваріям, катастрофам, стихійним лихам та їх наслідкам, у порядку визначеному спеціальними державними нормативно - правовими актами, у тісної взаємодії між собою. До системи реагування на НС на місцевому, регіональному та державному рівнях відносяться: органи управління, які підготовлені до прийняття рішень і їх реалізації щодо запобігання та ліквідації НС; комісії з надзвичайних ситуацій, під керівництвом яких, під час виникнення НС, працюють постійні і повсякденні органи управління єдиної державної системи ЦЗ (ЄДСЦЗ); сили ЦЗ з ліквідації наслідків НС; матеріально-технічні засоби (техніка, спеціальне обладнання, одяг, енергетичні установки, продовольство тощо), що знаходяться в розпорядженні органів управління для забезпечення дій сил з ліквідації наслідків НС; фінансові резерви, призначені для фінансування робіт що виконуються, відшкодування збитків постраждалому населенню, відновлення витрачених матеріальних ресурсів; інформаційні ресурси об'єкта управління в частині вирішення завдань по ліквідації можливих НС (плани дій щодо попередження та ліквідації можливих надзвичайних ситуацій, плани реагування на НС, плани міст, населених пунктів і об'єктів, плани комунікацій, систем зв'язку й оповіщення та ін.)

У відповідності з вищезазначеним, типову структуру системи реагування на надзвичайні ситуації можна представити в наступному вигляді (рис. 1).

Державне управління при НС здійснюється в рамках діяльності ЄДСЦЗ. Органи усіх гілок державної влади і в першу чергу виконавчої влади, як суб'єкти системи управління, в силу свого основного призначення виконують відповідні завдання, а уповноваженим державним органом з зазначених питань є Державна служба України з надзвичайних ситуацій (ДСНС України).

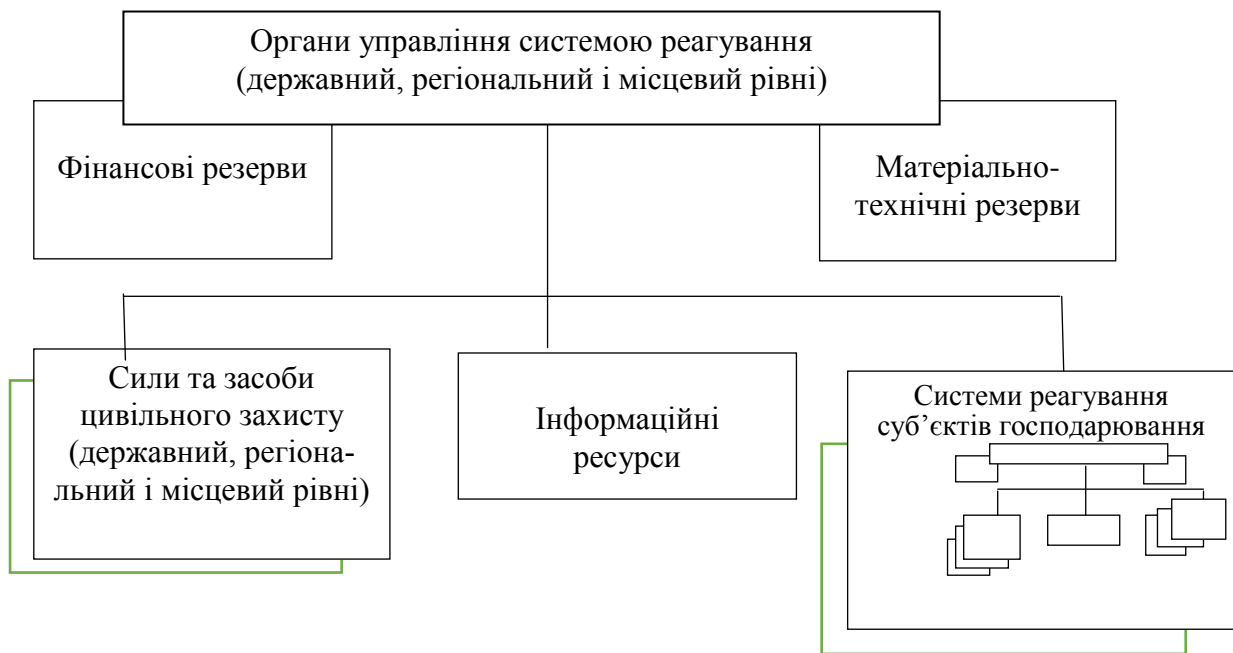


Рис.1. Типова структура системи реагування на надзвичайні ситуації

Порядок організації управління діями сил ЦЗ під час ліквідації наслідків НС регламентований рядом законодавчих, нормативно-правових документів, наказів, інструкцій та статутів. Зокрема визначено [2], що загальне керівництво організацією та проведенням заходів і робіт з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, відновлювальних робіт здійснює залежно від рівня та характеру походження надзвичайної ситуації Кабінет Міністрів України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, суб'єкти господарювання, на адміністративній території або території яких сталася надзвичайна ситуація. Слід зазначити, що зараз на усіх рівнях доволі чітко відпрацьований порядок оперативних дій органів управління ЄДСЦЗ, під час виникнення НС, яка включає в себе створення, у разі необхідності, спеціальних комісій з реагування на НС (урядових, регіональних, місцевих), призначення спеціально-уповноваженого керівника робіт з ліквідації наслідків НС, який для безпосередньої організації і координації аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт з ліквідації наслідків НС, утворює штаб. Крім цього, вже на стадії загрози НС, до місця її виявлення, з метою оцінки ситуації і прийняття мір по недопущенню НС, направляються профільні оперативні групи.

Основою системи реагування на небезпечні події та НС є її сили, від стану та рівня готовності яких, у багатьох випадках, залежить рівень захищеності населення, об'єктів і території України від НС. Склад сил ЦЗ характеризується своєю багатофункціональністю, структурною різноплановістю та неоднорідністю. До складу сил ЦЗ належать [2]:

- оперативно-рятувальна служба цивільного захисту (ОРС);
- аварійно-рятувальні служби (АРС) (державні, регіональні, комуна-

льні, об'єктові, громадських організацій);

- формування цивільного захисту;
- спеціалізовані служби цивільного захисту;
- пожежно-рятувальні підрозділи (частини);
- добровільні формування цивільного захисту.

Порядок утворення, організація діяльності, завдання і права ОРС, АРС, спеціалізованих служб, формувань ЦЗ, а також питання соціального захисту рятувальників, на законодавчому рівні регулюються "Кодексом цивільного захисту України" та рядом інших нормативно – правових актів [2, 6, 7, 8].

За рівнями управління склад сил ЦЗ розподіляється, на сили функціональних підсистем і територіальних підсистем. При цьому слід мати на увазі, що більшість сил реагування територіальних підсистем одночасно є силами ЦЗ відповідних функціональних підсистем, що надає можливість залучати їх, у встановленому порядку, до виконання робіт за призначенням в інших регіонах країни.

Реалізуючи функцію реагування на усі види загроз сили ЦЗ виконують широкий спектр завдань, які стосуються як запобігання виникненню НС, ліквідації їх наслідків, проведення аварійно – рятувальних робіт (АРР), так і життєзабезпечення постраждалого населення та надання йому медичної і інших видів допомоги.

За змістом, перелік завдань умовно можна розподілити на три рівні.

Завдання першого рівня спрямовані на оперативне реагування сил ЦЗ за фактом виникнення НС з метою проведення першочергових, невідкладних робіт з ліквідації наслідків НС і рятування постраждалих.

Другий рівень завдань передбачає нарощування сил ЦЗ з метою повної ліквідації НС і реалізації усіх видів забезпечення АРР та надання допомоги постраждалим.

Третій рівень завдань передбачає усунення загроз, які можуть бути спровокованими наслідками НС та проведення відбудовних робіт.

Наявний склад сил ЦЗ пропонується класифікувати за такими ознаками:

Зонами відповідальності:

- галузеві;
- територіальні;
- об'єктові.

2. Функціональним призначенням:

- аварійно-рятувальні сили;
- пошуково-рятувальні сили;
- сили забезпечення АР робіт в зонах ліквідації НС;
- аварійно-ремонтні та відновлювальні сили ЦЗ.

3. Ступенем готовності до використання за призначенням на:

- сили першого ешелону;
- сили другого ешелону;
- сили третього ешелону з відповідними термінами готовності [5].

Сили ЦЗ, поряд з органами управління та іншими складовими частинами системи реагування, відіграють одну з головних ролей у здійсненні захисту населення і території України від НС різноманітного характеру. Вони не є однорідними за своїм призначенням, структурою, правовим статусом і являють собою доволі складну та недостатньо упорядковану структуру, що потребує удосконалення і модернізації їх організаційної та технічної складової.

Проблемними питаннями сил ЦЗ, особливо державних АРС, підрозділів ОРС ДСНС України, залишаються: модернізація та оновлення аварійно-рятувальної техніки з метою розширення їх функціональних можливостей, підвищення надійності та мобільності; здійснення, з урахуванням місць дислокації та покладених завдань, оснащення органів і підрозділів сил ЦЗ багатofункціональними мобільними аварійно-рятувальними комплексами, комплектами аварійно-рятувального обладнання, технічними засобами розвідки, пошуку потерпілих, санітарною та медичною технікою, засобами індивідуального захисту; недостатній рівень грошового забезпечення рятувальників, що не сприяє формуванню якісного складу кадрів. Все це значною мірою знижує рівень готовності і спроможності сил ЦЗ до протидії НС.

З метою подальшого вдосконалення організації діяльності та порядку утворення і залучення сил ЦЗ до виконання заходів щодо попередження та ліквідації НС природного і техногенного характеру, а також наслідків терористичних актів в мирний час та загроз особливого періоду, необхідне цілеспрямоване реформування рятувальних сил. При цьому, державні рятувальні сили повинні складати основну частину сил в мирний час та служити базою для розгортання аварійно-рятувальних, в тому числі позаштатних (добровільних), формувань під час особливого періоду.

Однією з головних цілей реформування державних рятувальних сил є створення системи функціонально пов'язаних між собою окремих угруповань рятувальних сил центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання задля забезпечення ефективного виконання завдань з попередження і ліквідації НС у мирний і воєнний час. У цих умовах вдосконалення сил ЦЗ має здійснюватися переважно на основі якісно нових підходів до оптимізації їх складу та структури, підвищення готовності до вирішення покладених на них завдань, комплексного застосування сучасної техніки і новітніх технологій, поліпшення підготовки особового складу.

Потреба наявності надійної і ефективної системи реагування на усі види сучасних загроз об'єктивно призводить до необхідності реалізувати ряд основоположних принципів, що виходять з тенденцій загальносвітового розвитку рятувальної справи в сучасних умовах. До таких тенденцій, слід віднести інтеграцію організаційних структур, їх диверсифікацію і централізацію управління діями сил. Все це відповідає загальній тенденції та стратегії реформування ДСНС України [10] в рамках єдиної державної системи ЦЗ спрямованої на: 1) посилення регіональних і місцевих сил ЦЗ;



2) диверсифікацію діяльності сил ЦЗ, орієнтовану на виконання рятувальних функцій, як в мирний так і воєнний час; 3) уніфікацію структури і діяльності формувань і підрозділів сил ЦЗ; 4) структурну інтеграцію формувань і підрозділів зі збереженням необхідної їх спеціалізації; 5) універсалізацію професійної підготовки органів управління і особового складу сил ЦЗ; 6) підвищення мобільності та керованості формувань ЦЗ та спеціалізованих служб; 7) поліпшення матеріально-технічного забезпечення аварійно-рятувальних служб та інших складових сил ЦЗ.

У контексті питання, яке стосується утворення угруповань ЦЗ, на даний період часу, особлива роль відводиться визначенню кількісного складу сил реагування, які державі необхідно мати у своєму розпорядженні на випадок виникнення особливо тяжких НС техногенного та природного характеру з катастрофічними наслідками, а також воєнних дій з застосуванням засобів ураження, що створюють загрозу життю і здоров'ю значних верств населення. Адже наявних сил за штатною чисельністю мірного часу ймовірно що буде не достатньо, особливо в умовах радіаційного і хімічного забруднення, де терміни роботи рятувальників обмежені припустимими дозами опромінювання та хімічного враження, що потребує частоті змінності та великої кількості особового складу аварійно-рятувальних підрозділів. Ця проблема вирішується шляхом утворення резерву сил ЦЗ, у т. ч. і мобілізаційного.

Дуже важливою складовою системи реагування на НС є її матеріально – технічне та фінансове забезпечення, яке здійснюється шляхом завчасного утворення державою запасів зазначених ресурсів та їх залучення у встановленому порядку під час виникнення НС з особливо тяжкими наслідками, з метою їх ліквідації. Зокрема, з метою задоволення потреб сил ЦЗ в аварійно-рятувальній та спеціальній техніці, озброєнні, пальному, продовольстві, речовому, технічному, медичному майні та інших матеріальних засобах здійснюється комплекс заходів по їх придбанню та накопиченню який включає: замовлення, постачання, отримання і створення запасів матеріальних засобів, їх зберігання, поповнення, відправку і підвезення споживачам, а також маневр запасами і резервами. Зазначені ресурси є складовою державного резерву, структура та порядок управління яким визначаються Кабінетом Міністрів України [1].

Відповідно до завдань ЄДСЦЗ, крім складової державного резерву, в Україні з метою своєчасного забезпечення заходів цивільного захисту, пов'язаних, перш за все, з організацією захисту населення, проведенням аварійно-рятувальних робіт і першочерговим життєзабезпеченням постраждалого населення, накопичуються та використовуються запаси будівельних і пально-мастильних матеріалів, лікарських засобів та виробів медичного призначення, продовольства, техніки, технічних засобів та інших матеріальних цінностей, які утворюються в інтересах цивільного захисту центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та суб'єктами господарювання [9]. Разом з тим, зазначимо, що фактичні обсяги

матеріальних запасів ще не відповідають встановленим нормам а також є випадки використання цінностей державного резерву не за цільовим призначенням. Стосовно фінансового забезпечення діяльності сил ЦЗ слід зазначити, що воно здійснюється за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, коштів суб'єктів господарювання, інших не заборонених законодавством джерел. Крім цього, з метою фінансування витрат пов'язаних з ліквідацією НС, на державному, регіональному, місцевому та об'єктовому рівнях створюються відповідні резервні фонди фінансових ресурсів обсяги яких визначаються органами управління що їх утворюють. Передбачений також механізм перерозподілу цих ресурсів у залежності від рівнів НС та їх наслідків.

Виходячи зі стану розглянутого питання можна констатувати наступне.

1. В Україні створена та діє система державного матеріального резерву у складі органів управління, та режимних підприємств, організацій і установ на яких зберігаються відповідні державні ресурси, які призначені, у тому числі, для виконання першочергових робіт під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;

2. Державний матеріальний резерв є важливим компонентом системи забезпечення національної безпеки, а також одним з найважливіших інструментів держави по оперативному реагуванню на усі види загроз;

3. Крім складової державного резерву в Україні, з метою своєчасного забезпечення заходів ЦЗ, накопичуються та використовуються запаси, які утворюються в інтересах цивільного захисту центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та суб'єктами господарювання .

4. Наявна система матеріально – технічних і фінансових резервів держави та утворені іншими суб'єктами забезпечення ЦЗ запаси матеріально-технічних і фінансових ресурсів, є невід'ємною частиною загальної системи реагування на НС техногенного, природного і воєнного характеру.

5. Шляхами удосконалення функціонування системи державного резерву з урахуванням наявних проблем можна визначити таке: 1) приведення фактичних запасів матеріальних цінностей відповідно до затвердженого рівня; 2) виключення фактів використання цінностей державного резерву не за цільовим призначенням. Окремого аналізу потребує складова інформаційного забезпечення системи реагування на НС, що буде розглянуто автором у наступних публікаціях.

**Висновки.** Аналіз структури та складу діючої системи реагування на надзвичайні ситуації, в окреслених межах, дозволяє стверджувати про її юридичну сформованість та фактичну дієздатність за умови подальшого реформування, спрямованого на підвищення рівня державного управління системою ЦЗ, утворення мобільних угруповань сил ЦЗ під виконання завдань з ліквідації наслідків велико масштабних НС природного, техногенного та воєнного характеру, модернізацію сил і засобів ЦЗ та їх належне матеріально-технічне і фінансове забезпечення. Використання та реалізація за-

пропонованих у статті підходів і пропозицій із вирішення проблемних питань сприятиме підвищенню рівня надійності й ефективності державної системи реагування на наявні загрози.

### Список використаних джерел

1. Закон України «Про державний матеріальний резерв» // Відомості Верховної Ради України, 1997, № 13, ст. 112.
2. Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 р. № 5403-VI м. Київ.
3. Коваленко С. О. Державний резерв як головний компонент системи забезпечення національної безпеки України [Електронний ресурс ]/ С. О. Коваленко // Зовнішня торгівля: право, економіка, торгівля, 2012. – № 3. – Режим доступу: [www.nbuv.gov.ua/old\\_jrn/Soc\\_Gum/uazt/2012\\_3/3\\_12\\_37.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/old_jrn/Soc_Gum/uazt/2012_3/3_12_37.pdf).
4. Про Державну програму перетворення військ Цивільної оборони України, органів і підрозділів державної пожежної охорони в Оперативно-рятувальну службу цивільного захисту на період до 2005 року. [Електронний ресурс ]: Указ Президента України від 19.12.2003 р. № 1467/2003. – Режим доступу: [zakon.rada.gov.ua/laws/show/1467/2003](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1467/2003).
5. Про затвердження Плану реагування на надзвичайні ситуації державного рівня. [Електронний ресурс ]: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.11.2001 р. № 1567. – Режим доступу: [zakon.rada.gov.ua/laws/show/1567-2001-p](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1567-2001-p).
6. Про затвердження Положення про добровільні формування цивільного захисту [Електронний ресурс ]: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.08.2013 № 616. – Режим доступу: [zakon.rada.gov.ua/laws/show/616-2013-p](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/616-2013-p).
7. Про затвердження Порядку утворення, завдання та функції формувань цивільного захисту [Електронний ресурс ]: Постанова Кабінету Міністрів України від 09.10.2013 р. № 787. – Режим доступу: [zakon.rada.gov.ua/laws/show/787-2013-p](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/787-2013-p).
8. Про затвердження положення про спеціалізовані служби цивільного захисту [Електронний ресурс ]: Постанова Кабінету Міністрів України від 08.07.2015р. № 469. – Режим доступу: [zakon.rada.gov.ua/laws/show/469-2015-p](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/469-2015-p).
9. Про схвалення Стратегії реформування Державної служби України з надзвичайних ситуацій [Електронний ресурс]: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 25.01.2017 р. № 61-р. – Режим доступу: [search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/KR170061.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KR170061.html).
10. Проневич О. С. Державне управління у надзвичайних ситуаціях: концептуально правовий базис та інституційна надбудова / Проневич О.С. // Форум права. – 2015. – № 5 – С. 186–193.
11. Тищенко В. О. Механізми державного управління у сфері цивільного захисту : автореф. дис. ... канд.наук з держ.упр.: 25.00.02. АМУ – К., 2012. – 20 с.

### References

1. "On State Material Reserve." *Vidomosti Verhovnoj Rady Ukrainy* 1997: 112. Print.
2. Ukraine. Verkhovna Rada of Ukraine. *Code of civil protection of Ukraine*. N.p., 02 Oct. 2012. Web. 13 March 2017. <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>>.
3. Kovalenko, S.O. "State Reserve as the main component of the national security of Ukraine [Dergavnyj rezerv jak golovnyj component systemy zabezpechennja nacional'noj bezpeky Ukrainy]." 2 (2012): n. pag. *Zovnishnja Torgivlja: Pravo, Ekonomika, Torgivlja*. Web. <[www.nbuv.gov.ua/old\\_jrn/Soc\\_Gum/uazt/2012\\_3/3\\_12\\_37.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/old_jrn/Soc_Gum/uazt/2012_3/3_12_37.pdf)>.
4. Ukraine. President of Ukraine. *On State program of converting of civil defense* Вісник НУЦЗУ. Серія: Державне управління. Вип. 1(6), 2017 321

*forces of Ukraine until 2005*. N.p., 05 Feb. 2015. Web. 13 March 2017. <[zakon.rada.gov.ua/laws/show/1467/2003](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1467/2003)>.

5. Ukraine. Cabinet of Ministers of Ukraine. *Plan emergency response of the state level*. N.p., 19 Dec. 2003. Web. 13 March 2017. <[zakon.rada.gov.ua/laws/show/1567-2001-п](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1567-2001-п)>.

6. Ukraine. Cabinet of Ministers of Ukraine. *Regulation on the voluntary formation of civil protection*. N.p., 21 Aug. 2013. Web. 13 March 2017. <[zakon.rada.gov.ua/laws/show/616-2013-п](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/616-2013-п)>.

7. Ukraine. Cabinet of Ministers of Ukraine. *Order on the formation, tasks and functions of civil protection forces*. N.p., 09 Oct. 2013. Web. 13 March 2017. <[zakon.rada.gov.ua/laws/show/787-2013-п](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/787-2013-п)>.

8. Ukraine. Cabinet of Ministers of Ukraine. *Provision on the specialized services of civil protection*. N.p., 08 July 2015. Web. 13 March 2017. <[zakon.rada.gov.ua/laws/show/787-2013-п](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/787-2013-п)>.

9. Ukraine. Cabinet of Ministers of Ukraine. *Strategy of reforming of the State Emergency Service of Ukraine*. N.p., 09 Oct. 2013. Web. 13 March 2017. <[search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/KR170061.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KR170061.html)>.

10. Pronenevich, O.S. "Public administration in emergency situations: conceptually legal basis and institutional structure [Dergavne upravlinnja u nadzvychajnyh sytuacijah]." *Forum prava* 5 (2015): 186–193. Print.

11. Tishchenko, V.O. "Mechanisms of State Management in the Sphere Civil Protection." Diss. Academy of Municipal Management, 2012. Abstract. (2012): 20. Print.

---

---

**УДК 351.862.4**

*Пономаренко С. С., викладач, НУЦЗУ, м. Харків,  
Максимов А. В., викладач, НУЦЗУ, м. Харків*

*Ponomarenko S., Lecturer of the Department in Fire and Rescue Training,  
National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv,  
Maksimov A., Lecturer of the Department in Fire and Rescue Training,  
National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv*

**НАУКОВО-ТЕОРЕТИЧНИЙ АНАЛІЗ ВПЛИВУ НС  
НА СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК:  
ЗАГАЛЬНОДЕРЖАВНИЙ І ЛОКАЛЬНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ РІВНІ**

**SCIENTIFIC THEORETICAL ANALYSIS OF INFLUENCE OF  
EMERGENCY ON SOCIAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT:  
NATIONAL AND LOCAL LEVELS**

*Науково проаналізовано особливості впливу НС на соціально-економічний розвиток як держави в цілому, так і окремо взятих територій.*

**Ключові слова:** *вплив, державне управління, територія, надзвичайна ситуація.*

*The scientific and theoretical principles of influence of the emergency from the state and territorial economic and social development has been analysed.*

**Key words:** *influence, state regulation, territory, emergency.*

**Постановка проблеми.** Однією з найважливіших ознак надзвичайних ситуацій (далі – НС) є їх неочікуваність виникнення. По суті вони виникають як закономірний результат дії багатьох чинників, що утворюють причинно-наслідковий ланцюг подій, які призводять у результаті до НС. При цьому НС спричиняють надмірну втрату ресурсів, що може викликати спад соціально-економічного зростання як на локально-територіальному, так і на об'єктовому рівнях, а також уповільнення темпів здійснення перетворень, зменшення обсягів виробництва та послуг на території, де сталась надзвичайна подія. Такі наслідки можуть вплинути не лише на розвиток території й окремо взятого об'єкта, а й держави в цілому. Усе зумовлює необхідність детального аналізу НС з позиції їх впливу на соціально-економічний розвиток усіх його рівнів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Управління в НС пов'язане з труднощами і вимагає, насамперед, вирішення важливих теоретико-методологічних питань, багато в чому нових для науки «Публічне управління й адміністрування», а саме: що вкладати в поняття «надзвичайна ситуація»; як виділити НС серед величезної різноманітності кризових явищ і надзвичайних подій, що відбуваються в Україні; які характерні ознаки для НС дозволяють говорити про них, як про особливе явище, що стосується інтересів суспільства і держави.

Відповіді на ці питання є основоположними, оскільки від того, які конкретно ситуації визнаються надзвичайними, якою мірою визначені детермінанти їх виникнення, багато в чому залежить ухвалення державноуправлінських рішень щодо своєчасного максимального зменшення ризику виникнення й ефективної ліквідації негативних наслідків. Цим питанням свого часу приділяли свою увагу С. Андреев, О. Барило, А. Белоусов, П. Волянський, С. Домбровська, О. Мельниченко, А. Ромін, В. Садковий, І. Шпильовий та ін. Незважаючи на досить докладний розгляд науковцями означених проблемних питань, потребує критичного та системного аналізу особливості впливу НС на соціально-економічний розвиток як держави в цілому, так і окремо взятих територій.

**Постановка завдання.** Отже, метою цього дослідження є науково-теоретичне визначення особливостей прийняття державноуправлінських рішень щодо забезпечення соціально-економічного розвитку територій і держави в умовах НС, а також вплив останніх на такий розвиток.

**Виклад основного матеріалу.** У законодавчій базі України поняття «надзвичайна ситуація» здебільшого визначається як «порушення нормальних умов життя і діяльності людей на об'єкті або території, спричинене аварією, катастрофою, стихійним лихом, епідемією, епізоотією, епіфітотією, великою пожежею, застосуванням засобів ураження, що призвело або може

призвести до людських і матеріальних втрат» [5]. Таке визначення дає можливість з'ясувати загальний зміст поняття.

За кордоном у науковій літературі та на практиці [6] в якості здебільшого використовується синонім НС – термін «криза» або «кризова ситуація». Однак таке термінологічне послуговування категоріями не є досить виправданим кроком, оскільки це може призвести до применшення сутнісної характеристики різних теоретичних понять (див. відповідні визначення «НС» і «криза» у Енциклопедії з державного управління [3]). Незаглиблюючись у терміноконструкції, зазначимо таке: НС має на увазі безпосередню небезпеку або ризик для здоров'я і життя людини, що у свою чергу передбачає швидкі, рішучі дії держави щодо усунення або послаблення дії джерела цієї небезпеки. Учений С. Белай твердить, що НС – результат кризи в соціально-економічній сфері [1, с. 12–16]. При такому підході поняття «надзвичайна ситуація» є похідним від категорій «ризик» і «криза».

Спорідненим із терміном НС є також термін «катастрофа», що означає серйозне порушення процесу життєдіяльності суспільства, яке призводить до значних людських і матеріальних втрат, завдає великої шкоди довкіллю. При цьому суспільство, яке постраждало, не може відновити зруйноване, використовуючи тільки власні ресурси і, таким чином, потребує допомоги ззовні як технічної, так і економічної.

Непоодинокими є випадки, коли катастрофи і НС розглядаються як відхилення від «нормального життя». Вони – його відображення; наслідок того, як суспільство функціонує в економічному та соціальному плані, а також підтримуються зв'язки між людьми й організаціями, що приймають ті чи ті рішення. Говорячи про НС, розуміємо, що це стихійні лиха (повені або землетруси). Катастрофи ж виникають від того, що, наприклад, деякі групи людей вимушені селитися біля бурхливих річок або в місцях із нестабільною сейсмічною активністю. Важливо розуміти різницю між небезпекою та катастрофою, адже ступінь впливу першого явища (небезпеки) на друге вимірюється ступенем вразливості суспільства.

Зрозумівши сенс поняття НС і його відмінність від інших споріднених йому понять, можна визначити критерії НС. Уважаємо, що в цьому контексті можна відзначити специфічний (мультиплікативний) критерій, що виділяє одну з головних характерних рис НС – різноманітність наслідків, а саме: соціальних, економічних, політичних, екологічних, психологічних. Так, катастрофа на Чорнобильській АЕС не лише призвела до загибелі тисяч, госпіталізації десятків тисяч, страждань і евакуації сотень тисяч співгромадян, до багатомільярдних витрат на пом'якшення її негативного впливу на величезну територію, але і змусила по-новому поглянути на відповідні науково-технічні програми, змінити умови експлуатації ядерних реакторів РБМК-1000. Вона привела до розробки нових підходів із розміщення АЕС із одночасною відмовою від старих схем, а також до більш ретельної підготовки кадрів. Усі ці обставини значною мірою збільшили потребу у фінансових і

матеріально-технічних ресурсах, що не могло не позначитися негативно на темпах і ритмі господарського розвитку. Проте наявність усієї сукупності параметрів, що якісно описують критерії НС, не є необхідною умовою для визначення ситуації як надзвичайної. За тих або інших конкретних обставин деякі з них можуть бути відсутніми.

Таким чином, НС загалом можна визначити як ззовні неочікувану, несподівано виникаючу обстановку, що характеризується невизначеністю, стресовим станом населення, значними соціально-екологічними й економічними збитками, людськими жертвами, необхідністю швидкого ухвалення рішень, великими людськими, матеріальними і часовими витратами на проведення евакуаційно-рятувальних робіт, зменшення масштабів і ліквідацію негативних наслідків.

НС природного і техногенного характеру, і ті природні і техногенні лиха, що їх викликають, класифікуються за різними ознаками, що описують ці явища за характерними ознаками їх природи та властивостей. Для практичних потреб загальну класифікацію НС, як правило, здійснюють за типами надзвичайних подій, що знаходяться в їх основі, а також за найважливішими показниками їх вияву. Окрім основної ознаки при проведенні класифікації, нерідко використовують ознаки приналежності, причинності та масштабу.

Як відомо, у системі «природа – техніка – суспільство» виділяються три групи зворотних зв'язків: безпосередній вплив природи на суспільство; пряма і опосередкована дія технології на суспільство; взаємодія соціальних сил усередині суспільства як результат протидії однієї із соціальних спільнот на дію іншої сторони, що виступає в ролі ініціатора. Використовуючи таке групування і розглядаючи НС, як наслідок загострення протиріч в умовах відсутності або недостатньої ефективності механізму державного управління розвитком суспільства, можна виділити 4 види НС: військово-політичні і соціально-політичні конфлікти; стихійні лиха; техногенні катастрофи; надзвичайні ситуації «комбінованого типу», тобто ті, що мають змішану природно-технологічну (епідемії онкологічних захворювань, силікозу легенів тощо, а також зсуви, спустошення тощо), природно-соціальну (деякі психічні захворювання) природу [1]. Наведені класи надзвичайних ситуацій можуть бути підрозділені на підкласи, групи тощо.

Межі між усіма типами і класами надзвичайних ситуацій в певній мірі умовні. Деякі природні катастрофи: зсуви, спустошення, землетруси тощо, можуть мати як чисто природне, так і природно-антропогенне походження, що є особливо характерним для сучасного етапу розвитку. Те ж саме можна сказати і відносно деяких епідемічних захворювань, чия етіологія має також «комбінований» характер. Незважаючи на простоту такого ділення, у науковій літературі щодо аналізу ризику і глобальних проблем, досить часто не беруться до уваги деякі НС. Це відбувається відносно соціально-політичних і військово-політичних конфліктів, які розчиняються в контексті інституціональних проблем [1; 4].

Відомі закордонні фахівці з проблем екстремальних ситуацій І. Бертон, Р. Кейтс і Дж. Уайт, аналізуючи «екстремальні географічні ситуації», виділяють два класи таких ситуацій: природні і техногенні катастрофи [3]. Оскільки чіткого визначення поняття «екстремальна географічна ситуація» в їх роботі не дається, то такою може вважатися надзвичайна ситуація, що виникає на певній території під впливом різноманітних чинників, у тому числі соціально-політичного характеру. Тому виключення соціально-політичних конфліктів з-поміж надзвичайних ситуацій без будь-яких уточнень є методологічно неправомірним.

Походження надзвичайних ситуацій може також розглядатися з точки зору їх природності. За таким підходом усі надзвичайні ситуації можна розділити на три типи: штучного походження або антропогенні (включаючи техногенні), природного і змішаного або природно-антропогенні. Перший тип включає три класи екстремальних ситуацій: соціально-політичні конфлікти і техногенні катастрофи, другий – стихійні лиха і останній – клас надзвичайних ситуацій «комбінованого» генезису. Дані ситуації можуть бути охарактеризовані з точки зору їх навмисності [4].

Залежно від масштабу впливу і наслідків, що містять просторовий, соціально-екологічний і економічний (людські і матеріальні втрати, деградація екосистем) аспекти, НС можна розділити на 5 типів, а саме: локальні, субнаціональні, національні, регіональні і глобальні.

Важливим у причинно-наслідковому зв'язку формування НС є їх безпосередня детермінанта – причини виникнення. До них можуть бути віднесені зовнішні по відношенню до інженерної системи дії (стихійні лиха, військово-диверсійні дії тощо) та внутрішні, тобто умови й обставини, що пов'язані безпосередньо з цією системою, у тому числі технічні несправності і людський фактор. Останньому, як відомо, належить головна роль у виникненні катастрофічних аварій інженерних систем.

Однією із характеристик природної і техногенної небезпеки, що широко використовується, є ризик. Він виступає в якості міри небезпеки певних дій, що можуть призвести до негативних наслідків. Ризик може описуватися й кількісно. Оцінювання ризику проводиться, як правило, в імовірнісному виді. ДСТУ 3891:99 визначає «оцінювання ризику» як ідентифікацію небезпеки та можливих її джерел, дослідження механізму їх виникнення, оцінювання ймовірності виникнення ідентифікованих небезпечних подій та їх наслідків [2].

Формалізовані критерії та показники ризику дають можливість обґрунтовано визначити міру небезпеки, можливі наслідки й перспективи протидії НС. У фундаментальній роботі закордонних фахівців [6] для характеристики техногенного ризику пропонується скористатись 12-ма параметрами, що згруповані в певні групи дескрипторів, а саме: 1) умисності; 2) дії; 3) експозиції; 4) наслідків. Перелічені дескриптивні групи параметрів можна використовувати майже для всієї сукупності НС, виняток, наприклад, становить застосування параметру умисності, як техногенного дескриптора.



НС – небажаний, але неминучий супутник будь-якої господарської діяльності. Їх кількість і тяжкість вияву на окремо взятій території є мірою соціально-екологічної недосконалості відповідного територіального комплексу населення і господарства (ТКНГ). Прийнятною (умовно безпечною) величиною ризику НС можна вважати таку, при якій усілякі втрати в ТКНГ та його природній основі не порушують стійкості останнього. З цієї точки зору, вимірювання НС за допомогою абсолютних величин втрат є недостатнім, потрібно оцінити тяжкість НС за мірою відновлення втрат, що були нанесені. Погоджуємося із Д. Полковниченко [4], що для оцінювання на рівні адміністративних центрів представляється доцільним такий поділ НС за тяжкістю:

*НС-1* – найлегші. Усі втрати повністю відновлюються за термін до 3 діб. Цій категорії відповідають НС, за яких економічний збиток для ТКНГ є відносно незначним, а інші види збитків не є істотними.

*НС-2* – легкі чи слабкі. Усі втрати відновлюються за термін не більше 1 року. Характер втрат близький до тих, що наявні за НС-1.

*НС-3* – середні. Усі втрати повністю відновлюються за нормативний термін окупності капіталовкладень, зазвичай за 5–7 років. Це можливо у випадках, коли екологічна шкода не є істотною, а демографічний та економічний збиток можуть бути ліквідовані силами ТКНГ, на який вплинула НС, без допомоги ззовні.

*НС-4* – сильні чи важкі. За більше ніж 5–7 років відновлюються не всі складові ураженого ТКНГ. Це може бути викликано значними демографічними та/або екологічними втратами; розмір прямої економічної шкоди вже не є таким важливим, як при більш легких НС.

*НС-5* – ті, що передбачають втрати, які не можна виправити в доступному для огляду майбутньому, і вони безпосередньо позначаються на розвитку населення та/або економічної основи ТКНГ.

Уважаємо, що районування території країни за ризиком (ймовірністю й тяжкістю НС) – це одна з перших дій для обґрунтування державноуправлінських рішень у сфері запобігання НС та ліквідації їх наслідків. Таке районування може бути проведено за допомогою аналізу поширення фактів НС і використання обмеженої прямої інформації про НС для кількісного вираження та контролю результатів. Тому НС – явище не геофізичне і не технічне, а, насамперед, соціально-економічне, при цьому основна роль щодо їх попередження та ліквідації наслідків належить державі.

**Висновки.** Отже, постійно зростаючий обсяг знань про існуючий взаємозв'язок між НС і соціально-економічним розвитком держави й територій дозволяє виділити основні види таких взаємовідносин, а саме:

1. НС, що гальмують виконання програми розвитку й трансформаційні перетворення (наприклад, удосконалена інфраструктура, що зруйнована повінню).

2. Відновлення (капітальний ремонт, реконструкція) зруйнованих споруд після НС надає значні можливості для того, щоб приступити до втілення

в життя програм розвитку.

3. Програми розвитку можуть підвищити «чутливість» району до НС.

4. Програми розвитку можуть бути сплановані так, що вони зменшать уразливість по відношенню до НС і їх негативних наслідків, наприклад, зведення житла, при якому виконуються всі правила і норми сейсмостійкого будівництва, дозволить скоротити кількість руйнувань при землетрусі.

При цьому перспективним напрямком дослідження є оцінювання взаємного впливу НС і соціально-економічним розвитком територій.

### Список використаних джерел

1. Белай С. В. Державні механізми протидії кризовим явищам соціально-економічного характеру: теорія, методологія, практика : монографія / С. В. Белай. – Х. : Національна акад. НГУ, 2015. – 349 с.

2. Долішній М. І. Регіональна політика на рубежі ХХ–ХХІ століть: нові пріоритети : монографія / М. І. Долішній – К. : Наукова думка, 2006. – 512 с.

3. 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 (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. – 2011. – 748 с.

