

**ISSN 2414-5858 (Print)**

**ISSN 2414-5866 (Online)**

**DOI: 10.5281/zenodo.1492127**

**НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ**

**ВІСНИК НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ  
ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ**

**Серія "Державне управління"**

**Збірник наукових праць**

**Випуск 2 (9)**

**Харків 2018**

## РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ:

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 – Шведун В.О., д-р. наук держ. упр., с.н.с.

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.

Майстро С.В., д-р. наук держ. упр., проф.

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

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

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

Сиченко В.В., д-р. наук держ. упр., доц.

Стрельцов В.Ю., д-р. наук держ. упр., доц.

Кучабський Олександр, д-р. габіліт., проф.

(Польща)

Міхальські Томаш, д-р. габіліт., проф.

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

ISSN 2414-5858 (Print).

ISSN 2414-5866 (Online)

DOI: 10.5281/zenodo.1492127

?

УДК 351

ББК 67.99(2)116 Ф 43

*Друкується за рішенням вченої ради  
НУЦЗУ. Протокол № 2 від 24.10.2018 р.*

**Вісник Національного університету  
цивільного захисту України :**  
зб. наук. пр. – Х. : Вид-во НУЦЗУ,  
2018. – Вип. 2 (9). – 526 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.

Призначений 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.

Вісник НУЦЗУ включено:

1. У 2016 р. до міжнародної бібліографічної бази даних *RePEc* (США) і міжнародної наукометричної бази даних *Index Copernicus* (Польща).

2. У 2017 р. до міжнародної репозитарної бази даних *Open Aire* і до міжнародної бібліографічної бази даних *Ulrich's Periodicals Directory*.

3. У 2018 р. до міжнародних індексаційних баз даних *Eurasian Scientific Journal Index* (Казахстан) і *ResearchBib* (Японія).

DOI : 10.5281/zenodo.1410003

УДК 351.82

*Husarov K., Senior researcher of Educational, Scientific and Production center,  
National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv*

## **PREVENTION OF STATUS INCOMPATIBILITY IN FORCED RELOCATIONS: THE PUBLIC-MANAGEMENT ASPECT**

*The article deals with the relationship between the emergence of status incompatibility and internal migration processes. The peculiarities of the process of status incompatibility in Ukraine after the annexation of the Crimean peninsula and military operations on the territory of the Lugansk and Donetsk regions are investigated. Proposed measures to reduce the level of status incompatibility among internally displaced persons.*

**Keywords :** *internal migration, state administration, status incompatibility.*

*У статті розглянуто взаємозв'язок між виникненням статусної несумісності і внутрішніми міграційними процесами. Досліджено особливості процесу статусної несумісності в Україні після анексії Кримського півострова та військових дій на території Луганської та Донецької областей. Запропоновані заходи щодо зменшення рівня статусної несумісності серед вимушено переміщених осіб.*

**Ключові слова :** *внутрішня міграція, державне управління, статусна несумісність.*

**Problem setting.** Migration, affecting many aspects of the life of the population, plays an important role in the socio-economic development of each country. A successful economic policy is impossible without a comprehensive consideration of such a phenomenon as population migration. Migration of the population is one of the natural phenomena that occurs in society, regardless of the form of the social and economic system and is considered in the framework and at the junctures of different sciences. The movement of the population between regions within the country and beyond, the competition between buyers of labor, employers. Such movements make it possible to create the necessary balance in the labor market and thereby stimulate the market of goods and services by increasing the demand for them, as a result of increasing incomes of the population. Internal migration is one of the prerequisites for raising the level and quality of life of the population, provided that proper state policy is maintained [1].

Nevertheless, in modern Ukrainian realities, we have to speak more about forced migration processes, which often not only do not bring economic and social

development, but, on the contrary, lead to a deterioration in the economic condition of both the individual and the state as a whole, as well as to the emergence of such a phenomenon as status incompatibility.

**Recent research and publication analysis.** Theoretical, methodological and applied aspects of the study of internal migration populations have been studied by foreign and Ukrainian researchers. Among Ukrainian scientists, it is especially worth mentioning the scientific works of such figures as : O. Malinovskaya, O. Poznyak, O. Kupets, O. Ostapa, L. Eliseeva, etc.

Among foreign scientific researchers, the issues of population movement outside the borders of the state have been studied by J. Devind, J. Holdaway, W. Petersen and others. However, the issues of the relationship between internal migration processes (in particular forced ones) and status incompatibilities require additional scientific research.

**Paper objective.** Proceeding from the foregoing, the main goal of our study is to establish a link between status incompatibility and forced migrations, which have acquired extreme urgency in the conditions of modern Ukraine, and the development of a proposal for mitigating the consequences of this phenomenon.

**Paper main body.** Migration processes taking place in the modern world are inexpedient and can not be compared with those that took place in the past. Activity among migrants is inversely proportional to the overall standard of living in that locality, is being considered. That is, the higher, for example, the level of employment and income, the lower the migration rate. In recent years, migration activity has increased significantly and several times higher than the figures of 20 to 30 years ago. In addition to the level of employment and income, this is due to a multitude of factors of:

- political,
- military,
- economic,
- ecological,
- ethnic nature and other factors.

In addition, the level of development of communications and the removal of restrictions on free movement, as well as awareness of the population about possible future sites of migration, contribute to the activation of migration processes [2]. It should also be mentioned that if we are talking about internal migration processes in Ukraine, recently forced migrations due to the annexation of the Crimean peninsula by the Russian Federation and military actions unleashed on the territory of Donetsk and Lugansk regions of Ukraine are implied.

The essence of such concepts as "population migration" and "mobility of the population" raises controversy among scientists. The demographic aspect of the mobility of the population means the spatial, physical or geographical displacement of the population, differs from the social aspect of mobility, in which the status of an individual changes (for example, a change in occupation). Migration and mobility are of a different nature. At the same time, these changes can concern both raising the

status of an individual and reducing it. The movement of the population with the crossing of state borders and the boundaries of administrative-territorial entities actually occurs everywhere. The movement of the population within administrative-territorial entities is much more difficult to classify. If an individual moves from one city to another within the same area, or from one area to another within the same city, then it is necessary to clearly distinguish between the concepts of "migration" and "mobility". In general, it can be said that any migration is mobility, but not all mobility is migration, since mobility does not fulfill one of the conditions in the above definitions of migration, namely: there is no change in residence for a certain period of time.

The statement that migration always promotes social development and increases the social status of individuals is not always correct. In sociology there is the concept of "status incompatibility." Every individual who lives in a society has several statuses, as he participates in numerous groups and organizations:

- labor;
- sports;
- religious;
- political, and the like.

Status incompatibility are statuses that contradict each other, destroy the harmony of the status portrait of a person [3]. In other words, a status incompatibility means a state in which the same person in different group hierarchies occupies different ranks (high, medium, low), unlike status compatibility, where the same person occupies all the same ranks (all high, all medium, all low). In a transition period in Ukraine, which is far from the ideals of Western societies, the issue of the status of incompatibility is very relevant.

The change in the political and economic system, the annexation of the Crimean Peninsula and military actions in the territory of Donetsk and Lugansk regions, the development of the informal labor market and the growth of the level of the shadow economy, have led to a decline in the social status of migrating individuals. Professional reorientation occurred in favor of professions of relevance and those that do not require significant skills, education, etc. For example, today among migrants one can meet those who have a higher education and have a higher status in society, work in construction in a low social status - as laborers (for highly educated - this is the status of incompatibility in the descending order), as the incomes they receive are several times higher than their incomes if they continued to engage in their status-prestigious activities quality. Now young people are asking themselves: is it worth continuing education in higher education institutions, if this does not contribute to the status growth and not to ensure the status of compatibility. This state of affairs is a signal for modern society and politics. If the society is not able to pay the professor according to his contribution to the science and education of people, then the society, and not the professor, is to blame for this. It is no accident in sociology that status incompatibility is understood as a social tension in the status system of societies. Thus, the status incompatibility turns into a factor of social mobility - vertical and horizon-

tal, ascending and descending. As the example of Ukrainian highly educated migrants working on non-prestigious jobs has shown, among them social mobility occurs horizontally, rather than vertically, as is customary in the countries of the European Union and North America.

In our opinion, given the fact that migration is development, this process should be used to develop backward regions and to endorse those areas of migration that would meet the interests of the uniform development of all regions of Ukraine. The main thing here is not to allow overpopulation of some territories and the extinction of others. It is necessary to understand the fact that spontaneous "village-city" migration, as well as migration from temporarily occupied territories, leads to extreme pressure on the labor market and the infrastructure of cities [4]. Proceeding from this, it is necessary to consider the equal distribution of the population and the equal development of all regions of the country, without violating the citizens right to free movement.

In developing countries, there are more internal migrants than external ones. Internal migration is mainly associated with urbanization or with the force displacement of the population, due to conflicts and natural disasters. In Ukraine, however, we are seeing a reverse situation, recently the population has been seriously reduced. The factors leading to the excess of the number of external migrations over internal ones should be:

- first of all, this is a general decline in the national economics and industry;
- inability to absorb large flows of highly educated migrants from temporarily occupied territories by the cities of the country;
- the earnings of external labor migrants exceed the earnings of internal migrants;
- the existence of a visa-free regime in the countries receiving external labor.

Accordingly, proceeding from the above, it can be concluded that the status inconsistency leads to the exit of the most qualified and highly educated population from the country.

In the development of mechanisms for public administration in the field of internal migration within the framework of a single program of the country's migration policy, in our view, special attention should be paid to the following aspects:

- effective placement of the population, from the economic point of view, is not possible without the direct participation of the state in the ongoing migration processes. However, this participation should be expressed in regulating these processes in accordance with the interests of migrants and taking into account the economic, social stability and political security of the country;

- the authorities disregard for internal displacement can lead to irreversible consequences. The government of the country needs to take urgent measures so that internal displacements become effective levers of the country's development, since the participants of internal migration processes are especially vulnerable segments of the population;

- it is necessary to draw up programs for the economic development of each

region, taking into account the growth rates of the population and the corresponding location of production capacities, which can significantly reduce undesirable flows of internal migration and reduce the volume of external labor migration;

The main deterrent factors of migration, even in conditions of temporary occupation of certain regions of Ukraine are: the availability of other sources of income and livelihoods; reluctance to leave ancestral places; the lack of migration opportunities due to the limited financial capacity of households, etc. To avoid negative flows, the relevant departments need to take timely measures:

– it is necessary to restore the country's production capacity, which will: increase the number of officially employed in the country's economy and, consequently, reduce the level of informal employment, external and internal labor migration; will provide social protection of the population; reduce the level of the shadow economy (will lead to an increase in tax revenues in the country's budget), etc.;

– should provide decent wages to workers in the formal sector of the economy, which will stop the leakage of personnel.

**Conclusions.** The issues of internal migration of the population and their regulation, taking into account the right of every individual to free choice of residence, improvement of the labor potential of the society and reduction of poverty level are relevant in all countries. This is especially true for Ukraine, because it is a military operations are taking place on its territory. In addition to military operations, in the period after the acquisition of state independence, the main factors of "pushing out" were economic, social, demographic, political and environmental factors. Effective population distribution is, first of all, ensuring active development of the country through the equal distribution of labor resources, the allocation of production assets mainly in less developed regions and the stimulation of the development of services in large urban centers. It is achieved only if the policy of regional development, the development of new territories and indirect stimulation of the influx of people from densely populated areas to new development areas is conducted.

#### References:

1. Black, R., Sward, J. "Migration, Poverty Reduction Strategies and Human Development." *Development Research Centre on Migration, Globalisation and Poverty*. 2009. Web. <[https://mpr.ub.uni-muenchen.de/19222/1/MPRA\\_paper\\_19222.pdf](https://mpr.ub.uni-muenchen.de/19222/1/MPRA_paper_19222.pdf)>.

2. Castles, S. "Environmental change and forced migration: making sense of the debate." *New Issues in Refugee Research Working Paper No.70*. Geneva - United Nations High Commission for Refugees. 2002. Print.

3. Ginsburg, Carren, et al. "Healthy or unhealthy migrants? Identifying internal migration effects on mortality in Africa using health and demographic surveillance systems of the INDEPTH network." *Social Science & Medicine* 164. 2016. Print.

4. Greenwood, Michael J., 1993. "Internal migration in developed countries," *Handbook of Population and Family Economics*, in: M. R. Rosenzweig & Stark, O. (ed.), *Handbook of Population and Family Economics*, edition 1, volume 1, chapter 12, pages 647-720 Elsevier.

*Євсюков О. П., к.псих.н., доц., м. Київ*

*Yevsiukov O., PhD in Psychological Sciences, Associate Professor, Kyiv*

## МЕТОДИКА ОЦІНКИ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ НА ДЕРЖАВНОМУ РІВНІ

## THE TECHNIQUE OF ASSESSMENT OF SOCIAL AND ECONOMIC SAFETY AT THE STATE LEVEL

*В статті розроблено методику оцінки соціально-економічної безпеки на державному рівні. Зокрема, визначено перелік індексів оцінки соціально-економічної безпеки. Досліджено динаміку зміни індикаторів рівня соціально-економічної безпеки в Україні протягом останніх років. Окреслено конкретні заходи у межах державної політики щодо забезпечення соціально-економічної безпеки стосовно підвищення її рівня.*

**Ключові слова:** *соціально-економічна безпека, методика, держава, індикатори, державна політика.*

*The technique of assessment of social and economic safety at the state level is developed in the article. In particular, the list of indexes of assessment of social and economic safety is defined. The dynamics of change of indicators of level of social and economic safety in Ukraine during recent years is investigated. The concrete measures within state policy of ensuring of the social and economic safety concerning its level increase are determined.*

**Keywords:** *social and economic safety, technique, state, indicators, state policy.*

**Постановка проблеми.** В нинішніх умовах для оцінки поточного рівня соціально-економічної безпеки актуальним є використання наступних показників: стан ресурсного потенціалу держави та можливості його розвитку; здатність економіки функціонувати у режимі розширеного відтворення; стан науково-технічного потенціалу країни; рівень стійкості фінансової системи держави; ступінь збалансованості зовнішньоекономічної політики; оптимальне державне управління економічними процесами; рівень життя населення; стійкість конкурентних позицій національної економіки; наявність правових й економічних умов, орієнтованих на зменшення рівня криміналізації суспільства.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми соціально-економічної безпеки досліджувалися останніми роками численними вченими, зокрема: В. Г. Воронковою [1], В. Є. Воротіним [2], В. І. Куценко [3], М. М. Лаврентьєвим [4] та ін.

Проте формування дієвої методики оцінки соціально-економічної безпеки



в державі через використання уніфікованої системи показників все ще залишається недостатньо розробленим.

**Постановка завдання.** Враховуючи вищезазначене, метою статті є розробка методики оцінки соціально-економічної безпеки на державному рівні.

Для досягнення поставленої мети в роботі пропонується вирішити такі завдання:

- визначення переліку індексів оцінки соціально-економічної безпеки;
- дослідження динаміки зміни індикаторів рівня соціально-економічної безпеки в Україні протягом останніх років;
- окреслення конкретних заходів у межах державної політики щодо забезпечення соціально-економічної безпеки стосовно підвищення її рівня.

**Виклад основного матеріалу.** Що стосується індексу цін промислового виробництва, то розраховується як відношення обсягу виробництва у поточному періоді до значення відповідного показника у минулому (попередньому) періоді. В якості основи для розрахунку вказаного індексу використовуються статистичні дані щодо динаміки зміни виробництва продукції відповідно до визначеного постійного набору ключових видів промислової продукції [2; 3].

Зокрема, що стосується тенденцій зміни індексу цін промислового виробництва, то відповідну динаміку відображено на рис. 1.

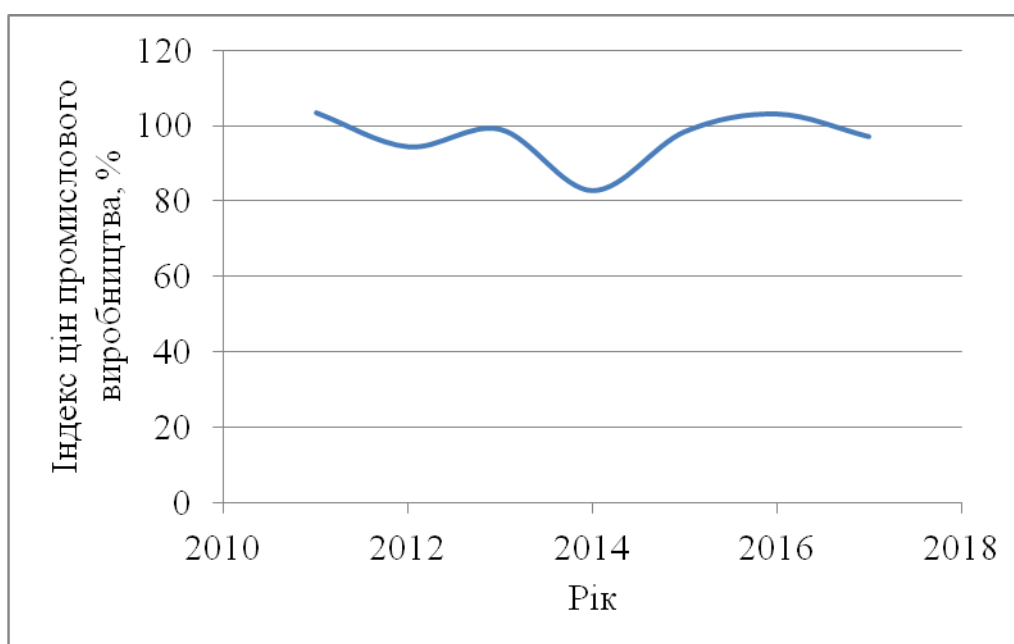


Рис. 1. Динаміка зміни індексу цін промислового виробництва протягом 2011–2017 років

При цьому доцільно порівняти темпи зміни індексу цін промислового виробництва з темпами зміни ВВП. Вихідні дані для цього наведені у табл. 1.

В нинішніх умовах індекс цін промислового виробництва змінюється повільніше за ВВП, що свідчить про менш інтенсивні або взагалі низькі темпи розвитку фундаментальних галузей [1; 4].

Щодо індексу цін виробників, то він охоплює всі виробничі етапи стадії: сировину, низку проміжних стадій, готову продукцію, а також сектор промисловості, видобуток, сільськогосподарський сектор, проте цей показник не містить ціни на товари, що імпортуються.

Таблиця 1

Динаміка зміни ВВП України протягом 2011–2017 років

Рік	ВВП, млн. грн.	Відносне відхилення ВВП, %	Індекс цін промислового виробництва	Відносне відхилення індексу цін промислового виробництва, %
2011	1316600	-	103,4	-
2012	1408889	7,0	94,4	-8,7
2013	1454931	3,3	99,0	4,9
2014	1566728	7,7	82,8	-16,4
2015	1979458	23,3	98,4	18,8
2016	2383182	20,4	103,1	4,8
2017	2645000	10,1	97,1	-5,8

Традиційно вважається, що збільшення індексу цін виробників може викликати збільшення значень індикатора споживчої інфляції. Виходячи з цього, можна зазначити, що зміни індексу цін виробників може розглядатися як інфляційний індикатор на ранніх стадіях. Крім того, індекс цін виробників уможливує виявлення зміни купівельної спроможності національної валюти. Тенденції зміни індексу цін виробників відображено на рис. 2.

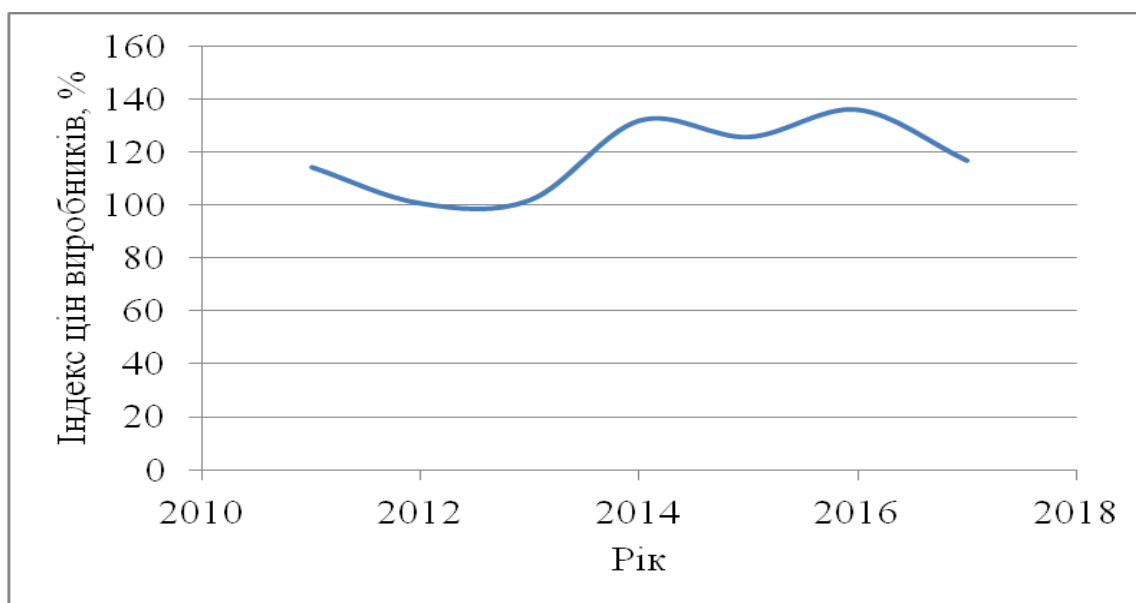


Рис. 2. Динаміка зміни індексу цін виробників протягом 2011–2017 років

Рис. 2 демонструє, що у період 2012–2016 років спостерігалось зростання індексу цін виробників, що, у свою чергу, свідчило про наявність інфляційних тенденцій. Проте у 2017 році порівняно з 2016 роком зменшилося на 14,1%, що опосередковано свідчить про уповільнення темпів інфляції.

Відносно безпосереднього індексу інфляції необхідно відмітити, що оптимальне значення цього показника відповідає 80–85%. Якщо рівень індексу інфляції перевищує вказані межі, то це свідчить про вірогідність послаблення валютних позицій та посиленню інфляційних процесів, а, відповідно все зазначене може спричинити підвищення облікових ставок. Якщо значення індексу інфляції є суттєво нижчим за вказані межі, то це також свідчить про слабкі економічні позиції, і це також може спричинити послаблення національної валюти. Взагалі зростання зазначеного показника приводить до зростання курсу національної валюти. Тенденції зміни індексу цін виробників відображено на рис. 3.

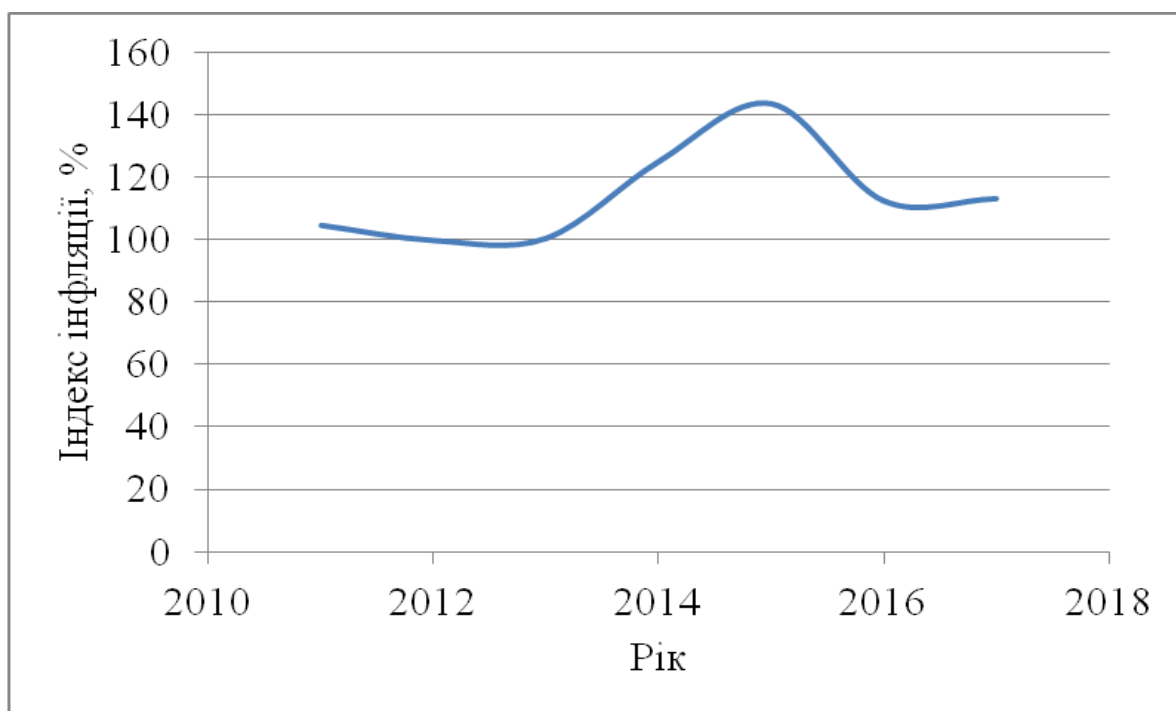


Рис. 3. Динаміка зміни індексу цін виробників протягом 2011–2017 років

Стосовно зміни індексу цін виробників необхідно відмітити, що його найбільші значення спостерігалися у 2014 році та у 2015 році – 124,9% та 143,3% відповідно. У 2016 році значення цього показника знизилося до 112,4%. Проте у 2017 році знову підвищилось – до 113,1%. У цілому, протягом усього досліджуваного періоду індекс цін виробників перевищував оптимальні значення, що свідчить про розвиток інфляційних процесів.

Щодо індексу безробіття, то тенденцію його зміни протягом 2011–2017 років показано на рис. 4.

З рис. 4 можна побачити, що зменшення індексу безробіття спостерігалося протягом зазначеного періоду у 2012 році (8,1%), у 2013 році (7,7%) та у 2015 році (9,5%). Однак у цілому протягом 2015–2017 років спостерігається стійке збільшення зазначеного індикатора, що є негативною тенденцією.

Відносно дослідження індексу реальної заробітної плати слід зазначити, що його стійке зниження спостерігалося протягом 2012–2015 років, що свідчить про негативні тенденції. Лише протягом 2016–2017 років значення вказаного індикатора дещо підвищилися – до 106,5% та 118,9% відповідно.

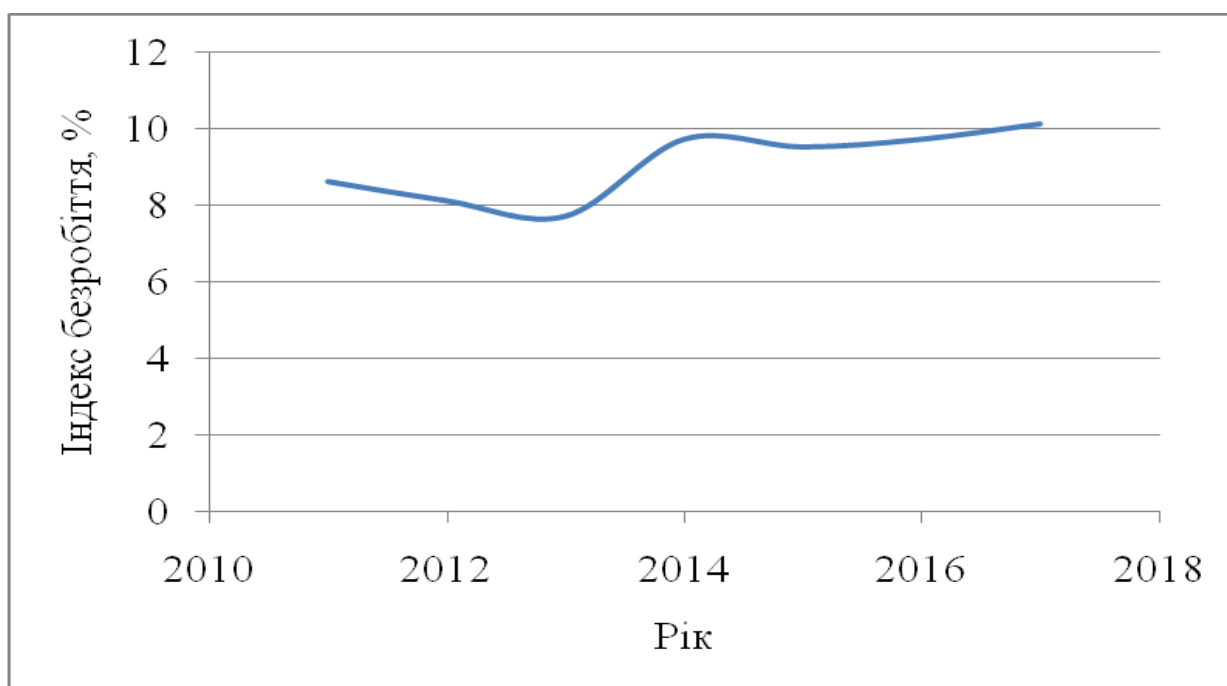


Рис. 4. Динаміка зміни індексу інфляції протягом 2011–2017 років

Конкретні заходи державної політики щодо забезпечення соціально-економічної безпеки мають бути спрямовані на підтримку певних темпів економічного росту на основі формування високоефективної структури національного господарства, екологізації процесів виробництва й споживання, що в остаточному підсумку є фундаментом національного соціально-економічного розвитку. Фактично ефективність державного регулювання соціально-економічною безпекою буде ефективним за умови такого:

- підвищення значень індексів промислового виробництва;
- цін виробників;
- реальної заробітної плати;
- зниження індексів інфляції;
- безробіття відповідно.

**Висновки.** За результатами проведених досліджень було отримано наступні висновки.

1. Визначено перелік індексів оцінки соціально-економічної безпеки. До складу цього переліку віднесено: індекс цін промислового виробництва, індекс цін виробників, індекс інфляції, індекс реальної заробітної плати, індекс безробіття. Підкреслено, що зазначені індекси впливають на зміну ВВП країни.

2. Досліджено динаміку зміни індикаторів рівня соціально-економічної безпеки в Україні протягом останніх років. Визначено, що протягом останніх років значення вказаних показників коливалися, що свідчить про нестабільність рівня соціально-економічної безпеки в Україні.

3. Окреслено конкретні заходи у межах державної політики щодо забезпечення соціально-економічної безпеки стосовно підвищення її рівня. Підкреслено, що ефективність державного регулювання соціально-економічною безпекою буде високим за умови підвищення значень індексів промислового виробництва, цін виробників, реальної заробітної плати, а також зниження індексів інфляції та безробіття відповідно.

#### **Список використаних джерел:**

1. Воронкова В. Г. Соціально-орієнтоване державне управління : монографія / В. Г. Воронкова, О. О. Фурсін, Н. В. Сапа ; під ред. В. Г. Воронкової. – Запоріжжя : Вид-во ЗДІА, 2011. – 256 с.

2. Воротін В. Є. Державне управління регіональним розвитком України : монографія / В. Є. Воротін, Я. А. Жаліл ; за заг. ред. В. Є. Воротіна. – К. : Вид-во НІСД, 2010. – 288 с.

3. Куценко В. І. Соціальна безпека в контексті сталого розвитку / В. І. Куценко, В. П. Удовиченко. – Чернігів : Видавець Лозовий В. М., 2011. – 656 с.

4. Лаврентьев М. М. Державне регулювання соціально-економічного розвитку регіонів України / М. М. Лаврентьев // Продуктивні сили і регіональна економіка. – 2008. – Ч. 1. – С. 28–33.

#### **References:**

1. Voronkova, V.H. *Sotsial'no-oriyentovane derzhavne upravlinnya [Socially oriented public administration]*. Zaporizhzhya : Vyd-vo ZDIA, 2011. Print.

2. Vorotin, V.Ye. *Derzhavne upravlinnya rehional'nyim rozvytkom Ukrayiny [State regulation by regional development of Ukraine]*. Kyiv : Vyd-vo NISD, 2010. Print.

3. Kucenko, V.I. *Social'na bezpeka v konteksti stalogo rozvy`tku [Social safety in the context of sustainable development]*. Chernigiv : Vy`davec` Lozovy`j, 2011. Print.

4. Lavrent'yev, M.M. "Derzhavne rehulyuvannya sotsial'no-ekonomichnoho rozvytku rehioniv Ukrayiny [State regulation of social and economic development of regions]". *Productive forces and regional economy* 1 (2008): 28–33. Print.

*Загорулько А. П., аспірант, НАДУ, м. Київ*

*Zahorulko A., graduate student, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv*

**УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРАВО-  
ОХОРОННИМИ ОРГАНАМИ ЯК ФАКТОР ПІДВИЩЕННЯ  
ЇХ ЕФЕКТИВНОСТІ В УМОВАХ ГІБРИДНОЇ ВІЙНИ**

**IMPROVEMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION OF LAW  
ENFORCEMENT BODIES AS A FACTOR IN INCREASING THEIR  
EFFICIENCY IN TIMES OF HYBRID WAR**

*Найбільшою загрозою національній безпеці України, зокрема її внутрішній складовій, на сьогодні є так звана «гібридна війна», розв'язана проти України Російською Федерацією. З метою підвищення ефективності протидії цій загрозі, існуюча система державного управління правоохоронними органами України потребує суттєвої модернізації.*

**Ключові слова:** *гібридна війна, внутрішня безпека держави, правоохоронні органи, реформування.*

*Today's so-called "hybrid war", unleashed against Ukraine by the Russian Federation, is the greatest threat to the national security of Ukraine, in particular to its internal component. In order to increase the effectiveness of counteracting this threat, the existing system of public administration of law-enforcement bodies of Ukraine needs to be substantially modernized.*

**Keywords:** *hybrid war, internal security of the state, law enforcement bodies, reforming.*

**Постановка проблеми.** Агресія РФ проти України, що призвела до анексії Криму та окупації окремих районів Донецької і Луганської областей, відбувається у формі «гібридної війни». Така форма агресії стала неочікуваною для правоохоронної системи України та виявила її неефективність і неспроможність належним чином реагувати на нетрадиційні загрози внутрішній безпеці держави. Необхідність гарантувати надійний захист прав і свобод українських громадян в умовах гібридної війни з РФ, яка має довгострокову перспективу, обумовлює актуальність дослідження особливостей функціонування правоохоронних органів та вдосконалення механізмів державного управління ними у цих умовах.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретичні засади феномену

гібридної війни досліджувались експертами світового рівня – Ф. Хоффманом, Д. Ласіком, Дж. Девісом, Дж. Мак-Куєном, Р. Уілкі, Д. Кілкалленом (США), Мартіном ван Кревельдом (Ізраїль), Френком ван Каппеном (Нідерланди) та ін.

Аналіз цих досліджень засвідчує, що однозначного трактування цього виду військової стратегії на сьогодні немає. Також відсутні спільні підходи до її понятійного апарату та методології. Не зважаючи на розповсюдженість даного терміну під час характеристики нетрадиційних видів агресії, в офіційних міжнародно-правових документах його визначення відсутнє.

Питання вдосконалення механізмів державного управління правоохоронними органами у різні часи глибоко та змістовно розглядалися у наукових працях О. Бандурки, А. Губанова, В. Доненка, І. Зозулі, С. Калюжного, М. Криштановича, О. Леженіної, С. Мельника, П. Радченка, Є. Соломатіна, О. Харченко, М. Ходжича, А. Черкасова та ін.

Однак, за відсутності навіть теоретичного припущення майбутньої необхідності забезпечення діяльності правоохоронних органів в умовах гібридної війни з РФ, ці питання у вітчизняній науці практично не розглядалися.

Після анексії Автономної республіки Крим та окупації окремих районів Донецької і Луганської областей кількість наукових та публіцистичних робіт, де розглядаються цілі, механізми, технології і засоби гібридної війни з урахуванням специфіки та особливостей українсько-російського конфлікту, значно зросла.

Теоретико-методологічні підвалини функціонування й модернізації сектору безпеки та оборони України, складовою якого є правоохоронні органи, в умовах гібридних воєн досліджували В. Горбулін, Є. Магда, Ю. Пунда, Ю. Радковець, В. Телелим, М. Требін, П. Шевчук та ін.

Різні аспекти управлінської діяльності в сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави досліджували В. Абрамов, А. Дацюк, Г. Ситник та ін.

**Постановка завдання.** Метою статті є дослідження механізмів державного управління правоохоронними органами України та пошук шляхів вдосконалення їх функціонування в умовах гібридної війни. Відповідно до визначеної мети, поставлено такі завдання:

- 1) оцінити стан наукової розробки проблеми гібридних воєн у зарубіжній та вітчизняній науці та її актуальність для України;
- 2) визначити основні проблеми державного управління правоохоронними органами України в умовах гібридної війни з РФ та запропонувати шляхи його вдосконалення для підвищення ефективності у протидії існуючим та можливим загрозам.

**Виклад основного матеріалу.** *Теоретичні основи та стан наукової розробки проблеми гібридних воєн.* Автором концепту гібридної війни прийнято вважати американського аналітика з питань національної безпеки Ф. Хоффмана. Він охарактеризував гібридну війну як «повний арсенал різних видів бойових дій, включаючи конвенціональні можливості, іррегулярні тактику і формування, терористичні акти (включаючи безглузде насильство і примушування) і

кримінальний безлад» [2. с. 37].

Американський дослідник Дж. МакКуен вбачає в гібридній війні поєднання традиційних і асиметричних форм насилля з одночасним залученням місцевого населення до участі у конфлікті і введення в оману міжнародної спільноти, або нівелюванням її впливу [3. с. 107]. На його думку, фактично будь-яка гібридна війна поєднує в собі традиційні форми насилля, кібервійну, тероризм, організовану злочинність, нерегулярні військові формування та приватні військові компанії.

Американський аналітик Р. Уілкі запропонував в якості гібридної війни розглядати конфлікт, під час якого держава, або недержавне угруповання використовує терористичне насилля, нерегулярних військових, невибіркове насилля, злочинців і найманців, з метою дестабілізації політико-економічного статусу опонента [4. с. 14].

Відомий військовий теоретик Мартін ван Кревельд у роботі «Трансформація війни» спрогнозував, що з одночасним зниженням інтенсивності міждержавних війн відбудеться зростання конфліктів за участю нерегулярних збройних формувань, терористів, партизанів, польових командирів [9].

У дослідженні Multiple Futures Project, здійсненому на замовлення НАТО, особлива увага зверталась на поширення в найближчому майбутньому гібридних, нелінійних воєн, коли одна держава, за підтримки бойовиків, найманців, кримінальних елементів, терористів, місцевого населення і військових формувань без розпізнавальних ознак, здійснюватиме приховану агресію проти іншої і все це прикриватиметься пропагандою у ЗМІ.

Аналіз публікацій, присвячених теорії гібридної війни, свідчить, що в останні роки, після анексії Росією Криму та окупації окремих районів Донбасу, кількість ґрунтовних досліджень цього феномену значно зросла.

У доповіді Командування спеціальних операцій США наголошується, що «Росія використовує такі елементи гібридної війни як участь регулярних військових, економічне залякування України, демонстрація сили на кордоні з НАТО, дипломатичний тиск, транснаціональні злочинні угруповання, політичні провокації та інформаційна пропаганда» [1].

Заступник генерального секретаря НАТО О. Вершбоу заявив, що «Російська гібридна війна – це військове залякування з одночасним замаскованим вторгненням, прихованим постачанням зброї, економічним шантажем, дипломатичним лицемірством і дезінформацією», наголошуючи на систематичне порушення Росією норм міжнародного права і безпеки [6].

Один з перших українських дослідників феномену гібридної війни М. Требін визначає її як «комбінацію з партизанської і громадянської війни, заволодіння і тероризму, головними дійовими особами яких є нерегулярні військові формування, бойовики, кримінальні банди, міжнародні терористичні мережі, спецслужби іноземних держав, приватні військові компанії, військові контингенти міжнародних організацій» [13, с. 366].

В. Телелим, Д. Музиченко та Ю. Пунда визначають гібридну війну, як



«загострення протиріч між державами, які вирішуються не лише військовими методами боротьби, а й застосуванням широкого спектру економічних, інформаційних та політичних методів боротьби» [12, с. 30].

Як зазначає Ю. Радковець, гібридна війна характеризується такими методами, як підкуп, залякування, злочинність, викрадення людей, мародерство, насилля проти цивільних, захоплення державних установ, організація і проведення терористичних актів [10, с. 38].