4. Полковниченко Д. Ю. Особливості формування системи державного управління в умовах безпеки та НС / Д. Ю. Полковниченко // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування : елек. зб. наук. пр. Херсон. нац. техн. ун-ту. – 2016. – № 2. – Режим доступу: [http://el-zbirn-du.at.ua/2016\\_2/](http://el-zbirn-du.at.ua/2016_2/).

5. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16.03.2000 р. № 1550-III // ВВР України. – 2000. – № 23. – Ст. 176.

6. Weaver J. Two Fools in Fort Collins: Learning from a Natural Disaster. / J. Weaver, E. Grunfest, G. Levy // Bulletin of the American Meteorological Society. – 2000. – Vol. 81. – № 10. – P. 2359–2366.

### References

1. Byelay, S. *State mechanisms of counteraction to crises social and economic nature: theory, methodology, practice [Dergavni mehanizmy protyii javyshcham social'no-ekonomichnogo harakteru: teorija, metodologija, praktika]*. Kharkiv: NA NGU, 2015. Print.

2. Dolishnij, M.I. *Regional policy at the turn of the twenty-first century: new priorities [Regional'na politika na rubegi XX–XXI ctoloit` : novi priorytety]*. Kiev: Naukova dumka, 2006. Print.

3. *Encyclopedia of Public Administration*. Kovbasyuk, Yu.V. ed. Vol. 1. Kiev: NADU, 2011. 748. Print.

4. Polkovnichenko, D.Yu. "Features of the formative of system of state administration in terms of security and ES." *Teorija ta praktyka dergavnogo upravlinnja i miscevogo samovrjaduvannja* 2 (2016). N.p., n.d. Web. 13 Apr. 2017. <[http://el-zbirn-du.at.ua/2016\\_2/](http://el-zbirn-du.at.ua/2016_2/)>.

5. "On legal regime of emergency." *Vi'domosti' Verhovnoi` Radi* 23 (2000): 176. Print.

6. Weaver, J., Grunfest, E. and Levy, G. "Two Fools in Fort Collins: Learning from a Natural Disaster." *Bulletin of the American Meteorological Society* 10.81 (2000): 2359–2366. Print.

*Тарадуда Д. В., к.т.н., НУЦЗУ, м. Харків*

*Taraduda D., PhD in Technical Sciences, Senior Lecturer of the Department of Special Chemistry and Chemical Engineering, National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv*

## **ПІДХІД ДО РОЗРОБКИ СТРАТЕГІЇ БЕЗПЕКИ ВІД ХБРЯ ІНЦИДЕНТІВ ТЕРОРИСТИЧНОГО ХАРАКТЕРУ В УКРАЇНІ**

### **APPROACH TO THE DEVELOPMENT OF THE SECURITY STRATEGY AGAINST CBRN INCIDENTS OF TERRORIST NATURE IN UKRAINE**

*Проведено аналіз Національних стратегій безпеки різних країн. Наведено характеристику хімічних, біологічних, радіаційних, ядерних інцидентів терористичного характеру. Запропоновано підхід до розробки Стратегії безпеки від ХБРЯ інцидентів терористичного характеру в Україні.*

**Ключові слова:** *стратегія безпеки, тероризм, надзвичайна ситуація, потенційно небезпечний об'єкт, ХБРЯ інцидент.*

*The analysis of the National Security Strategies of different countries was made. The characteristic of chemical, biological, radiological and nuclear incidents of a terrorist nature was given. The approach to the development of the Security Strategy against CBRN incidents of a terrorist nature in Ukraine was proposed.*

**Keywords:** *Security Strategy, terrorism, emergency, potentially dangerous object, CBRN incident.*

**Постановка проблеми.** Останнім часом суттєву загрозу для України зокрема та світу в цілому набуває міжнародний і державний тероризм, який перетворює мирне населення в об'єкт силового впливу з метою дестабілізації обстановки, залякування людей, позбавлення їх здатності чинити організований опір. Абсолютно зрозуміло, що тероризм – явище не нове, але ще не достатньо досліджене. В Україні ж ситуація ускладнюється тим, що у зв'язку з небезпечними соціальними та військовими явищами, можливість виникнення хімічних, біологічних, радіаційних чи ядерних (ХБРЯ) інцидентів терористичного характеру суттєво зростає. Тому вивчення особливостей та характеристик ХБРЯ інцидентів терористичного характеру з метою розробки ефективної Стратегії безпеки є актуальною проблемою, яка потребує особливої уваги [1].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми оцінки терористичної загрози для об'єкта контролю, в тому числі і для ХБРЯ небезпечних об'єктів, присвячені роботи [2-4], проте в них не відображено державну (національну) стратегію у сфері попередження ХБРЯ інцидентів терористичного характеру.

В США «Стратегія національної безпеки» була підписана президентом країни у 2006 році. По суті, американський документ – це стратегія бороть-

би з тероризмом як на території США, так і за їх межами. Втім, розглядаються і багато інших аспектів захисту американців від різних сучасних викликів і загроз. Значне місце відводиться і розвитку демократії в світі, глобалізації економіки, а також ядерного стримування і недопущення розповсюдження зброї масового знищення [5]. Під час проведення семінару «Стратегія дій проти тероризму», що проходив у Вашингтонському Центрі стратегічних досліджень (м. Вашингтон, США), зверталася увага на те, що сучасний тероризм, маючи новітню зброю і технології, перетворюється на загрозу всьому людству. Тому, на думку фахівців [6, 7], боротьба з тероризмом стає глобальною проблемою.

В Російській Федерації «Стратегія національної безпеки» затверджена Указом президента № 683 від 31 грудня 2015 року. «Стратегія національної безпеки Російської Федерації» – базовий документ з планування розвитку системи забезпечення національної безпеки Російської Федерації, розроблений і прийнятий як основа для взаємодії органів державної влади, організацій та громадських об'єднань Російської Федерації у сфері захисту національних інтересів і забезпечення безпеки особистості, суспільства і держави [8]. У «Стратегії національної безпеки» представлено офіційне бачення стратегічних пріоритетів, цілей і заходів у сфері внутрішньої і зовнішньої політики, що визначають стан національної безпеки Росії і рівень сталого розвитку держави на довгострокову перспективу. «Стратегія національної безпеки Російської Федерації» розглядається як документ, що знаходиться у взаємозв'язку з «Концепцією довгострокового соціально-економічного розвитку Російської Федерації». Основне завдання «Стратегії» полягає у формуванні та підтримці внутрішніх і зовнішніх умов, сприятливих для реалізації стратегічних національних пріоритетів Росії.

В Україні «Стратегія національної безпеки України», затверджена Указом Президента України від 26 травня 2015 року № 287/2015, визначає загальні принципи, пріоритетні цілі, завдання і механізми захисту життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз, в тому числі терористичних загроз [9]. Стратегія національної безпеки України є основним документом оборонного планування, вона є основою для планування діяльності органів державної влади у сфері національної безпеки. Виходячи з її положень розробляються доктринальні документи з питань воєнної безпеки, зокрема воєнна доктрина, основні напрями зовнішньої політики, стратегії інформаційної безпеки, кібербезпеки, антитерористичної безпеки, реформування сектору безпеки і оборони, інших нагальних питань національної безпеки, а також державних програм за окремими напрямками державної політики національної безпеки. Органи державної влади керуються Стратегією при розробленні та реалізації законодавчих актів, концепцій, доктрин, стратегій, програм, планів та окремих заходів, укладенні міжнародних договорів і угод, інших міжнародно-правових документів.

**Постановка завдання.** Незважаючи на існуючий досвід країн у розробці та забезпеченні Стратегій національної безпеки в цілому й антитерористичної

безпеки зокрема, проблемі попередження ХБРЯ інцидентів терористичного характеру увагу приділено лише опосередково. Така проблема характерна і для України [10]. У зв'язку з цим, виникає необхідність розробки ефективної стратегії безпеки від ХБРЯ інцидентів терористичного характеру в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** У Законі України «Про боротьбу з тероризмом», прийнятому Верховною Радою України 20 березня 2003 року [11], визначено такі основні поняття:

– тероризм – суспільно небезпечна діяльність, яка полягає у свідомому, цілеспрямованому застосуванні насильства шляхом захоплення заручників, підпалів, убивств, тортур, залякування населення та органів влади або вчинення інших посягань на життя чи здоров'я ні в чому не винних людей або погрози вчинення злочинних дій з метою досягнення злочинних цілей;

– технологічний тероризм – злочини, що вчиняються з терористичною метою із застосуванням ядерної, хімічної, бактеріологічної (біологічної) та іншої зброї масового ураження або її компонентів, інших шкідливих для здоров'я людей речовин, засобів електромагнітної дії, комп'ютерних систем та комунікаційних мереж, включаючи захоплення, виведення з ладу і руйнування потенційно небезпечних об'єктів, які прямо чи опосередковано створили або загрожують виникненням надзвичайної ситуації внаслідок цих дій та становлять небезпеку для персоналу, населення та довкілля; створюють умови для аварій і катастроф техногенного характеру.

Найбільш поширеними у світі надзвичайними ситуаціями, пов'язаними з терористичними актами, є вибухи в державних установах або на промислових об'єктах. Це пояснюється тим, що виробнича діяльність промислових об'єктів (100% об'єктів України, на яких можливе виникнення ХБРЯ інцидентів), пов'язана з наявністю в них великої кількості хімічно небезпечних, радіоактивних, легкозаймистих, вибухо- і пожежонебезпечних речовин та біологічних агентів, становить серйозну загрозу екологічній безпеці територій [12].

У Положенні про єдину державну систему запобігання, реагування і припинення терористичних актів та мінімізації їх наслідків [13] йдеться про те, що забезпечення належного рівня захисту та охорона об'єктів від можливих терористичних посягань покладається на суб'єкти боротьби з тероризмом у межах їх повноважень. Проте для ефективного захисту потенційно небезпечного об'єкта від ХБРЯ інцидентів терористичного характеру необхідне забезпечення: по-перше обов'язкового виконання комплексу антитерористичних організаційно-технічних заходів його керівництвом та персоналом; по-друге організації збирання адміністративних даних та взаємодії з органами виконавчої влади й відповідними відомствами. Але для ефективного здійснення цих заходів необхідне системне виконання взаємозалежних складових або основ Стратегії безпеки від ХБРЯ інцидентів терористичного характеру (рис. 1).

Стратегії безпеки повинна враховувати ступінь терористичної загрози виникнення ХБРЯ інцидентів в конкретному регіоні України, так як, з точки зору терористичної активності, територія України є не однорідною та зале-

жить від таких факторів:

1) ступеня терористичної небезпеки регіону, що характеризується частотою терористичних проявів в ньому;

2) кількості об'єктів, на яких можуть виникнути ХБРЯ інциденти в регіоні, що представляють інтерес для потенційних терористів (ситуаційного фактора);

3) їх привабливість і доступність для терористів у порівнянні з іншими об'єктами.

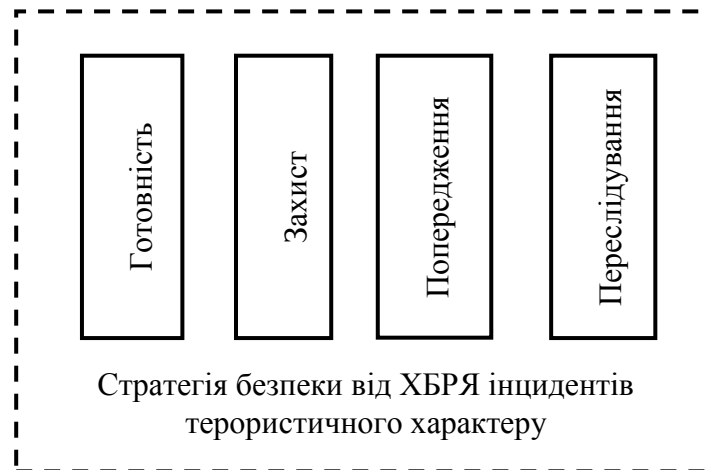


Рис. 1. Основні складові Стратегії безпеки від ХБРЯ інцидентів терористичного характеру

Важливою складовою Стратегії безпеки має бути проведення характеристики ХБРЯ інцидентів терористичного характеру з метою аналізу та розробки попереджувальних заходів.

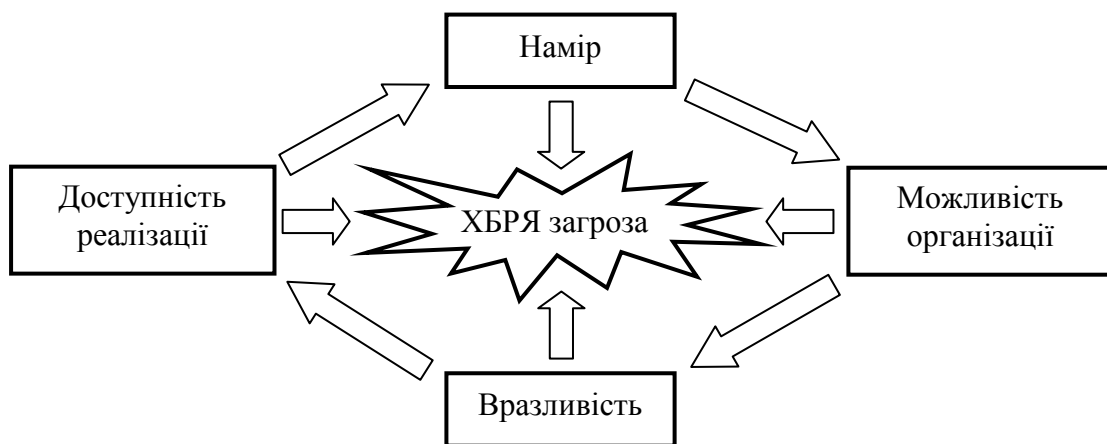


Рис. 2. Характеристика ХБРЯ інцидентів терористичного характеру

*Приклад.* Терористичний акт з застосуванням отруйної речовини зарину стався в Японії 20 березня 1995 року на станціях метро Касумігасекі і Нагатато. Загибло, за різними даними, від 10 до 27 осіб, понад 6300 отрима-

ли отруєння різного ступеня важкості. Атака була організована неорелігійною деструктивною сектою «Аум Сінрікьо».

<b>Намір.</b>	Для повалення існуючого політичного режиму і встановлення Секо Асахара, засновника групи, як «Імператора» Японії.
<b>Можливість організації.</b>	«Аум Сінрікьо» володіла фабрикою, де були виготовлені хімічні речовини.
<b>Вразливість.</b>	Рівень загрози терористичних актів в Японії в той час розглядався як низький, тому дуже мало ресурсів було задіяно для забезпечення безпеки.
<b>Доступність реалізації.</b>	В якості обраної цілі терористичного акту в «Аум Сінрікьо» визначили метрополітен.

Вивчення особливостей ХБРЯ інцидентів терористичного характеру, їх видів та причин виникнення [14] дозволяє розробити систему заходів антитерористичного спрямування за наступними чотирма напрямками:

- усунення причин, негативних факторів і умов, що породжують або сприяють виникненню терористичних проявів;
- адекватне і своєчасне реагування на негативні процеси, які становлять загрозу безпеці;
- надання ефективної допомоги правоохоронним органам і спецслужбам у їх боротьбі з терористичними проявами;
- пом'якшення та мінімізація наслідків терористичних актів, які не вдалося запобігти.

**Висновки.** Отже, небезпечна соціальна та військова ситуація, що склалася в Україні суттєво підвищує імовірність виникнення ХБРЯ інцидентів терористичного характеру. Катастрофічні масштаби наслідків таких інцидентів обумовлюють необхідність створення ефективної Стратегії безпеки від ХБРЯ інцидентів терористичного характеру. Запропонований підхід включає: системне виконання взаємозалежних складових Стратегії (готовність, захист, попередження, переслідування); врахування факторів, що характеризують ступінь терористичної загрози виникнення ХБРЯ інцидентів в конкретному регіоні України; проведення їх характеристики з метою аналізу та розробки попереджувальних заходів; розробку системи заходів антитерористичного спрямування за відповідними напрямками.

#### Список використаних джерел

1. Тарадуда Д. В. Подход к разработке стратегии безопасности потенциально опасных объектов от чрезвычайных ситуаций террористического характера / Д. В. Тарадуда // Материалы VII Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы пожарной безопасности, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций». – Кокшетау : КТИ КЧС МВД РК, 2016. – С. 121-122.

2. Тарадуда Д. В. Підхід до кількісної оцінки небезпеки виникнення надзвичайних ситуацій, пов'язаних з терористичними актами на радіаційно небезпечних

об'єктах / Д. В. Тарадуда, М. О. Демент // Збірка наукових праць «Проблеми надзвичайних ситуацій», – Х. : – 2016. – Вип. 24 – С. 126–132. – Режим доступу: <http://nuczu.edu.ua/sciencearchive/ProblemsOfEmergencies/vol24/taraduda.pdf>.

3. Бобро Д. Г. Мапа процесу оцінки загроз та ризиків ядерним установкам та ядерним матеріалам [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Національного інституту стратегічних досліджень. – Електрон. дан. – 2015. – Режим доступу: [http://www.niss.gov.ua/public/File/2015\\_table/0511\\_bobro.pdf](http://www.niss.gov.ua/public/File/2015_table/0511_bobro.pdf).

4. Бочков А. Оценка террористической угрозы для объекта / А. Бочков, Н. Радаев // Журнал «Безопасность. Достоверность. Информация». – Москва. – 2008. – № 2 (77) – С. 16–19.

5. Иванов В. Стратегия безопасности по-американски. [Електронний ресурс] / Офіційний сайт «Независимого военного обозрения». – Електрон. дан. – 2009. – Режим доступу: [http://nvo.ng.ru/realty/2009-06-19/5\\_strategy.html](http://nvo.ng.ru/realty/2009-06-19/5_strategy.html).

6. Близнюков А. Г. Безопасность на воздушном и водном транспорте / А. Г. Близнюков // Право и безопасность. – М. : 2006. – № 1.

7. Камінський В. В. Боротьба з повітряним тероризмом має починатися з землі / В. В. Камінський // Наука і техніка Повітряних Сил Збройних Сил України, 2014. – № 1(14) – С. 16–23.

8. Указ Президента Російської Федерації № 683 від 31.12.2015 «Стратегія національної безпеки Російської Федерації». [Електронний ресурс] / Офіційний сайт компанії «Консультант Плюс». – Електрон. дан. – 2015. – Режим доступу: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=191669&fld=134&dst=100014,0&rnd=0.8867180097050067#0>.

9. Указ Президента України від 26 травня 2015 року № 287/2015 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/287/2015/paran7#n7>.

10. Тарадуда Д. В. Адміністративно-правові аспекти, пов'язані з надзвичайними ситуаціями в результаті здійснення терористичних актів / Д. В. Тарадуда // Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції «Пожежна та техногенна безпека. Теорія, практика, інновації». – Львів, 2016. – С. 94–95.

11. Закон України «Про боротьбу з тероризмом» від 20.03.2003 № 638-IV (редакція від 24.03.2016) [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Електрон. дан. – 2016. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/638-15/page>.

12. Willis Henry H. Estimating Terrorism Risk / H. H. Willis...[et al.]. – RAND Corporation, Santa-Monica, CA, U.S.: Ibid, 2005. – 14 p.

13. Постанова Кабінет Міністрів України від 18.02.2016 р. № 92 «Про затвердження Положення про єдину державну систему запобігання, реагування і припинення терористичних актів та мінімізації їх наслідків» (редакція від 24.03.2016) [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Електрон. дан. – 2016. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/92-2016-%D0%BF>.

14. Тарадуда Д. В. Характеристика надзвичайних ситуацій, пов'язаних з терористичними актами на потенційно небезпечних об'єктах / Д. В. Тарадуда // Науковий збірник «Техногенно-екологічна безпека та цивільний захист», – К., ДУ «ІГНС НАН України» : – 2016. – Вип. 10. – С. 20–24.

## References

1. Taraduda, D.V. *Approach to the creating of a strategy of the security of potentially dangerous objects from terrorist emergencies [Podhod k razrobotke strategii*



*bezopasnosti potencial'no opasnyh ob'ektov ot chrezvyhajnyh situacij terroristicheskogo haraktera*]. Proc. of Actual problems of fire security, prevention and liquidation of emergency situations, The Republic of Kazakhstan, Kokshetau. N.p.: KTI KCS MVD RK, 2016. 121-122. Print.

2. Taraduda, D.V., and Dement, M.O. "The approach to the assessing the risk of emergencies, which were related at the terrorist acts on radiation dangerous objects [Pidhid do kil'kisnoj ocinki nebezpeky vynykennja nadzvyhajnyh sytuacij, povjazanyh z terorystychnymy aktamy na radiacijno nebezpečnyh ob'ektah]." *Problems of emergencies* 24 (2016): 126-132. Web. 20 Mar. 2017. <<http://nuczu.edu.ua/sciencearchive/ProblemsOfEmergencies/vol24/taraduda.pdf>>.

3. Bobro, D.G. "Map of the process of assessment of risk nuclear facilities and materials [Mapa procesu ocinky zagroz ta ryzykiv jadernym ustanovkam ta jadernym materialam]." (2015): n. pag. *National Institute for Strategic Studies*. 2015. Web. 20 Mar. 2017. <[http://www.niss.gov.ua/public/File/2015\\_table/0511\\_bobro.pdf](http://www.niss.gov.ua/public/File/2015_table/0511_bobro.pdf)>.

4. Bochkov, A. "Assessment of the terrorist threat to object [Ocenka terroristicheskoy ugrozy dlja ob'ekta]." *Security. Reliability. Information* 2(77) (2008): 16-19. Print.

5. Ivanov, V. "Security Strategy in USA [Strategija bezopasnosti po-amerikanski]." *Independent Military Review*. N.p., 19 June 2009. Web. 20 Mar. 2017. <[http://nvo.ng.ru/realty/2009-06-19/5\\_strategy.html](http://nvo.ng.ru/realty/2009-06-19/5_strategy.html)>.

6. Bliznyukov, A.G. "Security in air and water transport [Bezopasnost' na voz-dushnom i vodnom transporte]." *Law and security* 1-2(18- 19) (2006): n. pag. Print.

7. Kaminskij, V.V. "A fight against air terrorism must be begun with earth [Borot'ba z povitranym teroryzmom mae pochynatysja z zemli]." *Science and technology Air Force of Armed Forces of Ukraine* 1(14) (2014): 16-23. Print.

8. "The National Security Strategy of the Russian Federation." *Consultant Plus*. N.p., 2016. Web. 20 Mar. 2017. <<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=191669&fld=134&dst=100014,0&rnd=0.8867180097050067#0>>.

9. Ukraine. Verkhovna Rada of Ukraine. *On the Strategy of National Security of Ukraine*. Kiev: n.p., 2017. Web. <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/287/2015/paran7#n7>>.

10. Taraduda, D.V. *Administrative and legal aspects, which were related at the emergency as a result of terrorist acts [Administratyvno-pravovi aspekty, povjazani z nadzvyhajnymy sytuacijamy v rezul'tati zdijsnennja terorystychnykh aktiv]*. Proc. of Fire and Technical Safety. Theory, practice and innovation, Lviv: LDU BGD, 2016. 94-95. Print.

11. Ukraine. Verkhovna Rada of Ukraine. *On the fight against terrorism*. Kiev: n.p., 2017. Web. <<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/638-15/page>>.

12. Willis, W., Henry, H., ... et al. "Estimating Terrorism Risk." *RAND Corporation* Santa-Monica. CA. U.S (2005): 14. Print.

13. Ukraine. Cabinet of Ministers of Ukraine *The provisions of the unified state system of prevention, response and suppression of acts of terrorism and minimizing their consequences*. Kiev: n.p., 2017. Web. <<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/92-2016-%D0%BF>>.

14. Taraduda, D.V. "Analysis of emergencies, which were related at the terrorist acts from dangerous objects [Harakteristika nadzvyhajnyh sytuacij, povjazanyh z terorystychnymy aktamy na potencijno nebezpečnyh ob'ektah]." *Technogenic and ecological security and civil protection* 10 (2016): 20-24. Print.

# РОЛЬ ДЕРЖАВИ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ ТА ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ

---

УДК 351.743:614.8

*Кравців С. Я., викладач-методист, НУЦЗУ, м. Харків,  
Соболь О. М., д.т.н, с.н.с., НУЦЗУ, м. Харків,  
Коссе А. Г., к.т.н., доцент, НУЦЗУ м. Харків*

*Kravtsiv S., Teacher-Methodist of the Scientific-Methodical Centre of Educational Institutions Sphere of Civil Protection, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv,*

*Sobol O., Doctor in Technical Sciences, Senior Researcher Employee, Head of the Department of Management and Activities Organization in Civil Protection, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv,*

*Kosse A., PhD in Technical Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Fire Prevention in the Settlements, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv*

## РИЗИК-ОРІЄНТОВАНИЙ ПІДХІД У ДЕРЖАВНОМУ РЕГУЛЮВАННІ У СФЕРІ ТЕХНОГЕННОЇ ТА ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ

### THE RISK-BASED APPROACH IN STATE REGULATION IN THE SPHERE OF TECHNOGENIC AND FIRE SAFETY

*Робота присвячується дослідженню основних принципів застосування ризик-орієнтованого підходу для забезпечення техногенної та пожежної безпеки відповідних об'єктів. Розглянуто приклад деталізації факторів, що впливають на певні ризики та обґрунтовано необхідність застосування ризик-орієнтованого підходу як одного із шляхів удосконалення механізмів державного управління у сфері техногенної та пожежної безпеки.*

**Ключові слова:** *управління безпекою, ризик-орієнтований підхід, ризик, прийнятий ризик, механізми державного управління.*

*The work is dedicated to the study of the basic principles on the use of risk-based approach to ensure technogenic and fire safety of the relevant objects. Consider an example of detail of the factors influencing risks and the necessity to use a risk-based approach as a way of improving mechanisms of state control in the sphere of technogenic and fire safety.*

**Key words:** *safety management, risk-based approach, risk, accepted risk, mechanisms of public administration.*

**Постановка проблеми.** Підвищення ступеня захищеності населення і

територій України від надзвичайних ситуацій, зменшення ризиків виникнення та мінімізація наслідків надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру належить до пріоритетних завдань єдиної державної системи цивільного захисту.

За результатами аналізу функціонування єдиної державної системи цивільного захисту впровадження на території України сучасних принципів регулювання у сфері техногенної та пожежної безпеки здійснюється повільними темпами. У зв'язку з цим, актуальною науково-прикладною проблемою є удосконалення механізмів державного регулювання у зазначеній сфері, а одним із шляхів, спрямованим на вирішення зазначеної проблеми, є впровадження ризик-орієнтованого підходу, тобто сучасних методів управління ризиками для зменшення кількості та мінімізації соціально-економічних наслідків надзвичайних ситуацій та небезпечних подій, забезпечення досягнення гарантованого рівня безпеки громадянина і суспільства.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Враховуючи закордонний досвід [1] і останні публікації за темою досліджень [2-5], де описується поняття «ризик», області (межі) ризику, визначаються види пожежного ризику, проводиться порівняльний розрахунок пожежного ризику для України за 2013 – 2014 роки, продовжується робота над виявленням механізмів державного регулювання у сфері техногенної та пожежної безпеки та дослідженням шляхів їх удосконалення.

**Постановка завдання.** Метою статті є обґрунтування необхідності застосування ризик-орієнтованого підходу як одного із шляхів удосконалення механізмів державного управління у сфері техногенної та пожежної безпеки.

**Виклад основного матеріалу.** Для якісного управління сферою безпеки необхідно формування у фахівців даної галузі глибоких знань методології аналізу ризику складних систем «людина – техніка – середовище», що сприятиме підвищенню ефективності заходів стосовно запобігання надзвичайних ситуацій різного характеру. Важливим аспектом ризик-орієнтованого підходу до забезпечення техногенної та пожежної безпеки є питання управління ризиком у відповідних системах. Щодо розвинутих країн світу, то в них на досить високому рівні використовують різні методи розрахунку ризику для прийняття рішень і, на підставі зазначених методів, створено міжнародну інформаційну мережу обміну даними по аналізу ризиків [1] (з інформацією про ризик-орієнтований підхід). Дана інформація видається в журналі, що публікується раз на місяць.

В роботі [6] було сформульовано основні задачі по впровадженню ризик-орієнтованого підходу, а саме:

- створення реальних наукових основ забезпечення техногенної та пожежної безпеки, безпеки складних технічних систем, людей і навколишнього середовища;
- розробка методів оцінки небезпеки промислових об'єктів;
- *розробка наукових основ концепції прийняттого ризику* щодо умов

функціонування національної економіки.

Проаналізувавши відомі поняття ризику [3] можна зробити висновок, що він розглядається, як деякий потенційний збиток внаслідок тієї чи іншої небажаної небезпечної події. Інакше кажучи, ризик – це розмірна величина, що залежить від ймовірності негативної (небажаної) події і розмірів її наслідків.

Порівняння поточного ризику з припустимим є основою концепції ризик-орієнтованого підходу в питаннях управління техногенною та пожежною безпекою. Існують різні принципи прийнятності ризику, що використовуються під час прийняття рішень стосовно забезпечення безпеки. Деякі з них можуть бути сформульовані так:

– існують рівні ризику для окремих осіб чи суспільства в цілому у зв'язку з використанням технологій, які не слід допускати безвідносно до їх користі. Такі рівні часто називають межами прийнятності;

– навіть при значенні ризику менше зазначеного рівня, безпека не може вважатися абсолютною і знання про те, як її поліпшити, ніколи не можна вважати повними. Відповідні дії включають постійне прагнення до зниження ризику за умови, що зусилля по досягненню цих покращень не є необґрунтовано високими;

– на рівнях, істотно більш низьких у порівнянні з межею прийнятності, ризик настільки низький, що його варто вважати зневажливо малим [4] для того, щоб уникнути непотрібних витрат ресурсів, що відволікають увагу від істотних проблем безпеки, які можуть привести до більшого ризику іншого типу. Такий відповідно низький рівень іноді називають мінімальною межею.

У світовій практиці при управлінні ризиком прийнято використовувати принцип ALARA [4], тобто будь-який ризик повинен бути знижений настільки, наскільки це практично можливо або до такого рівня, який настільки низький, наскільки розумно досяжний. В ідеалі ризик мав би дорівнювати нулю, але досягнути такого рівня неможливо, у зв'язку з чим і використовують принцип ALARA.

Ризик-орієнтований підхід стосовно забезпечення техногенної та пожежної безпеки відповідного об'єкта може бути представлений за допомогою алгоритму управління ризиками, який наведено на рис. 1.

За допомогою наведеного алгоритму необхідно визначити рівень ризиків, притаманних об'єкту захисту, а потім, за умови надмірних рівнів ризиків, привести їх до прийнятної області (межі). Для цього, перш за все, необхідно виявити фактори, від яких залежить рівень відповідного ризику, та розробити обґрунтовані заходи, пов'язані з даними факторами і спрямовані на зниження рівня ризику.

Розглянемо, наприклад, інтегральні пожежні ризики. Ризик  $R_1$  являє собою ймовірність для людини потрапити в умови пожежі. Очевидно, що для цього необхідно здійснювати заходи, направлені на зменшення кількості пожеж. Щодо ризику  $R_2$  (ризик для людини загинути від впливу небезпечних факторів пожежі) та ризику  $R_3$  (ризик для людини загинути на пожежі в

одиницю часу), то необхідно також проводити заходи, спрямовані на зменшення кількості загиблих та постраждалих внаслідок пожеж. Зрозуміло, що для обґрунтування зазначених заходів необхідно деталізувати фактори, які впливають на ситуацію з пожежами та їх наслідками.

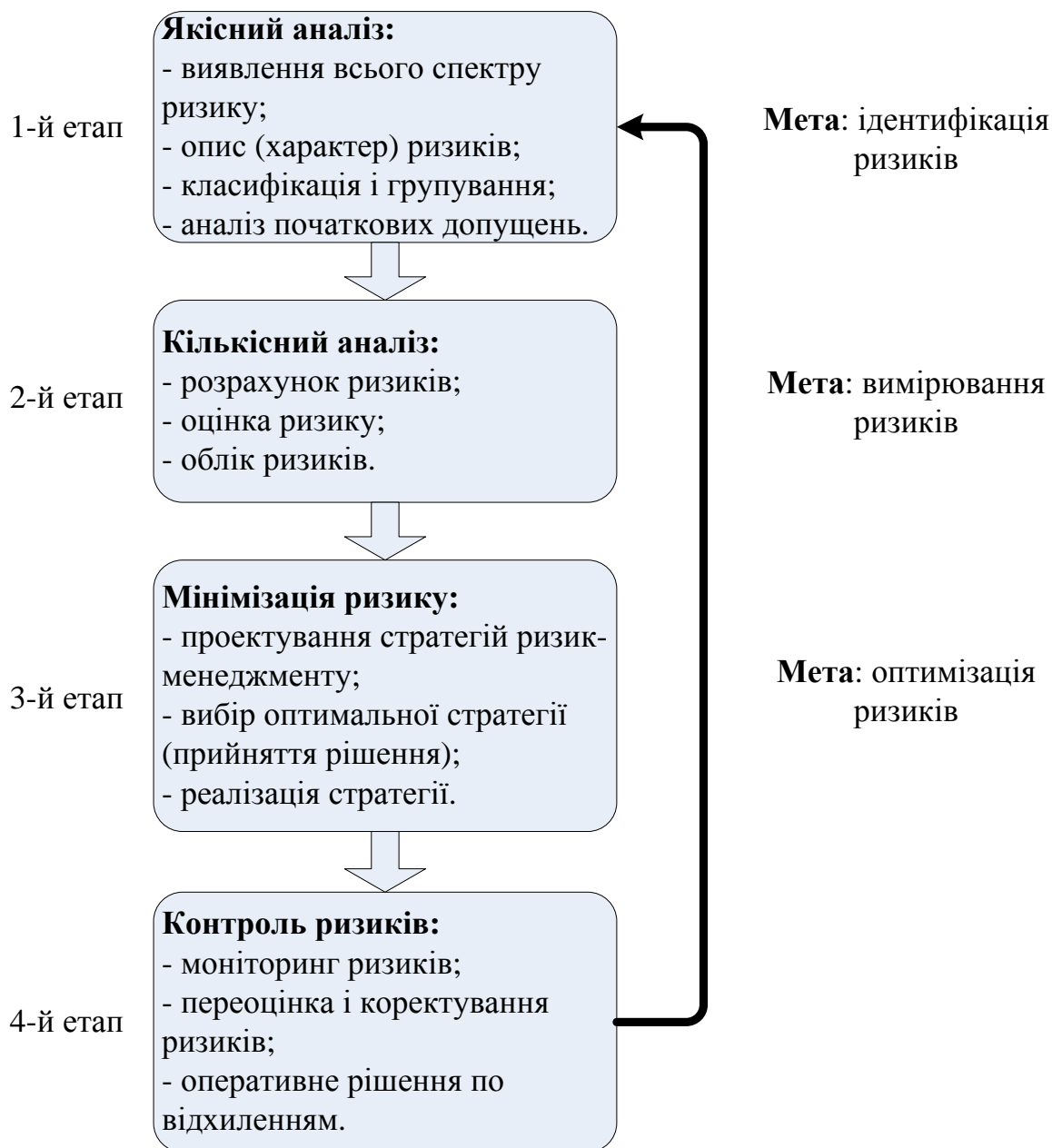


Рис. 1. Алгоритм управління ризиками

Розглянемо деякі фактори, що можуть вплинути на кількість загиблих та постраждалих внаслідок пожежі на підприємстві, а саме: 1) наявність сигналізації та системи автоматичного пожежогасіння на об'єкті; 2) наявність первинних засобів пожежогасіння та вміння ними користуватися; 3) наявність пожежних кран-комплектів та їх комплектація; 4) використання навчальних «тривог» для евакуації персоналу за необхідний інтервал часу; 5) наявність додаткових евакуаційних виходів; 6) евакуаційні виходи мають

знаходитися у належному стані; 7) наявність під'їздів для пожежно-рятувальних підрозділів; 8) час сповіщення про пожежу та слідування до місця пожежі, час оперативного розгортання, локалізації та ліквідації пожежі; 9) вміння надавати кваліфіковану домедичну допомогу постраждалим та ін.

Даний перелік факторів можна продовжити. Разом з тим, є очевидним, що для забезпечення належного рівня безпеки (пожежної, техногенної) за допомогою ризик-орієнтованого підходу, необхідно виявлення й удосконалення механізмів державного регулювання у зазначеній сфері. Так, В.Б. Авер'янов [2] під механізмами державного регулювання розуміє сукупність державних органів, об'єднаних у систему для виконання цілей державного управління відповідно до їх правового статусу, та масив правових норм, що регламентують організаційні засади та діяльність цих органів.

Отже, складовими елементами зазначених механізмів є: 1) система органів виконавчої влади; 2) сукупність правових норм, що регламентують як організаційну структуру системи органів виконавчої влади, так і процеси її функціонування та розвитку. Відтак, подальші дослідження будуть спрямовані на виявлення механізмів державного регулювання техногенної та пожежної безпеки в Україні, аналіз їх ефективності та розробку пропозиції щодо обґрунтування напрямів удосконалення даних механізмів, у т. ч. за рахунок упровадження ризик-орієнтованого підходу забезпечення безпеки, виключення дублювання функцій органів виконавчої влади, а також удосконалення правової бази в даній сфері.

**Висновки.** В даній роботі було досліджено основні принципи застосування ризик-орієнтованого підходу для забезпечення техногенної та пожежної безпеки відповідних об'єктів. Було наведено алгоритм управління ризиками, розглянуто приклад деталізації факторів, що впливають на певні ризики, та обґрунтовано необхідність застосування ризик-орієнтованого підходу як одного із шляхів удосконалення механізмів державного управління у сфері техногенної та пожежної безпеки. Зазначено перспективи подальших досліджень.

#### Список використаних джерел

1. Risk Excellence Notes U.S. Department of Energy. Argonne, 2010. – 127 с.
2. Державне управління в Україні: навч. посіб. / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
3. Кравців С. Я. Проблеми понять «ризик» та «пожежного ризику» в сучасній українській термінології / С. Я. Кравців, О. М. Соболев, // Державне управління у сфері цивільного захисту: наука, освіта, практика : Всеукр. наук.-практ. конф., 28–29.04.2016 р., Х. : матер. – Х. : НУЦЗУ, 2016. – С. 228–229.
4. Кравців С. Я. Аналіз закордонного досвіду державного регулювання рівня прийняттого ризику / С.Я. Кравців, О.М. Соболев // Вісник НУЦЗ України. – Х. : НУЦЗУ, 2016 – С. 297–302.
5. Kravtsiv S. Ya. The analysis of integral risks on the territory of Ukraine / S. Ya. Kravtsiv, O. M. Sobol, A. V. Maksimov // Проблеми надзвичайних ситуацій. – Х. : НУЦЗУ, 2016. – Вип. 23 – С. 53-60.
6. Луцько В. С. Экономические рычаги обеспечения экологической безопасности Украины / В. С. Луцько – К. : Основа, 1999. – 160 с.

## References

1. *Risk Excellence Notes U.S.* U.S.: Department of Energy. Argonne, 2010. Print.
2. State administration in Ukraine [*Gosudarsvennoe upravlenie v Ukraine*]. Kiev: Yurinkom Inter, 1998. Print.
3. Kravtsiv, S.Ya. and Sobol O.M. *Problems concepts of "risk" and "fire risk" in modern Ukrainian terminology*. Proc. of State management in the field of civil protection: science, education, practice, Kharkiv. N.p.: NUCZU, 2016. 228-229. Print.
4. Kravtsiv, S.Ya. and Sobol O.M. "The analysis of foreign experience of state regulation on the level of acceptable risk [Analiz zakordonnogo dosvidu dergavnogo reguluyuvannya rivnja pryjnjatnogo ryzyku]." *Visnik NUCZU Ukrainy* 2 (5) (2016): 297–302. Print.
5. Kravtsiv, S.Ya., Sobol, O.M. and Maksimov, A. V. "The analysis of integral risks on the territory of Ukraine." *Problemy nadzvychajnyh situacij* 23 (2016): 53-60. Print.
6. Lutsko, V.S. *Economic levers of ensuring of environmental security in Ukraine [Ekonomicheskie rychagi obespechenija ekologicheskoy bezopasnosti Ukrainy]*. Kiev: Osnova, 1999. Print.

---

---

УДК 351.861

*Криштанович М. Ф., д.держ.упр., доц., НУ «Львівська політехніка», м. Львів*

*Kryshchanovych M., Doctor in Public Administration, Associate Professor, Associate Professor of the Department of pedagogy and social management, National university «Lviv Polytechnic», Lviv*

## РЕАЛІЗАЦІЯ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ ЩОДО НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

## IMPLEMENTATION OF THE MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE SPHERE CIVIL PROTECTION FROM NATIONAL SECURITY

*Розкрито роль механізмів публічного управління служби цивільного захисту в забезпеченні національної безпеки держави. Проведено сучасний аналіз стану модернізації механізмів системи цивільного захисту України щодо національної безпеки та її складової пожежної безпеки. Проаналізовано напрями і задачі її подальшого розвитку. Значна увага приділена трансформації механізмів публічного управління щодо підвищення внутрішньої безпеки країни.*

**Ключові слова:** *національна безпека, пожежна безпека, публічне управління, цивільний захист, модернізація механізмів, Україна.*

*The role of mechanisms of public administration of civil protection in the national*  
Вісник НУЦЗУ. Серія: Державне управління. Вип. 1(6), 2017 341

*security state. A modern analysis of the state of modernization of the system of civil protection of Ukraine's national security and its component of fire safety. Analyzed directions and tasks of its further development. Considerable attention is paid to transformation of the mechanisms of public administration by improving the internal security of the country.*

**Key words:** *national security, fire safety, public administration, civil protection, modernization of mechanisms, Ukraine.*

**Постановка проблеми.** На сьогоднішньому етапі розвитку системи цивільного захисту населення, керівництвом нашої держави поставлено завдання щодо модернізації публічного управління у сфері цивільного захисту, пожежної безпеки та національної безпеки держави цілому. Через недосконалість публічного управління системою цивільного захисту, та недостатньою функцією центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо забезпечення пожежної безпеки у сфері цивільного захисту, ефективність протидії надзвичайним ситуаціям (далі – НС) залишаються на низькому рівні, на що вже не раз звертали увагу як експерти, так і провідні вчені з даної проблеми [1]. Саме тому опрацювання науково аргументованих напрямів модернізації механізмів публічного управління в системі цивільного захисту щодо національної безпеки є наболілою науковою проблемою.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок в розвиток науки публічного управління у сфері цивільного захисту щодо національної безпеки країни та її громадян зробили теперішні українські науковці: О. Барило, В. Богданович, О. Власюк, С. Вовченко, П. Волянський, Є. Гаврилко, Л. Жукова, Н. Клименко, В. Косевцов, В. Костенко, І. Кринична, О. Максимчук, О. Мельниченко, О. Потеряйко, В. Предборський, В. Садковий, Ю. Соха, В. Тищенко, О. Труш, Р. Приходько, І. Чубань та інші, які порадили концептуально вагомі теоретичні підходи щодо вирішення наболілих і проблематичних питань в даній галузі. Водночас слід признати, що проблеми модернізації механізмів публічного управління в системі цивільного захисту щодо національної безпеки держави ще не отримали відповідного висвітлення в науковій літературі, зокрема у фахових працях з публічного управління.

Встановлено, що в останніх наукових дослідженнях аналізувалися деякі проблеми функціонування системи цивільного захисту в умовах незалежності України. У той же час в цих роботах недостатньо досліджено механізми публічного управління та особливості модернізації цієї системи в сучасних умовах, стан нормативно-правової бази та національної безпеки держави у сфері цивільного захисту, структуру, функції та завдання, що покладені на органи виконавчої влади при ліквідації наслідків НС, а також використання міжнародного досвіду для підвищення ефективності діяльності системи цивільного захисту, роль і значення її інформаційно-аналітичного забезпечення.

**Постановка завдання.** Розглянути основні механізми публічного управління в системі цивільного захисту щодо забезпечення національної безпеки країни, розкрити першорядні функції та напрямки удосконалення



публічного управління в даній галузі.

**Виклад основного матеріалу.** Як показує аналіз світового досвіду, питання пожежної безпеки в сучасних умовах набувають актуальності й виняткового значення. Це пояснюється тим, що в сучасному житті суспільства пріоритетне місце починають займати проблемні питання, що пов'язані з подоланням різноманітних кризових ситуацій і явищ, обумовлених бурхливим розвитком земної цивілізації. Науково-технічний розвиток здатний сприяти не лише зростанню продуктивності та покращенню умов праці людини, росту матеріального благополуччя та інтелектуального потенціалу громадян. Він призводить до зростання ризику та небезпек виникнення аварій у великих технічних системах, які, як правило, супроводжуються виникненням різномасштабних пожеж, яка загрожує національній безпеці держави.

Вагомим аспектом модернізації механізмів публічного управління у сфері цивільного захисту пожежної безпеки є застосування комплексного механізму з метою попередження, виявлення та ліквідації небезпеки щодо виникнення техногенних та природних надзвичайних ситуацій. Застосування комплексного механізму публічного управління означає синхронне та тотальне усунення чи пом'якшення усіх чинників пожежної безпеки, враховуючи обмеженість людських знань і умінь.

Основними складовими комплексного механізму публічного управління є нормативно-правовий, організаційний та механізм міжнародного співробітництва у сфері цивільного захисту. Ці механізми можуть використовувати свої методи, засоби та інструменти впливу на пожежну безпеку. Розглянемо зазначені механізми публічного управління пожежною безпекою з позицій структурно-функціонального підходу. Розглядаючи нормативно-правовий механізм в системі цивільного захисту України щодо пожежної безпеки та національної безпеки держави в цілому слід відзначити, що механізм визначається нормами права, правовідносинами, право реалізацією, правовою культурою, свідомістю та нормативно-правовими актами. Нормативно-правовий механізм публічного управління пожежною безпекою у сфері цивільного захисту щодо виникнення техногенного та природного характеру НС включає в себе міжнародно-правові та нормативно-правові акти національного законодавства. Нормативно-правовий механізм публічного управління пожежної безпеки обіймає відповідні норми Конституції України, Кодексу цивільного захисту України та інші нормативно-правові акти, що регламентують її процес, а також органи законодавчої влади, Верховна Рада України, комітети Верховної Ради України. Варто відзначити, що нормативно-правовий механізм спрямований на законодавчий розподіл повноважень, чітке формулювання та юридичне закріплення пріоритетів підрозділів, правове забезпечення формування та реалізацію державної політики до кращого світового досвіду ДСНС України. Виходячи з того, що на створення та розвиток нормативно-правової бази пожежної безпеки у сфері цивільного захисту, безумовно, впливають різноманітні

фактори, а саме його зв'язок з конкретною метою та системний характер, що передбачає не автоматичне об'єднання нормативно-правових актів стосовно обраної сфери, а їх впорядковану і взаємопов'язану сукупність, здатну забезпечити успіхи поставленої мети шляхом законної реалізації суб'єктами наявних інтересів.

Наступним комплексним механізмом публічного управління пожежною безпекою у сфері цивільного захисту це організаційний, який спрямований на кадрове, інформаційне та матеріально-технічне забезпечення. Його суть, полягає у тому, що кожний ускладнений порядок посідає внутрішньою або зовнішньою підсистемою керування, яка виконує різні функції управління. Самостійна функція управління може бути реалізована за допомогою формування організаційних методів, які впливають на структурну побудову системи та здатні діяти більш раціонально щодо досягнення своєї мети [2]. Організаційний механізм публічного управління покликаний забезпечити функціонування та координацію інституцій управління пожежною безпекою в сфері цивільного захисту техногенного та природного характеру, тобто розкриває собою сукупність норм і процедур з приводу проектування функціональної структури управління та регламентації взаємодії її учасників, а саме упорядкування їх прав, розмежування та уникнення дублювання функцій всіх інститутів влади які дотичні до пожежної безпеки у сфері цивільного захисту. На організаційний механізм покладена функція координації та контролю з боку Міністерства внутрішніх справ та ДСНС України. Така форма суб'єктів публічного управління пожежною безпекою у сфері цивільного захисту на рівні центральних органів виконавчої влади, не координується у відповідній частині з концепцією та змістом Кодексу цивільного захисту України, та породжує колізії у законодавстві та компетенційну плутанину [3]. Одним з головних вимог організаційного механізму публічного управління це кадрове, фінансове та матеріально-технічне забезпечення пожежної безпеки у сфері цивільного захисту ДСНС. За особистою дисципліною управлінська функція керівника штабу ДСНС в сфері цивільного захисту є переважно інформаційною. Це збір, обробка, аналіз, систематизація, збереження та передача інформації, яка необхідна для своєчасного реагування, ухвалення та реалізація управлінських рішень в публічному управлінні щодо забезпечення високого рівня пожежної безпеки держави. Адміністративна діяльність керівника органів ДСНС у сфері цивільного захисту, як показує практика, являє собою складне соціально-психологічне явище. Вони постійно у своїй практичній діяльності зустрічаються з реаліями сьогодення, а саме це координація особового складу по локалізації різного роду пожеж техногенного та природного характеру [4]. Підвищені вимоги до професійної підготовки фахівців за напрямом “пожежна безпека” майбутніх працівників служби пожежної безпеки в сфері цивільного захисту, через ускладнення внутрішньополітичної ситуації в державі, спонукають до пошуку нових підходів спеціальної підготовки у вищих навчальних закладах системи

ДСНС України. Таким чином, актуальність застосування інформаційного забезпечення публічного управління пожежною безпекою є досить високою. Інформаційне забезпечення, визначає сукупність таких методів як моніторинг, прогнозування, навчання персоналу, що діють з метою широкого і стабільного відстеження й коригування заходів управління пожежною безпекою у сфері цивільного захисту.

На жаль, залишається на низькому рівні та не відповідає сучасним вимогам фінансове та матеріально-технічне забезпечення підрозділів ДСНС. Важливо своєчасно й оперативно покращити оснащення сил цивільного захисту і, зокрема підрозділів ДСНС України, новою сучасною технікою, озброєнням та запровадження передових технологій ведення аварійно-рятувальних робіт щодо пожежної та техногенної безпеки як складової національної безпеки України.

Ще один з комплексного механізму публічного управління пожежної безпеки у сфері цивільного захисту є механізм міжнародного співробітництва. Жодне суспільство не може існувати у ХХІ ст. без розширення міжнародної співпраці та прагнення України до європейської інтеграції. Механізм міжнародного співробітництва спрямований на виведення діяльності ДСНС на рівень міжнародних стандартів соціально-сервісної дії; на співпрацю ДСНС з подібними структурами ЄС; на впровадження використаного набутого та апробованого міжнародного досвіду; на налагодження ефективного інформаційного обміну між представниками ДСНС та суб'єктами міжнародного права; на поглиблення процесів європейської інтеграції в сфері цивільного захисту; на правове забезпечення договірно-правової та конвенційної діяльності, а саме укладання і реалізація договорів, у яких налагоджують відносини в даній сфері, інституційної діяльності, це співробітництво в рамках міжнародних організацій. У зв'язку з цим, одним з важливих напрямків даного механізму публічного управління у сфері цивільного захисту в Україні слід вважати, виходячи з європейської та світової практики, запровадження у практику ДСНС міжнародного стандарту ISO 9001:2015, який визначає якісні вимоги публічного управління до системи організації. Мета впровадження ISO 9001:2015 у межах управління ДСНС ґрунтується, у першу чергу, на необхідності удосконалення внутрішньої системи державного управління діяльністю пожежної безпеки у сфері цивільного захисту [5].

Конституція України скеровує зовнішньополітичну діяльність країни на забезпечення національної безпеки шляхом підтримання мирного й взаємовигідного співробітництва із членами міжнародного співтовариства за загально визнаними принципами та нормами міжнародного права [4]. Свідченнями здійснення міжнародного співробітництва також є напрями механізму міжнародного співробітництва пожежною безпекою у сфері цивільного захисту населення та територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, можна назвати співпрацю і практичні програми взаємодії зі структурами ООН, НАТО, Ради Європи і Європейської Комісії, а також розвиток міжнародних зв'язків на двосторонній та багатосторонній основі, а у разі

прохання про допомогу щодо залучення сил і засобів ДСНС України до виконання завдань за кордоном згідно з діючими міжурядовими Угодами. Необхідно відзначити, що механізм міжнародного співробітництва завжди диктував суворе дотримання договірної регламентації, не двозначного закріплення в нормах договору досягнених багатосторонніми домовленостями. Вище наведені механізми є складовими комплексного механізму публічного управління пожежної безпеки як складової національної безпеки держави у сфері цивільного захисту України. Вони повинні бути доволі гнучкими по відношенню до зміни різних сторін життєдіяльності держави, динаміки важливих процесів. Наша держава все більш інтегрується в міжнародне товариство, що приводить не лише до перемін в політиці та економіці, але й посилює темпи структурних змін та інформаційних потоків. Це вимагає сталого адаптації публічного управління пожежної безпеки у сфері цивільного захисту держави щодо нових умов з метою гарантування постійного та безпечного розвитку України.

**Висновки.** У зв'язку з вище наведеним потрібно наголосити, що питання пожежної безпеки як складової національної безпеки не нове, але і досі залишається без дійових рішень, у першу чергу на законодавчому рівні. Отже на сьогоднішній час не існує інших кількісних показників та критеріїв оцінки рівня пожежної безпеки, невизначений взаємозв'язок з показниками національної безпеки, кількісна основа яких, у свою чергу, також залишається не достатньо дослідженою, хоча наукових праць за цим напрямком опубліковано чимало. Для виправлення ситуації необхідно удосконалити Закон України «Про пожежну безпеку» з врахуванням європейського й світового досвіду, а також внести зміни до Закону України «Про основи національної безпеки України», що стосується пожежної безпеки як окремої складової національної безпеки держави.

Більш важливим, на наш погляд, є введення у дію ефективних механізмів публічного управління, стимулювання практичної діяльності щодо профілактики та попередження виникнення надзвичайних ситуацій, техногенного і природного характеру пов'язаних з пожежами, а також залучення необхідних для цього інвестицій та європейського досвіду. Модернізація публічного управління пожежної безпеки як складової національної безпеки у сфері цивільного захисту у нових ринкових умовах господарювання повинна відповідати сьогоденню та побудувати таку державно-управлінську модель, яка б гарантувала внутрішню безпеку держави та відповідала високим європейським стандартам.

#### **Список використаних джерел**

1. Інформація про стан та проблеми функціонування єдиної державної системи запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.mns.gov.ua/content/program\\_KMU\\_inform.html](http://www.mns.gov.ua/content/program_KMU_inform.html).

2. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинсько-

го, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.

3. Ситник Г.П. Про нову конфігурацію постійно діючих органів управління цивільного захисту на державному рівні / Г.П. Ситник // Вісник НАДУ. – 2014. – № 2. – С. 5.

4. Андрієнко М.В. Сфера пожежної безпеки в Україні: проблемні питання державного управління : монографія / М.В. Андрієнко. – Черкаси: видавець Чабаненко Ю.А., 2015. – 288 с.

5. International Certification Center [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.iso.biz.ua/](http://www.iso.biz.ua/).

#### References

1. "Information on the status and problems of the unified state system of prevention and response of emergencies and natural disasters." *State Emergency Service of Ukraine*. N.p., 2016. Web. 29 Mar. 2017. <[http://www.mns.gov.ua/content/program\\_KMU\\_inform.html](http://www.mns.gov.ua/content/program_KMU_inform.html)>.

2. *Encyclopedia of public administration*. Kovbasyuk, Yu.V. ed. Vol. 1. Kiev: NADU, 2010. 820. Print.

3. Sytnyk, Gh.P. "A new configuration of authorities in the sphere of civil protection on the national level [Pro novu konfighuracionu postijno dijuchykh orghaniv upravlinnja cyvilnogho zakhystu na derzhavnomu rivni]." *Visnyk NADU 2* (2014) : 5. Print.

4. Andrijenko, M.V. *Fire safety in Ukraine: problems of public administration [Sfera pozhezhnoji bezpeky v Ukraini: problemni pytannja derzhavnogho upravlinnja]*. Cherkasy: Chabanenko Ji.A., 2015. Print.

5. *International Certification Center*. Web. 03 Apr. <[www.iso.biz.ua/](http://www.iso.biz.ua/)>.

---

---

УДК 351.862

*Овсяник В. М., ДСНС України, м. Київ*

*Ovsianyk V., Deputy Head of the Division of Interaction with the Media and Communication, State Emergency Service of Ukraine, Kyiv*

### **РЕАЛІЗАЦІЯ ПІЛОТНИХ ПРОЕКТІВ ЯК ЧИННИК ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ В ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ ДНІПРОПЕТРОВСЬКОЇ ОБЛАСТІ**

### **PILOT PROJECT AS A FACTOR OF SUPPORT TO CIVILIAN PROTECTION IN ASSOCIATION TERRITORIAL COMMUNITIES DNIPROPETROVSK REGION**

*В статті розглядається досвід реалізації пілотного проекту з організації захисту населення територіальних громад Дніпропетровської області в умовах реформування системи місцевого самоврядування. Визначаються спільні пробле-*

ми, які підлягають розв'язанню у процесі реформування місцевого самоврядування та Державної служби України з надзвичайних ситуацій.

**Ключові слова:** цивільний захист, державне управління, органи місцевого самоврядування, пілотні проекти.

*In the article the experience of the pilot project on the protection of the population of communities of Dnepropetrovsk region in terms of reform of local government. Identify common problems to be the solution in the reform of local government and State Emergency Service of Ukraine.*

**Keywords:** emergency, public administration, civil protection, local authorities and pilot projects.

**Постановка проблеми.** Державне управління у сфері цивільного захисту (далі – ЦЗ) є стратегічним компонентом забезпечення національної безпеки нашої держави. Масштабність наслідків аварій, катастроф та стихійних лих ставить проблему ліквідації надзвичайних ситуацій та мінімізації негативних наслідків від них в ряд найбільш актуальних і важливих завдань органів місцевого самоврядування (далі – ОМС).

Тенденції, які спостерігаються впродовж останніх років, зокрема підвищення ризику виникнення надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру (далі – НС), значні матеріальні й соціальні збитки внаслідок збільшення їхньої кількості та масштабу, становлять загрозу національній безпеці в економічній, соціальній і екологічній сферах. За статистикою у 2015 році в Україні зареєстровано 148 НС, з яких 137 – місцевого та об'єктового рівня [1].

Це свідчить про те, що практична діяльність органів управління і сил системи ЦЗ на місцевому рівні, ефективність заходів щодо протидії аваріям, катастрофам та іншим НС не завжди відповідають вимогам забезпечення необхідного рівня безпеки людини на сучасному етапі розвитку суспільства. Переважна більшість територіальних громад через їх подрібненість та слабке матеріально-фінансове підґрунтя виявилися неспроможними виконувати всі повноваження органів місцевого самоврядування, зокрема у сфері ЦЗ та протидії НС. Отже, процес аналізу діяльності ОМС у сфері ЦЗ та реагування на НС в умовах існуючих та нових викликів, небезпек і загроз є актуальною науковою проблемою, розв'язання якої дозволить закласти нові основи розвитку і безпеки громадян та сприятиме реалізації стратегії розвитку української держави.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемі вдосконалення державного управління у сфері ЦЗ притаманна суспільна зацікавленість, зазначене питання має велике соціальне значення, є недостатньо дослідженим та набуває все більшої актуальності в сучасній науці.

Аналіз останніх досліджень і публікацій [3–7] свідчить, що цю проблему вивчають вітчизняні науковці серед яких С. Андреев, В. Богданович, О. Власюк, Ю. Глуховенко, В. Косевцов, А. Кошкін, О. Максимчук, В. Предборський, Р. Приходько, В. Садковий, А. Серант, В. Федорчак та ін.

Однак переважна більшість вказаних авторів звертає увагу на недостатній рівень радіаційно-екологічної безпеки населення, протипожежного захисту та техногенно-екологічної безпеки, медичного забезпечення тощо. Реальний стан вирішення цих завдань на рівні територіальних громад свідчить про наявність проблеми державного управління територіальними підсистемами Єдиної державної системи цивільного захисту України та їх ланками. Огляд публікацій зазначених учених підтверджує відсутність комплексного дослідження цієї проблематики у галузі науки “державне управління” та потребує подальшого наукового опрацювання.

**Постановка завдання.** Мета статті – висвітлення досвіду реалізації пілотного проекту у Дніпропетровській області щодо організації заходів ЦЗ населення об’єднаних територіальних громад в рамках запровадження реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Реформування ОМС тісно пов’язано з адміністративною та адміністративно-територіальною реформою в Україні. Адже, ключовим питанням стає забезпечення передачі максимально важливого обсягу владних повноважень місцевої влади та чіткого розмежування їх повноважень з повноваженнями виконавчої влади. Вкрай важливим завданням постає визначення та запровадження моделі децентралізації в управлінні для забезпечення громадян необхідною кількістю та якістю соціальних та адміністративних послуг.

Стан з пожежами та їх наслідками в державі не дають підстав ставитися до проблеми пожежної безпеки як до другорядної, адже вона є складовою частиною національної безпеки, а її забезпечення – однією із важливих функцій держави щодо охорони життя людей та їхнього майна, національного багатства та довкілля. Так, протягом 2015 року на території України сталося 148 НС, внаслідок яких загинуло 242 та постраждало 962 осіб. З них, 40 НС виникло унаслідок пожеж та вибухів, в яких загинуло 103 особи та 59 постраждали. За аналогічний період 2014 року в державі зареєстровано збільшення кількості НС на 3,5%, та збільшенням на 41,5% постраждалих наслідок НС [1].

На неналежному рівні організовано роботу із забезпечення пожежної безпеки в населених пунктах та сільській місцевості, де щороку виникає майже третина кількості усіх пожеж, а гасіння їх значно ускладнюється через затримку з прибуттям до місця пожежі державних пожежно-рятувальних підрозділів у зв’язку із невідповідності їхньої чисельності державним будівельним нормам.

Система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреб суспільства. Функціонування ОМС у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню ОМС, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на

відповідних територіях.

За даними Мінрегіону, в Україні утворено понад 11 тис. територіальних громад, у більш як 6 тис. громад чисельність жителів становить менш як 3 тис. осіб, з них у 4809 громадах – менш як 1 тис. осіб, а у 1129 громадах – менш як 500 осіб, у більшості з них не утворено виконавчі органи відповідних сільських рад, відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. ОМС таких громад практично не можуть здійснювати надані їм законом повноваження.

Дотаційність 5419 бюджетів місцевого самоврядування становить понад 70 відсотків, 483 територіальні громади на 90 відсотків утримуються за рахунок коштів державного бюджету. Здійснення постійної фінансової підтримки через районні бюджети малочисельних територіальних громад з використанням системи дотацій вирівнювання є обтяжливим для державного бюджету та стримує розвиток малих міст і великих селищ.

За даними Державної служби статистики України, в Україні налічується понад 13 тис. сільських населених пунктів [2], у яких проживає третина населення країни. Важливою складовою щодо забезпечення сталого соціально-економічного розвитку цих територій є розв'язання проблем захисту населення і територій від НС, пожежної та техногенно-екологічної безпеки. При цьому варто зазначити, що сьогодні ризик виникнення в Україні НС залишається ще достатньо високим, а рівень негативних техногенних та екологічних чинників у декілька разів перевищує середньоевропейський [3].

Серед широкого спектру проблем у сфері ЦЗ територіальних громад особливе занепокоєння протягом тривалого часу викликає незадовільний стан протипожежного захисту в сільській місцевості, де щороку виникає більше 35 % від загальної кількості пожеж із загибеллю близько 50 % людей, а прямі збитки сягають сотні мільйонів гривень [4]. Щоб покращити цю ситуацію у ОМС існує необхідність створення мінімум 500 підрозділів місцевої пожежної охорони із передбачених 2460.

Вирішення цих проблем потребує змін засадничих принципів у регіональній політиці держави, значного розширення повноважень регіонів з відповідним фінансуванням та оптимізації процесів управління ОМС всіх рівнів. З метою підвищення спроможності ОМС здійснювати управління суспільними справами, які належать до їхньої компетенції, урядом України ініційовані проведення конституційних реформ, які мають стати основою для проведення інших, не менш важливих реформ в державі. У рамках цієї реформи передбачається системна реформа місцевого самоврядування.

Наразі впроваджуються реформи та напрацьовуються зміни у законодавстві, побудові нових механізмів розподілу повноважень між всіма рівнями місцевого самоврядування (громада, район, область), їх фінансового забезпечення (розподілу податкових надходжень), відпрацьовуються механізми підготовки місцевих громад до ефективного виконання нового кола повноважень тощо.

Так, Державною службою України з надзвичайних ситуацій (далі –



ДСНС) створено постійно діючу робочу групу з питань реформування ДСНС та удосконалення нормативно-правових актів у сфері ЦЗ, до складу якої увійшли представники Адміністрації Президента України, Міністерства внутрішніх справ України, Національної поліції України, Київської міської державної адміністрації, наукових установ та Німецького товариства міжнародного співробітництва (GIZ). Спільно з Вінницькою, Дніпропетровською, Донецькою, Львівською та Тернопільською обласними державними адміністраціями здійснюються пілотні проекти щодо організації заходів ЦЗ населення об'єднаних територіальних громад.

Зокрема, реалізація пілотного проекту з питань організації заходів ЦЗ спроможних територіальних громад розпочалась у Дніпропетровській області. Одним із проблемних питань, які виникають під час реагування на НС (у тому числі гасіння пожеж) на території сільських районів Дніпропетровської області є значна відстань до населених пунктів від місць постійної дислокації державних пожежно-рятувальних підрозділів (у деяких випадках вона сягає до 50–70 км). Залучення підрозділів Головного управління ДСНС України у Дніпропетровській області (далі – ГУ ДСНС) для гасіння пожеж в сільській місцевості характеризується прибуттям їх на місце пожежі із значним запізненням або вже на згарище, нормативи прибуття пожежно-рятувальних підрозділів до місця пожежі перебільшують усі існуючі норми у декілька разів, і в окремих випадках складають понад 1 годину (підрозділи значно віддалені від закріплених населених пунктів та об'єктів). Існуючої кількості пожежно-рятувальних підрозділів на території області недостатньо для забезпечення ефективного гасіння пожеж.

За підрахунками ГУ ДСНС у Дніпропетровській області такі підрозділи повинні бути створені майже у кожному населеному пункті, адже досвід гасіння пожеж показує, що локалізація та ліквідація їх наслідків ефективна лише в перші 10 хвилин, в подальшому ж здійснюється гасіння та запобігання розповсюдження вогню. У держави немає можливості щодо збільшення кількості підрозділів у регіонах, не говорячи вже і про їх належне утримання та фінансування.

Політика держави спрямована на децентралізацію, тобто реформування ОМС та територіальної організації влади - фактично повне переформатування діючої системи управління. Зазначені зміни торкнулися ДСНС і прийнято рішення про її реформування.

Згідно із Законом України від 05.02.2015 №157-VII «Про добровільне об'єднання територіальних громад» на території України створюються спроможні об'єднані територіальні громади. З моменту створення громад Голова об'єднаної територіальної громади є начальником ЦЗ громади на якого покладаються усі завдання та обов'язки, передбачені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», Кодексом цивільного захисту України пов'язані з цивільним захистом населення і територій, ліквідацією пожеж та стихійних лих на відповідній території. Тобто, згідно вимог вищезазначених законодав-

чих актів, відповідальність за забезпечення протипожежної безпеки на території спроможної територіальної громади у повному обсязі покладається на відповідних керівників та здійснюється за допомогою створених відповідно до їх рішень підрозділів місцевої пожежної охорони.

З метою розбудови ефективної системи ЦЗ на території держави в п'яти областях запущені пілотні проекти щодо організації заходів ЦЗ населення спроможних територіальних громад, що створюються відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Однією з таких стала Дніпропетровська область, на території якої згідно перспективного плану формування територій громад Дніпропетровської області, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 05.08.2015 № 846-р., запропоновано створити 69 громад.

На території Дніпропетровської області станом на січень 2017 року, створено 16 об'єднані територіальні громади. Територіальні громади утворені шляхом об'єднання від 2 до 19 сільських та міських населених пунктів. Загальна кількість населених пунктів територіальних громад становить 165. Чисельність населення у міських громадах становить понад 20 тис. чол., у сільських громадах – від 2 тис. до 14,5 тис. чол. Загальна чисельність населення на території громад – 140 тис. 482 особи [5].

В рамках реалізації пілотного проекту керівництвом області на початку 2016 року підписаний Меморандум про співпрацю з ДСНС, а зазначений Пілотний проект включений до плану роботи Уряду. Одними з основних заходів пілотного проекту саме і є питання створення в територіальних громадах підрозділів місцевої пожежної охорони.

Сьогодні на території 16 створених територіальних громад області функціонують 3 пожежно-рятувальні підрозділи Головного управління (Апостолівська, Зеленодольська, Солонянська громади) та 3 підрозділи місцевої пожежної охорони (Вербківська, Богданівська, Новопокровська громади). Додатково необхідно утворити ще 10 підрозділів місцевої пожежної охорони у 10 територіальних громадах (Сурсько-Литовська, Ювілейна(Слобожанська), Єлізарівська, Ляшківська, Жовтнева, Могилівська, Нивотрудівська, Новоолександрівська, Ленінська (Грушівська), Мирівська). Для розміщення цих 10 підрозділів необхідно пристосувати та капітально відремонтувати 2 будівлі пожежних депо (Нивотрудівська, Жовтнева громади) та побудувати 8 пожежних депо (Сурсько-Литовська, Слобожанська, Єлізарівська, Ляшківська, Могилівська, Новоолександрівська, Ленінська (Грушівська), Мирівська громади).

Як показали проведені попередні фінансові розрахунки та аналіз стану утримання існуючих будівель, які після капітального ремонту планується пристосувати під пожежні депо, на капітальний ремонт однієї пристосованої будівлі необхідно понад 1,5 млн. грн. Будівництво ж однієї нової будівлі пожежного депо модульного типу буде коштувати близько 1,5-1,8 млн. грн. Щорічне утримання одного підрозділу (заробітна плата з видатками, комунальні послуги, паливно-мастильні матеріали, тощо) за підрахунками скла-

дає близько 1 млн. 200 тис. грн. Для закупівлі пожежно-рятувальної техніки, озброєння та додаткового обладнання необхідно близько 5 млн. грн. До даної суми входить придбання 1 пожежної автоцистерни ємністю до 3-х тон з комплектом пожежно-технічного озброєння вартістю до 2 млн. грн., апаратів захисту органів дихання, засобів зв'язку та оргтехніки.

Фінансування заходів з ремонту та будівництва пожежних депо, придбання техніки, обладнання та інших матеріальних засобів для функціонування підрозділів передбачається за рахунок бюджетів територіальних громад із допомогою надання субвенцій з державного та обласного фонду регіонального розвитку. Зазначені субвенції мають надаватися за умови підготовки та затвердження відповідним чином інвестиційних програм. У такому випадку розподіл фінансування Програми виглядатиме таким чином: 10% програми фінансує громада, 90% надходить з відповідного фонду. Подальше утримання підрозділу місцевої пожежної охорони буде здійснюватися лише за рахунок громади.

**Висновки.** Серед проблем реформування ОМС є фінансова децентралізація, яка вирішить проблеми слабкої економічної бази і обмежених фінансових ресурсів для реалізації проектів з організації заходів ЦЗ населення спроможних територіальних громад. Це дасть можливість саме на рівні громад ефективно вирішувати проблему ліквідації НС та мінімізації негативних наслідків від них в ряду найбільш актуальних і важливих завдань ОМС.

Ліквідація місцевих державних адміністрацій та формування місцевим радами виконавчих органів влади дасть можливість оптимізувати процеси управління на регіональному та місцевому рівнях у сфері ЦЗ, забезпечить ОМС можливість самостійно, без зайвих адміністративних перепон швидко та ефективно вирішувати нагальні питання місцевого значення у вказаній сфері, бути підконтрольними і підзвітними територіальним громадам.

Децентралізація влади в Україні та надання більш широких повноважень і ресурсів місцевим органам влади значно підвищить якість реалізації державної політики у сфері ЦЗ, запобігання та ліквідації наслідків НС, функціонування аварійно-рятувальних служб на місцевому рівні, а також дозволить створити реальні механізми управління місцевим ланками Єдиної системи цивільного захисту України щодо забезпечення надійного захисту населення і територій від наслідків НС.

#### **Список використаних джерел**

1. Аналітичний огляд стану техногенної та природної безпеки в Україні за 2015 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dsns.gov.ua>.
2. Чисельність наявного населення України на 1 січня 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://database.ukrcensus.gov.ua/Pxweb2007/ukr/publ\\_new1/2016/zb\\_nas\\_15.pdf](http://database.ukrcensus.gov.ua/Pxweb2007/ukr/publ_new1/2016/zb_nas_15.pdf).
3. Приходько Р. В. Організаційно-правовий механізм регулювання сфери захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій /

Р. В. Приходько // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр». – 2011. – Вип. 3 (34). – С. 279–285.

4. Європейська хартія місцевого самоврядування (укр./рос) Страсбург, 15.10.1985 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua>.

5. Геопортал адміністративно-територіального устрою України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://atu.minregion.gov.ua/>.

6. Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://civil-rada.in.ua>.

7. Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 р. № 54031 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.

8. Труш О. О. Системи підтримки прийняття рішень органами державного управління в умовах надзвичайних ситуацій (інцидентів) / О. О. Труш, А. О. Кошкін // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр». – 2013. – Вип. 4 (43). – С. 256–262.

9. Інформаційні матеріали щодо функціонування Державної служби України з надзвичайних ситуацій [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dsns.gov.ua>.

### References

1. "Analytical review of and natural security in Ukraine for 2015." *Emergency Service of Ukraine*. N.p., 2017. Web. 30 Mar. 2017. <<http://www.dsns.gov.ua>>.

2. "The population of Ukraine on January 1, 2016." *State Statistics Service of Ukraine*. N.p., 2016. Web. 30 Mar. 2017. <[http://database.ukrcensus.gov.ua/Pxweb2007/ukr/publ\\_new1/2016/zb\\_nas\\_15.pdf](http://database.ukrcensus.gov.ua/Pxweb2007/ukr/publ_new1/2016/zb_nas_15.pdf)>.

3. Prikhodko, R.V. "Organizational and legal mechanism for regulating areas of population and territories from emergency [Organizacijno-pravovyj mehanizm reguluvannja sfery zahystu naselennja i terytorij vid naslidkiv nadzvychajnyh sytuacij]." *Teorija ta praktika dergavnogo upravlinnja* 3(34) (2011): 279-285. Print.

4. Ukraine. Verkhovna Rada of Ukraine. *European Charter of Local Self-Government*. N.p., 28 June 1996. Web. 23 Feb. 2017. <<http://zakon4.rada.gov.ua>>.

5. "Geoportal administrative-territorial system of Ukraine." *Ministry of regional development, construction and housing and communal services of Ukraine*. N.p., 2017. Web. 30 Mar. 2017. <<http://atu.minregion.gov.ua/en/home>>.

6. "The concept of local government reform and territorial organization of power in Ukraine." *The Coordination council for development of civil society attached to the Office of the President of Ukraine*. N.p., 2017. Web. 30 Mar. 2017. <<http://civil-rada.in.ua>>.

7. Ukraine. Verkhovna Rada of Ukraine. *Code of civil protection of Ukraine*. N.p., 02 Oct. 2012. Web. 13 March 2017. <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>>.

8. Trush, O.O and Koshkin, A.O. "Support Systems of decision-making by public administration in emergency situations (incidents) [Systemy pidtrymki pryjnattja rishen` organamy dergavnogo upravlinnja v umovah nadzvychajnyh sytuacij]." *Teorija ta praktika dergavnogo upravlinnja* 4(43) (2013): 256–262. Print.

9. "The information materials on the functioning of State Emergency Service of Ukraine." *Emergency Service of Ukraine*. N.p., 2017. Web. 30 Mar. 2017. <<http://www.dsns.gov.ua>>.