Є. Магда визначає гібридну війну як прагнення однієї держави нав'язати іншій (іншим) свою політичну волю шляхом комплексу заходів політичного, економічного, інформаційного характеру та без оголошення війни відповідно до норм міжнародного права. Він вважає, що головним засобом ефективної реалізації гібридної війни в умовах сучасного інформаційного суспільства є контроль над інформаційним простором [8, с. 138].

Детально та послідовно досліджує явище світової гібридної війни у перспективі російської агресії проти України В. Горбулін [11].

У той же час, не зважаючи на актуальність розуміння гібридної війни для характеристики сучасних воєнних конфліктів, визначення цього терміну відсутнє як у нещодавно прийнятому Верховною Радою Законі України «Про Національну безпеку України» [5] так і у новій редакції Военної доктрини України [14], яка є складовою концепції національної безпеки, що обмежує наукову розробку цього феномену в системі поглядів на сутність і характер сучасних воєнних конфліктів, принципи і шляхи запобігання їх виникненню.

У цілому концептуальні засади гібридної війни та основні складові у науковій та публіцистичній літературі визначено досить чітко:

прихована зовнішня інтервенція без офіційного оголошення війни та таємне використання сил спеціального призначення, що дозволяє країні-агресору зняти з себе відповідальність за військове втручання;

нехтування агресором міжнародними нормами ведення бойових дій та чинними угодами і досягненими домовленостями;

зростання ролі невоєнних способів для досягнення стратегічних цілей, у т.ч. масштабне застосування політичних, економічних, гуманітарних та інших заходів (за формального збереження зв'язків між двома країнами);

формування союзників із місцевого населення та широке незаконних збройних формувань (в т. ч. під прикриттям мирного населення);

використання внутрішньої опозиції для послаблення противника;

боротьба не тільки окремих держав, але й їх територіальних одиниць;

протистояння у кібернетичному просторі та широка пропаганда і контрпропаганда з застосуванням «брудних» інформаційних технологій.

Таким чином, розгляд сучасної специфіки теорії гібридної війни дає всі підстави стверджувати про розгортання Росією проти України саме такої форми збройного конфлікту.

*Шляхи вдосконалення державного управління правоохоронними органами в умовах гібридної війни.* Гібридна війна, розв'язана РФ проти України, проде-

монструвала широкий спектр різноманітних зовнішніх та внутрішніх деструктивних важелів, які мають за кінцеву мету знищення української державності, протидія яким покладається саме на правоохоронні органи, зокрема:

добре керована та профінансована пропаганда у засобах масової інформації та соціальних медіа, яка спрямована на посилення недовіри українського суспільства та міжнародної спільноти до діючої влади та внесення сумнівів щодо легітимності української державності взагалі;

створення розгалуженої агентурної мережі, задіяння «агентів впливу» практично в усіх сферах політичного та суспільного життя України;

проникнення прибічників Кремля на відповідальні посади до всіх гілок державної влади, у тому числі безпосередньо до правоохоронних органів та органів військового управління;

створення та фінансова підтримка різнопланових політичних проектів, у тому числі політичних партій, які мають проросійську спрямованість;

організація проявів сепаратизму, у першу чергу в російськомовних регіонах України, задля розхитування суспільно-політичного протистояння;

організація диверсій на стратегічно важливих об'єктах та об'єктах критичної інфраструктури, актів тероризму відносно громадських діячів, військовослужбовців, інших осіб, які активно протидіють російській агресії, з метою залякування;

хакерські атаки на об'єкти критичної інфраструктури, у першу чергу на Об'єднану енергетичну систему, проникнення до банківських, державних та приватних інформаційних мереж, інші кіберзагрози;

організація злочинних схем в економічній сфері, цілеспрямоване корумпування посадових осіб, у тому числі правоохоронних органів, які мають можливості використати державні посади для власного збагачення та блокування прийняття конструктивних рішень;

переправлення через державний кордон найманців, бойовиків та інших підривних елементів, інфільтрація їх в українське суспільство;

сприяння неконтрольованій міграції кримінальних авторитетів, злодіїв, бандитів тощо.

Агресія РФ у вигляді гібридної війни яскраво засвідчила низьку здатність правоохоронних органів України системно та ефективно діяти в умовах загрози внутрішній безпеці держави, виявила відсутність надійних механізмів координації та погодження дій між ними та показала неготовність реагувати на гібридні форми втручання у внутрішні справи як з боку правоохоронної системи в цілому так і окремих її підрозділів та посадових осіб. Зокрема, центральні апарати силових структур виявилися неспроможними швидко реагувати та впливати на зміну оперативної обстановки, а їх територіальні органи та керівники – брати на себе відповідальність за прийняття навіть цілком законних рішень.

Це стало наслідком наявних проблем у забезпеченні державного управління функціонуванням правоохоронних органів, а саме:

відсутності єдиного стратегічного керівництва правоохоронними органа-

ми, яке здійснювалося б відповідно до загальних принципів верховенства права та світових стандартів правоохоронної діяльності;

закритості від суспільства та відсутності дієвого громадського контролю за їх діяльністю, а також браком відповідальності як керівників так і рядових правоохоронців, їх неготовності діяти виключно за законом;

надмірно складної та громіздкої структури правоохоронних органів із дублюванням та наявністю непритаманних функцій;

недосконалості чинного законодавства у сфері внутрішньої безпеки, відсутності чіткого розмежування антитерористичної, антидиверсійної та контррозвідувальної діяльності правоохоронних органів та військових формувань, наявності надмірної кількості підзаконних законодавчих актів, які протирічать один одному, Конституції та законам України;

низького рівня компетентності керівного складу, їх корумпованості, використання посад не з метою підтримки громадської безпеки, а задля особистого збагачення;

недосконалої системи підбору та навчання персоналу тощо.

Тому в межах основних базових завдань правоохоронних органів таких, як охорона конституційного ладу, державного суверенітету та територіальної цілісності держави, боротьба зі злочинністю, захист прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства та держави в цілому, з'явилися нові важливі завдання із протидії гібридним загрозам:

по-перше, забезпечення внутрішньої безпеки держави шляхом посилення ефективності боротьби із втручанням спецслужб країни-агресора у внутрішні справи України, у т.ч. із шпіонажем, руйнівною діяльністю агентів впливу в структурах державної влади та громадянському суспільстві, всіма видами ворожої розвідки, а також шляхом протидії тероризму, сепаратизму та кримінальним структурам, які створюють загрозу внутрішній безпеці України та сприяють дестабілізації суспільства;

по-друге, досягнення непохитних позицій у захисті національних інтересів в інформаційному та кіберпросторі, постійний моніторинг ситуації, ефективно та запобігання виникненню конфліктних ситуацій у міжнаціональних, міжконфесійних, міжрегіональних та інших сферах національних та соціальних взаємовідносин, сприяння їх стабілізації;

по-третє, захист національних інтересів держави на міжнародному рівні дипломатичними, політичними, економічними, енергетичними, судовими та іншими методами.

Дієвим кроком у вдосконаленні державного управління правоохоронними органами, здатними гарантувати безпеку, права і свободи громадян, на нашу думку, може стати створення державного органу, який відповідатиме за координацію стратегічного управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки країни, боротьби з тероризмом, попередження надзвичайних ситуацій та забезпечення ліквідації їх наслідків.

У цьому плані заслуговує на увагу досвід США, де після потужних теро-

ристичних атак було створено Міністерство внутрішньої безпеки, до складу якого увійшли близько 80 державних організацій, які раніше функціонували самостійно або в складі різних федеральних відомств. Цей орган забезпечує вирішення наступних основних завдань:

- розробка і реалізація стратегії внутрішньої безпеки;
- координація діяльності всіх державних органів та спецслужб, які займаються питаннями безпеки;
- запобігання терористичних акцій, зведення до мінімуму шкоди від них та ліквідація наслідків.

Основними напрямками діяльності Міністерства є:

- збір, узагальнення та аналіз розвідувальної інформації з метою виявлення можливих загроз для внутрішньої безпеки;
- підготовка населення до дій у надзвичайних ситуаціях, у тому числі в умовах стихійних лих і техногенних катастроф;
- захист населення і національної території від можливого застосування хімічної, біологічної, радіологічної та ядерної зброї;
- забезпечення охорони державного кордону та безпеки транспортних перевезень;
- захист найважливіших об'єктів економіки та інфраструктури;
- забезпечення безпеки представників вищого керівництва країни.

Більшість з цих напрямків забезпечення внутрішньої безпеки держави є притаманними й правоохоронним органам України. Зокрема, Воєнна доктрина України серед найважливіших завдань правоохоронних органів визначає боротьбу з тероризмом, охорону державного кордону та припинення збройних і інших провокацій на ньому, протидію кримінально-протиправним посяганням, ліквідацію наслідків надзвичайних ситуацій, захист населення і територій від наслідків ведення воєнних дій, охорону громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, охорону та оборону важливих державних об'єктів, розвиток територіальної оборони тощо.

Однак, як показали події останніх років, координація зусиль правоохоронних органів України на цих напрямках є недосконалою, що знижує ефективність їх діяльності та спонукає звернути увагу на позитивний світовий досвід.

**Висновки.** Проблема вдосконалення державного управління правоохоронними органами в умовах гібридної війни ще недостатньо досліджена і потребує більш детального вивчення та обговорення.

Протистояти гібридним загрозам Україна зможе лише кардинально реформувавши власну систему правоохоронних органів у напрямку посилення можливості як вертикальної координації дій усіх правоохоронних структур так і горизонтальних зв'язків між ними.

Модернізація механізмів державного управління правоохоронними органами на сучасному етапі розвитку держави має проводитись поетапно, з урахуванням вимог сьогоденності та міжнародного досвіду.

На першому етапі необхідно затвердження концепції реформи правоохо-

ронних органів, із визначенням періодів та термінів, потрібних ресурсів, індикаторів та критеріїв оцінювання результатів.

На другому етапі необхідно прийняття загального закону про правоохоронні органи, розроблення законодавчої бази у відповідності вимогам цього закону, зокрема відповідних положень про роботу правоохоронних органів.

На третьому етапі має відбутися реалізація реформи.

Вдосконалення системи державного управління правоохоронними органами в цих умовах має бути спрямоване на забезпечення керівництва ним як цілісною системою, що побудована на наступних принципах:

чіткої регламентації діяльності кожного правоохоронного органу з метою уникнення дублюючих та непритаманних функцій;

налагодження співробітництва та ефективних стратегічних комунікацій між правоохоронними органами;

застосуванні адаптивних стратегій управління, які передбачають залучення незалежних експертних організацій;

залучення громадянського суспільства до прийняття найбільш важливих стратегічних рішень з питань забезпечення внутрішньої безпеки, співпраця з населенням та місцевими громадами;

суттєвого підвищення рівня професійності та відповідальності працівників, що підвищуватиме довіру суспільства до правоохоронної системи;

забезпечення необхідного рівня фінансового, матеріально-технічного та соціального забезпечення працівників, що гарантує їм гідне місце і роль у суспільстві.

У результаті реформування правоохоронна система має перетворитися на суспільно-орієнтовану структуру, побудовану на сервісній моделі діяльності органів правопорядку, позбавитися репресивних функцій та бути орієнтованою на вирішення проблем населення в рамках загальноновизнаного у світі підходу партнерських відносин. Загальний успіх у протидії гібридній війні буде залежати від здатності правоохоронних органів продемонструвати населенню держави та у першу чергу – окупованих районів, переваги української моделі розвитку з ефективною системою верховенства права, високими соціальними та демократичними стандартами, ефективним державним управлінням.

Таким чином, новими функціями правоохоронних органів у сучасних умовах мають стати оновлена діяльність задля забезпечення цілісності та стабільності держави, а також захист від новітніх загроз та здатність до реагування на новітні виклики.

#### **Список використаних джерел:**

1. Gertz, B. 'Russia, China, Iran Waging Political Warfare, Report Says' In The Washington Free Beacon, available at: <http://freebeacon.com/national-security/russia-china-iran-wagingunconventional-warfare-report-says/> (Accessed February 20, 2015).

2. Hoffman Frank G. Hybrid Warfare and Challenges / F.G.Hoffman // Joint

Force Quarterly (JFQ). – 2009. – Issue 52, Forth Quarter. – P. 34-39.

3. McCuen J. Hybrid Wars / John McCuen // Military review. – 2008. – March-April. – P. 107- 113.

4. Wilkie R. Hybrid Warfare. Something Old, Not Something New / Robert Wilkie // Air & Space Power Journal. – 2009. – Vol. 23, № 4. – P. 13-17.

5. Гібридні загрози Україні і суспільна безпека. Досвід ЄС і Східного партнерства. За загальною редакцією В. Мартинюка (керівник проекту). – 2018. – Київ, Центр глобалістики «Стратегія ХХІ», 105 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://geostrategy.org.ua>.

6. Закон України «Про Національну безпеку України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>.

7. Заместитель генсека НАТО заявил, что поведение России в украинском кризисе заставляет Запад наращивать военные расходы [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://interfax.com.ua/news/general/235806.htm>.

8. Криштанович М. Зарубіжний досвід державного управління діяльністю поліції і можливості його використання в Україні / М. Криштанович // Ефективність державного управління: зб. наук.пр. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2012. – Вип. 32. – С. 59-67.

9. Магда Є. Виклики гібридної війни: інформаційний вимір / Є. Магда // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2014. – № 5. – С.138–142.

10. Мартін ван Кревельд «Трансформація війни» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://loveread.ec/read\\_book.php?id=44369&p=81](http://loveread.ec/read_book.php?id=44369&p=81).

11. Радковець Ю. Ознаки технологій «гібридної війни» в агресивних діях Росії проти України / Ю. Радковець // Наука і оборона. – 2014. – № 3 – С. 36-42.

12. Світова гібридна війна: Український фронт. (під головн. ред. В. П. Горбуліна). — Київ: НІСД, 2017. — 496 с. — ISBN 978-966-554-273-5.

13. Телелим В. Планування сил для виконання бойових завдань у «гібридній війні» / В. Телелим, Д. Музиченко, Ю. Пунда // Наука і оборона. – 2014. – № 3. – С. 30-35.

14. Требін М. Феномен «гібридної» війни / М. Требін // Гілея. – 2014. – Випуск 87 (8). – С. 366–371.

15. Указ Президента України Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 року "Про нову редакцію Воєнної доктрини України" [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/555/2015>.

16. Фролов В. С., Саганюк Ф. В. «Стратегія переходу в умовах гібридної війни до нового формату стратегічного керівництва сектором безпеки і оборони України». [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://journals.uran.ua/index.php/2304-2699/article/viewFile/124842/119427>.

## References:

1. Gertz, B. "Russia, China, Iran Waging Political Warfare, Report Says' In The Washington Free Beacon". Available to: <http://freebeacon.com/national-security/russia-china-iran-wagingunconventional-warfare-report-says/>. Accessed February 20, 2015).
2. Hoffman Frank, G. "Hybrid Warfare and Challenges". *Joint Force Quarterly (JFQ)* 52 (2009): 34-39. Print.
3. McCuen, J. "Hybrid Wars". *Military review* March-April (2008): 107- 113. Print.
4. Wilkie, R. "Hybrid Warfare. Something Old, Not Something New". *Air & Space Power Journal* 4 (23) (2009): 13-17. Print.
5. Martyniuk, V. (Ed.) *Hybrid threats to Ukraine and public safety. The experience of the EU and the Eastern Partnership*. Kyiv: The Centre for Global Studies Strategy XXI. Available to: <http://geostrategy.org.ua>. Accessed: 9 Aug. 2018.
6. The Verkhovna Rada of Ukraine. *The Law of Ukraine "On National Security of Ukraine"*. Available to: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>. Accessed: 9 Aug. 2018.
7. NATO Deputy Secretary General said that Russia's behavior in the Ukrainian crisis forces the West to increase military spending. Available to: <https://interfax.com.ua/news/general/235806.htm>. Accessed: 9 Aug. 2018.
8. Kryshatnovych, M. "Foreign experience of state management of police activity and the possibility of its use in Ukraine". *Effectiveness of public administration* (2012): 59-67. Print.
9. Mahda Ye. "Challenges of the hybrid war: information dimension". *Scientific notes of the Legislation Institute of the Verkhovna Rada of Ukraine* (2014): 138-142. Print.
10. Martin van Creveld "Transformation of war." Available to: [http://loveread.ec/read\\_book.php?id=44369&p=81](http://loveread.ec/read_book.php?id=44369&p=81). Accessed: 9 Aug. 2018.
11. Radkovets, Yu. "Features of "hybrid war" technology in Russia's aggressive actions against Ukraine". *Science and defense* (2014): 36-42. Print.
12. Horbulin, V. (Ed.) *The World Hybrid War: The Ukrainian Front*. Kyiv: The National Institute for Strategic Studies, 2017. Print.
13. Telelym, V. "Planning for combat missions in the "hybrid war"." *Science and defense* (2014): 30-35. Print.
14. Trebin, M. "The phenomenon of the "hybrid" war". *Hileya* (2014): 366-371. Print.
15. *Decree of the President of Ukraine On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine dated September 2, 2015 "On the new edition of the Military Doctrine of Ukraine"*. Available to: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/555/2015>. Accessed: 9 Aug. 2018.
16. Frolov, V. and Sahaniuk, F. "Strategy of transition to a new format of strategic direction of the security and defense sector of Ukraine in the conditions of hybrid war. " Available to: <http://journals.uran.ua/index.php/2304-2699/article/viewFile/124842/119427>. Accessed: 9 Aug. 2018.

DOI: 10.5281/zenodo.1491404

УДК 338.439

*Залізнюк В. П., к.е.н., докторант ТНУ ім. В.І. Вернадського, м. Київ*

*Zalizniuk V., Candidate of Economic Sciences, Ph.D. student of Taurian National University named after V.I. Vernadsky, Kyiv*

## **ЦІЛЬОВІ ОРІЄНТИРИ ТА МЕТОДОЛОГІЧНІ ПРИНЦИПИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ПРОДОВОЛЬЧОЇ БЕЗПЕКИ**

### **TARGET ORIENTERS AND METHODOLOGICAL PRINCIPLES OF THE IMPLEMENTATION OF THE STATE POLICY IN PROVIDING OF FOOD SECURITY**

*Визначено цільові орієнтири реалізації державної політики в забезпеченні продовольчої безпеки як: продовольче забезпечення населення; фізична й економічна доступність продовольства для різних категорій населення, що характеризується необхідною кількістю, асортиментом та якістю при наявності певного рівня платоспроможності споживачів; захищеність вітчизняного виробника від імпоротної залежності на ринках кінцевої продовольчої продукції та ресурсів для її виробництва та сформульовані загальні методологічні принципи реалізації державної політики в забезпеченні продовольчої безпеки.*

**Ключові слова:** *економічна безпека, державне регулювання, інструменти, механізми, продовольство, продовольча безпека.*

*The target guidelines for the implementation of the state policy in ensuring food security are defined as: food provision of the population; physical and economic availability of food for different categories of the population, characterized by the required quantity, range and quality in the presence of a certain level of consumer solvency; the protection of the domestic producer from the import dependence on the markets of the final food products and resources for its production, and the general methodological principles of the implementation of the state policy in ensuring food security are formulated.*

**Keywords:** *economic security, state regulation, tools, mechanisms, food, food security.*

**Постановка проблеми.** Розглядаючи питання національної продовольчої безпеки, необхідно виходити з найгірших припущень рішення світової продовольчої проблеми. Можна стверджувати, що в даний час все гостріше стає глобальне протиріччя, коли абсолютне перевиробництво продовольства в розвинених країнах супроводжується масовим голодом та недоїданням в багатьох країнах третього світу. Все більше посилюється вплив таких негативних чинників, як виснаження природних ресурсів, зростання забруднення навколишнь-



ого середовища, збереження тенденцій зростання бідності, хвороб, нестачі продовольства. Дослідження показують, що продовольча проблема стає все гострішою й нерідко набуває ознак продовольчої кризи. Тому, вирішуючи продовольчу проблему, кожна країна, в тому числі і Україна, повинна виходити зі своїх можливостей продовольчого забезпечення за рахунок власного виробництва базових продуктів харчування, гарантуючи продовольчу безпеку країни.