*Приходько Р. В., к.держ.упр., доц., НУЦЗУ, м. Харків,  
Яценко О. А., к.е.н., доц., НУЦЗУ, м. Харків*

*Prikhodko R., PhD in Public Administration, Associate Professor, Deputy Head of the Department of Management and Organization of Civil Protection, National University of Civil Protection of Ukraine, Khar'kiv,  
Yaschenko O., Phd in Economics, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Management and Organization of Civil Protection, National University of Civil Protection of Ukraine, Khar'kiv*

## **ОСНОВНІ НАПРЯМКИ І ЗАСОБИ ОПТИМІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ**

### **BASIC MEANS AND DIRECTIONS OF OPTIMIZATION OF STATE MANAGEMENT IN THE SPHERE OF CIVIL DEFENSE**

*Стаття присвячена розкриттю основних напрямків і засобів оптимізації державного управління у сфері цивільного захисту в Україні.*

**Ключові слова:** *державне управління, механізм державного управління, організаційно-правові засади державного управління сферою цивільного захисту, надзвичайна ситуація.*

*The authors elucidate the basic means and directions of optimization of state management in the sphere of civil defense in Ukraine.*

**Keywords:** *public administration, mechanism of governance, organizational and legal principles of state management in the sphere of civil defense, emergency.*

**Постановка проблеми.** Сьогоднішній світ, будучи дуже динамічним, сприяє стрімким змінам суспільно-політичного буття на планеті та у кожній окремій країні. Україна, будучи частиною світового співтовариства в цьому процесі не є виключенням. Постійно виникають нові загрози безпеки держави і населення. Ці загрози негативно впливають як на цілу країну, так і на її окремі регіони.

Забезпечення адекватного захисту населення і територій у разі загрози та виникнення надзвичайних ситуацій, гарантованого рівня безпеки особистості, суспільства і держави є одним із найважливіших завдань державної політики у сфері цивільного захисту. Вирішення цієї проблеми неможливе без урахування основних напрямків і засобів оптимізації державного управління у сфері цивільного захисту в Україні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Окремі питання державного управління цивільним захистом (ЦЗ), а також здійснення міжнародного

співробітництва у сфері запобігання і ліквідації надзвичайних ситуацій вивчали А. Басов, В. Комарницький, Т. Циганкова, В. Сапон, А. Берлач, В. Горбулін, В. Гошовська, І. Грицяк, Ю. Глуховенко, В. Доманський, Л. Жукова, О. Могильниченко, В. Назаренко, М. Стеблюк, А. Терент'єва, О. Труш, Г. Федулов, В. Федоренко, В. Шоботов, І. Шпільовий та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. У своїх наукових працях дослідники розглядають загальні аспекти теорії забезпечення національної безпеки, попередження та ліквідації надзвичайних ситуацій, проблеми державного управління в окресленій царині. Але питання використання основних напрямків і засобів оптимізації державного управління у сфері цивільного захисту в Україні потребують перманентного наукового супроводу.

**Постановка завдання.** Метою даної статті є аналіз та узагальнення основних напрямків і засобів оптимізації державного управління у сфері цивільного захисту які потребують перманентного наукового супроводу основних напрямків і засобів оптимізації державного управління у сфері цивільного захисту в Україні., запобігання і ліквідації надзвичайних ситуацій на регіональному рівні.

**Виклад основного матеріалу.** На регіональному рівні фактори, які тягнуть за собою виникнення НС, певним чином мають диференційований характер, у залежності від конкретного регіону. Так, якщо для західних регіонів України характерна перевага НС природного характеру, то для сходу – техногенного. Це обумовлено, у першому випадку, складними природно-геологічними особливостями даного регіону, у другому випадку – високою насиченістю виробничими об'єктами підвищеної небезпеки.

Задля виявлення напрямків оптимізації державного управління у сфері ЦЗ звернемося до концептуалізації поняття «оптимізація». У масовій свідомості з цим терміном асоціюється насамперед покращення якихось умов або функціонування чого-небудь. І, дійсно, у більшості словників поняття „оптимізація (лат. *optimus* – найкращий) – 1) процес вибору найкращого варіанта з можливих; 2) процес приведення системи до найкращого (оптимального стану)” [1, с. 501].

Ситуація в області факторів, що провокують виникнення НС, змінюється стрімко і далеко не завжди в сторону мінімізації ризиків виникнення НС. У зв'язку з цим необхідно постійно коректувати методи забезпечення безпеки. Найбільш ефективним підходом у вирішенні даної проблеми є всебічні наукові дослідження, з метою вироблення практичних рекомендацій в галузі попередження НС, ліквідації наслідків НС і допомоги потерпілим від НС.

Ключовими завданнями наукової діяльності у сфері ЦЗ у 2016 р. стали наступні завдання: удосконалення Єдиної державної системи запобігання і реагування на НС техногенного та природного характеру; наукове забезпечення реалізації завдань та заходів Державної цільової соціальної

програми розвитку ЦЗ; наукове, методологічне забезпечення питань аналізу та оцінки ризиків виникнення НС; розвиток наукової бази для проведення досліджень та випробувань у сфері ЦЗ, створення нормативної і експериментальної бази в галузі пожежної та техногенної безпеки відповідно до вимог міжнародних та європейських стандартів і систем оцінки відповідності продукції вимогам безпеки.

Крім того, наукове забезпечення заходів ЦЗ у 2016 р. зосереджувалося в межах наступних основних напрямків:

- розроблення засад розвитку системи ЦЗ України; наукове забезпечення заходів захисту населення і територій від НС, запобігання та організації реагування у разі їх виникнення;

- наукове обґрунтування шляхів покращення системи забезпечення пожежної безпеки в Україні;

- наукове обґрунтування заходів щодо подолання наслідків Чорнобильської катастрофи;

- фундаментальні та прикладні дослідження у галузі гідрометеорології і моніторингу стану природного середовища, наукове та науково-методичне забезпечення діяльності державної гідрометеорологічної служби;

- збереження культурної спадщини регіонів, постраждалих від техногенних катастроф.

У цілому, стосовно регіонального рівня, науковий супровід захисту населення від НС зосереджується навколо наступних напрямів науково-організаційної діяльності :

- теоретико-методичний напрям – передбачає отримання нової інформації та знань з питань розуміння суті (основи) природно-техногенних явищ та процесів, з урахуванням особливостей регіону, закономірностей розвитку небезпек та загроз, управління ризиками виникнення НС, розробки системи превентивних заходів стосовно попередження НС;

- практичний напрям – включає до свого складу оцінку ступеню захисту конкретного регіону чи об'єкта від НС, моніторинг та прогнозування виникнення НС природного і техногенного характеру та їхніх наслідків, їх розвитку та впливу на населення і територію, удосконалення системи інформаційного забезпечення управління ризиками виникнення НС, систем зв'язку й оповіщення при НС, розвиток системи заходів стосовно підготовки населення у випадку виникнення НС;

- управлінський напрям – передбачає розробку та впровадження елементів законодавчого, нормативно-правового та економічного регулювання на регіональному, місцевому та об'єктовому рівнях.

На сьогоднішній день на передньому плані з'являється проблема попередження НС. Одним з найважливіших факторів, що дозволяють уникнути виникнення НС є підготовка населення і фахівців до дій щодо запобігання та реагування на НС. Ця система існує вже досить давно. Однак, сьогодні вона вимагає модернізації та відновлення для того, щоб вийти на

якісно новий, адаптований до потреб сучасного суспільства, рівень. Цього можна досягти завдяки наступним заходам:

- упровадження в практичну діяльність Порядку здійснення підготовки населення до дій у НС та створення в державі єдиного системного підходу з інформування та навчання населення в сфері ЦЗ;

- визначення мережі територіальних курсів (учбово-методичних центрів) ДСНС України;

- консолідацію зусиль місцевих органів виконавчої влади, ОМС, громадських організацій у напрямку реалізації шляхів удосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації керівних кадрів і фахівців у сфері ЦЗ, збільшення охоплення та підвищення ефективності навчання населення способами захисту від НС природного та техногенного характеру;

- налагодження обов'язкового проходження навчання як необхідної умови атестації всіх керівників і фахівців, на яких поширюється дія законів у сфері ЦЗ, переміщення їх по службі, присвоєння кваліфікаційних категорій, звань тощо.

Своєчасне впровадження цих заходів буде сприяти зменшенню ризику виникнення НС, насамперед, на регіональному рівні, а в разі виникнення дозволити мінімізувати їх наслідки для населення і території, а також значно зменшить економічні негативні наслідки від виникнення НС.

Не менш важливим етапом попередження виникнення НС і мінімізації їх наслідків є створення реєстру потенційних-небезпечних об'єктів регіонального і місцевого рівня. Уже зараз проведена робота по створенню такого реєстру на загальнодержавному рівні. Однак, створення подібної бази на регіональному рівні має так само дуже велике значення. Ті об'єкти, що не були включені до загальнодержавного реєстру через свою невелику потенційну небезпеку для всієї держави, можуть нести в собі підвищений ризик виникнення НС регіонального і місцевого рівня. Це, насамперед, стосується невеликих гідротехнічних споруджень, сховищ отрутохімкатів, невеликих підприємств і т.д. А надалі, необхідно створити загальний реєстр потенційних-небезпечних ділянок на кожному конкретному виробництві, що дозволить здійснювати постійний централізований моніторинг у всьому регіоні і прогнозувати з достатньою точністю ризик виникнення НС.

Важливим аспектом є точна й оперативна обробка даних, отриманих шляхом моніторингу. Для цих цілей необхідне створення регіональних (на рівні області) науково-дослідних лабораторій. У їхні функціональні обов'язки входить збір і обробка даних, отриманих у результаті вивчення природної і техногенної обстановки в даному регіоні. На підставі обробки цих даних, з використанням новітніх методів аналізу, можливе одержання розгорнутої картини положення справ у сфері можливості виникнення НС, що дозволить більш точно прогнозувати виникнення НС.

Це, у свою чергу, дасть можливість керування ризиками виникнення



НС, що зведе їх до мінімально можливих значень. Також, ці підрозділи будуть займатися розробкою методичних і практичних рекомендацій, по діях аварійно-рятувальних служб, у випадку аварії на найбільш небезпечних, з погляду виникнення НС об'єктах. Розробка і застосування подібних рекомендацій, дозволить скоротити час ліквідації наслідків НС і з максимальною ефективністю використовувати наявні сили і засоби. В остаточному підсумку, діяльність подібних науково-дослідних лабораторій дозволить підняти на більш високий рівень прогнозування виникнення НС для кожного даного регіону, більш ефективно використовувати наявні можливості для ліквідації наслідків НС, створити оптимальні матеріальні резерви, мінімізувати економічні втрати від НС. В остаточному підсумку, насамперед, це приведе до зниження потерпілих і мінімізації жертв НС.

В даний час, у зв'язку з розвитком інформаційних технологій, усе більшого значення набуває такий аспект забезпечення безпеки, як інформаційний. Важко переоцінити важливість оперативної передачі інформації, тим більше в сфері ліквідації наслідків НС і допомоги населення, що постраждало в результаті НС. Світовий досвід говорить про те, що швидка і точна передача інформації дозволяє врятувати життя і зберегти здоров'я більшості потерпілих у результаті НС, зменшити руйнівні екологічні й економічні наслідки НС, значно полегшити роботу аварійно-рятувальних підрозділів. В аспекті розглянутої в даному випадку проблематики, на регіональному рівні, було б доцільно створити єдиний регіональний інформаційний центр (на рівні області), у функції якого входило б оперативне інформаційне забезпечення аварійно-рятувальних підрозділів. Цей центр повинний бути зв'язаний з регіональною науково-дослідною лабораторією в єдину інформаційну систему, що дозволить оперативно одержувати необхідні рекомендації практичного характеру, по найбільш ефективній ліквідації наслідків НС. Ця інформація повинна в найкоротший термін бути передана на місце, аварійно-рятувальній бригаді. Для цього ці підрозділи необхідно оснастити мобільними інформаційними комплексами, що включають у себе надійні засоби зв'язку і комп'ютерну техніку.

Пріоритетними на майбутнє вважаються наступні заходи: забезпечення сталого функціонування відомчої цифрової та аналогової телекомунікаційних мереж з метою управління територіальними підрозділами у повсякденній діяльності та під час ліквідації НС; продовження модернізації вузлів зв'язку органів управління ДСНС України та сил ЦЗ, обладнання робочих місць служб ДСНС України необхідними сучасними телекомунікаційними та інформаційно-програмними засобами; дослідна експлуатація та доведення до робочого стану дослідного зразка загальнодержавної автоматизованої системи централізованого оповіщення (Сигнал-ум); введення в дослідну експлуатацію відомчої системи IP-телефонії; впровадження заходів технічного захисту інформації (ТЗІ) у системі ДСНС України власними регіональними лабораторіями спеціальних

досліджень (з ТЗІ) з метою зменшення витрат на проведення цих заходів у ДСНС України [2]. Разом із тим, основною проблемою розвитку системи інформаційного забезпечення у 2016 р., як і у попередні роки, було недостатнє фінансування.

Відповідно, неможливо домогтися ефективного поліпшення положення в сфері забезпечення безпеки населення і територій силами тільки державних структур. Широка участь у рішенні цієї проблеми повинні приймати громадські організації і добровільні формування. Результати спільної роботи з державними структурами в справі ліквідації наслідків НС і допомоги населенню, що постраждало від НС довели необхідність і ефективність поглиблення співробітництва і залучення усе більшої кількості недержавних структур для дій в умовах НС. Для цього органи влади, у тому числі і регіональної, повинні розробити ряд заходів для заохочення і допомоги цим організаціям, забезпеченню їх необхідним устаткуванням, організувати навчання і перепідготовку особового складу.

Задля своєчасного реагування на проблемні, критичні матеріали, планування подальшої роботи з урахуванням думки громадськості, ДСНС України має здійснювати ретельний щоденний моніторинг та аналіз інформаційних матеріалів, що виходять на каналах телебачення, радіо, в газетах та інтернет-виданнях, у тому числі таких, які стосуються центральних і місцевих органів виконавчої влади у сфері запобігання травмуванню та загибелі людей під час НС, організації ЦЗ населення, виконання програм діяльності КМУ.

Виділимо основні напрямки розвитку та удосконалення системи інформаційного забезпечення [2]:

- організація інформаційно-комунікаційного супроводження реалізації соціально-економічних реформ, що входять у сферу компетенції ДСНС України;

- навчання громадян із основних питань ЦЗ через ЗМІ, реалізація єдиної інформаційної політики, що спрямована на інформування населення про діяльність ДСНС України, зменшення кількості НС тощо;

- привернення уваги суспільства, центральних та місцевих органів виконавчої влади, ОМС, громадських об'єднань, керівників підприємств, організацій, установ усіх форм власності до проблеми забезпечення безпеки життєдіяльності громадян;

- запровадження нових форм та методів роботи у галузі взаємодії зі ЗМІ та зв'язків з громадськістю, що спрямовані на зменшення кількості випадків травмувань та загибелі людей внаслідок конкретних видів НС;

- формування позитивного іміджу ДСНС України та популяризація професії рятувальника;

- виховання молоді на прикладах героїчних вчинків наших співгромадян.

Як зазначає Л. Жукова, жодна сфера людської діяльності, зокрема,

державне управління у сфері ЦЗ, що є механізмом забезпечення безпеки життєдіяльності людини, не може ефективно функціонувати без наукового підґрунтя [3]. Разом з тим, успішний розвиток науки неможливо уявити собі без створення науково обґрунтованої термінологічної системи. Відповідно, одним із напрямів удосконалення державного управління у сфері ЦЗ стає створення науково обґрунтованої термінологічної системи.

Слід також зазначити, що ефективність державного управління у сфері ЦЗ неможлива без ефективного управління ризиками. Розглядаючи ЦЗ як систему забезпечення безпеки життєдіяльності населення, можна запропонувати наступну концептуальну модель побудови ефективної системи державного управління у сфері ЦЗ: а) узгодження термінологічної системи безпеки життєдіяльності; б) визначення системи ризиків, розробка концепції управління ризиками; в) створення оптимальної функціональної структури системи забезпечення безпеки життєдіяльності; г) побудова організаційної структури системи ЦЗ [3].

Базовим підґрунтям концепції управління ризиками є концепція безпеки при техногенних, природних, соціологічних і екологічних небезпеках. Тобто, поняття небезпеки, безпеки і ризику є основними фундаментальними поняттями цієї концепції. Безпеку в окресленому контексті можна експлікувати як стан захищеності об'єктів і систем в умовах прийняттого ризику.

Звернемось до визначення ключових принципів і механізмів управління безпекою при впливі антропогенних і природних, соціально-політичних (криміногенних, воєнних, політичних) небезпек, за яких досягалося б оптимальне зростання рівню життя. Насамперед, визначимо критерії безпеки і прийнятності ризику.

Окремим, але надзвичайно вагомим аспектом соціально-економічного розвитку регіону виступає фактор безпечного розвитку. Проблематика безпеки відіграє основні ролі найчастіше внаслідок виникнення якоїсь НС, яка спричинила загибель значної кількості людей, або великий матеріальний чи екологічний збиток. Відповідно, в межах визначення стратегії і напрямів соціально-економічного розвитку питання про критерії безпеки приходить у виділяти у самостійну проблему, навіть, якщо гострота цієї проблеми в певному регіоні не дуже велика.

На думку Г. Ситника, безпека – це існування в умовах прийняттого ризику [4]. У контексті цієї точки зору постає можливість кількісно оцінити рівень безпеки та розробляти методи управління безпекою, встановлюючи тим чи іншим способом рівень прийнятності ризику в даному регіоні та виробляючи заходи щодо його забезпечення.

Слід зазначити, що під прийнятним ризиком мається на увазі “ризик, з яким суспільство в цілому готове миритися заради отримання певних благ у результаті своєї діяльності” [5, с. 293].

Поняття ризику та безпеки є тісно пов'язаними і критерії безпеки

можуть в цьому контексті визначатися як відповідні прийнятні ризики: економічні, екологічні, соціально-психологічні. У цілому, вся ця сукупність прийнятних ризиків повинна забезпечити прийнятність індивідуального ризику для людини в результаті різних антропогенних впливів безпосередньо на людину або через вплив на природне середовище.

Пріоритетним напрямком науково-технічних розробок і державної політики є проблема забезпечення безпеки населення і територій при НС. Важливими компонентами цієї проблеми є питання забезпечення безпеки на територіальному рівні, причому, дослідження територіальних аспектів передбачають аналіз особливості структури джерел небезпеки, оцінку ризиків НС, розробку методів і засобів ліквідації наслідків НС. Для рішення цих завдань на територіальному рівні постає необхідність створення геоінформаційної системи “Безпека регіону”.

У політиці у сфері управління безпекою варто передбачати діяльність у контексті чотирьох основних напрямків: розробка системи визначених цілей політики, критеріїв і показників, які визначають ці цілі; розробка, удосконалення і впровадження методів управління стосовно досягнення проголошених цілей, критеріїв і норм; розробка системи законодавчих актів і державно-територіального управління безпекою населення і довкілля; розробка політики в Україні з поетапного вирішення проблем при трансрегіональних, трансграничних, переносах небезпек і глобальному впливі на природу і населення землі.

Всі означені напрямки тісно переплетені між собою, відповідно, втілення в життя нової політики представляється можливим тільки за умови повної їх узгодженості та реалізації.

До основних принципів забезпечення безпеки населення і навколишнього середовища слід віднести наступні:

– пріоритет створення сприятливого для життя індивіда і суспільства в цілому довкілля у ході соціального розвитку;

– перехід від концепції “абсолютної безпеки” до концепції “прийняттого рівня безпеки” із чітким врахуванням перегляду тези “захищена людина – захищена природа”;

– максимально можливий розвиток і використання як в загальнодержавній, так і в регіональній діяльності з управління методів комплексного аналізу ризику антропогенних і природних небезпек;

– реалізація в регіонах (та на загальнодержавному рівні) такої політики з управління безпекою, яка відповідає їхньому соціально-економічному стану і рівню небезпек;

– встановлення норм природокористування, які забезпечуватимуть задоволення потреб не лише нинішнього, але й майбутніх поколінь;

– розподіл відповідальності з забезпечення безпеки між центральною і регіональною владою з переносом центру ваги на управління безпекою безпосередньо в регіони; ієрархічно обґрунтована (держава, область і т. ін.)

підтримка заходів стосовно ліквідації загрози життю людини і оздоровленню середовища проживання;

- встановлення і реалізація принципу відповідальності за міжрегіональні та міждержавні переноси небезпек;

- дотримання принципів і механізмів управління глобальними небезпеками, що прийняті центральною владою;

- забезпечення правовими і економічними засобами діяльності з управління безпекою, чітке узгодження їх з громадським правом [3].

Задля забезпечення ефективного управління безпекою види небезпечного впливу підрозділяються на чотири категорії :

- екологічний вплив: людська діяльність, а також стихійні природні лиха і катастрофи, в результаті яких змінюється довкілля і внаслідок цього умови існування людини і суспільства;

- техногенний вплив: діяльність техногенних об'єктів, що безпосередньо призводить до зміни стану людини і довкілля;

- природний вплив: природні процеси, що безпосередньо призводять до змін стану людини і довкілля;

- соціальний вплив: соціальні процеси, що призводять до змін стану індивіда і суспільства в цілому.

Введення саме таких визначень є адекватним розподілу наукової, законодавчої та управлінської діяльності, яка склалася у світовій і вітчизняній практиці.

Звернемось до аналізу стратегій управління ризиками, які є фундаментальною науковою проблемою. Найбільш важливими проблемами управління ризиками є [6, с. 129]: стратегічний прогноз розвитку України; актуалізація, оцінка і ранжирування ризиків; соціально-психологічний аналіз українського суспільства з точки зору управління ризиками; оцінка впливу глобалізації на ризики в Україні; розробка високих життєзберігаючих технологій; прогнозування постіндустріальних ризиків; розробка теорії управління ризиками; системний синтез і виробка концепції, доктрини і стратегії управління ризиками в Україні.

На думку Г. Райта, потреби безпеки – це “бажання впевненості, захисту і стабільності у повсякденному житті” [7, с. 13]. Зокрема, з нашої точки зору система ЦЗ покликана забезпечити потреби безпеки.

Задля ефективного виконання цього завдання необхідною умовою виступає класифікація функцій державного управління. Автор пропонує таку модель класифікації державно-управлінських функцій:

- мета-функції (основні), що виникають на пряме замовлення суспільства): оборона; боротьба із злочинністю; правосуддя; дипломатія; ЦЗ та ін.;

- мета-забезпечувальні (командні) функції, що пов'язані зі здійсненням політики управління: дослідження, прогнози і програми; організація служб (проблеми: загальної організації; організації окремих процедур; організації діяльності); контроль: технічний; адміністративний;

зв'язки з громадськістю.

– допоміжні (“горизонтальні”), що виникають із внутрішніх потреб системи: управління персоналом; придбання майна та обладнання; бюджет і бухгалтерський облік; юридичні та пов'язані з судовими позовами; документування.

Звернемось також до аналізу класифікації суто управлінських функцій, які є характерними для всіх видів управління (функції загальноуправлінського характеру) [3]: 1) планування: ухвала стосовно того, які цілі варто переслідувати протягом майбутнього періоду часу і що слід зробити для досягнення цих цілей; 2) організація: класифікація видів діяльності, доручення дій та надання повноважень для виконання цих дій; 3) комплектація кадрами: визначення необхідних людських ресурсів, зокрема, набір на роботу, відбір, підготовка та розвиток людських ресурсів; 4) мотивація: скерування чи спрямування людської поведінки до певної мети; 5) контроль: оцінювання показників і мети, визначення причин відхилень і в разі потреби прийняття заходів для виправлення стану.

З метою створення ефективної системи державного управління необхідною умовою стає оптимальний розподіл вищезазначених державноуправлінських функцій за напрямками діяльності взагалі, за владними рівнями зокрема (оптимальне здійснення централізації та децентралізації), а також оптимальний розподіл функціональних повноважень у середині центрального апарату виконавчої влади.

У наш час у галузі державного управління зростає роль особистості, її відповідальності. Втім, враховуючи великі обсяги інформації, неможливість володіння однією людиною всіма напрямками діяльності навіть в одній зі сфер державного управління, виникає необхідність створення допоміжних експертних консультативно-дорадчих органів (комісій, рад тощо) на всіх владних рівнях.

Отже, першочерговою задачею ДСНС України, як головного органу у системі центральних органів виконавчої влади з питань забезпечення реалізації державної політики у сфері ЦЗ, виступає забезпечення таких напрямів діяльності: швидке реагування на непередбачені обставини (проблеми); урахування нової інформації; своєчасна зміна курсу (функцій і організаційної структури) у середині Міністерства, тобто, гнучкість організації; розробка пропозицій для своєчасного корегування державної політики у сфері ЦЗ; розробка стратегічного і ситуативного планування; виявлення протиріч і прогалин в існуючому законодавстві та розробка пропозицій стосовно їхнього усунення.

В означеному контексті нагальною стає потреба створення при ДСНС України Консультативно-експертного центру (КЕЦ) з проблемних питань у сфері ЦЗ з підпорядкуванням його на сьогоднішньому етапі реформування безпосередньо Міністрові України з питань НС. У структурі Центру варто передбачити посади системного аналітика і штат експертів з відповідних

напрямоків. Центр має розуміти проблемні питання (ризик для забезпечення БЖД), аналізувати та оцінювати виявлені ризики, розробляти відповідні заходи для їх попередження (ситуативне і стратегічне планування), готувати проекти рішень Міністра (прийняття рішення) для своєчасної зміни курсу Міністерства і корегування державної політики у сфері ЦЗ.

Основою структурної політики повинні бути принципи спадковості цілей, структурної зміни, перебудови для перспективного і середньострокового періодів і необхідності порівняння і поєднання цих цілей з реальними соціальними та матеріальними обмеженнями. У завданнях структурної політики можуть входити: підтримання ефективних і оптимальних елементів структури при послідовній реорганізації дублюючих елементів організаційної структури; сприяння розвитку інфраструктури управління, необхідної для реалізації структурних змін; забезпечення ефективнішого і економнішого використання ресурсів; збереження найцінніших управлінців; подолання структурних деформацій; підвищення безпеки тощо [8, с. 236].

Ключовими умовами структурних змін виступають: подолання інституціональних перетворень, що сприяють координації дій та зближенню стратегій наявних інститутів державної влади та управління; міжгалузеві зміни; підвищення соціальної стабільності в суспільстві та запобігання зростанню соціальної напруги; гармонійний розвиток державно-управлінських відносин [8, с. 237].

Різні форми державного управління, його найоптимальніші організаційні моделі приречені на невдачу, якщо не буде встановлене раціональне співвідношення між центральними та регіональними органами влади й ОМС. Державне управління має одночасно вирішувати диференційовані та інтеграційні проблеми. Адже ефективність децентралізації прийняття рішень безпосередньо залежить від диференціації інтересів. Причому, соціально-економічна диференціація високорозвиненого суспільства передбачає узгодження інтересів різних верств суспільства в результаті соціального обміну.

Оптимальне співвідношення централізації та децентралізації справляє значний вплив на соціально-політичну поведінку громадян у державі, створюючи тим самим передумови для виникнення та розвитку громадянського суспільства. Раціональне співвідношення централізації та децентралізації в державному управлінні в Україні виступатиме одним із основних чинників досягнення консенсусу в українському суспільстві, успішної реалізації демократичних реформ, входження України як рівноправного партнера до світового співтовариства.

Виконавча влада, маючи власну мету, відрізняється від інших видів влади. Такою метою, насамперед, є управління державою. У цьому контексті, головні цілі виконавчої влади: безпека громадян, суспільства, держави; створення умов для реалізації громадянами і організаціями їх прав та свобод

для вільного політичного, економічного, соціального, духовного життя людей; створення умов, що сприяють благополуччю громадян, суспільства, держави, розвитку економіки держави тощо. Разом з тим, однією з основних умов для здійснення цих завдань держави є її сталий розвиток [9].

Слід зазначити, що одним з механізмів, що забезпечують реальну взаємодію індивіда (або суспільства) і держави є інститут місцевого самоврядування. У цьому контексті В. Лапін зазначає [10, с. 9], що: “державна без інституту місцевого самоврядування нестійка, тривале придушення місцевого самоврядування приводить до криз державності; необхідною умовою стійкого розвитку держави є наявність місцевого самоврядування”. Тобто, право на самоврядування – одне з головних прав, якими повинен володіти громадянин для забезпечення стійкості державного утворення. Відповідно, наявність місцевого самоврядування є необхідною умовою стійкого розвитку держави. Втім, залишається відкритим питання про обсяг повноважень ОМС. На сьогодні не вироблені які-небудь універсальні критерії, які дозволили б здійснити кількісну оцінку “частки місцевого самоврядування” в державі.

Окремі перспективи в цьому відношенні, мабуть, пов'язані із застосуванням принципу субсидіарності, відповідно до якого права і інтереси індивіда мають пріоритет перед правами будь-якої громади, а права та інтереси раніше утвореної і близької до особи спільноти мають певний пріоритет перед правами і інтересами більш великої громади або спільноти вищого рівня. Отже, відповідно до принципу субсидіарності, місцеве співтовариство повинне мати пріоритет по відношенню до регіональних структур і держави. На цій підставі повинна встановлюватися компетенція рівнів управління. Ті питання, які найефективніше (на користь індивіда і місцевої громади) можуть бути вирішені на місцевому рівні, повинні бути віднесені до компетенції місцевої громади.

**Висновки.** Виходячи з вищевикладеного, можна зробити висновок, що в сучасних умовах необхідність застосування нових форм і методів управління в сфері забезпечення безпеки населення і територій набуває першочергове значення, насамперед, на регіональному рівні. Ця необхідність диктується збільшенням кількості загроз, зміною їх якісного складу, необхідністю забезпечити більш високий рівень безпеки населення і територій, мінімізувати негативні наслідки НС, насамперед, в економічному плані.

Застосування нових форм і методів забезпечення безпеки дозволить істотно підвищити рівень забезпечення безпеки, насамперед, на регіональному рівні. Зокрема, маються на увазі наступні форми і методи: науковий підхід до забезпечення безпеки; поліпшення й оптимізація системи підготовки населення і фахівців до дій при НС; створення регіональних баз даних потенційно-небезпечних об'єктів; удосконалення системи моніторингу й обробки даних про загрозу виникнення НС; застосування новітніх систем зв'язку й обробки інформації, у поєднанні зі



створенням нової системи оповіщення й інформування населення; більш широке залучення суспільних і громадянських організацій, добровільних формувань до ліквідації наслідків НС і профілактичній роботі; ефективно управління ризиками; оптимальний розподіл державно-управлінських функцій за напрямками діяльності. Витрати, необхідні для реалізації цього комплексу заходів, окупляться помітним зниженням числа НС.

### Список використаних джерел

1. Скопненко О. І. Сучасний словник іншомовних слів : Близько 20 тис. слів і словосполучень / [Уклали : О. І. Скопненко, Т. В. Цимбалюк]. – К. : Довіра, 2006. – 789 с. – (Словники України).
2. Інформаційне забезпечення з питань цивільного захисту [Електронний ресурс] // Національна доповідь про стан техногенної та природної безпеки в Україні у 2016 році. – Режим доступу: <http://www.mns.gov.ua/files/prognoz/report/2016/2016.pdf>.
3. Жукова Л. А. Державне управління у сфері цивільного захисту в Україні: функціонально-структурний аспект : дис. ... кандидата наук з держ. упр. : 25.00.02 / Лілія Анатоліївна Жукова. – К., 2007. – 212 с.
4. Ситник Г. П. Державне управління у сфері забезпечення національної безпеки України: теорія і практика : дис. ... доктора наук з держ. упр. : 25.00.01 / Григорій Петрович Ситник. – К., 2004. – 429 с.
5. Жукова Л. А. Концептуальні принципи державного управління регіональною безпекою / Л. А. Жукова // Зб. наук. пр. НАДУ ; [за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева]. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – Вип. 2. – С. 292–301.
6. Жукова Л. А. Основні стратегічні напрямки державного управління ризиками / Л. А. Жукова // Зб. наук. пр. УАДУ ; [за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева]. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – Вип. 2. – С. 120–129.
7. Райт Г. Державне управління / Г. Райт ; [пер. з англ. В. Івашка, О. Коваленка, С. Соколи]. – К. : Основи, 1994. – 191 с.
8. Державне управління в Україні: наукові, правові та організаційні засади : навч. посіб. / [за заг. ред. Н. Р. Нижник, В. М. Олуйка]. – Львів : Вид-во Нац. ун-ту "Львівська політехніка", 2002. – 352 с.
9. Сталий розвиток територіальної громади: управлінський аспект : моногр. / [Ю. О. Куц, В. В. Мамонова, О. К. Чаплигін та ін. ; за заг. ред. Ю. О. Куца, В. В. Мамонової]. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ „Магістр”, 2008. – 236 с.
10. Лапин В. А. Проблемы и перспективы становления и развития местного самоуправления в Российской Федерации / В. А. Лапин // Городское управление. – 1998. – № 5. – С. 2–11.

### References

1. Skopnenko, O.I. and Tsymbalyk, T.V. "The Modern Dictionary of Foreign Words." Skopnenko, O.I. and Tsymbalyk, T.V. ed. Kiev: Dovira, 2006. 789. Print.
2. "National report about consisting of technogenic and natural security of Ukraine in 2016 year." *Emergency Service of Ukraine*. N.p., 2017. Web. 30 Mar. 2017. <<http://www.dsns.gov.ua>>.
3. Zhukova, L. *Public Administration in the Sphere of Civil Protection of Population in Ukraine: Functional-structural Aspect*. Diss. National Academy of Public Ad-

ministration, Office of President of Ukraine, 2007. Kiev: NADU, 2007. Print.

4. Sytnik, G.P. *Public Administration in sphere of the provision of Ukraine's national security: theory and practice*. Diss. National Academy of Public Administration, Office of President of Ukraine, 2004. Kiev: NADU, 2004. Print.

5. Zhukova, L. "Conceptual principles of state administration of regional security [Konceptual`ni pryncypy dergavnogo upravlinnja regional`noyu bezpekoju]." *Visnik NADU 2* (2004): 292–301. Print.

6. Zhukova, L. "Main strategic directions of state administration of risks [Osnovni strategichni naprjamky dergavnogo upravlinnja ryzykamy]." *Visnik NADU 2* (2002): 120–129. Print.

7. Rait, G. *The state administration [Dergavnoge upravlinnja]*. Kiev: Osnovy, 1994. Print.

8. *The state administration: scientific, legal and organizational principles [Dergavnoge upravlinnja: naukovi, pravovi ta organizacijni zasady]*. Nignik, N.R. and Olujko, V.M. (ed.). Lviv: Nac.U. "Lvivs`ka politehnika", 2002. Print.

9. Kuts, Yu.O., Mamonova, V.V. and Chaplygin, O.K. *Stable development of territorial community: administrative aspect [Stalyj rozvytok terytorial`noj gromady: upravlins`kyj aspect]*. Kharkiv: Magistr, 2008. Print.

10. Lapin, V.A. "Problems and perspectives of the development local self-management in the Russia Federation [Problemy ta perspektyvy stanovlenija i razvitija mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federaciji]." *Gorodskoe upravlenie 5* (1998): 2–11. Print.

## ABSTRACTS

---

**Akhmedova O.**, PhD in Public Administration, Research Scientist of the Training Research and Production Centre,

National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

An extended abstract of the paper on the subject:

"STATE REGULATION OF THE YOUTH AND CHILDREN TOURISM DEVELOPMENT IN UKRAINE"

**Problem setting.** Youth and children tourism which is developing considerably not only as a means of recreation and health improvement but also as the tool of the harmonious development of a personality, his / her cultural level expansion, the wise use of leisure time is of great importance for any country. Children and youth involved in different tourism activities would gain social maturity, receive mental, intellectual and physical training, get prepared for the working life activities. It is obvious that in the conditions of the unannounced war the state has to pay more attention to the questions of the country's safety and security, although, the issues of the young people's rehabilitation and socializing, their patriotic education are being actualized at this period to the greatest degree.

**Recent research and publications analysis.** The theoretical and practical aspects of the youth and children tourism, the principles of tourism classification have been analyzed in the works of national and foreign scientists. However, despite the vital necessity of the youth and children tourism promotion, there is no deep and comprehensive research of the role of the state regulation in dealing with the problems and perspectives of its sustainable development.

**Paper main body.** The problems of state regulation in the field of tourism are investigated in the paper. The basic legislation in the study area and possible prospects of improving the mechanism of state regulation of children and youth tourism development are analyzed. The solutions in the sphere of children and youth tourism taking into account all possible aspects – social, economic, educational, recreational, informative and ecological is proposed.

**Conclusions of the research.** The problem solution lies in the complex implementation of the state policy in the field of children and youth rehabilitation, recreation and tourism possibilities formation by taking the measures aimed at: 1) ensuring the availability and quality of health and recreation; 2) creation of the safe and comfortable conditions for children and youth tourism; 3) organization of the tourism possibilities for those who have special requirements; 4) preservation and development of the network of children institutions of rehabilitation, recreation, camps, sport and tourism facilities; 5) provision of the high level of patriotic education and development including different types of youth and children tourism.

---

---

**Barylo O.**, PhD in Technical Sciences, Senior Research Worker, Senior Research Worker of the Research Department, Institute of Public Administration in the Sphere of Civil Protection, Kyiv,

**Poteriayko S.**, PhD in Military Science, Associate Professor,

Senior Research Worker of the Research Department,  
Institute of Public Administration in the Sphere of Civil Protection, Kyiv  
An extended abstract of the paper on the subject:  
"DEFINING THE RATIONAL METHOD OF INTERACTION IN EMERGENCIES"

**Problem setting.** The tasks to implement measures on emergency response and their consequences elimination are assigned on civil protection public administration authorities. At the moment the amount of tasks and their content that top managerial personnel have to deal with is growing and becoming more complex. Moreover it is appeared that the issues of interaction between task forces are not cared for properly which can cause the risk of their failure to implement. Stereotyped thinking, dogmatism in interpretation of the requirements of policy documents, incapacity to creativity, lack of determination and persistence can be observed among the managers.