В нових умовах цільові орієнтири реалізації державної політики в забезпеченні продовольчої безпеки набули нового виміру, що пов'язано з науково-технічними досягненнями, розвитком науки, техніки й технологій. Вважаємо, що забезпечення продовольчої безпеки необхідно розглядати в єдності з системою економічної безпеки країни.

Відмітимо, що важливий зв'язок продовольчої безпеки в системі економічної безпеки пов'язаний з двома факторами. Реалізація першого компонента безпосередньо залежить від самих товаровиробників, їх спілок, корпоративних та державних структур управління. Другий компонент продовольчої безпеки – прерогатива відповідних служб контролю й безпеки, що включає в себе систему суб'єктів безпеки, починаючи з окремих підприємств і завершуючи регіональними, а також державними органами безпеки та правоохоронними структурами.

Надійне забезпечення країни продовольством має стратегічне значення, оскільки від цього залежать не тільки її продовольча, а й національна безпека. Для України проблема продовольчої безпеки набуває особливої гостроти, що пов'язано з подіями в ХХ столітті, протягом якого населення нашої держави пережило кілька революцій, воєн, голод в 30-х і 40-х роках, черги за продуктами в 80-х роках, відсутність повноцінного харчування у більшій частини населення через бідність в 90-х роках минулого століття.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Визначення місця держави й обґрунтування механізмів її впливу на забезпечення продовольчої безпеки були в центрі уваги вітчизняних вчених М. Бабієнко, О. Витвицька, М. Кулаєць, П. Лайко, І. Манзій, С. Щербина та інших науковців. Однак, можна стверджувати, що дане питання вимагає додаткових наукових досліджень, що і зумовило вибір теми наукової статті.

**Постановка завдання.** Метою статті є визначення цільових орієнтирів та формулювання методологічних принципів реалізації державної політики в забезпеченні продовольчої безпеки.

**Виклад основного матеріалу.** Відповідно до статті 4 проекту Закону України «Про продовольчу безпеку» основними принципами забезпечення продовольчої безпеки є «пріоритет прав і свобод людини і громадянина; верховенство права; державний та самоврядний контроль за станом розвитку галузей агропромислового комплексу, який забезпечує виробництво, управління запасами і постачання продовольства, якість та безпеку життєво важливих продуктів харчування; своєчасність і адекватність заходів із забезпечення продовольчої безпеки реальним і потенційним загрозам; чітке

розмежування повноважень та взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування у забезпеченні продовольчої безпеки; використання в інтересах України міждержавних систем та механізмів міжнародної колективної продовольчої безпеки; інформаційне забезпечення стану продовольчої безпеки України» [3].

Учений І. Манзій обґрунтував принципи на яких повинна базуватися продовольча безпека, а саме «самозабезпеченості – здатність держави (регіону) за рахунок власних виробничих потужностей забезпечити продовольчі потреби більшої частини населення відповідної територіально-адміністративної одиниці; стабільності – підтримання безпечного рівня перехідних запасів продовольства, що залишаються з року в рік на зберіганні в державі; незалежності – відсутність залежності від імпорتنих продовольчих поставок (не більше 30%); доступності – забезпечення доступності кожної людини до продовольчих ресурсів в кількості, якості та асортименті, що відповідають науково-обґрунтованим нормам споживання; якості – досягнення збалансованого і повноцінного рівня харчування населення за рахунок споживання високоякісних та екологічно безпечних продуктів харчування; збалансованості – споживання високоякісних продуктів харчування в достатній для ведення активного й здорового життя кількості з відповідним вмістом макро-, та мікроелементів для раціонального харчування; достатності – визначається доступом до продовольчих ресурсів всіх верств населення за рахунок наявного платоспроможного попиту» [2].

На нашу думку, методологічні засади формування державної політики продовольчої безпеки включають:

1. Принцип причинності передбачає визначення причинно-наслідкових зв'язків між процесами експорту, імпорту, виробництва, розподілу та споживання продуктів харчування. Ці процеси необхідно розглядати в їх діалектичній єдності як послідовності взаємопов'язаних подій.

2. Принцип управління зі зворотним зв'язком передбачає визначення позитивних і негативних зворотних зв'язків в управлінні розвитком галузей національної економіки, що забезпечують населення продовольством. Необхідно визначити петлі зворотного зв'язку, що підсилюють сприятливі тенденції в сфері продовольчого забезпечення та дозволяють запобігати негативним явищам.

3. Принцип визначення найбільш ефективних напрямів державного регулювання галузей національної економіки, пов'язаних з продовольчим забезпеченням населення вимагає адресну реалізацію ключових зворотних зв'язків в управлінні розвитком галузей. Такий вибір скерований на стабільне забезпечення продовольчої безпеки, економію державних коштів і мінімізацію небажаних побічних ефектів від реалізації регулюючих впливів.

Відповідно до цих принципів необхідно визначити позитивні та негативні зворотні зв'язки між процесами зміни стану продовольчої безпеки України.

Відмінності між цими видами зв'язків проявляються в їх впливі на послідовності подій, що знаходяться в причинно-наслідкових відносинах. У разі негативного зворотного зв'язку спостерігається компенсування відхилення характеристик процесу від номінальних значень. Наприклад, введення прогресивних податків стримує розшарування суспільства. При використанні негативних зворотних зв'язків необхідно враховувати об'єктивно існуючі обмеження на величини керуючих впливів, а також побічні ефекти, що виникають від реалізації керуючих впливів. Наприклад, зниження митних зборів на імпортоване продовольство дозволяє в короткостроковій перспективі домогтися зниження роздрібних цін на продукти харчування, але має негативні наслідки у вигляді руйнування частини вітчизняних виробників.

Позитивні зворотні зв'язки проявляються в наростанні відхилень характеристик досліджуваних процесів від їх вихідних значень. При цьому зміни можуть бути як сприятливими, так і несприятливими. В останньому випадку зазвичай мова йде про несприятливі циклічні причинно-наслідкові зв'язки, які необхідно розірвати. Наприклад, зниження доходів населення тягне за собою зниження попиту, що, у свою чергу, призводить до скорочення виробництва, зростання безробіття й подальшого зменшення доходів населення.

Загальні напрями державної політики в сфері забезпечення продовольчої безпеки формуються відповідно до викладених методологічних принципів.

1. Зміна мита на імпортовані продовольчі товари. Зменшення мита дозволяє наситити ринок продовольчими товарами і стабілізувати або знизити на них ціни. Збільшення мита забезпечує конкурентні переваги для вітчизняних виробників. Зміна мита можна розглядати як засіб визначення балансу між розвитком конкуренції та лобюванням інтересів вітчизняних виробників. Позитивний ефект цього заходу обмежений за часом та величиною, в той час як негативні наслідки в разі надмірної змін мита можуть бути досить істотні.

2. Державні дотації виробникам сільськогосподарської сировини і продуктів харчування. Цей захід використовується в багатьох розвинених країнах. Надання дотацій має супроводжуватися підвищенням вимог до віддачі з боку виробників, так як безумовне надання дотацій призведе до зниження продуктивності праці, застосування застарілих технологій і, в перспективі, до зниження конкурентоспроможності виробників. Іншими словами, сформується несприятливий цикл причинно-наслідкових зв'язків – зниження конкурентоспроможності – залучення додаткових дотацій.

3. Підтримка попиту на вітчизняні продовольчі товари, перш за все, попиту з боку соціально вразливих верств населення (багатодітних сімей, матерів-одиначок, пенсіонерів тощо). Підтримка попиту можлива в формі виділення цільових коштів на придбання вітчизняних продуктів харчування. Цей захід не має значущих негативних економічних ефектів крім необхідності залучення додаткових державних коштів і може бути реалізована як на державному, так і на регіональному рівнях.

4. Цільова підтримка вітчизняних виробників. Цільова підтримка вітчизняних виробників спрямована на формування сприятливого причинно-наслідкового циклу: підвищення продуктивності праці, впровадження інноваційних технологій виробництва та управління – підвищення якості продукції – підвищення конкурентоспроможності – підвищення доходів виробників – залучення додаткових коштів на розвиток виробництва. Цільова підтримка можлива в різних формах. По-перше, надання пільгових кредитів, яке повинно супроводжуватися підвищенням вимог до виробників. Головними вимогами є підвищення продуктивності праці, збільшення якості продукції, розширення виробництва зі збільшенням кількості робочих місць. По-друге – надання податкових пільг при реорганізації виробництва. По-третє – надання можливості безмитного ввезення високотехнологічного обладнання, що не має вітчизняних аналогів.

5. Створення та державна підтримка міжпрофесійних асоціацій виробників і переробників сільськогосподарської сировини з метою розроблення стандартів якості та контролю якості.

Виходячи із загальних напрямів державної політики продовольчої безпеки формуються приватні напрями, які торкаються інституційних та галузевих аспектів продовольчої безпеки.

Інноваційність є актуальною стратегічною вимогою розвитку агропромислового комплексу як складної соціально-економічної системи. Перспективною інституційною формою в агропромисловому комплексі є міжгалузеві утворення мезоекономічного рівня – агропромислові холдинги. Це дозволяє досягти дві глобальні цілі: збільшення прибутку й збільшення стійкості до коливань ринкової кон'юнктури. Одночасна реалізація зазначених глобальних цілей вимагає досягнення приватних цілей, основними з яких є: збільшення масштабів діяльності; інтенсифікація використання ресурсів, зниження витрат обігу, диверсифікація діяльності, розширення географії збуту продукції. Інтегровані структури забезпечують можливість розвитку АПК на новій технологічній базі, підвищення продуктивності праці, якості та конкурентоспроможності продукції за рахунок об'єднання ресурсів і створення умов для впровадження новацій в управління, технологічні та виробничі процеси.

Напрями інноваційного розвитку за галузями включають таке:

– у сільському господарстві: розвиток й вдосконалення ринків сільськогосподарської продукції та матеріально-технічних ресурсів; освоєння нових технологій, які відповідають світовим стандартам, оновлення парку сільгосптехніки та устаткування в рослинництві й тваринництві; збільшення обсягу інвестицій в основний капітал.

– у харчовій промисловості: широкомасштабне застосування інноваційних технологій; прискорення розробки і застосування технічних регламентів для харчової промисловості; розширення асортименту та підвищення якості продукції, що випускається; розвиток нових ринків.

Науковець С. Щербина наголошує на тому, що «...основними стратегічними напрямками щодо забезпечення продовольчої безпеки слід вважати такі: розробка ринкового механізму господарювання та справедливий перерозподіл прибутку між секторами національної економіки; забезпечення ресурсної достатності агропродовольчої продукції за рахунок нарощування її власного виробництва; стабільність продовольчого постачання протягом року на всій території України і за будь-яких обставин; доступність харчових продуктів належної якості для всіх верств населення незалежно від їх доходів, що вимагає надання відповідних дотацій з боку держави; забезпечення належної якості та екологічної безпечності продовольчих товарів; формування раціональної структури споживання продуктів харчування [4]. В числі основних цільових орієнтирів реалізації державної політики в забезпечення продовольчої безпеки важливе місце повинно належати: 1) захист вітчизняних виробників продуктів харчування на внутрішньому і зовнішньому ринках; 2) розвитку економічної та соціальної інфраструктури в сільській місцевості; 3) забезпечення соціальної стабільності в агропромисловому секторі.

**Висновки.** У цілому, вдосконалення державної політики забезпечення продовольчої безпеки країни пов'язано з системою взаємопов'язаних і скоординованих організаційно-економічних, законодавчих, адміністративних і соціальних заходів на державному, регіональному та місцевому рівнях.

На нашу думку, з метою досягнення продовольчої безпеки державна політика повинна здійснюватися в таких основних напрямках:

- з економічної доступності продовольства – підвищення прибутковості населення та державна підтримка соціальних груп з низькими доходами, стимулювання підвищення якості харчування;

- з фізичної доступності продовольства шляхом забезпечення безперервного його надходження в місця споживання;

- щодо забезпечення високої якості продовольства та його екобезпеки;

- з розвитку сільського господарства – економічна підтримка виробництва на основі освоєння інновацій при виробництві сільськогосподарської продукції;

- з інституційного напрямку – стимулювання інтеграційних процесів в сфері виробництва сировини, переробки та збуту продукції, розвиток інфраструктури агропродовольчого ринку (в тому числі створення спільного виробництва продовольства);

- за зовнішньоекономічним напрямком – проведення політики недопущення зростання імпорту сільськогосподарських продукції, сировини і продовольства на внутрішньому ринку, підтримка експортерів окремих видів продукції, що не порушують стан продовольчої безпеки країни.

Механізми вдосконалення державної політики забезпечення продовольчої безпеки повинні спиратися на сукупність всіх інструментів, що знаходяться в розпорядженні держави. Державна політика щодо забезпечення продовольчої

безпеки повинна сприяти розвитку нових видів виробництв, що поєднують високу ефективність з низькою собівартістю.

**Список використаних джерел:**

1. Кулаєць М. Інноваційне забезпечення продовольчої безпеки в Україні і світі / М. Кулаєць, М. Бабієнко, П. Лайко та ін. // Агроінком. – 2011. – №1-3. – С. 23-28.
2. Манзій І.Б. Продовольча безпека: структура, принципи, реальність загроз / І.Б. Манзій // Вісник Сумського нац. аграрного ун-ту., 2008. – Вип. 8/1 (31). – С. 27-31.
3. Проект Закону України «Про продовольчу безпеку України» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zwebn/webproc417pf3511=40276>.
4. Щербина С. В. Державна політика забезпечення продовольчої безпеки України / С. В. Щербина // Вісник НАДУ. – 2014. – №2. – С.49-55.

**References:**

1. Kulaiets', M. M. "Innovative food security in Ukraine and in the world". *Agroinkom* 1-3 (2011): 23-28. Print.
2. Manzij, I.B. "Food security: the structure, principles, reality of threats". *Bulletin of the Sumy National Agrarian University* 8/1 (31) (2008): 27-31. Print.
3. *Draft Law of Ukraine «On Food Safety of Ukraine»*. Available to: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zwebn/webproc417pf3511=40276>. Accessed: 08 Sep. 2018.
4. Scherbyna, S. V. "State policy of ensuring food safety of Ukraine". *Visiting NAPA* 2 (2014): 49-55. Print.

---

---

**DOI: 10.5281/zenodo.1491409**

**УДК 316.75-005.33:351:049**

*Крюков О. І., д.держ.упр., проф., ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків  
Радченко О. В., д.держ.упр., проф., Заслужений працівник освіти  
України, НА ДПС ім. Б. Хмельницького, м. Хмельницький*

*Kriukov O., Full Doctor of Science of the Public Administration, Professor of  
Public Administration of Civil Protection Department, National University of Civil  
Protection, Kharkiv*

*Radchenko O., Full Doctor of Science of the Public Administration, Professor,  
Chief Research Scientist of the Scientific-Research Institute, Bohdan Khmelnytsky Na-  
tional Academy of the State Border Guard Service of Ukraine*

**ІДЕОЛОГІЯ ЯК ЧИННИК НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ В  
КОНТЕКСТІ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКОГО ВИМІРУ**

**IDEOLOGY AS FACTOR OF NATIONAL SECURITY OF STATE IN PUB-  
LIC-ADMINISTRATIVE DIMENSION**

*У статті аналізуються чинники взаємодії ідеології та національної безпеки держави. Національна безпека держави розглядається в контексті внутрішньополітичної діяльності держави, спрямованої на досягнення і підтримання соціальної стабільності і поступального розвитку суспільства. Зроблено висновок, що ідеологічні чинники національної безпеки мають значний вплив на забезпечення національної безпеки держави.*

**Ключові слова:** ідеологія, складові ідеології, безпека, національна безпека, основні принципи безпеки.

*The paper analyzes factors of interaction between ideology and national security of the state. The national security of the state is considered in the context of the state's internal political activity, aimed at achieving and maintaining social stability and sustainable development of the society. Ideological factors influence the national security of the state.*

**Keywords:** ideology, components of ideology, security, national security, basic security principles.

**Постановка проблеми.** Забезпечення національної безпеки є питанням формування державної стратегії, пов'язаної з внутрішньополітичною діяльністю держави, та спрямованої на досягнення і підтримання соціальної стабільності й поступального розвитку суспільства. Проблема безпеки держави завжди була актуальною, та часто виступала першочерговим завданням будь-якого суспільства й органів державного управління на всіх етапах становлення і розвитку.

Становлення національної самосвідомості кардинально вплинуло на державний устрій, а відповідно на ставлення влади до «безпеки». Національна безпека передбачає не тільки безпеку державних органів, але перш за все – реальну безпеку і гарантію прав окремих громадян, громадських і політичних організацій, етнічних і інших меншин тощо.

Саме тому категорія "національна безпека" є засадничою в становленні та функціонуванні будь-якої держави. Ще однією з таких провідних ціннісних конструктів держави є ідеологія. Адже будь-яка ціннісна система людини завжди спрямована на реалізацію нею різноспрямованих власних потреб, що трансформуються в персональні, групові та суспільні інтереси. В свою чергу, ці потреби та інтереси, породжені матеріальними та духовними умовами людського буття, формують відповідну ціннісну систему та інституціоналізуються у вигляді ідеології. Соціальна сила ідеологічної системи суспільства настільки велика, що будь-яка людина, що намагатиметься жити всупереч усталеній ціннісній системі держави, буде або відторгнута суспільством (позбавлена громадянства, вислана з держави, посаджена до в'язниці), або сама перетвориться на маргінала, нездатного до більш-менш значної соціальної ролі.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питаннями ролі ідеології в забезпеченні безпеки та становленні держави в різні часи займалися видатні філософи, такі як Платон, Н. Мак'явеллі, Д. де Трассі, Ф. Бекон, Т. Гоббс, Ш. Монтеск'є, К. Маркс, Ф. Енгельс, у сучасній науці класичними вже стали

праці Л. Даймонда, Р. Даля, Р. Інглехарта, Р. Д. Патнема, К. Пейтман, А. Пшеворського, С. Хантінгтона, Д. Хелда. Серед сучасних вітчизняних науковців можна виділити таких вчених, В. Лісовий., О. Корнієвський, І.Владленова, Н. Жабінець, О. Категоренко, В. Климончук, І. Кресіна. Питання національної безпеки, різні аспекти її забезпечення порушені в працях А. Возженікова, А. Васильєва, В. Сальникова, С. Степашина, В. Мамонової, Т. Шуберта, А. Фоміна, А. Теракопова, але на наш погляд, питанням взаємозв'язку ідеологічних чинників та національної безпеки держави приділялось недостатньо уваги.

**Постановка завдання.** Мета дослідження полягає в аналізі та ролі ідеологічних чинників в становленні сучасних держав та їх впливу на формування національної безпеки держави, в контексті їх взаємодії

**Виклад основного матеріалу.** На наш погляд, державна безпека – це внутрішній стан і міжнародне становище держави, яке забезпечує захищеність його національних інтересів, існуючого політичного ладу і територіальної цілісності, а також відводить реальну загрозу внутрішньої дестабілізації або агресії з боку інших держав. У цілому національна безпека кожної країни включає в себе безпеку політичну, економічну, військову, екологічну, інформаційну тощо.

Категорія «безпека» має тривалу історію свого розвитку. Так, ще Цицерон стверджував, що «перш за все кожному виду живих істот природа дарувала прагнення захищатися, захищати своє життя ... уникати всього того, що здається шкідливим, і купувати і добувати собі все необхідне для життя» [12, с. 131]. Видатний філософ Б. Спіноза пов'язував безпеку з безпосереднім функціонуванням органів управління: «Для безпеки держави неважливо, якими мотивами керуються люди, належним чином керуючи справами, аби ці останні управлялися належним чином. Бо свобода або твердість душі є приватна чеснота, добродієність же держави – безпека» [14, с. 150].

Широке поширення в наукових і політичних колах західноєвропейських держав поняття «безпека» набуває завдяки філософським концепціям Т. Гоббса, Д. Локка, Ж.-Ж. Руссо, Б. Спінози та інших мислителів XVII-XVIII ст., Ш. Монтеск'є, наприклад, в своїх працях вказував такі види безпеки, як «безпека особистості», «безпека громадян», «безпека приватної особи», «безпека государя, володаря, правителя». Свободу особистості він ототожнював з безпекою особистості: «свобода політична полягає в нашій безпеці або, принаймні, в нашій впевненості, що ми в безпеці» [12, с. 258, 257, 317]. В цілому можна констатувати, що «філософи XV-XVII ст., розглядаючи безпеку як виключно державну діяльність, не змогли глибоко проникнути в соціальну природу цього феномену». [10, с. 51-55]. До початку XX в. безпеку розглядали або як збереження державного суверенітету, зміцнення зовнішніх кордонів, або як придушення внутрішніх ворогів.

До кінця XX століття відбуваються зміни, що призвели до розуміння безпеки як створення умов, що не загрожують життю особистості. На даний



період розробка сучасної концепції національної безпеки вимагає комплексного підходу до вирішення проблем протидії загрозам людству. Як справедливо відзначається в матеріалах ООН «... ми не можемо забезпечити розвиток, не забезпечивши безпеку, ми не можемо забезпечити безпеку, не забезпечивши розвиток, і ми, звичайно ж, не можемо забезпечити ані те, ані інше без забезпечення прав людини. Якщо не буде досягнуто прогресу за всіма цими трьома напрямками, то ні по одному з них не можна буде досягти успіху» [4].

У сучасному розумінні «безпека» – досить емке поняття, яке застосовується до багатьох процесів. Видатний вчений С. Ожегов трактує безпеку як «стан, при якому не загрожує небезпека, є захист від небезпеки» [13, с. 47].

На наш погляд, в якості первинної, вихідної передумови при аналізі категорії безпека слід приймати поняття «небезпека», як одну з найважливіших характеристик системи, що має цільову орієнтацію. Виходячи з вищевикладеного можна ввести в науковий обіг такі категорії які розкривають зміст поняття національна безпека, такі як екологічна небезпека, катастрофа, криза, джерела небезпеки, чинники небезпеки, і нарешті власне поняття соціетальної безпеки.

Від XIX - початку XX століття, коли сформувалося нове поняття – нація, як історично сформована стійка спільність людей, що виникла на базі спільності території, економічного життя, мови і психічного складу, який проявляється в спільності культури, виникають й відповідні поняття: "національна безпека", "національні інтереси", "національна ідея". В цьому контексті важливим в процесі формування кожної держави є вплив на процес формування національних інтересів, вироблення на їх основі національних ідей, ідеологій тощо. В загальному вигляді національні інтереси – це збалансована сукупність інтересів особистостей, громад, суспільства і держави в економічній, внутрішньополітичній, соціальній, міжнародній, інформаційній, військовій, прикордонній, екологічній та інших сферах. Вони носять довгостроковий характер і визначають основні цілі, стратегічні та поточні завдання внутрішньої і зовнішньої політики держави.

Національні інтереси суспільства отримують вираз у державній ідеології. Ідеологія дозволяє обґрунтувати панування в політиці і суспільстві історично актуалізованих суб'єктів, сприяти їх перетворенню в політичну еліту. Ідеологією (грец.: *idea* – поняття, *logos* – знання) можна назвати будь-яку сукупність докладних і несуперечливих ідей, завдяки яким певна соціальна група сприймає та розуміє навколишній світ. [4, с. 261]. Ідеологія починається з віри в те, що суспільство може жити краще, аніж є насправді. Фактично, це є план удосконалення суспільно-політичного устрою. Тому основним змістом будь-якої ідеології є відповідний соціальний ідеал. Як правило, ідеологія не стільки тлумачить існуючий суспільно-політичний лад, скільки демонструє «як має бути» – синтезує реальні політичні процеси з інтересами та бажаннями соціальної спільноти, що є носієм і виразником даної ідеології. За Ентоні Даунсом ідеологія являє собою словесний образ кращого суспільства та основних шляхів його створення [19]. Відтак кожна ідеологія містить в собі елементи утопічності.

Це обумовлюється необхідністю для реалізації відповідної ідеології залучення широких народних мас, а відтак розробники та носії ідеології намагаються представити її не як бажаний ідеал для своєї обмеженої соціальної спільноти, а як ідеал, що є більш прийнятний для всього народу або більшості громадян. Отже, неминучим є розширення обіцянок та утопічних елементів, соціальний популізм, які в процесі державотворення в рамках відповідної ідеології об'єктивно призводять до розбіжності між обіцяним і дійсним, між словом і ділом. Саме тому за твердженнями Я. Баріону та Ш. Ейзенштадта ідеологія оперує, переважно, не раціональними доводами, а гаслами, бажаннями, забобонами, міфами, закликами до відчуттів, посиленнями на авторитет тощо [20, с. 529].

Ідеологія як певна система філософських, наукових, художніх, моральних, правових, політичних, економічних, соціологічних цінностей і знання про світ, соціум, людину об'єктивно притаманна суспільному життю, лежить в основі формування і розвитку держави, суспільства й особистості. Вона дає уявлення про місце і роль людини у світобудові, сенс її життя, про найкращий устрій майбутнього суспільства і т. ін. Ідеологічні знання і цінності організують, регулюють, спрямовують й інтегрують діяльність людей у духовній, політичній, економічній, соціальній і сімейно-побутовій сферах життя, об'єднують країни з однотиповою ідеологією в цивілізації, забезпечують цілісність соціосфери в цілому.

На сучасному етапі розвитку суспільства, ідеологічну роботу здійснюють різні інститути влади, що представляють певний політичний режим, систему державного управління оскільки ідеологія є маніпулятором свідомості людей, що сприяє збереженню чинного політичного режиму і політичної системи управління.

Тобто, виходячи з сказаного складовими ідеології є:

- всебічна політика, що проводиться управлінням державним апаратом у всіх сферах життєдіяльності суспільства;
- дотримання національних інтересів суспільства в цілому;
- закони, норми і правила, що регулюють суспільно-економічні відносини;
- геополітика, тобто міжнародні відносини;
- проблеми обороноздатності держави;
- культурно-духовні цінності суспільства.

Як один із найважливіших культурних комплексів ідеологія підтримує вплив того чи іншого соціального інституту, виправдовує й пояснює його діяльність. Постаючи в онтологічному аспекті одним із базових соціальних інститутів, ідеологія в умовах стабільно діючої соціальної системи виступає основою суспільної інтеграції і консенсусу, а в умовах суспільства, що трансформується, – однією із значущих детермінант напряму і характеру демократичного транзиту [1, с. 234]. Як свідчать історичні дослідження, ніколи не існувало суспільств без наявності в них певних світорозуміннь і норм поведінки, тобто ідеологій-світоглядів [9, с. 235-236]. Наприкінці ХХ сторіччя Семюель Хантінгтон, фактично ототожнив ідеологію та світогляд. Розвиваючи погляди Д. Белла

цей американський політолог зазначає, що в сучасному глобальному світі класичні ідеології, які є продуктом виключно Західної цивілізації, все більше відходять на другий план. Натомість їх місце займають цивілізаційні світогляди – ціннісні системи, притаманні найбільшим з можливих соціальних спільнот – цивілізаціям [17, с. 51].

Таким чином, спостерігається взаємозв'язок понять «національна безпека» та «ідеологія». В цьому сенсі ідеологія відображає національні інтереси, які є об'єктом національної безпеки, отже, національна безпека сприяє збереженню ідеологічних засад у державі. Оскільки ідеологія – це система котра змінюється, спрямованість якої залежить від інтересів держави і суспільства, то вибір ідеологічних пріоритетів держави є тісно взаємопов'язаним з національною безпекою держави. Відтак, маємо підстави говорити про існування особливого виду ідеології – ідеологія національної безпеки, що тримається на ціннісних засадах національних інтересів.

Виходячи з вищевикладеного можна стверджувати, що національна безпека спрямована на забезпечення суверенітету держави, забезпечення максимальної захищеності держави від зовнішніх і внутрішніх дестабілізуючих факторів, створення зовнішніх і внутрішніх умов для ефективного самозабезпечення держави і його виходу на конкурентоспроможний економічний рівень нарівні з провідними країнами світу.

На наш погляд, основними принципами на яких базується сучасна ідеологія національної безпеки є наступні:

– по-перше – це територія держави. Територія є, історичною спадщиною кожного народу, головним його багатством.

– по-друге – це людський капітал – населення держави. Якими б не були великими території, вони значущі тільки тоді, коли населені, освоєні, тому рейтинг кожної держави вимірюється найбільше категорією населення, параметри чого визначаються здатністю народу генерувати світовий прогрес, економічний і науково-технічний розвиток.

– по-третє – це ресурсний потенціал держави. Природні багатства країни, корисні копалини, водні, лісові та інші багатства землі зумовлюють конкурентоздатність держави, її стійкість до світових криз

– і нарешті по-четверте – це спосіб життя народу, його самосвідомість, його цивілізація і в кінцевому рахунку все те, що є ідеологічною основою існування держави.

Кожен народ живе в межах певної цивілізації, він має свій набір духовних цінностей, що зумовлюють національну специфіку соціалізації та формування свідомості громадянина. Руйнування цієї особливості може призвести до руйнування ключових засад національної безпеки, що ставить під сумнів можливості подальшого існування держави.

Таким чином, національні інтереси відбиті в ідеології держави через політико-ідеологічні, суспільно-економічні, культурно-історичні та духовні відносини, котрі формують відповідну форму державного устрою та політично-

го режиму. Такі відносини є дуже специфічними для кожної нації, саме вони зумовлюють перебіг тих чи інших суспільно-економічних процесів, інтегруються в духовний рівень суспільних мас і формують у свідомості майбутніх поколінь прагнення до підтримки сформованого державного ладу та існуючих суспільних відносин в рамках сформованої державної ідеології.

Якщо аналізувати в загальному вигляді термін "*національна безпека*", то слід мати на увазі, що він почав широко використовуватися тільки після закінчення другої світової війни. Війна розділила головних переможців на воєнні та ідеологічні табори, кожного з великим і постійно зростаючим арсеналом зброї, що здатний спричинити широкомасштабні руйнування та навіть призвести до взаємознищення усього людства.

Безпека в цих умовах, насамперед отримала значення *воєнної безпеки*, понад те, захист територіальної цілісності та політичної стабільності вбачався як фундаментальний і незмінний чинник у системі міжнародних відносин. Зовнішня і воєнна політика держав-членів НАТО і союзників по Варшавському договору по відношенню один до одного та до третьої сторони відображала біполярну атмосферу на міжнародній арені, на якій два альянси проводили ідеологічні, політичні й економічні баталії. Результатом було посилення мілітаризації зовнішньої політики, де обидві сторони нарощували свою військову присутність у всьому світі. Таким чином, за весь післявоєнний період ідеологія національної безпеки зводилася до [10]:

- захисту своїх територій від зовнішніх посягань;
- оборони від інформаційного впливу ідеологічних противників;
- розширення союзів і структур іноземної допомоги, яка ґрунтувалася на балансі Схід - Захід;
- використання зброї, військових з'єднань, глобальної воєнної присутності та таємних операцій як інструменту зовнішньої політики;
- дипломатичних зусиль по обмеженню гонки озброєнь.

Трансформація парадигми безпеки відбувалася за такими основними напрямками.

По-перше, поняття безпеки в останні роки набуло більш широкого і холістичного значення. Раніше аналітики з питань безпеки обмежувалися відносно вузьким колом проблем, особливо військово-силовим балансом між різними державами та блоками, а також здатністю цих утворень захистити свій суверенітет. Невійськові джерела нестабільності в економічній, соціальній, гуманітарній та екологічній сферах залишалися поза основним фокусом уваги, проте в останні десятиріччя саме вони набули характеру планетарної загрози миру і безпеці. Гуманітарні та етичні питання, які раніше відігравали досить обмежену роль у світовій дискусії про безпеку, зараз займають у ній центральне місце. Поняття безпеки за останні роки розширилося і набуло більш гуманістичного, спрямованого на інтереси людини, характеру. Нова ідеологія безпеки людини має два основних аспекти: захист від хронічних загроз – таких, як голод, епідемії та репресії, та захист від раптових і згубних катаклізмів, що

порушують повсякденне життя.

По-друге, в останні роки зростає визнання нерозривного зв'язку між безпекою держави та добробутом її громадян. З одного боку, стає зрозумілим, що могутні з військово-стратегічної точки зору держави не обов'язково є міцними та стабільними.

По-третє, сучасна еволюція поняття безпеки виражається в посиленні акценту на міжнародному співробітництві, на відміну від більш традиційної опори на суперництво та конфлікти. Вже визнано, що основні фактори, які загрожують міжнародній, державній та особистій безпеці, за своїм походженням є транснаціональними і не можуть бути ефективно ліквідовані за допомогою односторонніх дій.

**Висновки.** Таким чином, можна зробити висновок, що національна ідеологія, як самобутність народу, є невід'ємною частиною національної безпеки, що забезпечує її міцність і розвиток. Ідеологія – це система політичних, правових, моральних, релігійних, естетичних і філософських поглядів і ідей, в яких концентруються відносини власності, ставлення людей до дійсності і один до одного, соціальні проблеми і конфлікти, містяться цілі соціальної діяльності, спрямованої на закріплення або зміну суспільних відносин. Тобто ідеологія є проявом самобутності народу, надаючи активний вплив на суспільство, прискорюючи або гальмуючи його розвиток.

Сучасна ідеологія безпеки тісно пов'язана з управлінням суспільством, з проблемами загроз демографічного, кліматичного, техногенного тощо характеру і, відповідно, з подальшою долею практично всіх людей планети. В цих умовах все більшої вагомості в державній ідеології та у практичному публічному врядуванні набуває проблематика забезпечення національної безпеки, що вимагає розробки нової актуальною концепції для постіндустріального суспільства. Для України це означає гостру необхідність насправді довести своє право і свою здатність до дійсно демократичного самоврядування, свою спроможність стати частиною європейської спільноти та Європейської співдружності [14, с. 140].

#### Список використаних джерел:

1. Безпека національна. *Філософський енциклопедичний словник*. [В. І. Шинкарук (голова редколегії)]. Київ : Абрис, 2002. 742 с.
2. Белл Д. Конец идеологии. [перевод с англ. под ред. В.Л. Иноземцева]. М. : Academia, 2001. 192 с.
3. Владленова І. Концептуальне оформлення поняття "ідеологія": філософські підходи. *Вісник НЮаУ ім. Ярослава Мудрого*. 2014. №2. С. 50-57.
4. Гузенко Т. О., Радченко О. В. Створення системи патріотичного виховання – домінанта інформаційного простору України в умовах російської агресії на Донбасі. *Інформаційний простір. Українські реалії: досвід трансформацій*: Збірка наукових статей до V міжнар. наук.-практич. конфер. (м. Хелм, Польща 28 листопада 2015 р.): україномовний варіант [За заг. ред. Віолетти Шиманської та Євгена Романенка]. Хелм, 2016. С. 102–114.
5. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка: В 4 т. - Спб., 1863-

1866.

6. Доклад Генерального секретаря ООН «При большей свободе: к развитию, безопасности и правам человека для всех». URL: [www.hri.ru/docs/?content=doc&id=306](http://www.hri.ru/docs/?content=doc&id=306).

7. Енциклопедія державного управління : у 8 т. Т. 1 : Теорія державного управління. [наук.-ред. колегія : В. М. Князев (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін.]. К., 2011. 748 с.

8. Корнієвський О. Національна безпека. *Політична енциклопедія*. К.: Парламентське видавництво, 2011. С. 489.

9. Лісовий В. Ідеологія. *Філософський енциклопедичний словник*. [В. І. Шинкарук (голова редколегії)]. Київ : Абрис, 2002. 742 с.

10. Кардашова І. О Категориально-понятійний апарат теорії національної безпеки. *Російський слідователь*. 2005. № 5. С. 51-55.

11. Качинський А. Сучасні проблеми екологічної безпеки України. Київ : б.м. 1994. 48 с.

12. Монтескьє Ш. Избранные произведения. М., 1995. с. 258, 257, 317.

13. Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1990. с. 47.

14. Радченко О. В. Геостратегічна Україна. *Публічне урядування : збірник*. 2016. № 3 (4). С. 119 – 141.

15. Радченко О. В. Європейські цінності та Україна: фантом чи фатум? *Проблеми державного будівництва в Україні*. 2016. № 24. Т. 1. С. 31–35.

16. Спиноза Б. Богословско-политический трактат // *Антология мировой политической мысли*. М., 1997. Т. 1. с. 350.

17. Хантингтон С. Столкновение цивилизаций. М.: Изд-во АСТ, 2003. 605 с.

18. Цицерон М.Т. О старости. О дружбе. Об обязанностях. М., 1999. С. 131.

19. Downs Anthony. *An Economic Theory of Democracy*, Harper & Row, 1957.

20. Eisenstadt S. *Tradition, Change and Modernity*. N.Y. Wiley. 1973. 446 p.

### References:

1. Shinkaruk, V.I. *Bzpeka national`na. Filosofskyy enciklopedychnyj slovník. [National security. Philosophical Encyclopedic Dictionary]*. Kyiv : Abris, 2002. Print.

2. Bell, D. *Konets ideologii [end of ideology]*. Moscow : Academia, 2001. Print.

3. Vladlenova, I. "Conceptual design of the concept of "ideology": philosophical approaches". *Visnyk NYuaU im. Yaroslava Mudrogo 2* (2014): 50-57. Print.

4. Guzenko, T.O. and Radchenko, O.V. "Creating a system of patriotic education is a dominant of the information space of Ukraine in the conditions of Russian aggression in the Donbass". *Informatcijnyj prostir. Ukrainski realii* (2016): 102–114. Print.

5. Dal`, V.I. *Tolkovyj slovar` gyvogo velikoruskogo yazyka [A glossary of the living Great Russian language]*. Saint Petersburg, 1863-1866. Print.

6. *Report of the UN Secretary-General "In larger freedom: towards development, security and human rights for all"*. Web. 09 Oct. 2018. <[www.hri.ru/docs/?content=doc&id=306](http://www.hri.ru/docs/?content=doc&id=306)>.

7. Knyazev, V.M. *Enciklopedija dergavnogo upravlinnja [Encyclopedia of Public Administration]*. Kyiv, 2011. Print.

8. Kornievskij, O. *Natsionalna bezpka. Politychna entsiklopedija. [National security. Political Encyclopedia]*. Kyiv: Parlamentske vydavnitstvo, 2011. Print.

9. Lisovyj, V. *Ideologija. Filosofskyy entsiklopedychnyj slovník. [Ideology. Philosophi-*

cal *Encyclopedic Dictionary*]. Kyiv : Abris, 2002.

10. Kardashova, I.O. "Categorical conceptual apparatus of the theory of national security". *Rossijskij sledovatel`* 5 (2005): 51-55. Print.
11. Kachynskij, A. *Suchasni problem ekologichnoj bezpeky Ukrainy [Modern problems and ecological security of Ukraine]*. Kyiv, 1994. Print.
12. Monteske, S. *Izbrannye proizvedenija [Selected Works]*. Moscow, 1995. Print.
13. Ozhegov, S.I. *Slovar` russkogo yazyka [Russian dictionary]*. Moscow, 1990. Print.
14. Radchenko, O.V. "Geostrategic Ukraine". *Publichne uryaduvannja* 3 (4) (2016): 119 – 141. Print.
15. Radchenko, O.V. "European values and Ukraine: phantom or fatu?". *Problemy dergavnogo budivnictva v Ukraini* 24 (1) (2016): 31–35. Print.
16. Spinoza, B. "Theological-political treatise". *Antologija mirovoj politicheskoy mysli 1* (1997): 350. Print.
17. Hantington, S. *Stolknovenie civilizacij [Clash of Civilizations]*. Moscow: Izdatelstvo ACT, 2003. Print.
18. Ciceron, M.T. *O starosti. O druzbe. Ob objazannostyah. [About old age. About friendship. About duties.]*. Moscow, 1999. Print.
19. Downs Anthony. *An Economic Theory of Democracy*, Harper & Row, 1957. Print.
20. Eisenstadt S. *Tradition, Change and Modernity*. N.Y. Wiley. 1973. Print.