**Recent research and publications analysis.** Problematic issues related to the functioning of public administration mechanisms in general, organizational mechanism in particular, are still of great scientific interest.

The following has been done on the subject: 1) the matter of interaction as well as structure and plan content of government's and task forces' interaction during liquidation of emergency situations have been investigated; 2) measures undertaken by central and local executive bodies of local administration during liquidation of emergency medical and sanitary consequences have been analyzed; 3) directions to improve the operation content and consistency of managerial personnel in emergencies have been proposed.

But scientific approaches to top managers' decision-making on rational methods of interaction in emergency aren't investigated properly.

**Paper objective.** to investigate scientific approaches to improve organizational administrative mechanism linked with managers' choice of rational methods of interaction in emergency based on preliminary research, government bodies' and civil protection forces' experience.

**Paper main body.** Approaches to determine the areas for improving the institutional mechanism of public administration related to the selection of rational methods of interaction were investigated.

A hierarchical comparative model of alternative methods of interaction and estimated task were developed.

Interdependence of interaction methods, activities and tasks performed by managers during emergencies was defined.

**Conclusions of the research.** It is proposed to use the situational interaction method that is a combination of making orders and getting reports methods with the simulation of the most important scenarios of possible emergency situation and determination of coordinated ways of units' activities in each event.

---

---

**Bondarenko A.**, PhD in Public Administration, Doctoral of Educational-scientific-production Center, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

An extended abstract of the paper on the subject of:  
"EVALUATION OF EFFECTIVENESS OF MECHANISMS OF STATE  
FINANCIAL CONTROL"

**Problem setting.** Nowadays, the problem of efficiency of the state financial control becomes extremely important. The control process should be well-timed, prompt, high-quality, effective. The forms and methods used by the supervisory authorities should have a versatile character that will contribute to getting the adequate, accurate, reliable information during the process of control implementation.

**Paper objective** is to analyse and evaluate the effectiveness of the mechanisms of state financial control.

**Paper main body.** The supervisory authority is not only for fixing the faults but also to provide the help for their resolution, this is the main objective of the control process. The less effort and money is spent on achieving a positive result, the greater the degree of control efficiency is. The concept of control efficiency is closely related to the performance criterion, which is an integral criterion of control efficiency, that reflects the positive impact of the control on the content of the activities of the authority or the person who are being checked, their quality, the ability of the controlling authorities to use their legal powers to ensure the timely and full implementation of the recommendations, instructions and proposals by the object under control.

**Conclusions of the research.** Thus, the differentiation between the objects of the state financial control during the calculation of its effect allows evaluating the role of certain types of control to increase the efficiency of public spending.

In addition, it is necessary to distinguish between static efficiency indicators of the state financial control and dynamic, which reflect more informatively the qualitative shifts in the organization of financial control (e.g. the dynamics of the number of control activities and number of objects covered by the control measures).

The indicators of the state financial control, which have been considered in the article, reflect its derived functions and can be classified as indirect. However, there should be an indicator of the direct effect of the financial control which reflects its main feature – the feedback. This index should have in its foundation the calculation of the amount of money returned to the budget by the results of control. The volume of the returned budget funds should be relevant to the expenses for the organization of the state financial control which are an integral part of the transaction costs of the state.

---

---

**Colenov O.**, PhD in Public Administration, Senior Lecturer of the Department of Fire and Rescue Training, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

An extended abstract of the paper on the subject:

"THE PROBLEMS OF THE IMPLEMENTATION OF STATE SOCIAL AND ENVIRONMENTAL POLICY OF UKRAINE"

**Problem setting.** The problem of the environmental protection and the guarantee of the high level of environmental safety is the factor, under the influence of which more and more countries form and implement the nationwide and territorial policy.

**Recent research and publications analysis.** Theoretical and methodological problems of the state environmental policy were studied by V. Andronov, O. Veklych, S. Dombrovska, S. Maystro, I. Drahan and others.

**Paper objective** is the critical analyzes of the problems of implementation of state social and environmental policy of Ukraine.

**Paper main body.** It has been determined that at the current stage of social devel-

opment, which is defined on the one hand, by the increase of the rates of scientific and technological progress, and on the other hand, by the aggravation of environmental issues and environmental contamination, the process of formation and implementation of effective state social and ecology-oriented policy, which must take the available natural resources potential of the regions into account, becomes especially significant. The main purpose of this policy is as follows: the increase of the quality of life of region's population at the expense of the improvement of environmental parameters of the environmental support system; the introduction of new high-end, resources-saving, environmentally-friendly technologies; the establishment of a stable, environmentally friendly industrial and business complex, etc.

**Conclusions of the research.** Therefore, under the general focus of the state strategy of transition to the fundamentals of sustainable development, the environmental management, the environmental conservation and vital activity security become especially urgent. It becomes even more important under the conditions of decentralization and the increase of the role of regional development. In this connection, there is the need in the development of the new state environmental policy at the different stages of administration, especially with the differentiation according to the regions of Ukraine.

---

---

**Dement M.**, PhD in Pedagogical Sciences, Lecturer of the Department of Logistics and Technical Support of Rescue Operations,  
National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

An extended abstract of a paper on the subject of:  
"ORGANIZATIONAL AND INSTITUTIONAL PROVISION OF STATE  
ADMINISTRATION OF DEVELOPMENT AND INTEGRATION  
OF EDUCATIONAL AND SCIENTIFIC ACTIVITY"

**Problem setting.** The development of science in a higher educational institution must fulfill the strategic task stipulating the application of the results of scientific studies in educational process and their integration into educational programmes, while the educational process must stipulate the transfer of 'relevant' knowledge to the students, ensure their prosperity in the future, as well as the increase of intellectual potential of the society, etc.. This indicates the importance and the topicality of the chosen research topic.

**Recent research and publications analysis.** Without disparaging the achievements of the scientists, it should be noted that under the present conditions, there is the need in focusing the proper attention to the issues of complex grounding of the ways of increase of efficiency of interaction and development of scientific and educational activity in Ukraine's higher educational institutions.

**Paper objective.** The paper objective is the analysis of the condition of organizational and institutional provision of the state administration of development of scientific and educational activity, as well as the determination of the directions of its integration and modernization.

**Paper main body.** It was determined that under any model of functioning of European universities (English, French, German, etc.), their common principle of the organization of educational and scientific activity is the support of national culture and own country's image in the international arena, the training of highly qualified specialists, as well as the ensuring of formation and implementation of the national idea. The state administration

is aimed at promoting the introduction of this principle and mutual integration of the directions of scientific and educational activity. It was defined that its domestic system is determined with the excessive overregulation and weak effectiveness, and requires the modernization in the context of democratization of the system of higher education and production of social capital involving investors. On the one hand, these intensions become more and more important in Ukraine; on the other hand, they directly concern the improvement of organizational and institutional provision of the state administration in this field.

**Conclusions of the research.** It was proved that in view of the volume and the level of potential reforms in Ukraine, the improvement of its organizational and institutional provision of the state administration of scientific and educational activity must be carried out based on the complex approach.

---

---

**Denisyuk O.**, Researcher of Educational-scientific-production Center,  
National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv  
An extended abstract of a paper on the subject of:  
"MECHANISMS OF ENSURING ECONOMIC SECURITY OF UKRAINE"

**Problem setting.** In addition to the many tasks undertaken within civil society and market economy, there are problems relating to the exclusive prerogative of the state. No one other than the state, they simply cannot solve. These problems include and state regulation of economic security of the country. The very necessity of existence of the state due to the presence of such problems. If they can be solved without its participation, and the state would become unnecessary. Higher duty of the state and its key function is to ensure the stability of society, its survival and development, discourage potential threats of safety of the country.

**Recent research and publications analysis.** A significant contribution to the study of theoretical issues and the development of certain aspects of the problems of state regulation of the economy from the standpoint of increasing its security work brought leading scholars and practitioners.

**Paper objective** is to consider mechanisms to ensure the economic security.

**Paper main body.** In the operation of a mixed economy where the state cannot prescriptive methods to direct the activities of all economic actors need to make some adjustments to ensure the optimum of its effect on the process of social reproduction (macroeconomic parameters, sectoral structure of production, prices and monetary and financial flows) to maintain economic security of the country. In order to adopt the state authorities informed decisions requires an organization monitoring indicators of state regulation of economic security that offers the first actual tracking, analysis and forecasting of the major groups of economic indicators (indicators).

**Conclusions of the research.** Long-term nature of state economic security strategy requires not only refer to it as the ultimate goal, but the selection stages to achieve them. This depth of the present crisis and a host of threats make it necessary to focus on the immediate emergency measures. Development strategy of state regulation of economic security, giving it normative in the process of political and economic decisions, including a mechanism of social process indicators that signal the emergence of threats, effective measures for their reflection - these are the main areas of the state as a guarantor of economic security of the country.

**Diegtiar A.**, Doctor of Sciences of Public Administration, Full Professor,  
Head of the Department of Management and Administration,  
Kharkiv State Academy of Culture, Kharkiv

An extended abstract of the paper on the subject:

"SPECIFICS APPLICATION OF TECHNOLOGY PUBLIC-PRIVATE PARTNER-  
SHIPS IN THE INNOVATIVE PROJECTS MANAGEMENT"

**Problem setting.** Development of partnership between the state and business in Ukraine encounters a number of obstacles, including the uncertainty and inconsistency of the strategic priorities of innovation and implementation mechanisms of state-private partnership, lack of concept of phased implementation and use of models of public-private partnership in the innovation sphere, inadequate legal framework, lack of coordination between bodies of state administration the lack of effective system of incentives for private business for its involvement in innovative projects and so on.

**Recent research and publications analysis.** Theoretical and methodological basis of governance of innovation development, are the subject of investigations K. Alekseyevoyi, A. Balashova, D. Hamana, H. Hruby, V. Husyeva, A. Dyehtyara, V. Izyums'koyi, S. Karakova, O. Kryukova, M. Krupky, O. Lapko, V. Petrushevs'koyi, O. Solovyova, T. Franchuk, A. Kuznyetsova, M. Latynina, O. Loshyns'koyi, T. Ledyan, Z. Mykytyuk, I. Pavlenko, I. Fedulovoyi, et. al. Problems of interaction state and business were analyzed in the writings of scholars such as T. Barnekov, V. Varnavs'kyi, T. Yefymenko, YA. Kuz'minov, M. Meyer, D. Rich, M. Roll', L. Fabius, A. Ferbeke, O. Amosha and others.

**Paper objective.** However, analysis of current socio-economic problems proving the need for more detailed justification of features of the use of public-private partnership in the management of innovation projects.

**Paper main body.** One of the main causes of actualization of government participation in innovation activities is the need to ensure a high level of competitiveness of innovative companies and products in foreign markets. In addition, the innovation process requires not only the establishment of General institutional conditions and support community projects that have a relatively low commercial efficiency and a high level of risk. Public-private partnerships in innovative projects aimed at maximizing the efficient use of resources in the public and private sector to implement innovative projects by aligning the interests of the state and business and coordination of their joint efforts in bringing the results of scientific research and development to innovation.

In the practice of Western countries the use of PPP has expanded considerably and has become a kind of alternative to the privatization of important objects in the sectors electricity, transport, utilities, health, education and national security. Germany and Austria have used PPP as a mechanism aimed at reducing state intervention, particularly in managerial decision making, in sectors that are traditionally state-owned in energy, heavy industry, mining, banking. The PPP model in the field of traditional state responsibility has been implemented in many EU countries.

An indication of Relations of PPP in the innovation field have common interests public and private partners who are not colliding and unidirectional. This affects the nature of the contracts of public-private partnerships, which are legal nature tend to cooperation (partnership). Partners are joint costs, risks and responsibilities and take joint participation in the affairs and the distribution of profits within the partnership, acting with a common purpose.



Innovative structure will, in particular, scientific and technological parks, technopolis cluster or other organization that is a business association without legal entity. Contractual and institutional framework is the legal form of partnerships or organizational and institutional basis for partnership

**Conclusions of the research.** In public-private partnership in the innovation sphere we suggest mutually understood organizational and legal, socio-economic and administrative relations between the state authorities (national, regional and municipal levels) and the private business on the basis of delegation of the state partner for temporary use key powers of ownership (right of control over the use of assets, the right management, the right to extract income), risk sharing for the most effective management and measures of responsibility between partners, legal harmonization of interests of partners to implement large-scale (local) socially significant innovation-oriented long-term investment projects and programs in a wide range of industries, politics, education, science and culture. Thus, public-private partnership enshrined in the Treaty of long-term cooperation allows to concentrate in a single entity with the necessary resources and to minimize risks through optimal allocation between the partners. The subject of further research of the problem may be that the mechanism minimize the risks and optimize the allocation of responsibilities between government and business in the management of large innovation projects. This agreement may provide for a special hybrid structures, institutions (agency or entity) partnership with the parties.

---

---

**Diegtiar O.**, Doctor in Public Administration, Associate Professor of the  
Department of Management and Administration,  
National University of Urban Economy in Kharkiv after O.M. Beketov, Kharkiv,  
**Nepomnyashchyy O.**, Doctor in Public Administration, Full Professor of the  
Department of Public Administration,  
Interregional Academy of Personnel Management, Kyiv  
An extended abstract of a paper on the subject of:  
"THE DIRECTIONS OF IMPROVEMENT OF FUNDS MANAGEMENT OF  
SOCIAL RISK"

**Problem setting.** The processes of state construction and management occurs in conditions of intensive socio-economic transformation. The situation uskladnenie a large number of extraordinary situations of political, ecological, technogenic and other characters. Any change entails a variety of consequences associated with risks. Thus, in the modern Ukrainian society is undergoing structural and functional changes, increasing the number of social risks. The instability and uncertainty of the society, as well as the acceleration of social changes led to social tensions and the propensity of people to social risks. This contributes to the growth of interest in the study of social risks.

**Recent research and publications analysis.** Issues of risk management, as well as issues of systematization, structuring and methodology of analysis of social risks covered in the works of many famous Ukrainian and foreign scientists, In particular U. Bek, V. Vitlins'kyy, A. Vildavski, E. Gidens, O. Hrishnova, K. Deyk, M. Duhlas, V. Zubkov, S. Korets'ka E. Libanova, N. Luman, O. Novikova, O. Osaulenko, S. Synchuk. Despite its significance and relevance of the problem of social security remains theoretically little developed. There are different approaches to the concept of "social

risk", but today not formed a definite categorical apparatus; there is no uniform classification of factors and indicators of social risk; no standardized methods for the assessment of social risks.

**Paper objective** is to define theoretical and methodological foundations of management of social risk, and providing suggestions on improvement of process management.

**Paper main body.** Modeling of social processes is impossible without comprehensive studies of the emergence, spread and control of social risks. In this regard, the fore the need to develop a systematic approach to the definition of social risks.

Regarding social risks, the most important factor in the origin and accumulation have modernization and transformation processes in modern society. The nature of the risks in a changing society is determined by the nature of these changes. So, at the initial stage of the domestic reforms it was believed that all the political and economic institutional changes is a positive direction of development. Their social impact was evaluated only as a difficult but inevitable stage in the inevitable process of historical change. The fallacy of this approach in the process of governance led to serious problems in social organization, has become a serious obstacle to reform.

**Conclusions of the research.** Summarizing these characteristics, we can determine the "social risk" as a special kind of risk where the subject and object of risk is to the individual, a particular social group or society, the likelihood of adverse consequences which stem from the discrepancy between individual (group) social action processes in the surrounding social space, is carried out under conditions of real uncertainty about societal transformation.

Further details of the definition of "social risk" and the associated conceptual framework should happen through the identification and analysis of objective (changes in social space, the transformation of the social structure, social relations, socio-cultural transformation) and the subjective (risk-oriented organizational culture, communicative competence of the members of the community, individual and group perceptions of risk) components of social risk.

Proposed in this paper approach to the allocation of social risk in a particular category are inherent to the risk society helps you better understand the concept and possible variants of occurrence of risks, their influence on the activity of the society. In addition, the proposed approach allows to explain the differences in the perception of the different social risks of different groups and minimize the differences in group and individual perception of the same threats. For example, unemployment is considered as one of the types of social risk, is certainly a negative threat for the individual. At the same time, for society a certain level of unemployment is a prerequisite for the effective functioning of the labour market.

Using the proposed approach can efficiently determine the "socially acceptable" level of risk, and in relation to individual communities to assess the threats above that level.

---

---

**Dombrovska S.**, Doctor in Public Administration, Full Professor,  
Head of Educational, Scientific and Production Center, N  
ational University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

An extended abstract of the paper on the subject of:  
"DIRECTIONS OF STATE REGULATION OF FOREIGN ECONOMIC  
ACTIVITY IN UKRAINE"

**Problem setting.** Foreign economic relations of any country should be controlled by the State. In a centralized economy under foreign economic activity under particularly harsh influence of the authorities, because there is a state monopoly of foreign trade, which is regarded as a violation of a criminal offense. But in countries with a market economy state regulation of foreign economic relations manifest tangible way.

**Recent research and publications analysis.** While writing the article used labor, modern researchers [1, 2, 3], which analyzed the impact of government on the formation of foreign economic relations of the country, and economic development processes [4], specificity, and management of that area.

**Paper objective** to analyze aspects of forming foreign economic activity and directions of state regulation foreign economic activity in Ukraine.

**Paper main body.** State regulation applies to foreign trade, international capital flows, currency and credit relations, scientific and technological exchange, the international movement of labor. The most typical modern practice of state regulation of foreign economic relations is a combination of installed power, legal documents issued rules and regulations of foreign trade activities to provide a certain degree of initiative, initiative, freedom of economic entities - participants in this activity.

**Conclusions of this research.** Numerous tasks of state regulation of foreign trade activities require the respective roles of the public administration at the national level and at regional centers.



**Dreval Yu.,** Dreval Yu., Dreval Yu., Doctor in Public Administration, Full Professor, Professor of the Department of Occupational Safety, Technogenic and Ecological Safety, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

An extended abstract of the paper on the subject of:

"AXIOLOGICAL AND NORMATIVE BASIS OF THE STATE MANAGEMENT OF LABOUR PROTECTION"

**Problem setting.** The value is any phenomenon that is important for a person or society. Values play an important role in the formation and arrangement of diverse aspects of public relations. This fully applies to state policy in the sphere of state management of labour protection.

**Recent research and publications analysis.** The value as one of the most important non-institutional foundations of human being is the epicenter of the research attention of many scientific fields. Different approaches to understanding of the nature of values are somehow concerning the underlying foundations of public relations. Moreover, they cover a target ("value-target") and the means of achieving it ("value-means"). The category of values is increasingly analyzed by experts in state management. However, the developments on the values are still insufficient extrapolated to numerous attempts to reform the legal principles and the practice of state management in the field of labour protection.

**Paper objective.** The objective of the manuscript is clarification of value potential of state management of labour protection.

**Paper main body.** Social values are set and fixed both in the course of civilization development and by adoption of legal norms. The basis for legal regulation of social and

labour relations is the Constitution of Ukraine. Effective state management is always value-rational, because it is based on the belief of citizens in the legitimacy of action of the government and authorities. Moreover not only practical management actions have to make a positive impact on the livelihoods of the society, but also legal rules developed and adopted by public authorities. This is applied also to the set of legal rules and management activities in the field of labour protection.

Today, there is a definitely change of priorities in the relations of the person (employee) and the state. The overall progress of state-power relations not only destroys the authoritarian regimes, but also causes a change in the tone of social and labor relations. A man of labor is increasingly seen not only as an obedient executor of administrative orders, but also as an effective member of social and labor relations. These processes should be based on the harmonious combination of the interests of the society, the state and the person. The state must guarantee the rights of all members of the tripartite dialogue, while providing them strictly adhere to the requirements of labour safety and hygiene. The basic carriers of social values are separate individuals and groups who are the consumers of government services in the field of labour protection. Therefore, the problem of feedback in the formation and implementation of labour protection policy has particular importance.

**Conclusions of the research.** Axiological approach is applied in all spheres of human activity, including the field of labour protection. Actions of all participants of social and labor relations should be useful and important, both for the individual and for society as a whole. Therefore, it is important to involve into the formation and implementation of state policy of labour protection the wide range of stakeholders and civil society institutions.

---

---

**Filonenko S.**, Postgraduate Student Department of Management and Administration, O.M. Beketov National University of Urban Economy in Kharkiv, Kharkiv

An extended abstract of the paper on the subject of:

"THE MAIN APPROACHES TO FORMATION AND IMPLEMENTATION OF INDUSTRIAL POLICY IN UKRAINE"

**Problem setting.** Industrial policy of the state currently stands as the basis of effective institutional and economic modernization of Ukraine's economy. The aim of industrial policy is a positive change (growth) of the real sector of the economy.

In modern conditions, the exit from crisis is impossible without the revival of the real sector, without a profound structural change in the industry. In this regard, the importance of the development of industrial policy. The problem is, what should be government intervention, which methods and techniques should be used. Therefore, the formation and implementation of state industrial policy is one of the most important modern theoretical and practical problems.

**Recent research and publications analysis.** Problems of formation and implementation of state industrial policy highlighted in the works of both foreign and domestic scientists. A significant contribution to the study of the peculiarities of state influence on economic relations made by such scholars, as A. Horskyi, I. Hryshchenko, L. Deineko, V. Yemelianov, T. Zheliuk, O. Zarudna, I. Kalinichenko, M. Kyzym, L. Klymenko, P. Krush, I. Maksymenko, L. Peltek, E. Rubinshtein, T. Stovba,

N. Tarasova, K. Tkach, V. Khaustova, E. Sheludko, M. Yakubovskiy, and other authors. The ideas and statements contained in the works of these authors formed the basis for the further development and implementation of industrial policy. However, despite numerous studies, remain insufficiently illuminated solutions of modern problems of government influence on industry development.

**Paper objective.** The purpose of this article is to study the main approaches to the formation and implementation of industrial policy in Ukraine, as well as the rationale for the proposals on the elaboration of a strategy of structural change in industry for the implementation of industrial policy in the domestic economy.

**Paper main body.** The essence of the industrial policy in the narrow sense is to determine government development priorities for the industry, as well as in ensuring their implementation. In a broad sense we are talking about priorities of development of the national economy as a whole. Industrial policy includes a range of activities aimed at addressing long-term structural problems of economic development.

Industrial policy of the state as part of an overall economic policy is one of the most controversial concepts in the scientific literature and in political practice. In works of domestic economists can be traced to the ambiguity and diversity to the characteristics of industrial policy. System-wide policy is mostly of a macroeconomic nature and is realized through measures in tax, monetary, currency, customs and other impacts. In contrast, selective industrial policy tends to be microeconomic.

Selective industrial policy is implemented through the investment policy, which is understood as a system of measures that provides volume, structure investments in the most promising directions, based on new organizational and economic solutions, the concentration of investment and increase their effectiveness.

**Conclusions of the research.** Summarizing the investigation of the essence of industrial policy, it should be noted that there are different definitions. But in each of these constituent elements are: the participation of the state in the market distribution of resources, governmental support for the development of industrial sectors, long-term measures of the state support of scientific and technological achievements and development of the export of finished products.

Generalizing the above definition, should make adjustments and to concretize its essence in modern times. Industrial policy is a system of economic relations between public authorities, businesses, research organizations concerning the formation of a high-tech, competitive industrial complex in the framework of the strategy of modernization of economy of Ukraine.

For the implementation of industrial policy in the domestic economy is necessary to develop a structural transformation strategy. For long-term policies of structural changes in industry of Ukraine it is necessary to regulate the position of the government on a comprehensive strategy of structural reforms; the main objects of state regulation in the period of restructuring; focus the regulatory activities of the state relating to crisis industries; forms of state support of knowledge-based industries; the relation "science-business-government" in the course of structural transformation of industry; the legal framework of the structural transformation.

Thus, the main tool that implements the developed strategy of structural changes in industry, industrial policy, and its essence is the reasonable choice of priority sectors and enterprises and to provide them with effective state support.

**Grinchenko Ye.**, PhD in Technical Sciences, Associate Professor, Deputy Head of the Department of Engineering and Rescue Machinery,  
National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv,

**Grinchenko M.**, PhD in Technical Sciences, Associate Professor, Associate Professor  
Strategic Management Department,

National Technical University «Kharkiv Polytechnic Institute», Kharkiv

An extended abstract of the paper on the subject of:

"TECHNOLOGY OF LONG-TERM FORECASTING USED IN ADMINISTRATION OF THE DEVELOPMENT OF REGIONAL MACROECONOMIC SYSTEM BASED ON SIMULATION MODEL"

**Problem setting.** In modern economic and political conditions of Ukraine the state policy is directed on development of independence of regions within the unitary state. Conducting of effective public policy is impossible without the science-based evaluation of decisions adopted. Long-term modeling and forecasting is the tool that makes it possible to evaluate the impact of the ongoing reforms on macroeconomic system development.

**Recent research and publications analysis.** The main problems of forecasting the development of the macroeconomic system are related to the developments of V. Geets, D. Andrianov, J. Forrester, and other scientists. The analysis showed that first of all attention is paid to modeling and forecasting of macroeconomic systems at the state level. Existing models of forecasting the development processes of macroeconomic systems do not fully reflect the features of regional macroeconomic systems.

**Paper objective.** The aim of the work is to develop a model and a information technology for forecasting the development processes of the regional macroeconomic system within the framework of a unified information management technology at the regional level, providing foresight of the consequences of the implemented policy, as well increasing the validity of decisions taken by local governments.

**Paper main body.** The simulation model based on the method of system dynamics is proposed. A modification of the world dynamics model is proposed due to the introduction of additional state variables: the intellectual capital of the society, the share of intellectual capital in agriculture and the gross regional product. It should be noted that the gross regional product is modeled on the basis of the production function.

The developed model of forecasting the development processes of the regional macroeconomic system describes the cause-effect relationships in the macroeconomic system with the help of a system of indicators. This system of indicators reflects the interaction and influence of the spheres of production and consumption, as well as the ecological sphere, on the development processes of the macroeconomic system.

The generalized forecasting technology, which includes simulation model set up, validation and long-term forecasting, is developed. Since the method of system dynamics does not provide a sufficiently complete description of the regional macroeconomic system, forecasting technology includes the stage of forecasting indicators of the system of national accounts, which allows expanding the system of indicators for describing the state of the regional macroeconomic system. To reflect the impact of public policy on the regional macroeconomic system, the simulation model is complemented by the following components: a model that builds on the formalization of public policy and a model for adjusting adjustment parameters.

**Conclusions of the research.** This article presents the technology of long-term forecasting on managing the development of regional macroeconomic system. This

technology of simulation modeling and forecasting of the development processes of the macroeconomic system reflects the influence of state regulation mechanisms on the development of social, economic and environmental spheres. This technology can be used to assess the impact of the implementation of management decisions at the stage of formation of effective indicative development plans, implementation of state policy.

---

---

**Gubenko A.**, Applicant, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv  
An extended abstract of the paper on the subject of:  
"INTERNATIONAL EXPERIENCE OF IMPLEMENTATION OF PUBLIC  
MECHANISMS OF EDUCATIONAL CONCEPTS APPLICATION IN UKRAINE"

**Problem setting.** Increased attention to the educational issues is highly relevant for the Ukrainian society. It has appeared in the result of an acute social crisis which affects the mind, feelings, and character of each individual and creates the need for the patriotic education of youth.

**Recent research and publications analysis.** The analysis of the literature on the subject has shown that the issues related to the use of foreign experience of implementation of mechanisms of public administration of the educational and formative sphere in higher education is studied insufficiently and requires further clarification and justification. A certain scientific and practical interest in terms of understanding the place and role of public administration of educational and formative process represent the conceptual ideas presented in the works [1-7].

**Paper objective** is to review international experience of implementation of public mechanisms of educational concepts application in Ukraine.

**Paper main body.** The world school is moving towards the democratization of education. There are two mutually exclusive approaches to the understanding of democracy of education. The first, based on the idea of egalitarianism, comes from the fact that all children are born equal, and proposes to focus on the principles of uniform education. However, the second approach, based on the idea of anti egalitarianism, is gaining more and more supporters. It is based on the fact that the education system needs to perform two functions: personal education and social selection. The first case refers to the acquisition of knowledge, skills, character formation and the second one – to the distribution according to the various professional and public layers. High school needs to effectively implement both functions and, thus, to solve the problems of democratic education. Anti egalitarianists believe that equality should be kept to minimum and the differences of the subjects of educational influence should be taken into account to maximum.

The democratic system of education implies a focus on several important conditions: the equality of all members of society regardless of their social status, gender, nationality, religion, race. It is inherent in the organization of educational process that creates a person capable of free and creative thinking and work.

**Conclusions of the research.** Thus, the development of public administration of education in the modern world is a multilateral process, the scope and results of which are very significant. There have been striking changes caused by the needs of human civilization. The progress of the school and higher education can be considered as a major trend which remains a pillar of morality, the source of acquisition of national and universal cultural values.

**Harlamov V.**, Lecturer of the Department of Logistics and Technical Support of Rescue Operations, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

An extended abstract of the paper on the subject of:

**"THEORETICAL PRINCIPLES OF THE STATE REGULATION OF HIGHER EDUCATION IN THE FIELD OF CIVIL PROTECTION"**

**Problem setting.** The theoretical basics of public administration of higher education in the sphere of civil protection are covered in the article. It is defined that reforming of the State Emergency Service of Ukraine is a prerequisite for changes in approaches and methods to training of civil protection service specialists that is caused, first of all, by change of standard documentation, which regulates work of the State Emergency Service of Ukraine. It is defined that higher educational institutions of the State Emergency Service of Ukraine are the large organizations with the regularities of development, specifics and processes, which are inherent only to them.

**Recent research and publications analysis.** Such scientists as S. Dombrovskaya, A. Romin, V. P. Sadkovoy etc. were engaged in research of processes of civil protection specialists' training.

**Paper objective** is to create the theoretical basics of public administration of higher education in the sphere of civil protection

**Paper main body.** Modern higher education is the foundation for intellectual, cultural, spiritual, social and economic development of society and the state. Whose aim is the comprehensive development of human beings and the highest values of society, the development of talents and mental and physical abilities, education of high moral character, the formation of citizens capable of deliberate choice, the enrichment of the basis of intellectual, artistic and cultural potential of the people, improving education of people.

Undoubtedly, the Law of Ukraine "On Higher Education", has made a positive contribution to the displacement of the issues to address complex problems facing modern higher education, but along with the European integration course, which has chosen the people of Ukraine requires systemic reform of education that shall be subject of social consensus, understanding that education - is one of the main levers of civilization progress and economic development.

The result of the reform must be comprehensive transformation of the educational sector. Education must become a system capable of self -vidpovidno the challenges of social development, which are constantly changing. Education has become an effective leverage of the knowledge economy, the innovation environment in which pupils and students get the skills and ability to independently acquire lifelong knowledge and apply this knowledge in practice. Education should produce individuals capable of rapid economic growth and cultural development of the country, conscious, socially active citizens competitive in the European and global labor markets. Education has become a real guarantee of high social standards.

**Conclusions of the research.** The theoretical basics of public administration of higher education in the sphere of civil protection are covered in the article. It is defined that reforming of the State Emergency Service of Ukraine is a prerequisite for changes in approaches and methods to training of civil protection service specialists that is caused, first of all, by change of standard documentation, which regulates work of the State Emergency Service of Ukraine. It is defined that higher educational institutions of the State Emergency Service of Ukraine are the large organizations with the regularities of development, specifics and processes, which are inherent only to them.



**Harlamova Ju.**, Lecturer of the Department of Management and Organization in the Field of Civil Protection, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

An extended abstract of the paper on the subject of:

"STRATEGIC FRAMEWORK OF THE STATE MANAGEMENT OF TRAINING SPECIALIST IN CIVIL PROTECTION"

**Problem setting.** The strategic bases of public administration of civil protection service specialists' training and also the legislation on the matter are analyzed. The priority directions of improvement of quality of civil protection service specialists' training, the feasibility and need of life-long education in the sphere of civil protection are researched. The system of strategic planning of development of general secondary, professional and higher education in the educational institutions of State Emergency Service of Ukraine on the basis of the conducted researches is constructed.

**Recent research and publications analysis.** Such scientists as S. Dombrovskaya, A. Romin, V. P. Sadkovoy etc. were engaged in research of processes of civil protection specialists' training.

**Paper objective** is to creation strategic bases of public administration of civil protection service specialists' training.

**Paper main body.** The system of civil protection service specialists' training includes many aspects, such as a standard-legal basis of preparation and competence of the faculty, organizational structure of all system in general, financial provision and others. Therefore it isn't enough to research legal, organizational and financial-economic mechanisms separately for improvement of all system as all of them are interconnected among themselves and give effective result, which is necessary for public administration system improvement in the sphere of civil protection service specialists' training in general, only in a case of their complex application. Proceeding from it, it is expedient to research the complex mechanism of public administration of civil protection service specialists' training consisting of legal, organizational and financial-economic components, which constantly are in unity and interrelation.

In our opinion, it is expedient to apply system approach to definition of the term "financial and economic management mechanism" as it allows investigation of mechanism as complete set of elements and subsystems in total and also relations and communications between them. State and local budget, funds of organizations, reserve funds, investments, credits, financial assets of charitable and other public organizations are the sources of financing of actions in the sphere of civil protection. A. Chubenko notes in the monograph, that financial relations connected with providing of civil protection system with monetary and material resources exist only in the form of legal relationship, always have integrity, systemacity and formal definiteness connected with fact that they regulate accurately certain communications, which appear between object and subjects. The scientist specifies that on the one hand, the participants of the specified legal relationship are subjects who represent interests of the state in the sphere of public finances, in particular Verkhovna Rada of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine, Ministry of Finance of Ukraine, State Treasury Service of Ukraine, National Bank of Ukraine, etc. and on the other side - the authorities, which are the part of uniform state civil protection system and directly participate in mobilization and use of financial resources of appropriate authorities budgets [1.a.i.13]. In our case, higher educational institutions of SES of Ukraine have the mediated relation to Uniform state system of civil protection of Ukraine therefore the main source of financing is the state budget of SES of Ukraine. Financing of higher education institutions of SES of

Ukraine in full including persons of private and commanding structure of civil protection service, as a part of Ministry of Education and Science of Ukraine, isn't provided by the current legislation.

**Conclusions of the research.** The strategic bases of public administration of civil protection service specialists' training and also the legislation on the matter are analyzed. The priority directions of improvement of quality of civil protection service specialists' training, the feasibility and need of life-long education in the sphere of civil protection are researched. The system of strategic planning of development of general secondary, professional and higher education in the educational institutions of State Emergency Service of Ukraine on the basis of the conducted researches is constructed.

---

---

**Kaliuha O.**, PhD in Public Administration, Senior Lecturer of the  
Chair of Management and Administration, Kharkiv State Academy of Culture, Kharkiv  
An extended abstract of the paper on the subject of:  
"STATE REGULATION CONDITION  
OF THE UKRAINE FINANCIAL MARKET"

**Problem setting.** Ukrainian financial market - one of the most important sectors of the national economy, where the formation and allocation of financial resources. And through the activities of its members are provided with the accumulation and allocation of investment resources, the interaction of producers and consumers of financial services rules set by the state and its regulatory authorities.

**Recent research and publications analysis.** All major schools of economic thought pay much attention to the state's role in economic development and regulation of financial markets. Organizing and summarizing works of economists suggest that the theoretical principles, practice functioning of financial markets and instruments of financial policy to regulation still have some problems in countries with economies in transition, particularly in Ukraine, where the financial market in its development is quite variable and unstable.

**Paper objective.** Analysis of the financial market of Ukraine and to identify effective mechanisms of state regulation it.

**Paper main body.** In countries with developed market economies, financial market environment is essential for the successful functioning of the economy and social sphere. The financial market has emerged as a result of the emergence of the need for additional forms of mobilization to fund the development of the national economy.

Today, for the economy characterized by a high level of dollarization, cash payments and interest rates, primarily resulting inconsistent and ineffective policy of state regulation of yesteryears. Inconsistency regulating economic realities in recent years has led to an accumulation of internal imbalances in all sectors of the economy. Budget support inefficient industries, not prudent on energy pricing for households keeping artificially fixed exchange rate - all this led to the loss of competitiveness of Ukrainian producers, rising current account deficit, a substantial fiscal deficit and increase public debt.

**Conclusions of the research.** For active growth in the medium term the country must move carefully through strengthening macroeconomic and financial stability and implement wide-ranging structural reforms that would ensure improvement of the business climate and attract more investment flows and enhanced competitiveness of

Ukraine. Making effective monetary and financial state regulation will help reduce inflation expectations, and implementation of profound and complex financial and economic reforms that solve the entrenched problems, provide a return of confidence in financial markets and restore access to capital markets for public and private sectors. All this will make Ukraine an attractive investment and improve the country's prospects in the medium term. Prospects for further research outlined issues related to the strengthening of macroeconomic and financial stability, improving the mechanisms of state regulation of the financial market of Ukraine.

---

---

**Khmyrova A.**, Adjunct, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

An extended abstract of the paper on the subject of:

"THE FORMATION OF PUBLIC AND MANAGERIAL ASPECTS OF  
IMPROVING THE EDUCATIONAL ENVIRONMENT OF HIGHER EDUCATIONAL  
INSTITUTIONS"

**Problem setting.** The modern features of social development require the definition of an objective of state activity, a valuable paradigm of public human existence and society, the scientific support of the education of a citizen.

**Recent research and publications analysis.** The necessary methodological basis for the analysis of theoretical constructs of investigation of problems of mechanisms' formation of state regulation of educational environment of higher educational institution became the approaches presented in the scientific works of domestic and foreign researchers [1; 2; 3; 4-7].

**Paper objective.** The purpose of this article is to analyze the principles of establishing of public and managerial aspects of improving the educational environment of higher educational institutions.