---

---

**DOI: 10.5281/zenodo.1491422**

**УДК 351.3**

*Магась Г. А., к.держ.упр., НА ДПС України ім. Б. Хмельницького,  
м. Хмельницький*

*Mahas H. A., candidate of sciences on the public administration, chief of department of operative art of the National academy of the State border guard service of Ukraine named after B. Khmelnytskyi, Khmelnytskyi*

## **ФОРМУВАННЯ СТРУКТУРИ, НАУКОВИХ ПРОБЛЕМ ТА ЗАВДАНЬ ТЕОРІЇ ЕФЕКТИВНОСТІ ОПЕРАТИВНО-СЛУЖБОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ**

## **FORMING OF STRUCTURE, SCIENTIFIC PROBLEMS AND TASKS OF THEORY OF EFFICIENCY OF OPERATIVE-OFFICIAL ACTIVITY OF THE STATE BORDER GUARD SERVICE OF UKRAINE**

*У статті на підставі досвіду оперативно-службової діяльності органів та підрозділів Державної прикордонної служби України (ДПСУ), аналізу науково-методичної літератури та нормативно-правової бази сформовані основи теорії*

*ефективності оперативно-службової діяльності з урахуванням основних функцій та структури Державної прикордонної служби України, які поєднують у своєму складі структуру, наукові проблеми та завдання теорії ефективності оперативно-службової діяльності ДПСУ.*

**Ключові слова:** *державне управління, оперативно-службова діяльність, ефективність, принципи, категорії.*

*Bases of theory of efficiency of operative-official activity taking into account basic functions and structures of the State border guard service of Ukraine, that combine in the composition of structure, scientific problems and tasks to the theory of efficiency of operative-official activity of SBGS have been formed in the article on the basis of experience of operative-official activity of organs and units of the State border guard service of Ukraine (SBGS), analysis of scientifically-methodical literature and normatively-legal base.*

**Keywords:** *public administration, operative-official activity, efficiency, principles, categories.*

**Постановка проблеми.** Однією з функцій держави є охорона та захист недоторканності державного кордону [1]. З набуттям Україною незалежності державне управління прикордонною діяльністю стало механізмом формування прикордонної політики, яка «спрямовувалася на забезпечення територіальної цілісності, створення власної системи прикордонної безпеки, організацію охорони кордону по всьому периметру та охорону виключної (морської) економічної зони» [2].

У загальному розумінні прикордонна політика – це цілеспрямована діяльність держави з визначення та досягнення цілей у прикордонній сфері, яка формується на основі Конституції України, законів та інших нормативно-правових актів України, загальноприйнятих норм і принципів міжнародного права й реалізується за допомогою цілеспрямованої та скоординованої діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань та громадян відповідно до їх прав і повноважень у цій сфері [2]. Охорона державного кордону – надзвичайно важлива сфера реалізації державної політики України. За своїм змістом вона органічно поєднана з діяльністю прикордонного відомства держави.

Державна прикордонна служба України (ДПСУ) як основний державний орган виконавчої влади у сфері охорони державного кордону наділена широкими повноваженнями. Ці повноваження охоплюють весь спектр інтересів держави на державному кордоні і у прикордонних регіонах [3; 4].

На сьогодні проблеми ефективної діяльності органів та підрозділів, методи їх вирішення в загальній системі управління органів та підрозділів Державної прикордонної служби лежать у полі зору керівництва ДПСУ, що свідчить про актуальність вивчення теоретичних та методологічних аспектів процесу державного управління у сфері охорони державного кордону.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Охорона та захист державного



кордону як один із ключових напрямків забезпечення національної безпеки є також предметом досліджень таких науковців як О. С. Андрощук, О. А. Бінковський, О. В. Боровик, В. П. Городнов, Ю. А. Дем'янюк, С. О. Дмитров, В. Довгань, В. В. Залож, В. Л. Зьолка, Ю. Б. Івашков, І. С. Катеринчук, В. А. Кириленко, В. О. Косевцов, Д. А. Купрієнко, М. Литвин, А. Махнюк, А. Б. Мисик, О. Мельников, О. О. Михайлишин, В. О. Назаренко, Б. М. Олексієнко, О. Радченко, В. М. Русаков, В. М. Серватюк, А. Семенченко, О. М. Ставицький, Д. В. Хруст, О. С. Шаптала О. М. Шинкарук та ін.

Разом з тим, сучасні процеси в системі охорони державного кордону набули нових рис та особливостей, тому видається актуальним дослідження теоретичних підходів щодо державного управління в сфері охорони державного кордону з урахуванням основних функцій ДПСУ. Об'єктивна необхідність систематизації знань щодо охорони державного кордону у формі фундаментальної наукової праці викликана і тим, що й досі розробка проблем теорії велася за окремими темами і питаннями, які не були пов'язані в цілісну і логічну систему.

**Постановка завдання.** Метою статті є обґрунтування і формування структури, наукових проблем та завдань теорії ефективності оперативно-службової діяльності (ОСД) Державної прикордонної служби України.

**Виклад основного матеріалу.** Вирішення кожної практичної задачі (реалізація функцій ДПСУ) пов'язано з необхідністю розробки відповідної теорії - теорії ефективності оперативно-службової діяльності ДПСУ, а також її прикладних питань стосовно до реальних потреб керівництва і органів управління органів (підрозділів) ДПСУ.

Дослідники і практики у сфері охорони державного кордону під час оцінки сучасного знання завжди орієнтуються не тільки на минулий досвід, а й на потреби розвитку ДПСУ. Коли нове знання їх правильно відображає, тоді наукові висновки виявляються ефективними, тоді вони роблять свій вплив і на майбутню практику.

Як і будь-яка теорія, теорія ефективності оперативно-службової діяльності ДПСУ має свій об'єкт і предмет дослідження. Кожна теорія виокремлює з дійсності свій об'єкт, на який і скеровується пізнання. Оскільки для теорії ефективності оперативно-службової діяльності ДПСУ принципове значення має не загалом діяльність органів управління, а головним чином та її сторона, яка пов'язана з втіленням у життя установок Колегій ДПСУ щодо підвищення ефективності охорони державного кордону, прикордонного контролю, інших видів діяльності ДПСУ, то саме ця сторона діяльності органів управління ДПСУ може становити об'єкт теорії ефективності оперативно-службової діяльності ДПСУ.

Отже, об'єктом теорії ефективності оперативно-службової діяльності ДПСУ є реалізація функцій ДПСУ – охорона державного кордону на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах, забезпечення дотримання режиму державного кордону та прикордонного режиму, здійснення прикордонного контролю, охорона суверенних прав України в її В(М)ЕЗ та ін.

Предметом теорії, як правило, вважається деяка частина об'єкта, в якій представлені властивості, відносини, закономірності певного типу, тобто те, що складає сутність теорії. Діяльність органів управління, органів та підрозділів ДПСУ в області ефективності знаходить своє конкретне втілення в формах і методах ведення інформаційно-аналітичної роботи [5; 6]. Отже, всебічне дослідження форм і методів діяльності органів управління, органів та підрозділів ДПСУ щодо аналізу та оцінки ефективності оперативно-службової діяльності становить предмет теорії ефективності ОСД ДПСУ.

Вивчення, аналіз та узагальнення досвіду оперативно-службової діяльності органів (підрозділів) ДПСУ виявляють ряд найважливіших проблем, основними з яких є:

постановка завдання, визначення показників і критеріїв аналізу та оцінки ефективності оперативно-службової діяльності;

визначення місця і ролі формальних методів в аналізі та оцінці ефективності оперативно-службової діяльності та застосовності показників і критеріїв в органах управління, органах (підрозділах) охорони державного кордону;

розробка прийнятних для органів управління, органів (підрозділів) охорони державного кордону методів діяльності з аналізу та оцінки ефективності оперативно-службової діяльності;

виявлення резервів ефективності оперативно-службової діяльності та їх використання в практичній діяльності органів (підрозділів);

підвищення рівня знань офіцерського складу в області теорії ефективності оперативно-службової діяльності та її прикладних питань.

Структуру теорії ефективності ОСД ДПСУ, її співвідношення та взаємозв'язок з іншими теоріями, а також її практичне значення запропоновано на рисунку 1.

Про сформованість теорії ефективності оперативно-службової діяльності свідчить наявність в ній і інших структурних елементів, які характеризують її як систему знань.

Головним складовим елементом теорії ефективності оперативно-службової діяльності є закономірності, які відповідають об'єктивній дійсності і відображають її. До таких закономірностей можуть бути віднесені:

імовірнісний зв'язок між ефективністю оперативно-службової діяльності та конкретними діями порушників кордону;

пряма залежність ефективності оперативно-службової діяльності від якості управління органами (підрозділами), й передусім від ступеня обґрунтованості прийнятих рішень;

залежність ефективності оперативно-службової діяльності від рівня технічної оснащеності органів (підрозділів) та якості підготовки персоналу з питань застосування технічних засобів в охороні кордону, інші закономірності.

Важливим засобом організації знань є принципи - керівні ідеї, основні вихідні положення, які визначають непорушні правила теоретичної і практичної діяльності в області ефективності оперативно-службової діяльності.

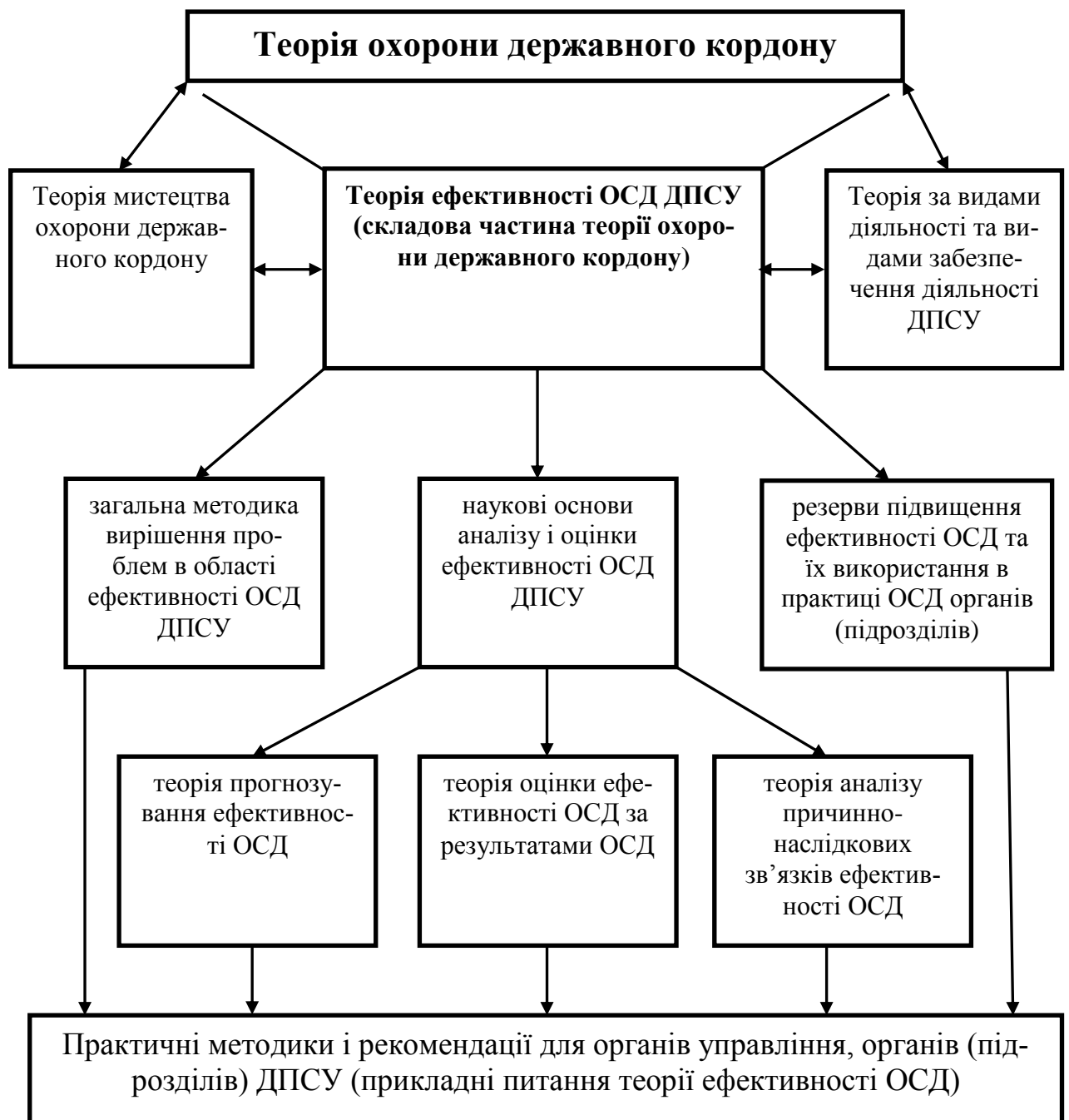


Рис. 1. Структура теорії ефективності оперативно-службової діяльності ДПСУ

До принципів, які розглядаються в теорії ефективності оперативно-службової діяльності, можна віднести:

проведення роботи з аналізу та оцінки ефективності оперативно-службової діяльності та виявлення резервів ефективності стосовно до вирішення конкретних завдань, ділянок державного кордону, напрямів охорони, регіональних управлінь, органів охорони державного кордону, підрозділів або ДПСУ в цілому;

визначення практичної придатності тих чи інших форм і методів діяльності органами управління, в області ефективності оперативно-службової діяльності органами управління,

органами (підрозділами) охорони державного кордону;

прогнозування ефективності оперативно-службової діяльності не для визначення скільки порушників кордону буде затримано і скільки ні, а з метою визначення напрямів, які прикриті недостатньо надійно, і тим самим обґрунтування рішення на перерозподіл наявних сил і засобів по ділянці відповідальності для досягнення найвищої результативності оперативно-службової діяльності;

встановлення при аналізі та оцінці ефективності прикордонного контролю на шляхах міжнародних сполучення за допомогою теорії масового обслуговування таких характеристик найпростішого потоку вимог, які відповідають характеристикам максимально можливого потоку, існуючого в практиці прикордонного контролю;

визначення ефективності оперативно-службової діяльності в цілому для прикордонного загону (регіонального управління) не по середній арифметичній величині ефективності по кожному відділу прикордонної служби (прикордонного загону), а в залежності від протяжності ділянки, яка охороняється кожним відділом прикордонної служби (прикордонним загonom);

виявлення методами кореляційного аналізу причинно-наслідкових зв'язків ефективності оперативно-службової діяльності не для кожного окремого випадку, а тільки в середніх величинах при достатньо великому числі випадків, інші принципи.

Важливим структурним елементом будь-якої теорії виступають специфічні категорії - найбільш загальні поняття, які відображають особливості її предмета, суттєві властивості, сторони і відносини. Категоріями теорії ефективності оперативно-службової діяльності можна вважати:

ефективність оперативно-службової діяльності;

критерії ефективності оперативно-службової діяльності;

причинно-наслідковий зв'язок ефективності оперативно-службової діяльності;

резерви підвищення ефективності оперативно-службової діяльності.

Теорія ефективності оперативно-службової діяльності аналогічно іншим теоріям включає декілька взаємопов'язаних, розроблених на єдиній методологічній базі методик аналізу і оцінки ефективності оперативно-службової діяльності, такі наприклад як: методику оцінки ефективності охорони державного кордону на ділянці відділу прикордонної служби; методику оцінки ефективності прикордонного контролю на шляхах міжнародного сполучення; методику аналізу причинно-наслідкових зв'язків ефективності оперативно-службової діяльності, інші методики. Як і будь-яка інша теорія, теорія ефективності оперативно-службової діяльності має факти і дані теоретичного аналізу. Факти становлять основу теоретичного пізнання, служать підставою для аналізу, теоретичних висновків і узагальнень. Розвиток теорії ефективності оперативно-службової діяльності перебуває в прямій залежності від встановлення нових фактів і явищ, які вимагають наукового пояснення, оцінки, визначення позитивних або негативних тенденцій. Встановлення та накопичення фактичного ма-

теріалу, науковий аналіз і глибоке його осмислення дозволяють розкрити сутність досліджуваних подій і процесів, перспективи їх розвитку [7].

Загальна методологія теорії ефективності оперативно-службової діяльності знаходить своє вираження в певних методах дослідження, які є своєрідним інструментом для вирішення головних, проблемних завдань теорії ефективності і її важливою структурною частиною. Загальним методом дослідження теорії ефективності оперативно-службової діяльності є діалектичний метод. Цей метод передбачає розгляд явищ і процесів оперативно-службової діяльності ДПСУ в їх тісному зв'язку і взаємозумовленості, в їх історичному розвитку й русі. Теорії ефективності оперативно-службової діяльності притаманні і часткові методи дослідження, властиві іншим наукам. Це історичний і логічний методи, синтез, методи статистичного та кореляційного аналізу, деякі методи теорії дослідження операцій та ін.

Таким чином, можна говорити про необхідність і можливість формування знань в області ефективності оперативно-службової діяльності в чітку теорію - теорію ефективності оперативно-службової діяльності ДПСУ, яка базується на єдиних методологічних принципах.

На основі аналізу оперативно-службової діяльності регіональних управлінь, прикордонних загонів, прикордонних підрозділів охорони державного кордону, в тому числі діяльності їх органів управління, виявлено три типи завдань в області ефективності, вирішення яких постійно потребує практика:

прогнозування ефективності при організації оперативно-службової діяльності (прийнятті рішення на охорону державного кордону);

оцінка ефективності охорони державного кордону (мається на увазі як складової захисту ДК) за результатами оперативно-службової діяльності органів та підрозділів;

аналіз причинно-наслідкових зв'язків ефективності оперативно-службової діяльності.

Отже, вирішення кожної з цих практичних завдань пов'язано з необхідністю розробки теорії ефективності оперативно-службової діяльності, а також її прикладних питань стосовно до реальних потреб органів управління різних рівнів. Об'єктом теорії ефективності оперативно-службової діяльності ДПСУ визначається та сторона діяльності органів (підрозділів) ДПСУ, яка пов'язана з втіленням у життя вимог Президента України, Кабінету Міністрів України, рішень Голови Служби та Колегії ДПСУ щодо підвищення ефективності виконання функцій ДПСУ. Під предметом теорії ефективності оперативно-службової діяльності ДПСУ слід розуміти форми і методи діяльності органів управління з аналізу та оцінки ефективності оперативно-службової діяльності ДПСУ, а також використання в оперативно-службовій діяльності резервів ефективності.

До найбільш важливих критеріїв ефективності оперативно-службової діяльності ДПСУ відносяться:

відносна кількість виявлених і затриманих порушників кордону;

відносна кількість затриманих речовин і предметів, заборонених до ввезення в країну або вивезення з країни;

ймовірність виявлення і затримання порушників кордону.

На основі аналізу оперативно-службової діяльності ДПСУ керівництво Служби не раз відзначало, що органи ДПСУ у складній, напруженій і швидкоплинній оперативній обстановці у цілому ефективно виконують завдання щодо забезпечення недоторканності державного кордону. Проте, необхідно відмітити відсутність у ряді випадків єдиного розуміння щодо сутності ефективності, що нерідко ускладнює вирішення як теоретичних, так і практичних проблем Служби, призводить до діаметрально протилежних підходів при аналізі і плануванні оперативно-службової діяльності в органах охорони державного кордону.

**Висновки.** Поняття «ефективність» стало одним з центральних, базових понять теорії і практики оперативно-службової діяльності органів ДПСУ. Воно широко застосовується в регіональних управліннях, навчальних закладах, органах управління. Ефективність роботи штабів, ефективність системи оперативного прикриття, ефективність зв'язку, ефективність охорони державного кордону - ці поняття в концентрованому, узагальнюючому вигляді відображають результати виконання органами ДПСУ обов'язків, покладених на них Законом України «Про ДПСУ».

Теорія ефективності оперативно-службової діяльності ДПСУ та її прикладні питання можуть і повинні отримати свій подальший розвиток у діяльності органів управління ДПСУ, насамперед штабів, у роботі науково-дослідних підрозділів, у підготовці офіцерського складу. Напрямами подальших наукових пошуків є розробка методичного апарату щодо прогнозування та оцінки ефективності оперативно-службової діяльності органів (підрозділів) Державної прикордонної служби України.

#### **Список використаних джерел:**

1. Закон України «Про державний кордон України» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1992, № 2, с. 5 – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1777-12>.

2. Основи інтегрованого управління кордонами: підручник / М. М. Литвин. – Хмельницький: Видавництво Національної академії Державної прикордонної служби України імені Б. Хмельницького, 2011. –368 с.

3. Закон України «Про Державну прикордонну службу України» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, № 27, с. 208 – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/661-15>.

4. Закон України «Про прикордонний контроль» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 6, с. 46 – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1710-17>.

5. Інструкція з проведення аналізу ризиків у Державній прикордонній службі України затверджена наказом Міністерства внутрішніх справ України 11 грудня 2017 року № 1007 – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0091-18>.