**Paper main body.** Scientific research and practice prove that such an effective state mechanism is the educational environment of the higher educational establishment. Today there is a growing need for training of a new generation of professionals – the new national elite that should implement the new educational and ideological paradigm of national and state creation. These processes should occur in a new environment, with the help of new methods, using modern and innovative management technologies, and the young generation should be educated by a new generation of teachers, who passed the courses of professional development for expanding of their professional profile. Such approach, for our opinion, requires a scientific vision of public and managerial problems (an educational aspect) on the basis of introduction of modern principles, methods and functions of management of educational process in the higher educational institution, the search for innovative technologies and teaching methods, the closer combination with managerial activity in the higher educational institutions.

**Conclusions of the research.** The extension of scientific and project scope is necessary to carry out through the synthesis of three areas of science and practice - management of ergonomics and formation culture. This synthesis served as the starting point for identifying of a new concept about mechanisms of improvement of educational environment of higher school. The inherently synthetic design and development should be embodied into a new system of organization of educational environment of higher school.

**Klejshmidt Yu.**, applicant, Kharkiv  
An extended abstract of the paper on the subject of:  
"CONCEPTUAL APPROACHES TO GOVERNMENT REGULATION OF  
INFORMATION FIELD"

**Problem setting.** Currently lack of complex research on the specifics of state regulation of the information sphere is source of risks and uncertainty. This makes it necessary to analyze the overall organizational and legal components of government regulation combined with its features in the information sector and on this basis to give a comprehensive definition of state regulation in this area.

**Recent research and publications analysis.** Theoretical and methodological issues of governance and its application in the information field are in the focus of such scholars as V. Averyanov, G. Atamanchuk, V. Afanasyev, V. Bakumenko, O. Buhtatyi, Y. Burylo, E. Hryhonis, L. Grigoryan, H. Yesipchuk, V. Knyazev, M. Koretsky, O. Kryukov, M. Kruglov, P. Nadolishiniy, A. Radchenko, V. Stepanov, Y. Tikhomirov, O. Fedorchak and several other scientists.

**Paper objective.** Paper objective is to determining the appropriateness of using the term "state regulation of information sphere" and the separation of its components.

**Paper main body.** Since the concept of information sphere as the sphere of information activity combines into a single chain categories such as subject, object and its performance of these actions, it enables management to track the sequence of state on all of the components of the information sphere as an object of state regulation.

Directly to the providers of information, power-organizing activity of the state affected their will and consciousness, leading to the desired state for changes in their behavior - information activities. After a change in the information activities of these entities are achieved required to state changes in such elements as information space, information and telecommunication networks, information security, which is the object of this activity.

**Conclusions of the research.** Some peculiarities of state regulation in the information sphere give reason to finally define it as a coherent, focused, subordinate activities of regulatory bodies and their officials, which is the implementation of regulatory functions to ensure the practical development and implementation of state policy in the field of information and information infrastructure relations to meet the needs of society in the information as a strategic resource development in the context of information society in Ukraine.

---

---

**Klochko A.**, Doctor in Law Sciences, Associate Professor, Vice-Rector,  
Kharkiv National University of Internal Affairs, Kharkiv,  
**Sobina V.**, PhD in Technical Sciences, Associate Professor, Head of the Department  
of Logistics and Technical Support of Rescue Operations, National University of Civil  
Protection of Ukraine, Kharkiv

An extended abstract of the paper on the subject of:  
"PUBLIC CONTROL OF POLICE ACTIVITY IN UKRAINE"

**Problem setting.** In Ukraine the law enforcement agencies are in the process of their reformation associated with the fact that our state has assumed the number of the international obligations towards the formation of the democratic European society. The

legal regulation of public control activity of the National Police of Ukraine is related with the improvement of public-administrative activity, which is impossible without proper analysis of the factors which have influence on it, i.e., the society enters into the relationship with authorities, the operational procedure of which are well-defined regulated by the applicable law.

**Recent research and publications analysis.** The studies of A. Krupnik, S. Bratel, S. Denisyuk, T. Nalivayko, S. Skorniak and others are devoted to research the concept and content of the control of activities government authorities, but the issue of public control of the activity of the National Police of Ukraine requires careful analysis and research.

**Paper objective.** The aim of the article is the analysis of the legal regulation of the accomplishment of public control of police activities and the mechanism of its realization in the modern conditions.

**Paper main body.** The specific character of the control activities is the possibility of influence the under control subject for the purpose of stopping of the detected infringement of legality. The public control makes possibility to point the controlled defects to the control subject, without any direct interference in the process of removing these defects, i.e. the public control is one of the main features of the democratic civil society. The implementation of the control through their representatives is the state control, and the direct implementation of control is the social control, which does not quite correspond to the requirements of the civil society and the international experience in this field. The control of police activities can be carried out in the form of involvement of members of the community to the combined review of the complaints to the actions or omissions of the police officers to check of the information about the proper performance of the duties are assigned to them. The prevalent form of the public control of the police is the promulgation information about the illegal activities on the Internet. The public control over the police activities considering the existing legislation can be formed as the package of measures that are accomplished by the members of community, directed on the collection, accumulation and analysis of the information about the police activities, that, as a result, the possibility and the real mechanism for presenting of this information in the interdepartmental control authority for the National Police to eliminate these disadvantages is supposed.

**Conclusions of the research.** The establishing of the cooperation with the population on the principles of partnership is possible not only in the conditions of its legal regulation, and in the real organizational renewal of the process activities, which were characterized by the openness and clarity.

---

---

**Kryshchal' T.**, Doctor in Economical Sciences, Associate Professor, Head of the Department of Management in Civil Defense Sphere in Cherkasy Fire Safety Institute named after Chernobyl heroes by National University of Civil Protection of Ukraine, **Bileka A.**, Phd in Law Sciences, Associate Professor, Reader of the Department of Management in Civil Defense Sphere in Cherkasy Fire Safety Institute named after Chernobyl heroes by National University of Civil Protection of Ukraine, Cherkasy

An extended abstract of the paper on the subject of:

"PROFESSIONAL ETHICS CODE FOR THE OFFICIALS OF UNITS OF SSES IN UKRAINE: GUIDELINES FOR DEVELOPMENT AND IMPLEMENTATION"

**Problem setting.** Moral culture of the rank and file and senior officers of bodies and units of SSES in Ukraine is a qualitative characteristics of official's personality moral development and moral maturity which basic function is to regulate moral aspects of his activity and moral relationships in personnel.

Officials' moral culture development should start at the time of studying at a higher educational establishment of SSES in Ukraine alongside with the processes of his professional training, intellectual and physical development, and continue systematically through his service training, career development, as well as self-education and self-improvement.

Nowadays demonstrates undoubted actualization of the research in the formation of moral-ethic competence of the rank and file and senior officers of bodies and units of SSES in Ukraine and cultivation of ethic norms and principles in the process of professional training of specialists capable of self-realization in the management environment.

**Recent research and publications analysis.** Different aspects of ethics and morals itself and morality in the SAR units' activity were researched in the works of such domestic scientists as V. Sadkovyi, M. Koziar, I. Movchan, I. Mjakush, M. Omelchenko, R. Lavretskyi, V. Hora etc.

**Paper objective.** The aim of the research is a theoretical development of the basic ways of formation and regulation of moral culture of the rank and file and senior officers of bodies and units of SSES in Ukraine in the process of training, refresher training and career development of the personnel.

**Paper main body.** Professional Ethics Code for the Officials of Units in SSES in Ukraine as a generalized collection of main professional-ethic norms of behavior and means of their regulation must determine for the SSES in Ukraine officials: moral values, obligations and need-to-know principles of service in bodies and units of SSES in Ukraine; professional-ethic requirements to the on- and off-service and anti-corruption behavior; principles of formation of the unity of beliefs and opinions in the sphere of professional ethics and military courtesy, oriented at professional-ethic pattern of behavior; ways of regulation of professional ethic problems of officials' relationships in the process of their co-work; basis of education of high-toned personality of the official corresponding to the ethic norms and principles, universal and professional ethics.

**Conclusions of the research.** Development and implementation of Professional Ethics Code for the Officials of Units in SSES in Ukraine is a pressing challenge. Norms of this Code must be universal and cover all the rank and file and senior officers of bodies and units of SSES in Ukraine regardless of the post occupied and seniority.

The authors recommend SSES in Ukraine to initiate legislation as to the adoption of the Law of Ukraine On the Professional Ethics Code for the Official of Units of SSES in Ukraine, which, in their opinion, will catch up positive changes that can enrich the process of regulation of moral culture of the rank and file and senior officers of bodies and units of SSES in Ukraine from the relationship of science and practice.

---

---

**Kovrehin V.**, PhD, Associate Professor, the First Vice-Rector,  
National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

An extended abstract of the paper on the subject:

"THE ECONOMICAL STRUCTURE OF A HIGHER EDUCATIONAL  
INSTITUTION AS BASIS FOR ITS EFFECTIVE MANAGEMENT"

**Problem setting.** The efficient management in the higher educational institutions under the present conditions of economic management is a difficult process, the main-supplements of which are the correct choice of purposes and tasks, the study and the profound analysis of the achieved level of educational work, the system of efficient planning, the organization of the activity of academic staff, the choice of the best ways of increasing the level of educational services, and the effective control of the educational process.

**Recent research and publications analysis.** The basis of our study is the theoretical and methodological principles of organization, public administration, forecasting and economics of education which are developed in the works of famous scientists.

**Paper objective.** The aim of the research is an aspects and modes of economic structure of a higher educational institution as basis for its effective management and security guarantee.

**Paper main body.** It was defined that according to the traditional approach, the notion “system” is understood as an established procedure, social and economic structure. Based on this, it is proposed to understand the economic system as a wide range of characteristics of economic life of, in particular, the higher educational institutions. Within the research, we focused on one of the most important characteristics of this system, namely: the sources and the models of distribution of profits of the higher educational institutions.

It was determined that the complex economic model of the activity of a higher educational institution allows the applying of all possible models of distribution of profits obtained by its units. While the main forms of financial and economic relations in a higher educational institution are as follows: a) the budgetary and profit-and-loss model, under which the spending of means is carried out according to the estimate of expenditures of production; b) the model of full-scale economic accountability of two known types: with fixed and open salary budget; c) leasing model; d) small enterprise (small firm) model; e) internal profit-and-loss models (contract, individual employment, etc.); f) any combination of the listed models.

**Conclusions of the research.** Thus, the reasons of the ‘illness’ of the higher school in the financial and economic area, and, accordingly, the ‘treatment methods’ are also in the area of economy and finances. It should be noted that the important role belongs to extrabudgetary profits of a higher educational institution. There is also a situation, under which such a non-market structure as a higher educational institution is forced to function according to the market rules. This situation causes the increase of risks. Therefore, the need in the complex maintenance of economic stability of a higher educational institution appeared.

---

---

**Kravtsiv S.,** Teacher-Methodist of the Scientific-Methodical Centre of Educational Institutions Sphere of Civil Protection,

National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv,

**Sobol O.,** Doctor in Technical Sciences, Senior Researcher Employee, Head of the Department of Management and Activities Organization in Civil Protection,

National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv,

**Kosse A.,** PhD in Technical Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Fire Prevention in the Settlements,

National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

An extended abstract of the paper on the subject:

"THE RISK-BASED APPROACH IN STATE REGULATION IN THE SPHERE OF TECHNOGENIC AND FIRE SAFETY"

**Problem setting.** Improvement of mechanisms of state regulation in the sphere of technogenic and fire safety through the introduction of a risk-based approach, i.e. modern risk management techniques to reduce the number and minimize the socio-economic consequences of emergencies and hazardous events, ensuring a guaranteed level of security of the citizen and society.

**Recent research and publications analysis.** Taking into account foreign experience and the latest publications on this research topic, where the concept of "risk" region (border) of risk is described, there comes the identification of the types of fire risk, a comparative calculation of the fire risk for Ukraine from 2013 to 2014, the work on the identification of mechanisms of state regulation in the sphere of technogenic- and fire-safety, and investigation of ways to improve them.

**Paper objective.** The aim of the article is the justification of the necessity of applying a risk-based approach as a way of improving mechanisms of state control in the sphere of technogenic and fire safety.

**Paper main body.** The work is based on the study of the basic principles on the use of risk-based approach to ensure technogenic and fire safety of the certain objects. The main task is to implement a risk-based approach, specifically/especially in: 1) the creation of scientific basics of the technogenic and fire safety and safety of complex technical systems, people and the environment; 2) development of methods for industrial objects risk assessment; 3) development of scientific foundations of the concept of acceptable risk concerning the functioning conditions of the national economy.

The algorithm of risk management is observed. The control algorithm in a particular situation is analyzed, for example, fire risk reduction, mainly reducing the number of deaths from fire per unit time. The factors influencing the number of victims is observed (and assessed). A direct correlation between ensuring an appropriate level of safety (fire, anthropogenic), using a risk-based approach, and identification and improvement of mechanisms of state regulation in this area is revealed.

**Conclusion of the research.** In this work, we have studied basic principles on the use of risk-based approach to ensure technogenic and fire safety of the relevant objects. The algorithm of risk management is considered an example of the detail of the of the risks' influencing factors, and the necessity to use a risk-based approach as a way of improving mechanisms of state control in the sphere of technogenic and fire safety. Recommendations for further research are provided.

---

---

**Kotkovsky V.**, PhD in Public Administration, associate professor of Political Science and Philosophy Chair, Kharkiv Regional Institute for Public Administration of National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Kharkiv

An extended abstract of a paper on the subject of:

"CONSOLIDATION OF CENTRAL AND LOCAL AUTHORITIES AS FACTOR OF SUCCESSFUL REALIZATION OF PUBLIC POLICY"



**Problem setting.** The study of the main areas of responsibility shows that, in any single responsibility, concurrent functions correspond to different authorities, making necessary interactions between them. Some of those relations, due to their nature or intensity, might provide for a better understanding of the counterparts and facilitate a more effective implementation of public policies to the benefit of citizens. And consolidation is the best form of interactions between central and local authorities.

**Recent research and publications analysis.** The research on issues of different aspects of consolidation in society and public administration system is suggested in the works of scholars such as N. Vasilieva, P. Gai-Nyzhnyk, A. Kolot, I. Lopushinsky, S. Melenko, O. Orzhel, R. Pyliavetz, M. Piren, A. Sanchenko, O. Shukina et al.

**Paper objective.** The purpose of this article is to examine the fundamental political and legal principles of consolidation of local and central authorities as a factor in the successful implementation of public policy in various fields.

**Paper main body.** There is no single, undisputed level of government whose scope is large or narrow enough to control all possible negative and positive externalities of policy decisions: for this reasons, multiple levels of government and governmental and non-governmental actors should be involved in the search for legitimate policy solutions. The coexistence between these two sets of actors – territorial and functional interests – is always problematic. In many states, it is sometimes resolved in favour of territorially representative institutions, sometimes in favour of functional interests. In a multi-level public administration a balance can be achieved only through the de facto assimilation of the two types of actors who are carriers of public interests within a higher political and constitutional order, - local and central authorities, - by means of consolidation.

The consolidation of local and central authorities contribute to modern democracy in a number of ways:

- 1) it entrenches the right of the “peripheries” to be involved in decisions that concern their material and cultural destiny (the “grass roots”);
- 2) it does so in such a way (“loose coupling”) as to avoid the deadlock that is normally associated even with cooperative federalist settings in which each actor has veto power over the final decision;
- 3) it fosters the creation of more organic ties between sub-national authorities and their local societies that tend to produce locally responsive outputs, and yet also foster the formation of broad alliances across peripheries and between institutional and non-institutional actors, and territorial and functional interests, that tend to produce generally responsive outputs.

While many a-territorial jurisdictions may get formed as a result of the attempt to effectively tackle given policy problems, and develop their memberships, allegiances and values, the consolidation of local and central authorities stubbornly reminds us that the consequences of these a-territorial jurisdictional activities will be ultimately felt in given territories by the individuals that inhabit them. Responsibility for tying the many policy knots into a coherent whole must be taken by some territorial authority, and the arguments made to justify policy solutions must ultimately make reference to territorial constituencies, their right to steer their collective destiny, and the relationships among territorial constituencies.

How exactly this coexistence can be achieved varies enormously depending on the specific powers of the territorial jurisdictions, the strength of the a-territorial jurisdictions, and the normative values mobilized by them. As it could be seen, in different states, the various governmental levels are not only equipped with different institutional

powers, but are also endowed with specific legitimating values that derive from deep-seated understandings about how society should rule itself and what relationship it should have with the state.

**Conclusions of the research.** Certain types of interaction are better carried out by means of representative bodies that can unify the position of municipalities and stand for the interests of local authorities with stronger support than is possible in one-to-one relationships. The existence of representative structures of consolidation of local self-government bodies (i.e. associations) is beneficial both for them and for central authorities. The former can carry out consultation and negotiations in a more ordered manner, and can rely on the fact that the results of the compromises that are reached can be assumed for a significant number of local authorities, while the latter - especially the smaller local authorities - have a chance to participate in the decision-making process and might influence its final outcome in a way that would not be possible for each one on its own.

---

---

**Kryshtanovych M.,** Doctor in Public Administration, Associate Professor, Associate Professor of the Department of pedagogy and social management, National university «Lviv Polytechnic», Lviv

An extended abstract of a paper on the subject of:

"IMPLEMENTATION OF THE MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE SPHERE CIVIL PROTECTION FROM NATIONAL SECURITY"

**Problem setting.** At the present stage of development of the system of civil protection of the population, the leadership of our state has set the task of modernization of public administration in the system of civil protection, fire safety and national security of the state as a whole. Through the imperfection of public administration system of civil protection, and lack of function of the Central and local Executive authorities and local self-government bodies in ensuring fire safety in the field of civil protection, efficiency of counteraction of emergency situations (hereinafter CHS) remain at a low level, it has repeatedly drawn the attention of both experts and leading scientists on this issue. That is why the elaboration of scientifically substantiated directions of modernization of public administration mechanisms in the system of civil defense for national security is a pressing scientific problem.

**Recent research and publications analysis.** A significant contribution to the development of science of public administration in the field of civil protection for the national security of the country and its citizens did the current Ukrainian scientists: A. Barrel, V. Bogdanovich, A. Vlasyuk, S. Vovchenko, P. Volyansky, Is. Gavrillo, L. Zhukov, N. Klimenko, V. Kosivtsov, V. Kostenko, A. Koshkin, I. Wells, A. Melnichenko, A. Poteryayko, V. Przedborski, B. Cage, J. Socha, V. Tishchenko, A. Trush, G. Prihodko, I. West and others who advised conceptually important theoretical approaches to the solution of urgent and problematic issues in the industry. However, it should be recognized that the problems of modernization of public administration mechanisms in the civil protection national security state has not yet received appropriate coverage in the scientific literature, particularly scientific literature, public administration. It was established that scientific studies have examined some problems in the functioning of the civil protection system in the conditions of Ukraine's independence. At the

same time, these studies insufficiently investigated mechanisms of public administration and especially upgrade the system to modern conditions, as the regulatory framework and the national security state in the field of civil protection, the structure, functions and tasks entrusted to the Executive bodies at liquidation of consequences of emergency and the use of international experience to improve the effectiveness of the system of civil protection, the role and value of its information and analytical support.

**Paper objective.** To examine basic mechanisms of public administration in the system of civil protection to ensure national security, to reveal the primary function and areas of improvement of public management in the industry.

**Paper main body.** So at the present time there are no other quantitative indicators and criteria for evaluating the level of fire safety, an uncertain relationship with the indicators of national security, quantitative basis which, in turn, also remains not enough studied, while research papers in this direction published quite a lot. For situation correction it is necessary to improve the Law of Ukraine "About fire safety" taking into account European and world experience, as well as to amend the Law of Ukraine "On fundamentals of national security of Ukraine", with regard to fire safety as a separate component of the national security state.

**Conclusions of the research.** Modernization of the public administration of fire safety as component of national security in the new market conditions must meet today and to build a state management model that would guarantee the internal security of the state and meets the highest European standards.

---

---

**Kryukov O.,** Doctor in Public Administration, Full Professor, Professor of the  
Chair of Public Administration in the Sphere of Civil Protection,  
National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

An extended abstract of a paper on the subject of:

**"COMMUNICATION BETWEEN AUTHORITIES AND SOCIETY  
AS FACTOR OF INFORMATION SECURITY POLICY IMPLEMENTATION"**

**Problem setting.** Information security of the society as a whole and its structural components is quite a pressing issue, especially now when matters of information, in particular its social variety, have come into sharp focus. At the current stage of the society's informatization, a slogan put forward by the American managers as far back as in the 1970-s "He who has information owns the world" acquires a special topicality.

The present stage of the society's development is characterized by a growing importance of the information sphere, which is an essential factor of social life, affecting to a large extent the prospects for successful socio-political and politico-administrative transformations of the Ukrainian society.

**Recent research and publications analysis.** General matters concerning the information society's genesis are analyzed in the works by M. Castells, R. Dahrendorf, W. Dizard, J. Gonnnet, V. Inozemtsev, O. Laktionov, K. Popper, T. Voronina and other researchers. Communication problems in administration have been researched by such Ukrainian scholars as V. Dziundziuk, O. Kriukov, O. Krutii, V. Martynenko, O. Radchenko, A. Serenok and others.

**Paper objective.** The paper objective is a theoretical substantiation of the need for communicative interaction of citizens and authorities as a factor of the country's infor-

mation security and improvement of the public administration of information security in Ukraine.

**Paper main body.** A modern information revolution world over imposes a new information paradigm upon the exploration of political phenomena. Information technologies induce changes in political institutions, political relations, and forms of political influence of the society and its conscience, as well as means towards the sought for political reality. The outcome of these changes in management of information flows and information technologies becomes the key lever of political power, a skillful control of political information determining the success of future political development.

In terms of the communicative approach, public administration is interpreted not only and not so much as a certain substance of influence, subordination, power, or relations, limited temporarily and spatially.

A communicative subsystem of a society's political system is an aggregate of relations and forms of interaction, that are established between classes, social groups, nations, and individuals with regard to their participation in exercising of power, making and pursuing policies. A special aspect of a communicative subsystem of the social environment is relations between power structures and the society. Currently, this aspect is increasingly turning into a subject of scientific research. It is necessary to take into account a special significance of the fact that the rights and freedoms of citizens appear to be an object of the national security in the information domain, and also that security is a socio-political phenomenon.

**Conclusions of the research.** In summation, it can be stated that:

1. There is no unified infrastructure for communication and informing public authorities that would be built on unified standards and platforms which complicates the process of timely introduction of modern technologies.
2. Ukraine proves to be lagging behind the advanced countries considerably in development of information and communication infrastructure, production of information and communication facilities, products, and services.
3. The demand of a large part of the low-income population for modern communication services is limited, including the Internet use. Specifically, it concerns villages, rural areas, and small towns.

---

---

**Kuchyn S.**, PhD in Economics, Associate Professor, Senior Scientific  
Employee of Scientific Department of the State Security Problems,  
National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv  
An extended abstract of a paper on the subject of:  
"CULTURE SPHERE AS AN OBJECT OF IMPLEMENTATION  
THE MECHANISMS OF STATE MANAGEMENT"

**Problem setting.** The study of the mechanisms of state control in the sphere of culture is necessary to create favorable conditions for the training of future profile specialists and for their further employment, on the quality content of which the future development of the entire socio-cultural state sphere depends. In conditions of development and complication the socio-economic relations in the national economy of Ukraine, special attention should be given to establishment the effective mechanism of state regulation the cultural sphere development, therefore, a significant part of the costs

for its maintenance and development lays on the state authorities and local self-governments.

**Recent research and publications analysis.** However, a significant contribution to study the problems of cultural sector development, the mechanisms of state regulation of its activities was made by such scholars as O. Batishcheva, B. Danylyshyn, A. Degtyar, S. Dombrovskaya, M. Zhulynsky, V. Kovalchuk, A. Kolot, O. Malysheva, A. Mol, S. Mirvoda, G. Osipova, and O. Rubinstein, G. Sklyar, V. Cherba and others.

**Paper objective.** The purpose of this article is to identify the component elements of culture and are functionally tightly-interrelated elements of economic system of the state, which have been entrusted the task of development the spiritual and moral potential of society, its labour resources; expansion the best cultural, artistic, educational achievements; creating a favorable environment for the development of national economy, as an important object of implementation the mechanisms of state governance.

**Paper main body.** Since the second half of the 20-th century the problem of assessment the role of culture as a factor of development the territories and communities is a subject of research in economics, sociology, and cultural policy. Since 1980-ies the role of cultural sphere is evaluated in terms of the functional approach: culture is considered as a resource of the development processes and self-determination of communities; the importance of cultural resources in economic processes and in the revival of territories is been noted. The culture begins to be treated as the resource of new economy, the sources of new thinking. Experts research and map the cultural resources and cultural potential of the territories, and develop the management technologies and specific proposals on how the cultural heritage can change the image of the territory and become interesting for the local community and for tourists. Cultural monuments and cultural events become an important part of tourism marketing.

The attitude of national economic individual to a particular area depends on the type of his economic activity. Classification the types of economic activity is regulated by "The classifier of economic activities" on the modern stage of development the statistical information in Ukraine. Socio-cultural sphere is an integral component in national economy of any country. The individuals (entities) of cultural sphere are the components of socio-cultural sphere. Libraries, museums, theatres and so on should be included to the sphere of culture. According to "Classifier the types of economic activity", Parts 90 "Activities in the field of creativity, art and entertainment", 91 "The functioning of libraries, archives, museums and other cultural institutions", 92 "The gambling organization", 93 "Activity in the field of sports, organizing the recreation and entertainment" are included to Section R "Arts, sport, entertainment and recreation".

Part 90 includes the management above institutions and providing the services to satisfy the cultural and recreational needs of customers, production and executing promotion, participation in stage performances, presentations which are intended for the public survey, providing the artistic, creative and technical personnel to create an artistic production and organize the scenic performances. Part 91 includes the activities of libraries and archives, working of museums, botanical and zoological gardens, historic sights and natural reserves.

In addition, the Classifier indicates that some institutions are not related to Part 90, but they provide the cultural, entertainment services and services in the field of recreation (there are "The creation of feature films and video products and its distribution", "The film showing" (Part 59)) and are considered as such, which perform functions similar to the functions in the sphere of culture. Entities (individuals) related to Parts 92 and 93, due

to their another (in comparison with the entities (individuals) of theatrical, museum, library business) specifics are hardly to be concerned to the sphere of culture. However, 93 part includes the provision of entertainment services, which can be connected with the cultural sphere to some extent, and which are closely related to Part I " The temporary allocation and catering organization", which indicates that the amount and type of additional services which are included to this section, can vary greatly. Services are provided by the cultural sphere, can be largely an additional services, and tourism industry accumulates providing the variety of services including cultural and artistic direction.

**Conclusions of the research.** The economic reasonability of modern market "depresses" the importance of entities of socio-cultural sphere. Socio-cultural reasonability is relegated to a secondary position and, sometimes, completely losing its weight, being destroyed by the primacy of material and economic benefits. Culture loses its functions of social consolidation, spiritual and moral human self-determination; its value as a guide to society of spiritual values and educator the spiritually enriched person is become more narrow. The cultural sphere and functionally related elements of education sector and recreational economy, which are responsible for development the spiritual and moral potential of society, its workforce, expansion the best cultural, artistic, educational achievements, require the implementation of improved state control mechanisms and support of public authorities and local self-governments.

---

---

**Kuleshov N.**, PhD in Technical Sciences, Full professor, Full Professor of Management and Organization in the Sphere of Civil Protection Department, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

An extended abstract of the paper on the subject:  
"THE SYSTEM REACTING IS ON EMERGENCIES AND MANAGEMENT MECHANISMS"

**Problem setting.** With the aim of providing of high level of reliability of defense of population of country from threats to their life and health, and also to defense of territories, environment and objects of economy from negative influence of HC by the state the created system of reacting on all types of dangers, composition and the state of that on this stage needs the detailed analysis and estimation of efficiency, infact the present system has the defects and need san improvement.

**Recent research and publications analysis.** Questions are sanctified to the features of state administration in the field of civil defence and in particular in emergencies and also to the problems of organization of reactingon emergencies, during the last time examined in labours of S. Andreeva, S. Gushina, S. Kovalenko, O. Melnychenko, O. Pronevicha, O. Trusha, V. Tischenko, A. Harchukaetal.

**Paper objective.** The paper objective is the analysis of the composition and state of the system of reacting on emergencies with the aim of estimation of her possibility to the adequate reacting on all types of threats

**Paper main body.** The system of reacting on emergencies is examined, as totality of the prepared organs of management and forces, and also material, financial and informative resources that is intended for counteraction to the accidents, to the catastrophes, natural calamities and their consequences, in the order certain special state normatively - by legal acts, at close co-operation inter se . After the result of the conducted

analysis of the state of organs of management of reacting the system on emergencies, to composition of forces of civil defence and them materially - technical resources structural arrangement of the system is offered. The row of concepts of classification description of forces and facilities of civil defence, and certain ways of improvement of state administration, is extended in the field of reacting on existent threats. It is marked in particular, that the necessity of presence of the reliable and effective system of reacting on all types of modern threats objectively results in a necessity to realize the row of fundamental principles that go out world progress of life-saving trends in modern terms. To such tendencies, it follows to take integration of organizational structures, their diversification and centralization of management the actions of forces. All of it answers a general tendency and strategy of reformation of Government Service of Ukraine from Emergencies within the framework of the single state system of civil defence of sent to:

- it is strengthening of regional and local forces of civil defence;
- the diversification of activity of forces of civil defence, oriented to implementation of rescue functions, as in so military peace-time;
- unitization of structure and activity of forming and subdivisions of forces of civil defence;
- omnifying of professional preparation of organs of management and personnel of forces of civil defence;
- it is increase of mobility and dirigibility of forming of civil defence and specialized services;
- improvement of logistical support of rescue services and other component forces of civil defence.

**Conclusions of the research.** 1. The analysis of structure and composition of the operating system of reacting on emergencies, in the outlined limits, allows to assert about her legal formed and actual capability on condition of the further reformation, sent to the increase of level of state administration of civil defence, formation of mobile groupments of forces of civil defence the system under implementation of tasks from liquidation of consequences large, - scale emergencies of natural, technogenic and military character, modernisation of force and facility civil defence and their due logistical and financial support.

2. Use and realization offered approach in the article, ways and suggestion from the decision of problem questions, will assist the increase of level of reliability and efficiency of the state system of reacting on present threats.

---

---

**Lahutin V.**, adjunct of the Training Research and Production Center,  
National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

An extended abstract of the paper on the subject of:  
«FUNDAMENTALS OF STATE REGULATION STRATEGY OF INNOVATION ACTIVITIES»

**Problem setting.** The study of the formation and development of innovative processes in the scientific and technical sphere has not only allowed to identify the patterns of reproductive development of society but has also determined a number of challenges of both objective and subjective nature and which prevent the effective regulation of innovation activities.

**Recent research and publications analysis.** The issues related to the state regulation of innovative activity were widely studied after the Second World War when the government funding of scientific research increased dramatically and the state became more actively involved in the scientific and technical sphere. A significant contribution to the study of the mechanisms of state regulation of the innovations support has been made by the Ukrainian and foreign scientists [1-5].

**Paper objective** is to analyse the fundamentals of state regulation strategy of innovation activities.

**Paper main body.** The construction of a national innovation system requires the comprehensive reforms based on scientific researches and generalization of practical experience. Still innovation activity in Ukraine is characterized by a rather sharp discrepancy between the relatively high potential for innovation and the extremely low resulting indicators. This discrepancy can be explained by three possible objective reasons: a) there is no real potential for innovations; b) there is no need in the commercialization of innovations in the market; c) there is no practice of the state support of innovation activity in market conditions.

**Conclusions of the research.** Thus, it is defined that the main problems are the issues of implementation of innovation, competition, control and stability.

---

---

**Lisman T.,** Post-graduate Student, Social and Humanitarian Chair, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration attached to the office of the President of Ukraine, Kharkiv

An extended abstract of the paper on the subject:

"DETERMINATION OF THE NOTION "TERRITORIAL COMMUNITY""

**Problem setting.** The problems of territorial groups, which are empowered with the function of administration at the local level, have not been studied comprehensively so far. The answer to these questions is in the theoretical understanding of the notion "territorial community."

**Recent research and publications analysis.** The availability of different approaches and views of the meaning and the determination of the notion "territorial community" are stipulated with the results of researches of historical processes of society development, formation of versatile social relations in it, etc. Thus, M. Baimuratov, O. Batanov, Yu. Kuts, O. Lyska, Yu. Molodozhen, Yu. Navruzov, A. Orkhiz and others studied the definition of the term according to various aspects and qualificatory features.

**Paper objective.** The paper objective is to determine and to describe the peculiarities of territorial communities, to generalize the theoretical groundwork of Ukrainian and foreign scientists in the field of study of territorial communities.

**Paper main body.** Studying the foreign and Ukrainian scientific resources, it is possible to note the diversity of definitions of "territorial community," which is caused by both the variety of life of territorial communities, and some ambiguity of the essence and the scope of the indicated notion.

Two conceptual approaches to the understanding and determination of the category of "territorial community" were allocated, namely: according to the priority of territorial and integration criterion, which stipulates the association of a territorial community with certain population centre as a natural territorial unit, within which the residents unite to



carry out the everyday activities; and according to the criterion of preference of social relations and interaction between the members of a community based on common interests.

**Conclusions of the research.** The results of the study demonstrate the difference in views of foreign and Ukrainian scientific environment concerning the understanding of the essence of territorial community. The diversity of approaches and classification criteria makes it impossible to definitely interpret this term so far. Perhaps, it causes the deceleration of the processes of creation of territorial communities as an effective element of the system of local self-government.

---

---

**Lotariev A.**, Institution of Higher Education «University of the Economics and Law «KROK»», Kiev

An extended abstract of the paper on the subject:

"ORGANIZATIONAL AND ECONOMIC MECHANISM OF INNOVATION  
ACTIVITY MANAGEMENT"

**Problem setting.** The modern innovation system is necessary for the social and economic development of the country; while the innovative development must become more organized and favour the increase of the quality of institutional environment.

**Recent research and publications analysis.** Among the scientific works in the field of administration of innovative activities, the most interesting are the works by D.Ardzhantsev, K.Bogan, M.English, A.G. Kochetov, T.G. Lohutova. However, the conceptual principles of innovative development of regions, the rules of its formation, etc. need the separate study.

**Paper objective.** The paper objective is the development of the organizational and economic mechanism of administration of innovative activity of a region and the methodology of innovative activity projecting.

**Paper main body.** The definition of the organizational and economic mechanism of administration of innovative activity was formulated. It was proved that the administration of innovative activity in a region stipulates the development of a clear innovative policy, which must be formed in connection with investment, industrial, scientific and technical policy of a region. However, today, despite the increasing role of innovations in the national economy, the majority of enterprises has no scientifically grounded organizational structure and do not use the efficient economic methods of the administration of innovative processes. The methodology of innovative activity projecting, using which it is possible to form the relevant organizational and economic mechanism of administration, was developed. The fundamentals of this methodology consist of the recursive algorithm of formation, the system of factors and purpose-oriented criteria of the mechanism.

**Conclusions of the research.** The paper develops the organizational and economic mechanism of administration of innovative activity in a region, for the formation of which it was proposed to use the methodology of innovative activity projecting, as it makes it possible to determine the optimal structure of the organizational and economic mechanisms. The purpose orientations of the organizational and economic mechanism of administration of innovative activity and the methods of their achieving were determined.

**Lyashevskа O.**, PhD in Public Administration, Associate Professor of the Department of Management and Organization of Civil Protection,  
National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

An extended abstract of the paper on the subject:

"IMPROVING STATE REGULATION OF INNOVATION FUNDING OF THE REGION"

**Problem setting.** State regulation of socio-economic development is a systematic influence of government on regional proportions allocation off actors of social and economic growth through the use of special means of regulation (machinery, tools, methods, etc.) according to the National Strategy for Regional Development, the State Economic and Social Development Ukraine and socio-economic development of the respective administrative units.

**Recent research and publications analysis.** This is the most difficult issues analyzed in the works of H. Atamanchuk, V. Babaev, V. Bakumenko, A. Degtyar, Yu. Kuts, S. Maystro and others.

**Paper objective.** The purpose of the article is to suggest the mechanism which will define the priorities in financing the innovative activity and distributing the assets attracted by the regional authorities among submitted projects.

**Paper main body.** The results of the research show that the main factors which hinder the innovative activity of businesses in Ukraine are limitation in financial resources, defects of lawmaking, the necessity of strict expenditure optimization and economic factors such as risks and a long payback period. The main task of the innovative management on a regional level is to choose and apply the most optimal management mechanisms of innovative processes for certain economic conditions and to further ensure the rational use of the resources available in the region. To focus the means of encouragement for the businesses in the region to improve their innovative activity, the authors suggest the financing mechanism of the innovative activity of the regional businesses which consists in attracting public / utility company «Agency of the regional council development» (created in 2014) and conferring such additional powers: to ensure complete and timely asset incoming in compliance with the determined priority of innovative activity trends; to carry out credit operations, the right to be a guarantor and to allocate assets on deposits in bank institutions. The scheme of financing mechanism of the innovative activity by the Agency of the regional development was worked out. The algorithm of the choice of innovative projects for civil financing at the expense of the accumulated assets which determines the indicator of priority financing according to a parameter that identifies the hierarchy of scientific-technological priorities was grounded; the latter will be used on a branch and regional level and real branch potential of the economic activity is taken into account; the algorithm is adjusted to the degree of the project innovation and its significance for a certain region. The suggested mechanism will allow to avoid non-effective and non-purpose use of deficit assets and to prevent the situation when socially necessary and strategically important projects for the region are not implemented because of the lack of interest from the investors. Thus, the application of this model for the management of financing the innovative regional development gives hope for the enhancement of the innovative activity of the region.

**Conclusions of the research.** In further research, it is expedient to pay attention to studying new, more efficient mechanisms of the enhancement of the innovative activity of both producers and investors and self-governing authorities on a regional level.

**Maystro S.**, Doctor in Public Administration, Full Professor,  
Head of the Chair of Public Administration in the Sphere of Civil Protection,  
National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

An extended abstract of the paper on the subject:  
"THE DEVELOPMENT OF A COMPETITIVE ENVIRONMENT IN UKRAINE  
AND EFFECTIVENESS OF PUBLIC ANTITRUST POLICY"

**Problem setting.** The modern global economy, including Ukraine's economy, characterized by the monopolized sectors, leading to inefficient allocation and reallocation of resources. Monopoly is a problem that leads to an artificial increase in prices for products produced by the distortion of price signals received by the market, contributes to inefficient economic structure. This requires active intervention of the state, as well as development and implementation of relevant national antitrust policy.