6. Статут з охорони державного кордону України, частина I прикордонний загін (проект). – Хмельницький: Видавництво Національної академії Державної прикор-

донної служби України імені Б. Хмельницького, 2003.

7. Стратегія розвитку Державної прикордонної служби України до 2020 року, схвалена розпорядженням КМУ від 23.11.2015 р. №1189-р. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1189-2015-%D1%80>.

#### References

1. Ukraine. The Verkhovna Rada of Ukraine. *On the State border of Ukraine*. N.p., Web. 03 May 2018ю.<<http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1777-12>.

2. Lytvyn M. M. “The bases of the Integrated border management [Osnovy intehrovanooho upravlinnia kordonamy]”. Khmelnytskyi: National academy of the State border guard service of Ukraine named after B. Khmelnytskyi, 2011. Print.

3. Ukraine. The Verkhovna Rada of Ukraine. *On the State border guard service of Ukraine*. N.p., Web. 03 May 2018.< <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/661-15>.

4. Ukraine. The Verkhovna Rada of Ukraine. *On the border control*. N.p., Web. Web. 03 May 2018.< <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1710-17>.

5. Ukraine. Ministry of Internal Affairs. *Instruction on realization of analysis of risks in the State border guard service of Ukraine № 1007*. N.p., 11 December, 2017 Web. 15 April 2018.< <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0091-18>.

6. Ukraine. State Border Guard Service of Ukraine. *Regulations on the state border of Ukraine protection, part I border guard detachment (project)*. Khmelnytskyi: National academy of the State border guard service of Ukraine named after B. Khmelnytskyi, 2003. Print.

7. Ukraine. State Border Guard Service of Ukraine. *Strategy of the State border guard service of Ukraine development to 2020 №1189-р*. N.p., 23 December, 2015. Web. 23 April 2018.< <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1189-2015-%D1%80>.

---

---

DOI: 10.5281/zenodo.1492089

УДК 351:336.221.26

*Нонік В. В., к.ю.н., ЖДТУ, м. Житомир*

*Nonik V., Vice-Rector for Scientific and Pedagogical Work legal and social issues,  
Zhytomyr State Technological University, Zhytomyr*

## **АНТИКОРУПЦІЙНА ПОЛІТИКА: ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНСЬКИХ РЕАЛІЯХ**

## **ANTICORRUPTION POLICY: PROBLEMS OF REALIZATION IN UKRAINIAN REALITIES**

*В статті досліджуються проблеми боротьби з корупцією як з найнебезпечнішим різновидом соціальної патології, який вражає систему державного управління.*

Обґрунтовано, що системна стратегія боротьби з явищем корупції має постійно доповнюватися новими необхідними елементами, такими як прийняття етичних кодексів поведінки посадових осіб, прийняття необхідних нормативних документів на законодавчому рівні, розробка антикорупційних програм для конкретних регіонів на базі загальнодержавної антикорупційної стратегії, проведення просвітницької роботи по антикорупційній тематиці тощо. Визначено елементне наповнення державного механізму протидії корупції; надано комплекс пропозицій щодо забезпечення ефективної реалізації антикорупційної політики України; доведено, що першочерговими кроками удосконалення антикорупційної політики України є: завершення адаптації законодавства України до вимог ЄС; впровадження комплексу заходів спрямованих на підвищення авторитету державної служби; забезпечення прозорості у діяльності державних органів.

**Ключові слова:** корупція, протидія корупції, антикорупційна політика, державно служба, державний механізм протидія корупції.

*The article deals with the problems of combating corruption as the most dangerous kind of social pathology that affects the system of state administration. It is substantiated that the systematic strategy of combating the phenomenon of corruption should be constantly supplemented with new necessary elements, such as adoption of ethical codes of behavior of officials, adoption of necessary regulatory documents at the legislative level, development of anti-corruption programs for specific regions on the basis of a national anti-corruption strategy, conducting an educational work on anti-corruption subjects, etc. Elemental filling of the state mechanism of counteraction to corruption was determined; a package of proposals was provided to ensure the effective implementation of Ukraine's anti-corruption policy; it is proved that the priority steps to improve the anticorruption policy of Ukraine are: completion of the adaptation of Ukrainian legislation to EU requirements; introduction of a set of measures aimed at increasing the authority of the civil service; ensuring transparency in the activities of state bodies.*

**Keywords:** corruption, counteraction to corruption, anti-corruption policy, state service, state mechanism of counteraction to corruption.

**Постановка проблеми.** Корупція є найнебезпечнішим різновидом соціальної патології, який вражає систему державного управління. Складність у зменшенні її рівня полягає в тому, що вона реалізується у сфері дії найактивніших чинників, які мотивують поведінку людей, – багатства та влади.

Без перемоги над корупцією як системою суспільних відносин Україна ніколи не зможе забезпечити безпеку своїх громадян, мати високий рівень життя, побудувати ефективну економіку і правову демократичну державу, захистити свій суверенітет, стати конкурентноспроможною серед розвинутих країн світової спільноти.

У корупції як соціальному явищі беруть участь дві сторони – апарат державного управління та громадяни. Спроби одностороннього вирішення проблеми шляхом припинення корупційної поведінки державних посадовців не дають позитивних результатів. Попит на корупційні дії чиновника формується в



суспільному середовищі, яке є дуже чутливим до бюрократичних бар'єрів та недосконалості законодавства в процесі вирішення своїх корисливих проблем [12, с. 171]. Зазначені деструктивні процеси обумовлюють необхідність налаштувати всі державні механізми на протидію корупції, максимально підключивши до даного процесу все українське суспільство.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблема подолання корупції а також визначення пріоритетних напрямів удосконалення антикорупційної політики приділяло увагу багато науковців зокрема С. Д. Дубенко [4], С. О. Кохан [5], М. І. Мельник [6], Н. Р. Нижник [4, 7], В. М. Олуйко, С. М. Серьогін [8], І. О. Христин [11] та ін.

**Постановка завдання.** Отже, метою статті є надання комплексу пропозицій щодо забезпечення ефективної реалізації антикорупційної політики України.

**Виклад основного матеріалу.** Щоб зменшити загрозу національній безпеці від катастрофічного зростання рівня корупції, необхідна термінова реалізація комплексної та ефективної антикорупційної політики.

Антикорупційна політика – це розробка та постійна реалізація різносторонніх послідовних заходів держави та суспільства у межах прийнятих державою основ Конституційного устрою з метою усунення (мінімізації) причин і умов, що породжують та забезпечують корупцію в різних сферах життєдіяльності. Антикорупційна політика може виражатися в реалізації декількох одноразових конкретних програм або заходів, спрямованих на запобігання корупції, або в реалізації антикорупційної стратегії.

На перший погляд, переваги стратегії антикорупційної політики цілком очевидні, але у стратегії є і свої певні недоліки. Головний з них - істотні фінансові витрати державного бюджету. Проте стабільна протидія корупції у довгостроковій перспективі відшкодовує себе економічно, маючи при цьому моральний та політичний сенс. Другий недолік стратегії антикорупційної політики (особливо у частині, що спрямована на формування антикорупційних умов) полягає в тому, що вона на етапі становлення не має активну громадську підтримку. Так, масовому усвідомленню в будь-якій країні більш зрозуміло «репресивна стратегія». І навпаки, система усунення причин, яка представляє собою затратні заходи, такі як антикорупційну освіту або створення спеціалізованого органу, відповідального за проведення антикорупційної політики, виявляється непривабливою. І все-таки, переваги антикорупційної політики, безсумнівно, великі. По перше, це найбільш ефективна стратегія в тому сенсі, що вона здатна знизити рівень корупції в країні і принести прямий економічний ефект. По-друге, ця політика спрямована на довготривалі результати (ефект є навіть тоді, коли відповідна політика активно не проводиться якийсь певний час).

Що стосується репресивних заходів, то практика свідчить, що вони не завжди дають позитивного ефекту, тільки загострюють ситуацію. Для українських реалій притаманні тенденції коли сума хабаря піднімається автоматично з урахуванням збільшення ризику. Як правило, стратегії по системному усуненню причин і явищ корупції досить стандартні і за час проходження «проб і по-

милок» стали практично універсальними.

Системна стратегія боротьби з явищем корупції має постійно доповнюватися новими необхідними елементами, такими як прийняття етичних кодексів поведінки посадових осіб (як на державному рівні, так і на рівні певної організації), прийняття необхідних нормативних документів на законодавчому рівні, розробка антикорупційних програм для конкретних регіонів на базі загальнодержавної антикорупційної стратегії, проведення просвітницької роботи по антикорупційній тематиці тощо.

Корупція в Україні, перетворившись на систему суспільних відносин, несе загрозу національним інтересам країни. Надзвичайно високий рівень корупції у нашій країні призводить до порушення прав власності, упередженості вітчизняної суддівської системи та неефективності законодавчого процесу. Тим часом антикорупційні заходи, що вживаються в нашій країні, є малоефективними. Влада в країні неодноразово і голосно заявляла про необхідність боротьби з корупцією, розроблялися програми і стратегії подолання цього явища, здійснювалися окремі жорсткі кроки в цьому напрямі, але значного позитивного ефекту вони не принесли [9, с. 88].

Науковці зазначають, що в Україні антикорупційна політика підміняється імітацією. В нашій країні кожна нова хвиля антикорупційної риторики будується за схожою схемою, що включає [3, с.13-14]:

- постановку під сумнів (заперечення) результатів та напрацювань попередників у боротьбі з корупцією;
- створення консультаційних органів, відповідальних за розробку антикорупційної політики;
- обговорення та прийняття концепцій і стратегій щодо боротьби з корупцією, іноді, законопроектів, велика частина яких не реалізується;
- проведення показових, кон'юнктурних акцій правоохоронних органів у переслідування корупціонерів, як правило, представників опозиції або чиновників середнього і низового рангу;
- проведення показових і несистемних акцій, спрямованих на реформу правоохоронних органів, зокрема ліквідація ДАІ, реформа Митної служби, однак оскільки політики не бажають відмовлятися від можливості використовувати правоохоронні органи у своїх політичних цілях, реформа останніх не відбувається.

Це пояснюється недостатньою політичною волею керівництва країни, недосконалістю законодавства, відсутністю демократичних традицій і цивілізованої ринкової економіки, слабким рівнем розвитку громадянського суспільства, недоліками в роботі правоохоронних органів, прокуратури і судової системи в напрямі мінімізації корупційних проявів, а також недостатньою ефективністю державного механізму протидії та запобігання корупції, який терміново потребує вдосконалення.

Це свідчить про те, що антикорупційна боротьба повинна бути не тимчасовою акцією, не заходом одного Указу, а постійною і цілеспрямованою скла-

довою частиною державної політики.

До основних принципів боротьби з корупцією належать такі:

1. Рівність усіх перед законом і судом.

Дотримання і реалізація цього принципу дуже важливі в боротьбі з корупцією. На жаль, нерідкі випадки так званого виборчого застосування законодавства, коли закон для одних працює, для інших – ні. Окремі судді, державні службовці, працівники правоохоронних органів також схильні до корупції.

Гарантією дотримання цього принципу є антикорупційна активність самих громадян – висвітлення корупційних процесів у ЗМІ, у тому числі присутність на судових процесах представників ЗМІ, громадськості; подача звернень до прокуратури та інших правоохоронних органів.

2. Забезпечення чіткої правової регламентації діяльності державних органів, законності і гласності такої діяльності, державного і суспільного контролю за нею. Це забезпечується залученням до антикорупційної діяльності організацій громадянського суспільства, формування правової свідомості і правової культури у сфері дотримання антикорупційного законодавства. Доцільно введення ефективного механізму антикорупційної експертизи нормативних правових актів, створення системи суспільного контролю за витрачанням бюджетних коштів, передачу окремих дозвільних функцій інститутам громадянського суспільства, впровадження заходів щодо максимального скорочення наявного обороту коштів і протидії легалізації коштів, отриманих протизаконним шляхом.

3. Удосконалення структури державного апарату, кадрової роботи і процедури вирішення питань, які зачіпають законні інтереси фізичних і юридичних осіб. Здійснення чіткої правової регламентації форм і механізмів взаємодії державних органів і суб'єктів підприємництва, а також процедур, які сприяють прозорості ухвалення судових рішень і своєчасності їх виконання.

Перераховані принципи повинні визнавати й забезпечувати:

- допустимість обмеження прав і свобод посадових та інших осіб, уповноважених на виконання державних функцій, а також осіб, прирівняних до них;
- відновлення порушених прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, ліквідацію і попередження шкідливих наслідків корупційних правопорушень;

- особисту безпеку громадян, які допомагають у боротьбі з корупційними правопорушеннями;

- неприпустимість делегування повноважень на державне регулювання підприємницької діяльності фізичним і юридичним особам, що здійснюють таку діяльність, а також на контроль за нею.

Природно очікувати, що реалізація антикорупційної політики може зустріти опір на різних рівнях адміністративної ієрархії. Це обумовлює необхідність спрямовувати зусилля на покращення вітчизняних антикорупційних законів та інституційної системи, а також враховувати необхідність популяризації антикорупційних практик у приватному секторі та підвищувати рівень довіри до дій влади з боку суспільства [1, с. 120].

Державна антикорупційна політика повинна реалізовуватися за такою схемою: сильна політична воля втілюється в стратегію антикорупційної протидії, прагматизм і швидкість, що обов'язково має привести до швидкого досягнення результатів, які, у свою чергу, сприятимуть зміцненню політичної волі щодо подальшої протидії корупції (рис. 1).



Рис. 1. Схема реалізації державної антикорупційної політики

Корумпована держава не може бути ні демократичною, ні правовою, ні соціальною. Дискредитуючи право як основний інструмент регулювання життя держави і суспільства, корупція руйнує їх законодавчі та демократичні інститути. Особливо негативно вона впливає на ефективність діяльності судової та правоохоронної систем. Усунути зазначені руйнівні процеси може лише ефективний державний механізм запобігання і протидії цьому явищу.

Його структуру відображено на рис. 3.

Для досягнення позитивного результату в цьому напрямі необхідне дотримання таких умов [12]:

- 1) чітко виражене прагнення політичного керівництва країни боротися з будь-якими проявами корупції;
- 2) безумовне виконання вимог антикорупційного законодавства
- 3) приділення основної уваги профілактиці корупції, спрямованої на радикальне викорінення умов, що її породжують;
- 4) перетворення корупції на сферу підвищеного ризику і низької рентабельності, створення і впровадження в дію некорупційних схем взаємодії громадян із державними інститутами;
- 5) зменшення регуляторного тиску держави на бізнес;



Рис. 3. Система державного механізму запобігання та протидії корупції

б) забезпечення правових умов для інформаційної прозорості та відкритості діяльності влади, встановлення громадського контролю за нею;

7) налагодження партнерських відносин між владою і громадянським суспільством у сфері мінімізації корупційних проявів.

Реалізація такого державно-управлінського механізму має стати загальнонаціональною справою. Також ефективність протидії корупції залежить від створення єдиної і комплексної системи уповноважених суб'єктів, покликаних забезпечити виявлення, досудове розслідування і запобігання корупційним правопорушенням.

Слід зауважити, що саме спеціалізованими суб'єктами в боротьбі проти корупції в Україні, які на сьогодні діють, є три органи, це НАБУ, САП та НАЗК. Крім цього, існує ще один «антикорупційний орган» – *Державне бюро розслідувань* (ДБР), який по суті вже створено, але він ще не функціонує. Більш того, існують й інші поліфункціональні органи, такі як Національна поліція, Служба безпеки України (СБУ), органи прокуратури, які охоплюють велике коло правовідносин, не обмежуючись лише антикорупційними заходами. (рис. 2).



Рис. 2. Спеціалізовані антикорупційні органи

Національне антикорупційне бюро України – це правоохоронний орган України, який має широкі повноваження у сфері попередження, виявлення, припинення та розкриття корупційних злочинів, вчинених вищими посадовими особами, а також запобігання вчиненню нових.

Національне антикорупційне бюро України було створено на підставі прийняття Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 року. Під час його проходження у Верховній раді України, як законопроекту, він називався Проект Закону України «Про систему спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції». Даний Закон набув чинності 25 січня 2015 року. Такий досвід є новим для нашої країни. Подібні структури існують у США, Польщі, Франції, Сінгапурі, Ізраїлі, Індії. Завданням Національного антикорупційного бюро України (НАБУ) є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, вчиненими вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, і становлять загрозу національній безпеці.

Іншим кроком у інституціоналізації механізму протидії корупційним діям було створення Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК), центрального органу виконавчої влади України зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику.

Національне агентство з питань запобігання корупції відіграє роль спеціалізованого превентивного антикорупційного органу. Такий підхід дозволить забезпечити виконання рекомендації I Групи держав проти корупції (GRECO), наданої за результатами Спільних Першого та Другого раундів оцінювання, а також відповідних рекомендацій експертів Європейської Комісії в рамках реалізації Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України. Цей крок можна розглядати як імплементацію в національне законодавство положень статті 6 Конвенції ООН проти корупції щодо забезпечення створення та функціонування органу з питань антикорупційної політики [2]. Але нажаліть наявність антикорупційних органів не є панацеєю від вчинення корупційних діянь чиновниками. Простежується пряма залежність між економічним рівнем розвитку країни та рівнем корупції в ній. Чим вище такий рівень тим менший рівень корупції. У діяльності зазначених органів на перше місце має стати попередження корупційних проявів [10, с. 242]. До того ж, не слід забувати про важливість взаємодії як безпосередньо із суспільством так і з іншими органами влади. Крім того зважаючи на позитивний досвід зарубіжних країн є сенс створити ефективну систему нагляду за діяльністю представників державної влади важливу роль у якій має відігравати просвітницькі заходи, що формують нетерпимість до корупції та «громадянську пильність».

**Висновки.** На основі вищесказаного можна зробити наступні висновки. Масштаби корупції в Україні зменшуватимуться лише тоді, коли і влада, і суспільство стануть боротися не лише з наслідками цього явища, але і з його

причинами. На цьому шляху необхідно подолати опір корумпованих чиновників. Однак рушійною силою має бути чітке усвідомлення того, що чесних людей набагато більше, ніж корупціонерів. Лише об'єднавши зусилля влади і суспільства, Україна зможе досягти значних результатів у подоланні корупції.

На нашу думку, першочерговими кроками удосконалення антикорупційної політики України є:

- 1) завершення адаптації законодавства України до вимог ЄС;
- 2) впровадження комплексу заходів спрямованих на підвищення авторитету державної служби;
- 3) забезпечення прозорості у діяльності державних органів (враховуючи низький рівень довіри громадянського суспільства до влади слід забезпечити прозорість у діяльності державних органів та органів на які державою покладено здійснення антикорупційної політики, а також сприяти громадським організаціям у доступі до інформації та можливості широкого обговорення якості державного управління на всіх рівнях влади).

#### **Список використаних джерел:**

1. Береза О. Д. Становлення та особливості інституційної основи антикорупційної політики України / О. Д. Береза // Наук. зап. Ін-ту законодавства Верхов. Ради України, 2014. – № 4. – С. 116–122.
2. Брус Т. М. Проблеми реалізації антикорупційної політики в Україні [Електронний ресурс] / Т. М. Брус, В. Г. Ковальов // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2016. – № 3.– Режим доступу: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=954>.
3. Волошина А. В. Корупція – виклики для України: за матеріалами шостого «Київського Діалогу» 28 – 30 жовтня 2010 року Корупція в політиці, економіці та управлінні – стратегії громадського суспільства та світової спільноти щодо її подолання / А.В. Волошина. – Кіровоград 2011. – 79 с.
4. Державне управління в Україні: організаційно-правові засади : навч. посіб. / Н. Р. Нижник, С. Д. Дубенко, В. І. Мельниченко та ін. ; за заг. ред. проф. Н. Р. Нижник. – Київ : Вид-во УАДУ, 2002. – 164 с.
5. Кохан С. О. Забезпечення відповідальності та запобігання корупції у державній кадровій політиці / С. О. Кохан // Державне управління: теорія і практика. – 2007. – № 1. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/dutp/2007-1/txts/07ksodkp.htm>.
6. Мельник М. І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії) : монографія / М. І. Мельник. – Київ : Юрид. думка, 2004. – 400 с.
7. Нижник Н. Р. Теоретичні аспекти державного управління : монографія / Н. Р. Нижник, С. П. Мосов. – Чернівці : Технодрук, 2011. – 248 с.
8. Серьогін С. С. Соціальна сутність корупції в органах державної влади / С. С. Серьогін // Державне управління та місцеве самоврядування: зб. наук. пр.– Д. : ДРІДУ НАДУ, 2009. – Вип. 3(3). – С. 202–207.
9. Соловійов В. М. Моніторинг законодавства як метод забезпечення державного контролю за якістю законів / В. М. Соловійов // Теорія та практика державної



служби : матеріали наук.-практ. конф. (Дніпропетровськ, 18 – 19 верес. 2009 р.) / за заг. ред. С. М. Серьогіна та В. В. Ченцова. – Дніпропетровськ : АМСУ, ДРІДУ НАДУ, 2009. – С. 87–89.