**Recent research and publications analysis.** Analysis features and identify problems implementing public-private partnership as a tool for sustainable socio-economic development of the region dedicated work of many scholars, including: Batalov O., Burdun A., Wiseman V., Valyushko V.

**Paper objective.** The issue features the formation and implementation of state antimonopoly policy in Ukraine investigated many scientists, including: Amosov O., Z. Borysenko, M. Latynin, V. Sichenko.

**Paper main body.** The Constitution of Ukraine establishes the principle of state protection of fair competition in business (Article 42). Therefore, to prevent monopolistic activity on her restrictions and suspension should be directed competition (antitrust) policy of the state.

Last year socio-economic development of Ukraine are characterized by the influence of various factors on conditions of the competitive environment, fighting in the country, the loss of a number of economically important regions, depreciation, reduced consumer demand. In addition, the development of commodity markets in Ukraine negatively affected the global trend to slowing economic growth associated with the unresolved problem of eliminating economic imbalances that caused the global financial and economic crisis of 2008 - 2009.

As a result, in 2015 in Ukraine in markets with competitive structure realized 42.7% of total production in Ukraine; in markets with signs of collective dominance or oligopolistic markets (where the proportion of 5 three largest entities exceeded 50%) - 16.7%. In markets with signs of unilateral domination (in which the largest share of the entity was more than 35%) accounted for 30.8% of total sales, 9.8% of the total volume of goods and services realized in monopolized markets (where the largest share entity exceeded 90%).

Antimonopoly Committee activity should be aimed at broadening and deepening Ukraine's cooperation with agencies of other countries and international organizations for the protection of economic competition. AMC has to take an active part in the international work of the Competition Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) and the UN Conference on Trade and Development (UNCTAD) to study the best international practices and adapting it to the current Ukrainian realities.

In our view, the content of state antimonopoly policy in Ukraine should be to control the application of the principle of abuse, the behavior of individual economic entities. It is helpful to use a rule of reason approach, which declares illegal not any monopoly, and only one activity which is socially negative consequences. This approach

requires continuous monitoring of the state of competition in the various markets and use, if necessary, corrective, regulatory and administrative measures prohibiting and criminal nature.

**Conclusions of the research.** Thus, consistent and transparent national competition policy on protection of competition and restriction of monopolization in all spheres of public life - mandatory, integral part of the socio-economic development of Ukraine, which should be effectively implemented by relevant state authorities to provide an integrated system of distribution and redistribution available resources and contribute to the welfare of society.

---

---

**Melnychenko O.**, Doctor in Public Administration, Full Professor, Full Professor of the Chair of Public Administration in the Field of Civil protection, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv,

**Byelotsky O.**, PhD in Technical Sciences, Head of the Governance of the Fuel and Energy Complex, Kharkiv Regional State Administration, Kharkiv

An extended abstract of the paper on the subject of:

"ENERGY SECURITY: THE NATURE AND METHODS OF STATE REGULATION"

**Problem setting.** The consequences of the international energy crises of the second half of the twentieth century forced many governments to pay special attention to the problem of energy security. Ukraine did not stay aside from this process, as the latest developments in its energy sector demonstrate the fragility and instability of the national energy security, its dependence on internal and external factors. Such a situation was a result of the insufficiently active state regulation in this area, which determines the relevance of this study.

**Recent research and publications analysis.** The issue of energy security has become a cornerstone of dissertation research in public administration, as well as economic, political, legal and engineering sciences etc. Nevertheless, the mentioned issue remains relevant as evidenced by the publications of national scientists. While paying tribute to their achievements, it is important to emphasize the need to continue scientific studies on this topic.

**Paper objective.** The purpose of the article is to improve the methodological provision of state regulation of energy security. To achieve this, it is necessary to solve the following problems:

- 1) further develop the notion of "energy security";
- 2) specify a list of specific tools (within traditional methods) of state regulation of energy security.

**Paper main body.** Despite its legislative approval, scholars offer their own interpretation of the concept of "energy security." Concise and informative ones deserve a special attention. At the same time, some interpretations have only a tangential relationship to environmental security, and therefore do not explain the specifics of the studied concept. Also, the use of the same interpretation of the term requires further explanation. Conducted generalizations of legislative acts and publications on this subject allowed to identify such essential features of the concept of "energy security." The key to the provision of energy security is the use of appropriate means of regulatory impact within traditional methods.

**Conclusions of the research.** Scientists and legislators distinguish different essential features of the concept of "energy security", which can be combined in the following groups: characteristics of the phenomenon, its parameters; impact factors; subjects and objects; tools, objectives and goals. Based on the findings of the research on the essential characteristics of the used conceptual apparatus, the notion of "energy security" received further development, which should be interpreted as meeting (regardless of circumstances) the ever-growing consumer needs (accepted based on the price, quality and variety) of energy. The list of specific tools of state regulation of energy security is concretized (within traditional – administrative, economic, organizational, legal, social and psychological – methods), comprehensive and informed use of which will take the pressure off the domestic energy market and increase the efficiency of their utilization. The continuation of scientific studies on this issue will further improve energy security settings of Ukraine, in particular, by enhancing the regulatory state influence on this part of the national economy.

---

---

**Miroshnichenko R.**, Researcher of Educational, Scientific and Production center,  
National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv  
An extended abstract of the paper on the subject of:  
"MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION OF ENVIRONMENTAL SAFETY"

**Problem setting.** The activities of the governmental bodies, which are directed at ensuring the environmental safety, should have a clear definition in the form of an integral combination of all the characteristics of the conditions for the safe life. This approach provides an opportunity to talk about the spectrum of objectives aimed at achieving the ecologically safe environment conditions for all citizens of Ukraine.

**Recent research and publications analysis.** The problems of environmental security, the issues of mechanisms of public administration of the environmental sphere, the formation of educational policy, the analysis of the tasks of public policy were studied by [1; 4; 5] and other Ukrainian scientists.

**Paper objective** is to analyse the mechanisms of public administration of environmental safety.

**Paper main body.** The need for risk assessment in the study of the complex relationships of human health and the environment is dictated by one of the most important principles of effective functioning of any management system: before developing a strategy of actions, it is necessary to identify exactly what problems have to be solved, the degree of urgency of each of them, in order to arrive at the best solution with available resources.

**Conclusions of the research.** The stability of the political and socio-economic situation has a positive effect on the investment climate and economy reformation. However, stabilization of the development of productive forces should contribute to the spread of negative trends in the development of industry and agriculture which will cause a further decrease in production volumes of the heavy industry to the maximum extent necessary for economy, and a gradual contraction of output in the engineering, manufacturing, instrumentation, etc.

**Ovsianyk V.**, Deputy Head of the Division of Interaction with the Media and Communication, State Emergency Service of Ukraine, Kyiv

An extended abstract of the paper on the subject of:

"PILOT PROJECT AS A FACTOR OF SUPPORT TO CIVILIAN PROTECTION IN ASSOCIATION TERRITORIAL COMMUNITIES DNIPROPETROVSK REGION"

**Problem setting.** State management in the field of civil protection is a strategic component of national security of our country. The magnitude of the consequences of accidents, catastrophes and natural disasters poses the problem of liquidation of emergency situations and minimize the negative consequences from them in a number of the most urgent and important task of local governments.

**Recent research and publications analysis.** The problem of improvement of state management in the sphere of CL inherent public interest, this issue is of great social importance, is not sufficiently researched and is becoming increasingly important in modern science. However, the vast majority of these authors drew attention to the insufficient level of radiation-ecological safety of population, fire protection and technogenic and ecological security, health care and the like. The real state of these tasks at the level of territorial communities indicates the presence of problems of state management of territorial subsystems Unified state system of civil protection of Ukraine and their links. Review of publications the scientists confirms the absence of a comprehensive study of this problem in the field of science "public administration" and requires further scientific study.

**Paper objective.** The aim of the paper is to present the experience of a pilot project in the Dnipropetrovsk region on the organization of actions of civil protection of the population of the United territorial communities within the framework of implementation of local self-government reform and territorial power organization in Ukraine.

**Paper main body.** The elimination of local administrations and the formation of local councils executive authorities will optimize management processes at regional and local levels in the field of civil protection, will provide local governments to independently without unnecessary administrative barriers quickly and effectively solve pressing local issues in that area to be controlled and accountable to local communities.

**Conclusions of the research.** The decentralization of power in Ukraine and provide more powers and resources to local authorities will significantly improve the quality of implementation of state policy in the field of civil protection, prevention and liquidation of consequences of emergency situations, functioning emergency services at the local level and will create real mechanisms of local control elements of a Single system of civil protection of Ukraine on ensuring protection of population and territories from consequences of emergencies.

---

---

**Parubchak I.**, Doctor in Public Administration, Full Professor of the Chair of Public Management and Administration, Lviv National University of Veterinary Medicine and Biotechnologies named after S.Z. Gzhytskyi, Lviv,

**Sirenko R.**, PhD, Associate Professor, Head of the Chair of Physical Education and Sport, The Ivan Franko National University of Lviv, Lviv

An extended abstract of the paper on the subject of:

"PUBLIC MANAGEMENT OF SOCIAL-EDUCATIONAL PROCESSES IN THE UKRAINIAN SOCIETY ON THE BASIS OF HEALTHY LIFESTYLE"

**Problem setting.** An important factor of the modern Ukrainian society development is the formation of citizenship, the level of which is defined by the fact of how the person integrates into the social-authoritative relations and contributes to the development of civil society. Today, ideological and moral factors are changing and this fact forces us to make the considerable efforts to solve the important objectives for strengthening the public health.

**Recent research and publications analysis.** Analysis of scientific literature in public management showed, that despite differences of scientific approaches, in our native and western science, there have been researched only the general tendencies of social-educational processes, while the question of peculiarities of public health development do not find their reflection. This proves that the question of public health has not been properly highlighted in the scientific literature in state management, as there is no unanimous approach to defining the essence of social-humanitarian aspects of social-educational processes management.

**Paper objective.** At the moment, unfortunately, the actual problems are: complicated social conditions of life; durable emotional load; constant changes of life, complexity of events; negative behavior, psychical and physical activity of the person; high population density. Also, it should be mentioned: the absence of training and education of: valeological, hygienic development of health culture. The lack of knowledge and wrong educating can lead to unhealthy lifestyle.

**Paper main body.** Healthy lifestyle as the unity of biological and social components, symbolizes the social value. Health strengthening is the most important objective of the civilized society. Healthy lifestyle depends on: objective social conditions; specific forms of lifestyle, which allow to implement it into the main spheres of social life; the systems of values relations, which govern the conscious activity of people into the mainstream of "healthy thinking".

Healthy lifestyle is the typical social-economic formation of personality lifestyle, which strengthens the adaptive capacity of the human body, favors the full fledged performing of social functions and reaching longevity as well as a set of spiritual values, their actual types, forms, also, favorable healthy effects on providing the optimal satisfaction of human needs.

Mass sports can perform an integrative role as an organizational mechanism of public management, and plays an important role in improving health, physical preparation and, as a result, national welfare. Mass sports development is one of the most important indications of social state policy, which can provide the real implementation of humanitarian ideals, values and norms, which open a wide scope for detection the abilities of the individual and satisfaction of their interests and needs.

Attention should be dwelled to: the global level of sports functioning as the institution; system of international relations, an important participant of which is sports by producing symbolic interaction. Organizational mechanism of public management plays an important role in this process, because targeting is carried out by international institutions. Perspectives of social-educational processes development consist, primarily, in development of civil society and democratic forms of government, the priority of rights and freedoms, healthy society. The essence of social-educational processes is the increase of citizen's trust to the state, awareness of his/her place and role in the processes of social rebuilding.

**Conclusions of the research.** Effectiveness of public management of social-educational processes depends on internal and external factors, which have an influence

on the individuals. The influence of each factor is selectively marked due to a number of circumstances, including the individual's awareness of internal beliefs, values and ideals. Socially active person can defend his/her social interests, has the developed consciousness and culture, and is actively involved in the public life of the society. There is also the process of individual's development of the existing system of social health due to his/her active life position. The current stage of public management of social-educational processes can be characterized by its complexity, contradiction, high degree of subjects' interaction in the following system.

---

---

**Prikhodko R.**, PhD in Public Administration, Associate Professor, Deputy Head of the Department of Management and Organization of Civil Protection,  
National University of Civil Protection of Ukraine, КНаркiв,

**Yaschenko O.**, Phd in Economics, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Management and Organization of Civil Protection, National University of Civil Protection of Ukraine, КНаркiв

An extended abstract of the paper on the subject of:  
"BASIC MEANS AND DIRECTIONS OF OPTIMIZATION OF STATE  
MANAGEMENT IN THE SPHERE OF CIVIL DEFENSE"

**Problem setting.** Today's world, being extremely dynamic provides rapid changes in social and political life on the planet and in each individual country. Ukraine, beina a part of the international cooperatin in this process, is an exception. There are constantly new threats to security of the country and population. These threats have a negative affect on both the country and its individual regions.

Ensuring adequate protection of population and territories in case of threats and emergencies, guaranteed the security of the individual, society and state is one of the priorities of the state policy in the field of civil protection. The solution is not possible without the basic means and directions of the optimization of state management in the sphere of civil defensein Ukraine.

**Recent research and publications analysis.** Certain issues of public administration and the implementation of the national cooperation in the field of prevention and liquidation of emergency situations were studied by A. Basov, V. Komapnytsky, T. Tsygankov, V. Sapon, A. Berlach V. Horbulin, V. Hoshovs'ka , I. Hrytsiak, Yu. Hluhovenko, V. Domanski, L. Zhukov, O. Mohylnychenko, V. Nazarenko, M. Steblyuk, A. Terentieva, O. Trush, G. Fedulov, V. Fedorenko, V. Shobotov and other.

**Paper objective.** The purpose of this article is to analyze and summarize the basic means and directions of optimization of state management in the sphere of civil defense, that require permanent scientific support of the basic means and directions of optimization in Ukraine, prevention and liquidation of emergency situations at the regional level.

**Paper main body.** At the regional level the factors, entailing occurrence of emergencies, in a certain way is differentiated, depending on a specific region. So, Western regions of Ukraine are characterized by the predominance of natural emergencies, but Eastern regions are characterized by the predominance of man-made emergencies. This is due to, in the first case, difficult natural and geological characteristics in this definite region. In the other case it is due to high saturation of high risk production.

To identify areas of optimization of state control in the sphere of civil defense let



us turn to the concept of "optimization." In the mass consciousness this term is associated with the improvement in any conditions or functions. And, indeed, in most dictionaries the term "optimization" (Latin: optimus - the best.) is - 1) the process of choice of the best option possible; 2) The process of bringing the system for the better (optimal condition).

The situation in the area of the factors, that provoke emergency situations, changes rapidly, and not always in the direction to minimize the risks of emergencies. In connection with this it is necessary to adjust security methods constantly. The most effective approach to solving this problem is a comprehensive scientific study in order to develop practical recommendations in the area of emergency prevention, emergency management and help to victims of the emergency.

**Conclusions of the research.** Calculated on the basis of the above, it can be concluded that under current conditions it is extremely important to demonstrate the new forms and methods of management in the field of security of the population and territories, especially at the regional level. This need is dictated by the increasing number of threats, changes in their qualitative composition, the need to ensure a higher level of security of the population and territories to minimize the negative consequences of emergency situations, primarily in economic terms.

The new forms and methods of security will significantly increase the level of security, especially at the regional level. In particular, there is due to the following forms and methods: a scientific approach to security; improvement and optimization of the system of training of the population and professionals in case of emergencies; the creation of regional database of potentially dangerous objects; improvement of monitoring and processing of data about the threat of a emergencies; demonstration of innovative communications and information processing systems in combination with the creation of a new public address system and public awareness; a wider public and civil society organizations, voluntary groups to emergency management and preventive maintenance; effective risk management; optimal distribution of state-administrative functions by activity. Costs necessary for the implementation of this package of measures pay off a significant reduction in the number of emergencies.

---

---

**Poltorak S.**, PhD in Pedagogical Sciences, Full Professor,  
Ministry of Defence of Ukraine, Kyiv

An extended abstract of a paper on the subject of:  
"CIVIL CONTROL OF MILITARY-INDUSTRIAL COMPLEX:  
INSTITUTIONAL ASPECTS OF FUNCTIONING"

**Problem setting.** Today, Ukraine is in the state of transition from the Soviet society to the civilizedmarket relations, the strengthening of democracy, and, at the same time, is under the condition of instability. Therefore the problem of civil control of the military-industrial complex is especially significant.

**Recent research and publications analysis.** The peculiarities and the condition of implementation of the state control of the development of social and economic processes were studied by many scientists. However, the modern scientific works highlight the issue of the prospects of development and implementation of civil control as a function of public administration of the military-industrial complexinsufficiently.

**Paper objective.** Thus, the paper objective is to determine the essence of civil

control of the military-industrial complex (hereinafter referred to as the MIC) from the position of functionality, in particular its role in the formation and implementation of state policy in the field of security and defence.

**Paper main body.** It is determined that due to the undeveloped civil society in Ukraine, the civil control of the MIC as the means of political leadership becomes partially impossible. It is also determined with a low activity of the relevant civil institutions in the formation and implementation of the country's state policy in the defence and security fields. The reason is that Ukraine inherited the archetype of 'distrust,' so its main task is the involvement of the society into the implementation of the function of control of the condition of the MIC. For this purpose, it is necessary to develop the effective institutional mechanisms. It is proved that substantially they may be represented as a combination of directions and activities of the state authorities and community boards established under these authorities.

**Conclusions of the research.** Therefore, in Ukraine, the civil control of the MIC may be implemented in form of the state and civil activity, or by the community boards established under the state authorities. The main tasks of these boards are the development of recommendations concerning the adoption of one or another legislative and regulatory act, as well as the coordination and monitoring of the measures concerning their implementation. It is determined that the civil control of the MIC requires the implementation of organizational and institutional changes to the system of state administration, and the introduction of the relevant amendments to the country's legal environment.

---

---

**Pomaza-Ponomarenko A. L.**, PhD in Public Administration,  
National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

An extended abstract of the paper on the subject:

"53<sup>rd</sup> MUNICH SECURITY CONFERENCE:  
NEW ACCENTS IN SOCIAL SECURITY DEVELOPMENT"

**Problem setting.** The problems of security, its components and the ways of these problems solving are the subject of the annual discussion of the military and politician leaders of the states from all over the world, political scientists, mass media representatives, public figures and other interested persons, which takes place within the framework of the Munich Security Conference. In 2017, it should be considered as a really historical event of a global scale due to the range of reasons, one of which is a shift of the security accents from the global level to the local one.

**Recent research and publications analysis.** Among Ukrainian scientists, who paid attention to the solution to the problems of state security policy, it is possible to single out the scientific works by O. Amosha, V. Bakumenko, S. Bielai, S. Dombrovska, O. Iliash and others.

**Paper objective.** The paper objective is the analysis of the priority directions of the development of social security, which were determined at the 53rd Munich Security Conference, as well as the identification of the means necessary for the implementation of the state policy of Ukraine from a perspective of its social security.

**Paper main body.** It was defined that the issues of identification of the newest and the efficient tools of the state policy of social development in the light of security system still maintain scientific-theoretical and practical urgency. The solution to these issues in

Ukraine and abroad is in the plane of the focus of the activity of state authorities on the needs and interests of citizens, as well as the adherence to the global principles and values (legitimacy, rule of law, accountability and effectiveness). The timely analysis of successes and failures in this field is an important aspect of the development of security system, which also includes a social security. That is why the results of the similar consideration obtained during the 53<sup>rd</sup>MSC are so important for the science and practice. It was proved that the stable social conditions are necessary to carry out the organizational and structural, as well as economic reforms. It may be ensured only on condition of the increase of the share of middle class in society and its prevalence, as its social role, as is generally known, is to be a kind of balancer in social and public mechanism.

**Conclusions of the research.** It was determined that the levels of incomes of population, or, to be more precise, their limits are unique for each country, and they are changeable. In this context, globalization of economic and social relations intrinsically stipulates the necessity to support social unity. Exactly it was the focus for the participants of the 53<sup>rd</sup> MSC in the context of provision and guarantee of safe social and economic development of the states. On the one hand, it is a category of ideal order. On the other hand, it is a goal which cannot be achieved immediately, but the formal and informal institutions should strive for this as much as possible adhering to the global principles and values.

---

---

**Ponomarenko S.**, Lecturer of the Department in Fire and Rescue Training,  
National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv,

**Maksimov A.**, Lecturer of the Department in Fire and Rescue Training,  
National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

An extended abstract of the paper on the subject:

"SCIENTIFIC THEORETICAL ANALYSIS OF INFLUENCE OF EMERGENCY ON  
SOCIAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT: NATIONAL AND LOCAL LEVELS"

**Problem setting.** Emergencies cause excessive loss of resources, which may result in the decline of social and economic growth both at local and territorial level and on the facility one, as well as the deceleration of the reforms, the reduction of the volumes of production and services on the territory, where the relevant incident happened. These consequences may influence not only the development of territories and specific facilities, but also of the whole state.

**Recent research and publications analysis.** Scientific and methodological aspects of government administration in conditions of emergency situations was investigated by scholars such as S. Andreiev, O. Barylo, A. Bielousov, P. Wolianskyi, A. Romin, V. Sadkovyi, etc. But administration in the state of emergency is connected with difficulties and requires important theoretical and methodological background, which is mostly new for the science "Public control and administration."

**Paper objective.** The paper objective is a scientific and theoretical determination of the peculiarities of administrative solutions concerning the ensuring of social and economic development of territories and the state under the emergency conditions, as well as the influence of the latter on this development.

**Paper main body.** It has been determined that an emergency is an undesirable, but unavoidable concomitant of any economic activity. Their number and difficulty of

detection of specific territory is the measure of social and environmental imperfection of the relevant territorial complex of population and economy (TCPE). The acceptable risk magnitude of emergency can be considered the one, under which any losses in the TCPE and its natural foundation do not violate the stability of the latter. From this point of view, measuring an emergency with the help of absolute values of losses is insufficient; it is necessary to define the degree of an emergency according to the measure of restoration of losses.

**Conclusions of the research.** During the long time, the cause and effect relationship between an emergency and social and economic development was ignored. The developmental programmes were assessed in the context of emergency from the point of view of neither the influence of the emergency on the programme of development, nor the fact whether the development determined in the programme increases the probability of emergency. It should be considered that division of the country's territories into regions according to the risk (probability and degree of emergency) is one of the first actions for the substantiation of the state decisions in the area of emergency prevention and relief of the consequences.

---

---

**Protsiv O.**, PhD in Public Administration, Chief Specialist, Regional Department of Forestry and Hunting Household of Ivano-Frankivsk, Ivano-Frankivsk

An extended abstract of the paper on the subject:

"THE ROLE OF THE CRACOW SOCIETY OF ANIMALS WITHIN THE IMPLEMENTATION OF STATE-LEGAL CAPACITY ON THE DEVELOPMENT OF HUNTING AND FISHING IN GALICIA IN THE LATE NINETEENTH CENTURY"

**Problem setting.** At this time in Ukraine it is not settled effective mechanisms for humane society's attitude to fish and game in its extraction and sale.

**Recent research and publication analysis.** Problems of legal regulation in the field of humane attitude to the game, the activities of Cracow Animal Protection Society were investigated by a number of scholars, including: M. Bybovskyy, S. Bendzikiyevych, professional journals "Animals Guardian" (Opiekun zwierząt), "Month Galician Animal Protection Society" (Miesięcznik galicyjskiego towarzystwa ochrony zwierząt), "Okulnyk" (Okólnik). Valuable information on the subject is contained in the "Collection of laws and regulations for the Kingdom of Galicia and Lodomeria" (Dziennik ustaw i rozporządzeń krajowych dla Królestwa Galicyi i Lodomeryi wraz z Wielkim Księstwem Krakowskim), Shematyzm (Szematyzm królestwa Galicyi i Lodomeryi z Wielkim księstwem Krakowskim).

**Paper objective.** The purpose of the article is to examine the impact of the Cracow Animal Protection to the development of hunting and fishing of Galicia in the late nineteenth century on the basis of regulations of the province of Galicia, Cracow magistrate and central Austro-Hungarian Empire.

**Paper main body.** The work analyzes the company's charter, applicable regulatory acts of Galicia, Magistrate of Cracow, ministries of Austro-Hungarian Empire on humane attitude to the game. It was researched the methods and forms of influence on the company implementing the statutory requirements. It is determined the development of state regulation of humane attitude to wildlife in Galicia in the nineteenth century.

It was established that in order to implement its statutory requirements, the socie-

ty widely used to influence to authorities by filing appeals. To enhance this effect, the most resonant appeals were published in the Society's journal. In particular in the period from 1887 to 1890 society sent from 58 to 120 appeals to Cracow city council. They were widely used as petitions to certain social groups - teachers, students and others.

On the analysis of the literature resources it was revealed that the Society included such well-known scholars and politicians as Volodymyr Dzedushynsky (founder of the Museum of the Dzedushynsky in Lviv); Felix Lewandowski (editor of the magazine "Month" of Galician Society of protection the animals); Maxymilian-Syla Novitsky (Jagiellonian University, Professor); Valery Zhevusky (City advisor of Cracow); Theodore Shtalberger (Director of Cracow Gymnasium named after St. Jacek); Ignacy Stawarsky (Director of Cracow Gymnasium named after St. Anne); Count Volodymyr Vodzitsky (scientist-ornithologist); Henrik Berg (founder of the Animal Protection Society in New York), James Colam (Secretary of the Royal Animal Protection Society in London), Matheus Elsinger (honorary head of the Animal Protection Society in Vienna); Bruno Marguart (head of the Animal Protection Society in Dresden); Maria Esperana von Schwarz (the founder of many animal protection societies in Germany and Italy).

**Conclusions of the research.** Based on the studies, it was found a positive effect of Cracow Society of protection the animals on development of hunting and fishing in Galicia, which manifested itself in the fight against poaching, illegal sale of game and fish, localization of spread the antropozoonotic diseases, in the education of humane attitude to wildlife and domestic species.

---

---

**Romin A.,** Doctor in Public Administration, Associate Professor, Head of Faculty of Fire Safety, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv,

**Kaliuzhnyi V.,** Adjunct, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

An extended abstract of the paper on the subject:

"MECHANISMS OF DISTANCE TRAINING FORMATION OF EMPLOYEES OF THE STATE EMERGENCY SERVICE OF UKRAINE"

**Problem setting.** The modern professional education is a topic of critical importance of public administration reform of professional education of Ukraine. Today, the need to improve the system of education comes to the forefront as it is the basis of the economic development of our society. The welfare of each nation is determined by the conditions of science development which is also specified by the professional training of the employees of the State Emergency Service of Ukraine.

**Recent research and publications analysis.** Significant scientific and practical contribution in the research and development of public administration of modern Ukrainian education has been made [7; 8]. Modern education technologies, the problems of creation and development of distance education in Ukraine, in particular, have been considered in detail in [9; 10]. A number of studies on the problems of modern education, relevance of distance education methods, development and implementation of distance learning methods have been carried out[1; 2; 3; 4; 5; 6].

**Paper objective** is to analyse the mechanisms of distance training formation of employees of the State Emergency Service of Ukraine.

**Paper main body.** Today's student or cadet of the higher educational institutions of the SES of Ukraine is the future of the country, the scientific and intellectual potential

which the country enters the twenty-first century with, that is why the young people need to acquire knowledge from the best experts in the world and to learn modern technology. To train the highly qualified specialists for SES of Ukraine, it is necessary to have modern information and telecommunication technologies.

**Conclusions of the research.** The process of education informatization, which supports the integration tendencies of cognition of objective laws of the subject areas and environment, brings up to date the development of approaches to the use of technical and didactic potential of information and communication technologies for the development of the individual employee of the SES of Ukraine, increases the level of creativity, develops the abilities for alternative thinking, skills for the development of the search strategies of both educational and practical tasks.

---

---

**Shvedun V.**, Phd in Economics, Senior Researcher Employee, Head of the Scientific Department on Problems in Civil Protection Sphere Management,  
National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

An extended abstract of the paper on the subject:

"PECULIARITIES OF THE EU SECURITY AND DEFENSE POLICY FORMATION AND IMPLEMENTATION"

**Problem setting.** Before the signature of agreement about the European Union the coordination of states' actions in the sphere of foreign policy was performed within the European Political Cooperation Programme (EPC), which was created in 1970 on the basis of the report of Davinyon Committee. It was expanded and enhanced by the Uniform European act. The purpose of activities of EPC consisted in improvement of mutual understanding between state members on all major questions of foreign policy, in coordination of their points of view and in opportunities of development of more or less approved general approach. At the same time, as all decisions were made unanimously, and discussions on safety issues were limited to political and economic aspects, activities of EPC were ineffective.

**Recent research and publication analysis.** The research of the EU security and defense policy was made by the following scientists: Arjen Boin, Magnus Ekengren, Mark Rhinard, Jolyon Howorth, Nicole Gnesotto etc. But the peculiarities of the EU security and defense policy formation and implementation still remain insufficiently studied.

**Paper objective.** The paper objective is research of peculiarities of the EU security and defense policy formation and implementation.

The statement of the designated problem caused the solution of the following tasks:

- 1) studying of prerequisites of the EU security and defense policy formation;
- 2) allocation of features of EU security and defense policy implementation.

**Paper main body.** As the perspective directions of collateral actions the process of Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), disarmament and arms control in Europe, non-proliferation of nuclear weapon, control over technology transfer to the third countries and arms export control were called.

This qualitatively new approach raised a number of the political and military questions, which were earlier not characteristic for the EU. The EU accordingly became the center of decision making process in the field of the European foreign policy and safety. The common security policy was assigned to structures of the Western European

union. At the same time in the course of implementation of the EU common foreign and security policy a number of the negative factors interfering this implementation have been more clearly shown: lack of a political will, difficulty with adjustment of the decision making mechanism, difficult budget procedures.

Epy question of relations between the EU and its military component — the Western European union has become aggravated.

The states of the EU couldn't reach consensus on institution form of the EU common foreign and security policy.

The time on which the beginning of the EU common foreign and security policy implementation dropped out had difficult character that, accordingly, was the important reason of its implementation difficulty.

**Conclusions of the research.** Thus, as a result of researches the following tasks were solved. 1. The prerequisites of the EU security and defense policy formation were studied. In particular, need of formation of the EU common foreign and security policy has been caused by problems in safety providing of the Member States. 2. The features of EU security and defense policy formation were allocated. In particular, there were certain difficulties with introduction of the EU common foreign and security policy due to the lack of uniform approaches of the Member States concerning its maintaining.

---

---

**Shykhnenko K.**, PhD in Pedagogical Sciences, Associate professor, Department of state service, administration and learning under international projects, Institute of Public Administration in the Sphere of Civil Protection, Kyiv

An extended abstract of the paper on the subject:

"INNOVATIVE TECHNOLOGIES APPLICATION IN FOREIGN LANGUAGE EDUCATION OF UKRAINE SES STATE SERVANTS"

**Problem setting.** Current Ukraine SES state servants' professional activity extends to the national and international levels and goes on in the multicultural and multilingual environment. This requires new strategies for basic education and further advanced training of the specialists in this field, including their foreign language training. One of the efficient strategies to educate experts of this professional group is application of innovative technologies.

**Recent research and publication analysis.** Innovative approaches to teaching draw the great interest of Ukrainian scientists and educators. Their research papers consider the issues of application of distance learning technologies, Internet technologies, interactive techniques, testing systems etc. in higher education. Nevertheless so far the problem of innovative technologies application in the advanced training of SES state officials as well as their foreign language training has not been worked out properly.

**Paper objective.** The main objective is to determine the conditions of optimizing Ukraine SES state servants' foreign language training and also to make an attempt to design the model of education process improvement. One more task is to cover the optimal innovative methods of foreign language teaching the specialists of the emergency field.

**Paper main body.** The most appropriate conditions to improve SES state servants' foreign language training are the following: combination of students' personal professional experience and their language knowledge or skills in the foreign language training process; student-centered education; updating the content of instruction in com-

pliance with the present-day actual needs; application of individual and personality-oriented approaches; implementation of innovative teaching methods; taking into account the level of students' information competence. It is vital to leave behind the traditional paradigms of foreign language training and realize the need to design the content of the training based on the use of innovative technologies. Methodological improvement of the learning process is accomplished through the application of problem-based learning, blended learning, computer technologies, interactive techniques etc.

The instruction model of civil protection state servants' foreign language training has been introduced. It presumes students' goal-directed activity to develop foreign language communicative competence through the priority use of innovative learning technologies. The model includes methodological, systematic and functional, and operational components.

**Conclusions of the research.** Nowadays SES state servants should acquire foreign language communicative competence. The traditional methods of teaching are not always effective in instruction so it is reasonable to combine them with innovative educational technologies and apply new approaches (socio-cultural, competence, communicative, student-oriented) as methodological basis to develop foreign language teaching system.

Innovative methods (interactive technologies, distance learning, testing systems, trainings etc.) will define the process of foreign language learning as communicative and cognitive as well as promote students' skills development to conduct effective foreign language communication in personal, social and professional spheres.

---

---

**Solovyov S.**, PhD in Social Communication, Associate Professor, Associate Professor of Department of Information Policy and E-government, National Academy for Public Administration under Office of the President of Ukraine, Kyiv

An extended abstract of a paper on the subject of:

"INSTITUTIONAL SUPPORT'S STATE OF STRATEGIC COMMUNICATIONS IN UKRAINE"

**Problem setting.** The institutionalization provides the possibility of a clear separation of functions and powers of a certain system of the public administration. But such sector as a strategic communications is new to our country. Decision-making in the field of the strategic communications needs an institutional framework. At the same time the process of establishing of these institutions should recognize problematic. The bodies or structural units, their structures and functions in the area are not defined. The principles of interaction between these departments and public authorities are not outlines.

**Recent research and publications analysis.** There are Western scholars' famous works in the field of the strategic communications. They are C. Paul, P. Cornish, J. Lindley-French, C. Yorke, T. MPhil and many other theorists and practitioners. Latvian resource stratcomcoe.org publishes an electronic magazine which is called "Defence Strategic Communications", which houses the researches on these topics. Most authors of these research papers consider strategic communications through the prism of security and defense. Ukrainian researchers, which interest the strategic communications, generally do not stop on the problems of institutionalization. However, some proposals are published (eg, the creating of strategic communications ministry). There are theoretical developments of G. Pocheptsov, the dictionary of T. Popova and V. Lipkan,



articles of A. Baovska, O. Kushnir. The questions about the government understanding of the theoretical foundations of strategic communications and their institutional embodiment are not decided.

**Paper objective.** The analysis of the institutional implementation of strategic communications in the public authorities of Ukraine.

**Paper main body.** The Institutions of public administration that could ensure the implementation of the strategic communications must have certain characteristics. First, the institutions must be involved in the formation and control of national strategic objectives. Experts in the field strategic communications should be involved at the design stage of national goals. Second, the necessary characteristic of the institution is its ability to coordinate with other management structures or influence into the actions of the latter. Strategic communications will not take place without concerted using of narratives, images. Third, you need a resource base for the design and implementation of the strategic communications. These characteristics embody only public administration at the central level. For the study of institutional support for strategic communications in public administration ministries we used the answers to our inquiry about the presence of units or officials whose functions would include planning or the implementation of the strategic communications.

It was found that 7 of the 16 ministries is confirmed activities associated with the strategic communications, 9 informs about the lack of such activity.

**Conclusions of the research.** Institutional support' state for the strategic communications in Ukraine has the characteristics of structural imbalance. The only document which talks about the beginning of the authorities in strategic communications is the Roadmap Partnership with Strategic Communications NATO-Ukraine. To control the process of institutional establishment it is not enough. As a result, administrative units, which are the responsibility of planning and implementation of the strategic communications, have different forms. They are officials, departments, offices.

---

---

**Taraduda D.**, PhD in Technical Sciences, Senior Lecturer of the Department of Special Chemistry and Chemical Engineering,  
National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv  
An extended abstract of a paper on the subject of:  
"APPROACH TO THE DEVELOPMENT OF THE SECURITY STRATEGY  
AGAINST CBRN INCIDENTS OF TERRORIST NATURE IN UKRAINE"

**Problem setting.** The international and state-sponsored terrorism has recently become a significant threat for the world. In Ukraine, the situation is complicated with the dangerous social and military developments, which increase the probability of appearance of chemical, biological, radiological and nuclear (CBRN) incidents of a terrorist nature. That is why the study of the peculiarities and characteristics of these incidents with the purpose of the development of efficient Security Strategy is a topical problem, which requires the special attention.

**Recent research and publication analysis.** There are some works, devoted to the problem of assessment of terrorist threat for a control object, including the CBRN hazardous objects. However, these works do not highlight the state (national) strategy in the field of prevention of the CBRN incidents of a terrorist nature.

During the seminar “Counterterrorism Strategy,” which took place in the Center for Strategic and International Studies (Washington), it was indicated that the present-day terrorism, with the newest arms and technologies, turns into the threat to all humanity. Therefore, the fight against terrorism becomes a global problem. Ukraine’s National Security Strategy is the main document of defenceplanning.

**Paper objective.** Despite the existing experience of the countries in the development and implementation of the National Security Strategies in general and, in particular, of the anti-terrorist security, the problem of prevention of the CBRN incidents of a terrorist nature was researched quite moderately. In this connection, the necessity of the development of the efficient security strategy against the CBRN incidents of a terrorist nature appears.

**Paper main body.** The most spread emergencies in the world connected with terrorist attacks are the explosions in the state institutions or on industrial objects. It is explained by the fact that theproduction activities of the industrial objects (100% of objects in Ukraine, where the appearing of CBRN incidents is possible) connected with the availability of a large amount of chemically hazardous, radioactive, highly inflammable, explosive andfire-hazardous matters and biologic agents, make a serious threat to the environmental security. For the implementation of the actions of efficient protection of a potentially dangerous object from the CBRN incidents of a terrorist nature, it is necessary to systematically perform the interdependent components or fundamentals of the Security Strategy against CBRNincidents of a terrorist nature.

The Security Strategy must consider the degree of a terrorist threat of appearing of the CBRN incidents in every specific region of Ukraine, because the territory of Ukraine is not homogeneous from the point of view of terrorist activity, and depends on some factors. The important component of the Security Strategy must be the description of the CBRN incidents of a terrorist nature with the purpose of analysis and development of preventive measures. The study of peculiarities of the CBRN incidents of a terrorist nature, their types and the reasons of appearing allows the development of the system of counterterrorism measures according to the relevant directions.

**Conclusion of the research.** The analysis of the National Security Strategies of different countries was made. The characteristic of chemical, biological, radiological and nuclear incidents of a terrorist nature was given. The approach to the development of the Security Strategy against CBRN incidents of a terrorist nature in Ukraine was proposed.

---

---

**Volians'kyj P.**, Doctor in Public Administration, Associate Professor, Institute of Public Administrarion in the Sphere of Civil Protection, Kyiv,

**Terent'ieva A.**, Doctor in Public Administration, Full Professor, Senior Research, Institute of Public Administrarion in the Sphere of Civil Protection, Kyiv,

**Yevsiukov O.**, PhD in Psychological Sciences, Associate Professor, Institute of Public Administrarion in the Sphere of Civil Protection, Kyiv

An extended abstract of a paper on the subject of:

"SIMULATION IN PREPARING MANAGERS  
IN THE SPHERE OF CIVIL PROTECTION"

**Problem setting.** We study the experience of using simulation models in the

educational process of higher education, particularly in higher education in the field of civil protection and processed recommendations for possible use simulation modeling at training managers in the field of civil protection.

**Recent research and publication analysis.** Problems of theoretical and methodological foundations use educational information environment in higher education have been the subject of numerous works V.Bykov and M. Koziar, problems of modernization of public administration institutions of higher education with specific learning environment dedicated to their work of A.Romin The reform of training in the field of Civil Protection examined S.Dombrovskaya and V. Sadkovij.

**Paper objective.** Organizing experience with simulation models in the educational process of higher education, particularly in higher education in the field of civil protection and determining recommendations on the possibility of using simulation modeling at training managers in the so here of civil protection.

**Paper main body.** Among the innovative technologies related technology training simulation, in the use of which is the formation of professional skills of professionals through immersion in a particular situation simulated for training purposes. Simulation - the kind of process modeling in the study of the system playback inputs (parameters) and to obtain quantitative and qualitative characteristics of its operation.

Introduction to the educational process of computer technology to perform simulation modeling requires the creation of "educational information environment" created teaching materials for training, lecture notes, printed and electronic manuals, monographs, computer programs and knowledge bases, and information resources on the Internet. The use of simulation modeling has several advantages, including:

cost;– the use of simulation modeling process will allow an informed management decision to costs only software analytical reference complex and labor experts;

time;– in the real world it is difficult to assess the effectiveness of measures on emergency response at regular intervals under transient conditions, a simulation model to assess in a short period of time;

repeatability;– process liquidation of consequences of emergency requires rapid processing of operational data about the situation in the area of emergency and adopting appropriate management decisions. Using simulation models can play many options solutions to suit different operational data about the situation in the zone of the National Assembly to elect the best management decision;

accuracy;– traditional computational mathematical methods require the use of a high degree of abstraction and do not include all the important features. Simulation allows us to describe the structure of the system and its processes naturally without the use of rigid formulas and mathematical relationships ect.

The aim is to create simulation modeling simulation model of the object and simulation experiment on her to study law functioning and behavior with regard to defined limits and target functions in terms of simulation and interaction with the environment.

**Conclusion of the research.** The Strategy system reform of SES of Ukraine in terms of decentralization of power depends on the professional competence of the central staff of SES of Ukraine, its territorial authorities, experts in civil protection authorities and local self-government, creation of conditions for public and state needs professionally trained, able to work under extreme conditions, specialists of fulfillment.

**Yevmieshkina O.**, Phd in Public Administration, Associate Professor, PhD Student of Philosophy, Theory and History of Public Administration Department, National Academy of Public Administration under the Office of the President of Ukraine, Kyiv

An extended abstract of a paper on the subject of:

"FEATURES OF STRATEGIC PLANNING IN THE EUROPEAN UNION"

**Problem setting.** There are problems of absence in state strategy planning system methodological, a regulatory and legal framework, inconsistency of government policy documents on national, sectorial and regional levels in Ukraine.

Modernization of state strategy planning system in Ukraine needs studying the experience of strategic planning of the European Union.

**Recent research and publications analysis.** There are many Ukrainian researches about strategic planning on regional and local level. O. Berdanova, V. Vaculenko view theoretical and practical issues of development areas strategic planning, features of strategic planning on regional and local level. V. Tertychka explores issues of state planning and forecasting in Ukraine, international experience of strategic planning. The organizational level of strategic management is in works of G. Minsberg, I. Ansoff and other. Now is not fully investigated strategic planning system in the European Union.

**Paper objective.** Determine Features of strategic planning in the European Union.

**Paper main body.** The feature of strategic planning in the EU is clearly generated hierarchical system of strategic documents aimed at satisfying primarily the public interest. The main condition implementation of the priorities of the Strategy Europe – 2020 is effective implementation of short, medium and long-term actions. The start document about reform and develop a strategy for the EU is White book, which highlighted five principles of good governance: openness, participation, accountability, efficiency and coordination.

In 2010 on the level of the European Union adopted a long-term Europe 2020 Strategy, which have to carry all Member State.

Europe 2020 Strategy joined forces all Member State of European Union and created the basis for their collective action. Europe 2020 puts forward three mutually reinforcing priorities: 1. Smart growth: developing an economy based on knowledge and innovation. 2. Sustainable growth: promoting a more resource efficient, greener and more competitive economy. 3. Inclusive growth: fostering a high-employment economy delivering social and territorial cohesion. Example of implementation Europe 2020 Strategy is Horizon 2020 program. It is key instrument of flagman initiative to create the Innovation Union implementation. The model of strategic planning of the European Union has a vision. The vision set out in the strategy Global Europe 2050. On the base of this strategy is formed all Member State of European Union vision.

**Conclusions of the research.** The feature of strategic planning in the EU is clearly generated hierarchical system of strategic documents aimed at satisfying primarily the public interest. The strategic planning proses in EU accompanied by qualified methodological support building strategies. When is developing strategic document focuses on the formation of vision as a conceptual description of the desired future and on the concept of national development strategies as a road map for achieve of the future. Prospects for further researches: analyze the system of strategic planning in each country of EU.

**Zhadan O.**, Doctor in Public Administration, Full Professor, Full Professor of Personnel Management and Labor Economy Department, KRI NAPA, Kharkiv

An extended abstract of a paper on the subject of:  
"SOCIAL AND ECONOMIC CONSEQUENCES OF BORROWED WORKS"

**Problem setting.** In modern economy borrowed labor is quite common. Its scope involved thousands of organizations and a large number of people. Borrowed work has become an attractive business, which invested heavily, but along with that it is a danger to society. Reduce the cost of labor, which is achieved by using borrowed workers often can increase the economic efficiency of production and business. Thus there are other social and economic consequences that apply to the company, which used borrowed labor, and workers involved in it, and society as a whole. These effects are ambiguous in nature and require an in-depth study.

**Recent research and publications analysis.** The issue of non-standard employment has always been the focus of Ukrainian science, modern scientists, economists and managers. An important contribution to the development of scientific views on employment, labor potential, labor market did S. Bandur, D. Bohynya, N. Boretska, V. Vasylichenko, H. Huberna, V. Danyuk, F. Zastavnyy, K. Zaytseva, O. Novikova, V. Onishchenko, I. Petrova, V. Petyukh and others.

**Paper objective** is to determine the essential characteristics borrowed work and analysis of social and economic impact of its spread in the modern labor market.

**Paper main body.** Global processes of social and labor sphere lead to the formation of new models of the behavior of the labor market, changing forms and methods of interaction between employers and workers, and institutional organization of employment relations. Dominated in the process of the emergence of non-standard (new, little research is not legally issued) forms of employment.

One form of non-standard employment is borrowed labor. Its content is defined as a financial lease employees – contract staff on long term lease under which the tenant pays for a specified period of private employment agencies a fee for temporary possession and use of services provided and the competence of staff. Quite often provide services borrowed labor equated with leasing staff. In this case, the content of borrowed labor is expressed as providing employees who are in state employment agency, the client for a relatively long period – from three months to several years, and as a long-term lease of staff, which is in the state agency.

The most significant impact on the state borrowed labor social and labor relations is in the following areas: 1) employment, firing, execution of the employment contract; 2) pay its value system of payment of bonuses; 3) working hours, work schedules, hours of work, overtime availability, availability of holidays, breaks, etc.; 4) working conditions, the presence of harmful conditions, compensation, protection measures; 5) the system of social benefits provided by enterprises, social package, its availability, accessibility; 6) the practice of interaction between permanent and borrowed workers ect.

**Conclusions of the research.** Borrowed labor, of course, a powerful tool to reduce costs. But it raises a number of social and economic effects that significantly impair the lives of individuals and society as a whole. The results of this study show that the social costs can be prohibitive large. The resulting economic benefits from the extra work does not cover that social damage that will be done, especially since the resulting savings will be assigned to individuals and social costs fall on society and workers.

## СПИСОК АВТОРІВ

---

**Ахмедова Олена Олегівна**, к.держ.упр., науковий співробітник наукового відділу з проблем державної безпеки ННВЦ, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Барило Оксана Григорівна**, к.тех.н., с.н.с., старший науковий співробітник наукового відділу, Інститут державного управління у сфері цивільного захисту, м. Київ

**Белоцький Олексій Олександрович**, к.тех.н., начальник управління паливно-енергетичного комплексу, Харківська обласна державна адміністрація, м. Харків

**Білека Аліна Анатоліївна**, к.ю.н., доц., доцент кафедри управління у сфері цивільного захисту, Черкаський інститут пожежної безпеки імені Героїв Чорнобиля Національного університету цивільного захисту України, м. Черкаси

**Бондаренко Андрій Ігоревич**, к.держ.упр., докторант ННВЦ, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Волянський Петро Борисович**, д.держ.упр., доц., професор кафедри державної служби, управління та навчання за міжнародними проектами, Інститут державного управління у сфері цивільного захисту, м. Київ

**Гринченко Марина Анатоліївна**, к.тех.н., доц., доцент кафедри стратегічного управління, Національний технічний університет «Харківський політехнічний інститут», м. Харків

**Грінченко Євген Миколайович**, к.тех.н., доц., заступник начальника кафедри інженерної та аварійно-рятувальної техніки, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Губенко Андрій Олександрович**, здобувач, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Демент Максим Олександрович**, к.пед.н., викладач кафедри організації та технічного забезпечення аварійно-рятувальних робіт, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Денисюк Олександр Васильович**, здобувач навчально-науково-виробничого центру, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Дегтяр Андрій Олегович**, д.держ.упр., проф., завідувач кафедри менеджменту і адміністрування, Харківська державна академія культури, м. Харків

**Дегтяр Олег Андрійович**, д.держ.упр., доцент кафедри менеджменту і адміністрування, Харківський національний університет міського господарства імені А.Н. Бекетова, м. Харків

**Домбровська Світлана Миколаївна**, д.держ.упр., проф., начальник навчально-науково-виробничий центру, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Древаль Юрій Дмитрович**, д.держ.упр., проф., професор кафедри охорони праці та техногенно-екологічної безпеки, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Євмєшкіна Олена Леонідівна**, к.держ.упр., доц., Національна академія державного управління при Президентові України, м. Київ

**Євсюков Олександр Петрович**, к.психол.н., доц., професор кафедри державної служби, управління та навчання за міжнародними проектами, Інститут державного управління у сфері цивільного захисту, м. Київ

**Жадан Олександр Васильович**, д.держ.упр., проф., професор кафедри управління персоналом та економіки праці, Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Харків

**Калюга Олег Олександрович**, к.держ.упр., старший викладач кафедри менеджменту і адміністрування, Харківська державна академія культури, м. Харків

**Калюжний Віталій Сергійович**, ад'юнт навчально-науково-виобничого центру, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Клейшмидт Юрій Валерійович**, здобувач, м. Харків

**Клочко Анатолій Миколайович**, д.ю.н., доц., проректор, Харківський національний університет внутрішніх справ, м. Харків

**Коврегін Володимир Володимирович**, к.тех.н., доц., перший проректор, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Колєнов Олександр Миколайович**, к.держ.упр., заступник начальника кафедри організації та технічного забезпечення аварійно-рятувальних робіт факультету цивільного захисту, підполковник цивільного захисту, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Косєє Анатолій Григорович**, к.тех.н., доцент кафедри пожежної профілактики в населених пунктах факультету пожежної безпеки, Національний університет цивільного захисту України, Харків

**Котковський Володимир Романович**, к.держ.упр., доцент кафедри політології та філософії, Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Харків

**Кравців Світлана Ярославівна**, викладач-методист відділу науково-методичного забезпечення професійної освіти науково-методичного центру навчальних закладів сфери цивільного захисту, ст. лейтенант цивільного захисту, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Кришталь Тетяна Миколаївна**, д.е.н., доц., завідувач кафедри управління у сфері цивільного захисту, Черкаський інститут пожежної безпеки імені Героїв Чорнобиля Національного університету цивільного захисту України, м. Черкаси

**Криштанович Мирослав Франкович**, д.держ.упр., доц., доцент кафедри педагогіки та соціального управління, Національний університет

«Львівська політехніка», м. Львів

**Крюков Олексій Ігорович**, д.держ.упр., проф., професор кафедри публічного адміністрування у сфері цивільного захисту, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Кулешов Микола Миколайович**, к.тех.н., проф., професор кафедри управління та організації діяльності у сфері цивільного захисту, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Кучин Сергій Павлович**, к.е.н., доц., страший науковий співробітник наукового відділу з проблем державної безпеки ННВЦ, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Лагутін Володимир Леонідович**, ад'юнт навчально-науково-виробничого центру, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Лісман Тетяна Анатоліївна**, аспірант кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування, Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Харків

**Лотарев Андрій Григорович**, начальник управління міжнародного співробітництва, ВНЗ «Університет економіки та права «КРОК», м. Київ

**Ляшевська Олена Іванівна**, к.держ.упр., доцент кафедри управління та організації діяльності у сфері цивільного захисту, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Майстро Сергій Вікторович**, д.держ.упр., проф., завідувач кафедри публічного адміністрування у сфері цивільного захисту, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Максимов Андрій Віталійович**, викладач кафедри пожежної та рятувальної підготовки, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Мельниченко Олександр Анатолійович**, д.держ.упр., проф., професор кафедри публічного адміністрування у сфері цивільного захисту, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Мірошніченко Роман Вячеславович**, здобувач навчально-науково-виробничого центру, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Непомнящий Олександр Михайлович**, д.держ.упр., професор кафедри публічного адміністрування, Міжрегіональна академія управління персоналом, м. Київ

**Овсяник Володимир Миколайович**, заступник начальника Відділу взаємодії із засобами масової інформації та комунікацій з громадськістю Державної служби України з надзвичайних ситуацій, м. Київ

**Парубчак Іван Орестович**, д.держ.упр., професор кафедри публічного управління та адміністрування, Львівський національний університет ветеринарної медицини та біотехнологій ім. С.З. Гжицького, м. Львів



**Полторак Степан Тимофійович**, к.пед.н., професор, Міністр оборони України, м. Київ

**Помаза-Пономаренко Аліна Леонідівна**, к.держ.упр., провідний науковий співробітник наукового відділу з проблем державної безпеки ННВЦ, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Пономаренко Сергій Сергійович**, викладач кафедри пожежної та рятувальної підготовки, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Потеряйко Сергій Петрович**, к.військ.н., доц., старший науковий співробітник наукового відділу, Інститут державного управління у сфері цивільного захисту, м. Київ

**Приходько Роман Вячеславович**, к.держ.упр., доц., заступник начальника кафедри управління та організації діяльності у сфері цивільного захисту, підполковник служби цивільного захисту, Національний університет цивільного захисту, м. Харків

**Проців Олег Романович**, к.держ.упр., головний спеціаліст, Івано-Франківське обласне управління лісового та мисливського господарства, м. Івано-Франківськ

**Ромін Андрій Вячеславович**, д.держ.упр., доц., начальник факультету пожежної безпеки, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Сіренко Романа Романівна**, к.н.з.ф.в. і с., доц., завідувач кафедри фізичного виховання і спорту, Львівський національний університет ім. Івана Франка, м. Львів

**Собина Віталій Олександрович**, к.тех.н., доц., начальник кафедри організації та технічного забезпечення аварійно-рятувальних робіт, Національний університет цивільного захисту, м. Харків

**Соболь Олександр Миколайович**, д.тех.н., с.н.с., начальник кафедри управління та організації діяльності у сфері цивільного захисту факультету цивільного захисту, полковник цивільного захисту, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Соловійов Сергій Григорович**, кандидат наук із соціальних комунікацій, доц., доцент кафедри інформаційної політики та електронного урядування, Національна академія державного управління при Президентові України, м. Київ

**Тарадуда Дмитро Віталійович**, к.тех.н., старший викладач кафедри спеціальної хімії та хімічної технології, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Терент'єва Анна Валеріївна**, д.держ.упр., проф., с.н.с., завідувач кафедри державної служби, управління та навчання за міжнародними проектами, Інститут державного управління у сфері цивільного захисту, м. Київ

**Філоненко Сергій Вікторович**, здобувач кафедри менеджменту і адміністрування, Харківський національний університет міського господарст-

ва ім. О.М. Бекетова, м. Харків

**Харламов Віктор Володимирович**, старший викладач кафедри організації та технічного забезпечення аварійно-рятувальних робіт, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Харламова Юлія Євгенівна**, викладач кафедри управління та організації діяльності у сфері цивільного захисту, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Хмирова Анастасія Олегівна**, ад'юнкт, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Шведун Вікторія Олександрівна**, к.е.н., с.н.с., начальник накового відділу з проблем управління у сфері цивільного захисту ННВЦ, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Шихненко Катерина Іванівна**, к.пед.н., доцент кафедри державної служби, управління та навчання за міжнародними проектами, Інститут державного управління у сфері цивільного захисту, м. Київ

**Яценко Олександр Анатолійович**, к.е.н., доц., доцент кафедри управління та організації діяльності у сфері цивільного захисту, ст. лейтенант служби цивільного захисту, Національний університет цивільного захисту, м. Харків

## CONTRIBUTORS

---

**Akhmedova O.**, PhD in Public Administration, Research Scientist of the Training Research and Production Centre, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

**Barylo O.**, PhD in Technical Sciences, Senior Research Worker, Senior Research Worker of the Research Department, Institute of Public Administration in the Sphere of Civil Protection, Kyiv

**Byelotsky O.**, PhD in Technical Sciences, Head of the Governance of the Fuel and Energy Complex, Kharkiv Regional State Administration, Kharkiv

**Bileka A.**, PhD in Law Sciences, Associate Professor, Reader of the Department of Management in Civil Defense Sphere in Cherkasy Fire Safety Institute named after Chernobyl heroes by National University of Civil Protection of Ukraine, Cherkasy

**Bondarenko A.**, PhD in Public Administration, Doctoral of Educational-scientific-production Center, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

**Colenov O.**, PhD in Public Administration, Senior Lecturer of the Department of Fire and Rescue Training, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

**Dement M.**, PhD in Pedagogical Sciences, Lecturer of the Department of Logistics and Technical Support of Rescue Operations, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

**Denisyuk O.**, Researcher of Educational-scientific-production Center, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

**Diegtiar A.**, Doctor of Sciences of Public Administration, Full Professor, Head of the Department of Management and Administration, Kharkiv State Academy of Culture, Kharkiv

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

**Dombrovska S.**, Doctor in Public Administration, Full Professor, Head of Educational, Scientific and Production Center, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

**Dreval Yu.**, Dreval Yu., Doctor in Public Administration, Full Professor, Professor of the Department of Occupational Safety, Technogenic and Ecological Safety, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

**Filonenko S.**, Postgraduate Student Department of Management and Administration, O.M. Beketov National University of Urban Economy in Kharkiv, Kharkiv

**Grinchenko M.**, PhD in Technical Sciences, Associate Professor, Associate Professor Strategic Management Department, National Technical University «Kharkiv Polytechnic Institute», Kharkiv

**Grinchenko Ye.**, PhD in Technical Sciences, Associate Professor, Deputy Head of the Department of Engineering and Rescue Machinery, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

**Gubenko A.**, Applicant, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

**Harlamov V.**, Lecturer of the Department of Logistics and Technical Support of Rescue Operations, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

**Harlamova Ju.**, Lecturer of the Department of Management and Organization in the Field of Civil Protection, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

**Kaliuha O.**, PhD in Public Administration, Senior Lecturer of the Chair of Management and Administration, Kharkiv State Academy of Culture, Kharkiv

**Kaliuzhnyi V.**, Adjunct, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

**Khmyrova A.**, Adjunct, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

**Klejshmidt Yu.**, applicant, Kharkiv

**Klochko A.**, Doctor in Law Sciences, Associate Professor, Vice-Rector, Kharkiv National University of Internal Affairs, Kharkiv

**Kosse A.**, PhD in Technical Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Fire Prevention in the Settlements, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

**Kotkovsky V.**, PhD in Public Administration, Associate Professor of Political Science and Philosophy Chair, Kharkiv Regional Institute for Public Administration of National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Kharkiv

**Kovrehin V.**, PhD in Technical Sciences, Associate Professor, the First Vice-Rector, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

**Kravtsiv S.**, Teacher-Methodist of the Scientific-Methodical Centre of Educational Institutions Sphere of Civil Protection, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

**Kryshtanovych M.**, Doctor in Public Administration, Associate Professor, Associate Professor of the Department of pedagogy and social management, National university «Lviv Polytechnic», Lviv

**Kryshchal' T.**, Doctor in Economical Sciences, Associate Professor, Head of the Department of Management in Civil Defense Sphere in Cherkasy Fire Safety Institute named after Chernobyl heroes by National University of Civil Protection of Ukraine, Cherkasy

**Kryukov O.**, Doctor in Public Administration, Full Professor, Professor of the Chair of Public Administration in the Sphere of Civil Protection, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

**Kuchyn S.**, PhD in Economics, Associate Professor, Senior Scientific Employee of Scientific Department of the State Security Problems, National Uni-

versity of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

**Kuleshov N.**, PhD in Technical Sciences, Full professor, Full Professor of Management and Organization in the Sphere of Civil Protection Department, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

**Lahutin V.**, adjunct of the Training Research and Production Center, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

**Lisman T.**, Post-graduate Student, Social and Humanitarian Chair, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration attached to the office of the President of Ukraine, Kharkiv

**Lotariev A.**, Institution of Higher Education «University of the Economics and Law «KROK»», Nikolaev

**Lyashevskaya O.**, PhD in Public Administration, Associate Professor of the Department of Management and Organization of Civil Protection, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

**Maksimov A.**, Lecturer of the Department in Fire and Rescue Training, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

**Maystro S.**, Doctor in Public Administration, Full Professor, Head of the Chair of Public Administration in the Sphere of Civil Protection, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

**Miroshnichenko R.**, Researcher of Educational, Scientific and Production center, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

**Melnychenko O.**, Doctor in Public Administration, Full Professor, Full Professor of the Chair of Public Administration in the Field of Civil Protection, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

**Nepomnyashchyy O.**, Doctor in Public Administration, Full Professor of the Department of Public Administration, Interregional Academy of Personnel Management, Kyiv

**Ovsianyk V.**, Deputy Head of the Division of Interaction with the Media and Communication, State Emergency Service of Ukraine, Kyiv

**Parubchak I.**, Doctor in Public Administration, Full Professor of the Chair of Public Management and Administration, Lviv National University of Veterinary Medicine and Biotechnologies named after S.Z. Gzhytskyi, Lviv,

**Poltorak S.**, PhD in Pedagogical Sciences, Full Professor, Ministry of Defence of Ukraine, Kyiv

**Pomaza-Ponomarenko A.**, PhD in Public Administration, Senior Scientific Employee, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

**Ponomarenko S.**, Lecturer of the Department in Fire and Rescue Training, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

**Poteriayko S.**, PhD in Military Science, Associate Professor, Senior Research Worker of the Research Department, Institute of Public Administration in the Sphere of Civil Protection, Kyiv

**Prikhodko R.**, PhD in Public Administration, Associate Professor, Deputy Head of the Department of Management and Organization of Civil Protection, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

**Protsiv O.**, PhD in Public Administration, Chief Specialist, Regional Department of Forestry and Hunting Household of Ivano-Frankivsk, Ivano-Frankivsk

**Romin A.**, Doctor in Public Administration, Associate Professor, Head of Faculty of Fire Safety, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

**Shvedun V.**, Phd in Economics, Senior Researcher Employee, Head of the Scientific Department on Problems in Civil Protection Sphere Management, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

**Shykhnenko K.**, PhD in Pedagogical Sciences, Associate professor, Department of state service, administration and learning under international projects, Institute of Public Administration in the Sphere of Civil Protection, Kyiv

**Sirenko R.**, PhD, Associate Professor, Head of the Chair of Physical Education and Sport, The Ivan Franko National University of Lviv, Lviv

**Sobina V.**, PhD in Technical Sciences, Associate Professor, Head of the Department of Logistics and Technical Support of Rescue Operations, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

**Solovyov S.**, PhD in Social Communication, Associate Professor, Associate Professor of Department of Information Policy and E-government, National Academy for Public Administration under Office of the President of Ukraine, Kyiv

**Sobol O.**, Doctor in Technical Sciences, Senior Researcher Employee, Head of the Department of Management and Activities Organization in Civil Protection, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

**Taraduda D.**, PhD in Technical Sciences, Senior Lecturer of the Department of Special Chemistry and Chemical Engineering, National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv

**Terent'ieva A.**, Doctor in Public Administration, Full Professor, Senior Research, Institute of Public Administration in the Sphere of Civil Protection, Kyiv

**Volians'kyj P.**, Doctor in Public Administration, Associate Professor, Institute of Public Administration in the Sphere of Civil Protection, Kyiv

**Yaschenko O.**, Phd in Economics, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Management and Organization of Civil Protection, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

**Yevmieshkina O.**, Phd in Public Administration, Associate Professor, PhD Student of Philosophy, Theory and History of Public Administration Department, National Academy of Public Administration under the Office of the President of Ukraine, Kyiv

**Yevsiukov O.**, PhD in Psychological Sciences, Associate Professor, Institute of Public Administration in the Sphere of Civil Protection, Kyiv

**Zhadan O.**, Doctor in Public Administration, Full Professor, Full Professor of Personnel Management and Labor Economy Department, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, Kharkiv

## ЗМІСТ

<b>ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ.....</b>	<b>1</b>
<i>Дегтяр О. А., Непомнящий О. М.</i>	
Напрями удосконалення засобів управління соціальним ризиком...	1
<i>Древаль Ю. Д.</i>	
Аксіологічно-нормативні засади державного управління охороною праці.....	9
<i>Клейшмидт Ю. В.</i>	
Концептуальні підходи до державного регулювання інформаційної сфери.....	16
<i>Лагутін В. Л.</i>	
Основи стратегії державного регулювання інноваційної діяльності...	25
<i>Мельниченко О. А., Белоцький О. О.</i>	
Енергетична безпека: сутність і засоби державного регулювання...	32
<i>Помаза-Пономаренко А. Л.</i>	
53 Munich Security Report: нові акценти у формуванні соціальної безпеки.....	42
<i>Проців О. Р.</i>	
Роль Краківського товариства охорони тварин у межах здійснення державно-правового забезпечення сфери розвитку мисливства та рибальства Галичини кінця ХІХ ст. ....	49
<i>Філоненко С. В.</i>	
Основні підходи до формування та реалізації промислової політики в Україні.....	60
<i>Харламов В. В.</i>	
Теоретичні засади державного управління вищою освітою у сфері цивільного захисту.....	69
<i>Хмирова А. О.</i>	
Становлення державно-управлінських аспектів удосконалення виховного простору вищого навчального закладу.....	75
<b>ТЕХНОЛОГІЇ ТА МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ.....</b>	<b>82</b>
<i>Akhmedova O. O.</i>	
State Regulation of the Youth and Children Tourism Development in Ukraine.....	82
<i>Бондаренко А. І.</i>	
Оцінка ефективності механізмів державного фінансового контролю.....	88
Вісник НУЦЗУ. Серія: Державне управління. Вип. 1(6), 2017	429

<i>Губенко А. О.</i>	Використання зарубіжного досвіду при впровадженні державних механізмів реалізації виховних концепцій в Україні.....	94
<i>Денисюк О. В.</i>	Механізми забезпечення економічної безпеки України.....	100
<i>Дегтяр А. О.</i>	Особливості застосування технологій державно-приватного партнерства в управлінні інноваційними проектами.....	105
<i>Домбровська С. М.</i>	Напрями державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності в Україні.....	114
<i>Жадан О. В.</i>	Соціально-економічні наслідки використання запозиченої праці...	119
<i>Калюга О. О.</i>	Стан державного регулювання фінансового ринку України.....	126
<i>Коврегін В. В.</i>	Економічний устрій ВНЗ – основа ефективного управління й безпеки.....	135
<i>Коленов О. М.</i>	Проблеми реалізації державної соціально-еколого орієнтованої політики України.....	141
<i>Kuchun S.</i>	Culture Sphere as an Object of Implementation the Mechanisms of State Management.....	147
<i>Лотарєв А. Г.</i>	Організаційно-економічний механізм управління інноваційною діяльністю.....	155
<i>Мірошніченко Р. В.</i>	Механізми державного управління забезпеченням екологічної безпеки.....	164
<i>Ромін А. В., Калюжний В. С.</i>	Механізми формування дистанційного навчання співробітників Державної служби України з надзвичайних ситуацій.....	170
<i>Shvedun V.</i>	Peculiarities of the EU Security and Defense Policy Formation and Implementation.....	177
	<b>ІНСТИТУТИ ТА СТРУКТУРИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ.....</b>	<b>181</b>
<i>Демент М. О.</i>	Організаційно-інституційне забезпечення державного управління розвитком й інтеграцією навчально-наукової діяльності.....	181
<i>Євмешкіна О. Л.</i>	Особливості стратегічного планування в Європейському Союзі....	186



<i>Клочко А. М., Собина В. О.</i>	
Громадський контроль за діяльністю поліції в Україні.....	194
<i>Крюков О. І.</i>	
Комунікація влади і суспільства як чинник реалізації політики інформаційної безпеки.....	201
<i>Майстро С. В.</i>	
Розвиток конкурентного середовища в Україні та результативність державної антимонопольної політики.....	207
<i>Полторак С. Т.</i>	
Громадський контроль над військово-промисловим комплексом: інституційні аспекти функціонування.....	214
<i>Соловійов С. Г.</i>	
Стан інституційного забезпечення стратегічних комунікацій в Україні.....	220
<b>КАДРОВА ПОЛІТИКА ТА ДЕРЖАВНА СЛУЖБА.....</b>	<b>229</b>
<i>Волянський П. Б., Євсюков О. П., Терент'єва А. В.</i>	
Імітаційне моделювання у процесі підготовки управлінців у сфері цивільного захисту.....	229
<i>Кришталь Т. М., Білека А. А.</i>	
Кодекс професійної етики співробітника підрозділу ДСНС України: рекомендації щодо розробки та впровадження.....	236
<i>Парубчак І. О., Сіренко Р. Р.</i>	
Публічне управління суспільно-виховними процесами в українському соціумі на засадах здорового способу життя.....	244
<i>Харламова Ю. Є.</i>	
Стратегічні засади державного управління підготовкою фахівців служби цивільного захисту.....	253
<i>Шихненко К. І.</i>	
Використання інноваційних технологій у навчанні іноземної мови державних службовців ДСНС України.....	260
<b>МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ РОЗВИТОК.....</b>	<b>271</b>
<i>Грінченко Є. М., Грінченко М. А.</i>	
Технологія довгострокового прогнозування при управлінні розвитком регіональних макроекономічних систем на основі імітаційної моделі.....	271
<i>Котковський В. Р.</i>	
Консолідація центральних і місцевих органів влади як чинник успішної реалізації державної політики.....	280

<i>Лісман Т. А.</i>	
Визначення сутності поняття «територіальна громада».....	289
<i>Ляшевська О. І.</i>	
Вдосконалення державного регулювання у фінансуванні інноваційної діяльності регіону.....	295
<b>РЕАГУВАННЯ НА НАДЗВИЧАЙНІ СИТУАЦІЇ.....</b>	<b>305</b>
<i>Барило О. Г., Потеряйко С. П.</i>	
Визначення раціонального методу організації взаємодії у надзвичайних ситуаціях.....	305
<i>Кулешов М. М.</i>	
Система реагування на надзвичайні ситуації та механізми управління.....	314
<i>Пономаренко С. С., Максимов А. В.</i>	
Науково-теоретичний аналіз впливу НС на соціально-економічний розвиток: загальнодержавний і локально-територіальний рівні.....	322
<i>Тарадуда Д. В.</i>	
Підхід до розробки стратегії безпеки від ХБРЯ інцидентів терористичного характеру в Україні.....	329
<b>РОЛЬ ДЕРЖАВИ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ ТА ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ.....</b>	<b>336</b>
<i>Кравців С. Я., Соболев О. М., Коссе А. Г.</i>	
Ризик-орієнтований підхід у державному регулюванні у сфері техногенної та пожежної безпеки.....	336
<i>Криштанович М. Ф.</i>	
Реалізація механізмів публічного управління у сфері цивільного захисту України щодо національної безпеки.....	341
<i>Овсяник В. М.</i>	
Реалізація пілотних проектів як чинник забезпечення цивільного захисту населення в об'єднаних територіальних громадах Дніпропетровської області.....	347
<i>Приходько Р. В., Яценко О. А.</i>	
Основні напрямки і засоби оптимізації державного управління у сфері цивільного захисту.....	355
<b>ABSTRACTS.....</b>	<b>369</b>
<b>Список авторів.....</b>	<b>420</b>
<b>Contributors.....</b>	<b>425</b>

Національний університет цивільного захисту України – провідний вищий навчальний заклад у системі підготовки кадрів для Державної служби України з надзвичайних ситуацій.

**В університеті здійснюється підготовка за такими напрямками:**

- Цивільний захист;
- Охорона праці;
- Пожежна безпека;
- Екологія, охорона навколишнього середовища та збалансоване природокористування;
- Хімічна технологія;
- Психологія;
- Управління у сфері цивільного захисту;
- Охорона праці у сфері цивільного захисту;
- Екологічна безпека;
- Управління пожежною безпекою.

**В університеті працюють ад'юнктура і докторантура, функціонує три спеціалізовані ради, а саме:**

- Д64.707.01 по захисту дисертацій на здобуття наукового ступеню доктора технічних наук за спеціальністю 21.06.02 "Пожежна безпека" та 21.02.03 "Цивільний захист";
- К64.707.02 по захисту дисертацій на здобуття наукового ступеню кандидата психологічних наук за спеціальністю 19.00.09 "Психологія діяльності в особливих умовах";
- Д 64.707.03 по захисту дисертацій на здобуття наукового ступеню кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 "Механізми державного управління".

**Пріоритетні напрямки наукової діяльності:**

- Управління у сфері цивільного захисту;
- Підвищення ефективності забезпечення пожежної безпеки об'єктів, процесів та ін.;
- Запобігання та локалізація надзвичайним ситуаціям, а також ліквідації їх наслідків;
- Психологічне забезпечення діяльності співробітників ДСНС та населення в умовах надзвичайної ситуації;
- Державне управління у сфері цивільного захисту.

**Університет – організатор науково-практичних конференцій, а саме:**

- Проблеми та перспективи забезпечення цивільного захисту;
- Проблеми цивільного захисту: управління, запобігання, аварійно-рятувальні та спеціальні роботи;
- Забезпечення пожежної та техногенної безпеки;
- Проблеми техногенної та природної безпеки: міжнародне партнерство у надзвичайних ситуаціях;
- Сучасний стан розвитку екстремальної та кризової психології;
- Наукове забезпечення діяльності оперативно-рятувальних підрозділів (теорія та практика).

**В університеті видаються такі збірки наукових праць:**

- "Проблеми пожежної безпеки";
- "Проблеми надзвичайних ситуацій";
- "Проблеми екстремальної та кризової психології";
- "Вісник Національного університету цивільного захисту України (Серія "Державне управління)".

**З вимогами, що висувуються до рукописів статей, можна ознайомитися на сайті університету в розділі «Наука» (<http://nuczu.edu.ua>).**

61023, м. Харків, вул. Чернишевська, 94  
тел./факс: (057) 700-31-71, факс: (057) 715-63-91

E-mail: [post@nuczu.edu.ua](mailto:post@nuczu.edu.ua), [dergupr@nuczu.edu.ua](mailto:dergupr@nuczu.edu.ua)



**ВІСНИК НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ  
ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ  
Серія "Державне управління"**

**Збірник наукових праць**

**2017**

**Випуск 1 (6)**

*Заснований у 2014 р.*

*Включений до міжнародної бібліографічної бази даних RePEc (США) у 2016 р.*

*Включений до міжнародної наукометричної бази даних  
Index Copernicus (Польща) у 2016 р.*

Підписано до друку 20.04.2017. Формат 60x84/16.

Папір 80 г/м<sup>2</sup>. Друк ризограф. Ум. друк. арк. 20,2

Тираж 300 прим. Вид. № 112/15. Обл.вид арк. 12,1.

Навчально-науково-виробничий центр

Національного університету цивільного захисту України

61024, м. Харків, вул. Лермонтовська, 28

[www.nuczu.edu.ua](http://www.nuczu.edu.ua)

Надруковано в друкарні ФО-П Дуюнова Т.В.

Свідоцтво про державну реєстрацію № 2475418720 від 19.11.2014 р.

61023, м. Харків, вул. Весніна, 12, тел. (057) 717-28-80