10. Солонар А. В. Напрямки удосконалення законодавства у сфері запобігання і протидії корупції в органах державної влади / А.В. Солонар, І. І. Зимогляд // Форум права. – 2016. – № 3. – С. 240–244.

11. Христич І. О. Дослідження корупції в приватній сфері України / І. О. Христич // Національний вісник Херсонського національного університету. – 2017. – Вип. 6. – Том 3. – С 84–87.

12. Яковенко Г. Б. Вимірювання рівня корупції: можливості сучасного етапу / Г. Б. Яковенко // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. праць Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України – 2010. – Вип. 4 (44). – С. 169–174.

### References:

1. Bereza, O. D. "Formation and features of the institutional basis of Ukraine's anticorruption policy". *Naukovi zapyski Instytutu zakonodavstva Verkhovnoj Rady Ukrainy* 4 (2014): 116–122. Print.

2. Brus, T. M. and Kovalov, V. G. "Problems of implementing anticorruption policy in Ukraine". *Dergavne upravlinnya: udoskonalennya ta rozvytok* 3 (2016). Web. 19 Oct. 2018. <<http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=954>>.

3. Voloshyna, A. V. *Corruption is a challenge of Ukraine*. Kirovograd, 2011. Print.

4. Nignik, N. R., Dubenko, S. D. and Melnichenko, V. I. *Public administration in Ukraine: organizational and legal principles*. Kyiv:UADU, 2002. Print.

5. Kohan, S. O. "Ensuring responsibility and preventing corruption in the state cadre policy". *Dergavne upravlinnya: teoriya ta praktyka* 1 (2007). Web. 19 Oct. 2018. <<http://www.nbu.gov.ua/e-journals/dutp/2007-1/txts/07ksodkp.htm>>.

6. Melnyk, M. I. *Corruption is the corrosion of power (social nature, trends and consequences, measures of counteraction)*. Kyiv: Yurydychna dumka, 2004. Print.

7. Nignik, N. R. And Mosov, S. P. *Theoretical aspects of public administration*. Chernivtsi: Tehnodruk, 2011. Print.

8. Serogin, S. S. "The social nature of corruption in public authorities". *Dergavne upravlinnya ta mistseve samovryaduvannya* 3 (3) (2009): 202-207. Print.

9. Solovyov, V. M. "Monitoring of legislation as a method of ensuring state control over the quality of laws". *Teoriya ta praktyka dergavnoj slugby* (2009): 87–89. Print.

10. Solonar, A. V. and Zymoglyad, I. I. "Directions of improvement of legislation in the field of prevention and counteraction of corruption in state authorities". *Forum prava* 3 (2016) : 240-244. Print.

11. Khrystich, I. O. "Investigation of corruption in the private sphere of Ukraine". *Natsionalnyj visnik Khersonskogo natsionalnogo universytetu* 6 (3) (2017): 84-87. Print.

12. Yakovenko, G. B. "Measuring of the level of corruption: the possibilities of the modern stage". *Aktualni problem dergavnogo upravlinnya* 4 (44) (2010): 169-174. Print.

*Рубан А. В., здобувач ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків*

*Ruban, A., Seeker of PhD Degree in Public Administration, Training Research and Production Center, National University of Civil Defense, Kharkiv*

## **НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА ЯК ОБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ**

### **NATIONAL SECURITY AS OBJECT OF STATE REGULATION**

*У статті досліджено національну безпеку як об'єкт державного регулювання. Зокрема, охарактеризовано загальне поняття національної безпеки. Визначено фактори державного забезпечення національної безпеки. Обґрунтовано методику визначення рівня національної безпеки.*

**Ключові слова:** *державне регулювання, національна безпека, чинники, загрози, індикатори.*

*The national security as object of state regulation is investigated in the article. In particular, the general concept of national security is characterized. The factors of the national security state ensuring are defined. The technique of determination of national security level is proved.*

**Keywords:** *state regulation, national security, factors, threats, indicators.*

**Постановка проблеми.** Загальне розуміння безпеки України як стану суспільних відносин і в теоретичному і в практичному плані призводить до необхідності виділення у всій системі цих відносин проблем політичної, економічної, духовної, військової, науково-технічної, соціальної, екологічної та іншої безпеки, які виступають як види безпеки країни. Країна є єдиним суспільним організмом, що складається з ряду підсистем – політичної, економічної, соціальної, духовної, в кожній з яких зароджуються і розвиваються суперечності навколо основних цінностей (матеріальних і духовних). Саме ці протиріччя ведуть в разі їх загострення до формування джерел небезпеки не тільки для самої цієї сфери відносин, скільки для безпеки країни в цілому, для всієї сукупності життєвих інтересів суспільства.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Особливості державного регулювання національної безпеки підлягали дослідженню з боку багатьох вчених, зокрема: А. Качинський [2], В. Ліпкан [3], І. Руснак [4] та ін.

Однак все ще потребує додаткової систематизації поняття національної безпеки як об'єкту державного регулювання.

**Мета статті.** Метою роботи є дослідження національної безпеки як об'єкту державного регулювання.

Для досягнення поставленої мети у роботі ставляться та вирішуються наступні завдання:

- охарактеризувати загальне поняття національної безпеки;
- визначити фактори державного забезпечення національної безпеки;
- обґрунтувати методику визначення рівня національної безпеки.

**Виклад основного матеріалу.** Аналіз різних визначень національної безпеки дозволяє виділити низку особливостей, що характеризують даний феномен. Причому деякі з цих особливостей з певною часткою умовності можна назвати традиційними для вітчизняної науки, а деякі є запозиченими із західної політико-правової традиції.

1. Перш за все, національна безпека – це специфічний стан, яке за певних умов може розглядатися як цільова установка. Таке розуміння впливає як з телеологічної інтерпретації безпеки, так і зі змісту міжнародних правових актів. Зокрема, Статут ООН в якості однієї з цілей об'єднаних націй наголошує на їх прагненні об'єднати сили для підтримки безпеки. Фактично це має на увазі утримання від будь-яких дій, які можуть погіршити становище в такій мірі, що буде поставлено під загрозу підтримку безпеки [1; 4].

2. Національна безпека – стан нормального функціонування і розвитку національної політико-правової системи, який визначається об'єктивними і суб'єктивними факторами. Виходячи з етимології слова «безпека», зміст якого традиційно розкривається як стан, при якому не загрожує небезпека або захист від небезпеки, стан національної безпеки визначається:

– об'єктивною, не залежною від людського волевиявлення відсутністю загроз національним інтересам (об'єктивний фактор);

– цілеспрямованою захищеністю національних інтересів від загроз (суб'єктивний фактор) [2; 3].

3. Загальним об'єктом національної безпеки виступають національні інтереси як сукупність інтересів особистості, суспільства і держави, які гармонійно поєднуються. Це трактування слід уточнити важливим положенням, що національні інтереси, як гармонійне поєднання інтересів особистості, суспільства і держави детермінуються життєво важливими потребами та ціннісними пріоритетами, сформованими в ході історичного розвитку державотворчого українського народу й інших народів, які проживають на території України. Таким чином, інтереси особистості, суспільства, держави слід розглядати в якості родових об'єктів національної безпеки. Безпосередніми ж об'єктами виступають конкретні інтереси особистості, суспільства, держави в економічній, соціальній, політичній, екологічній та в інших сферах [1; 2].

4. Феномен національної безпеки має якісний і кількісний аспект. Якісний аспект передбачає, що безпека середовища функціонування національної політико-правової системи є певною якістю, що припускає відсутність загроз цій системі. Кількісний аспект – це ступінь безпеки, яка визначається

конкретною безліччю джерел, загроз, окремих факторів і умов, які створюють агресивну для функціонування національної політико-правової системи середу [3; 4].

Безліч визначень поняття «національна безпека» у вітчизняній літературі об'єднує прагнення передати цей стан через аналіз конкретних ознак:

- стану або положення об'єкта безпеки, коли для нього немає небезпеки, тобто змін властивостей у гірший бік;

- стан, що забезпечує достатню економічну і військову міць нації для опору загрозам для її існування, які виходять як з інших країн, так і зсередини власної країни;

- реальна здатність бути вільними від зовнішньої небезпеки;

- стан міжнародних відносин, що виключають порушення вільного світу або створення загрози безпеки народів в якій би то не було формі [1–3].

Національна безпека безпосередньо пов'язується зі сформованими в суспільстві цінностями. Однак слід враховувати той факт, що сприйняття і розуміння національних цінностей та ідеалів конкретним суб'єктом в конкретний час було і буде різним.

Стратегія національної безпеки повинна розглядатися в динаміці, бо, являючи собою одне з практичних втілень суб'єктивних уявлень, вона не може не змінюватися зі змінами міжнародної та внутрішньодержавної обстановки. Більшість існуючих визначень розкривають окремі сторони явища національної безпеки. Так, цілком справедливим є твердження про те, що безпека – це одне з найважливіших умов існування будь-якої системи, вона не може виступати метою (для демократичної системи цінностей такою метою виступає добробут суспільства і його окремих громадян). Але, являючи собою умову досягнення мети, безпека одночасно віддзеркалює певний стан соціальної системи і безпосередньо пов'язана із захистом державних інтересів.

Крім названих аспектів поняття «національна безпека» охоплює і такі аспекти життєдіяльності, як, наприклад, «захист життя, здоров'я, прав і свобод особистості, власності, безпеки суспільства і держави від злочинних посягань», «ядерна безпека», «радіаційна безпека населення», «військова безпека», «інформаційна безпека», «екологічна безпека», «безпека дорожнього руху», «авіаційна безпека», «військово-морська безпека», «продовольча безпека» та ін.

Таким чином, національна безпека, як соціальне явище, має безліч варіацій, закріплених правом як стан, який акумулює безліч видів шкоди, а також можливих уявлень про загрози і їх наслідки [2].

Національна безпека є синтезом державної та громадської безпеки, де державна безпека виступає засобом, а громадська – метою визначення та захисту життєво важливих інтересів громадян.

Підводячи підсумок вищевикладеного, слід повністю підтримати ту точку зору, відповідно до якої національна безпека являє собою сукупність:

- внутрішніх чинників: розміри території держави, наявність у неї при-

родних ресурсів, чисельність населення країни, її військово-політичний, економічний і науково-технічний потенціал, стабільність державних інститутів, моральний дух суспільства, його єдність;

– зовнішніх чинників: геополітичне становище держави в світі, участь у міжнародних організаціях і військово-політичних союзах, наявність союзників і супротивників або їх відсутність, ступінь контролю над світовими джерелами сировини, золотовалютними резервами, володіння передовими технологіями, інформаційними ресурсами тощо [2; 4].

При цьому національна безпека України – такий якісний і кількісний стан українського суспільства, держави, який характеризується: 1) закріпленою на законодавчому рівні узгодженістю її інтересів з громадськими інтересами; 2) захищеністю від існуючих або очікуваних зовнішніх і внутрішніх загроз; 3) можливістю прогресивного та сталого розвитку; 4) дотриманням конституційного ладу, конституційних прав і свобод громадян. Рівень національної безпеки визначається складом і відхиленням від граничних значень основних економічних, правових, соціальних, внутрішньополітичних, етнополітичних, зовнішньополітичних, демографічних, екологічних й інших індикаторів (кількісних показників), що характеризують життєво важливі сфери діяльності та сталий прогресивний розвиток українського суспільства, держави і його громадян.

**Висновки.** Таким чином, в результаті проведення даного дослідження було отримано такі результати.

1. Охарактеризовано загальне поняття національної безпеки. Підкреслено, що національна безпека, як соціальне явище, має безліч варіацій, закріплених правом як стан, який акумулює безліч видів шкоди, а також можливих уявлень про загрози і їх наслідки.

2. Визначено зовнішні та внутрішні чинники державного забезпечення національної безпеки: геополітичне становище держави в світі, участь у міжнародних організаціях і військово-політичних союзах, розміри території держави, наявність природних ресурсів, ступінь контролю над світовими джерелами сировини та золотовалютними резервами, чисельність населення країни й її потенціал, володіння передовими технологіями й інформаційними ресурсами, стабільність державних інститутів, моральний дух суспільства.

3. Обґрунтовано методіку визначення рівня національної безпеки. Підкреслено, що рівень національної безпеки визначається складом і відхиленням від граничних значень основних економічних, правових, соціальних, внутрішньополітичних, етнополітичних, зовнішньополітичних, демографічних, екологічних й інших індикаторів.

#### **Список використаних джерел:**

1. Венцковський Д. Ю. Зовнішньоекономічна безпека України: стан та напрями забезпечення / Д. Ю. Венцковський // Стратегічні пріоритети. – 2015. – № 3. – С. 56–63.
2. Качинський А. Б. Індикатори національної безпеки: визначення та засто-

сування їх граничних значень : монографія / А. Б. Качинський. – Київ : НІСД, 2013. – 101 с.

3. Ліпкан В. А. Національна безпека України : навч. посіб. / В. А. Ліпкан. – Київ : КНТ, 2009. – 574 с.

4. Руснак І. С. Національна безпека та підвищення обороноздатності України в контексті нових викликів і загроз / І. С. Руснак, В. В. Хижняк // Стратегічна панорама. – 2015. – № 1. – С. 12–20.

#### References:

1. Venczkovs`kyj, D.Yu. "Zovnishn`oekonomichna bezpeka Ukrayiny` : stan ta napryamy` zabezpechennya [External economic security of Ukraine: state and directions of providing]." *Strategichni priory`tety`* 3(2015): 56–63. Print.

2. Kachy`ns`ky`j, A.B. Indy`katory` nacional`noyi bezpeky` : vy`znachennya ta zastosuvannya yix grany`chny`x znachen` [Indicators of national security: definition and use of extreme values]. Ky`yiv : NISD, 2013. Print.

3. Lipkan, V.A. Nacional`na bezpeka Ukrayiny` [Natiobal security of Ukraine]. Ky`yiv : KNT, 2009. Print.

4. Rusnak, I.S. "Nacional`na bezpeka ta pidvy`shhennya oboronozdatnosti Ukrayiny` v konteksti novy`x vy`kly`kiv i zagroz [National security and increase in defense capability of Ukraine in the context of new calls and threats]." *Strategichna panorama* 1 (2015): 12–20. Print.

DOI: 10.5281/zenodo.1491354

УДК 353.9:574 (075.8)

*Близнюк А. С., к.держ.упр., докторант МАУП, м. Київ*

*Blizniuk Andrii, Ph.D., Ph.D. student of the Interregional Academy of Personnel Management*

## СУЧАСНИЙ СТАН НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ РЕКРЕАЦІЙНОЇ СФЕРИ

### THE MODERN STATUS OF NORMATIVE-LEGAL SUPPLY OF THE MECHANISMS OF THE STATE REGULATION OF DEVELOPMENT OF RECREATIONAL SECTOR

*Проведено аналіз відповідного нормативно-правового забезпечення, що відноситься до процесу державного регулювання розвитку рекреаційної сфери з метою його уніфікації та кодифікації. Окреслено основні міжнародні нормативно-правові акти, які регулюють міжнародні відносини в рекреаційній сфері. Визначено проблемні питання сучасного стану нормативно-правового забезпечення механізмів державного регулювання розвитку рекреаційної сфери в Україні та запропоновано шляхи їх вирішення. З'ясовано, що наявність ефективної нормативно-правової бази є важливою передумовою функціонування ринку рекреаційних послуг.*

**Ключові слова:** *рекреація, рекреаційна діяльність, нормативно-правове регулювання, державне регулювання, механізми державного регулювання.*

*The analysis of the corresponding normative-legal support related to the process of state regulation of the recreational sphere development with the aim of its unification and codification was carried out. The main international legal acts regulating international relations in the recreational sphere are outlined. The problematic issues of the current state of the normative-legal provision of the mechanisms of state regulation of recreational sphere development in Ukraine are determined and the ways of their solution are proposed. It is revealed that the existence of effective regulatory and legal framework is an important precondition for the functioning of the recreational services market.*

**Keywords:** *recreation, recreational activity, normative-legal regulation, state regulation, mechanisms of state regulation.*

**Постановка проблеми.** Вітчизняна рекреаційна сфера відіграє надзвичайно важливу роль в соціально-економічному житті країни. Зростає її статус та зацікавленість держави в подальшому розвитку галузі, посилюється вплив рекреації практично на всі сфери життя і діяльності людини. Зацікавленість держави в правомірному і регульованому процесі розвитку рекреації в Україні відбилася у прийнятті ряду законів України, постанов Кабінету міністрів України, наказів Президента України та додатках до них, а також інших нормативно-правових документах.

У той же час саме нормативно-правове регулювання рекреаційної сфери відзначається складністю, суперечливістю і незавершеністю, що стримує її розвиток.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретичні та практичні аспекти механізмів державного регулювання рекреаційної сфери України знайшли висвітлення в наукових працях вітчизняних учених у сфері державного управління: І. Валентюк, П. Гамана, Л. Давиденко, А. Мерзляк, Н. Яцук та інших. Зокрема, проблематика становлення механізмів регулювання розвитку рекреаційної сфери досліджується у працях українських науковців Н. Ведмідь, С. Захаріна, К. Лебедева, М. Суботи, Т. Ткаченко тощо. Оцінку інвестиційного забезпечення розвитку рекреаційної сфери в Україні здійснив О. Колесник. Проблеми розвитку державного управління у сфері надання рекреаційних послуг, використання та нарощування рекреаційного потенціалу розглядали такі вчені, як К. Бабінова, О. Бейдик, З. Герасимчук, В. Мамутов, М. Прохорова, Л. Черчик та інші автори. При цьому, незважаючи на активізацію дослідницьких зусиль, спрямованих на аналіз розвитку рекреаційної сфери, певні аспекти державного регулювання цієї сфери залишаються недостатньо розкритими. Отже, на сьогодні бракує наукових праць, присвячених нормативно-правовому забезпеченню механізмів державного регулювання розвитку рекреаційної сфери та розробці науково обґрунтованих практичних рекомендацій щодо державного регулювання рекреаційної галузі на національному, регіональному та місцевому рівнях.

**Постановка завдання.** В останні роки прийнято ряд нових нормативних актів, внесені зміни і доповнення до чинного законодавства, що свідчить про розуміння на всіх рівнях влади необхідності вирішення господарсько-правових і еколого-правових питань у сфері рекреації. Але за відсутності загальної концепції правового регулювання господарських і екологічних відносин в цій сфері практика розв'язання окремих питань у законодавстві не здатна суттєво змінити її стан. Відтак, потребують наукового дослідження чинні нормативно-правові документи з метою їх уніфікації та кодифікації.

**Виклад основного матеріалу.** Державне регулювання рекреаційної сфери в Україні здійснюється різними механізмами, одним з найважливіших державних регуляторів є нормативно-правове регулювання її розвитку.

За юридичною силою нормативно-правових актів законодавство, що



регулює сферу рекреації, є вертикальною ієрархічною системою, структура якої зумовлена структурою органів державної влади, що мають нормотворчі повноваження з регулювання питань у сфері рекреації. На підставі трирівневого підходу, що застосовується наукою, виділяють три рівні конституційно-правового регулювання сфери рекреації залежно від юридичної сили нормативно-правових актів: конституційні, законодавчі та підзаконні.

Крім того, за предметом регулювання нормативно-правові акти України у сфері рекреації поділяються на загальні та спеціальні: загальні акти характеризуються тим, що предмет їх регулювання досить широкий та охоплює як туристичні, такі і інші суспільні відносини; спеціальні – це акти, що цілком присвячені питанням рекреації. За характером правового регулювання вони поділяються на матеріальні та процесуальні. Нормативно-правові акти України у сфері рекреації матеріального характеру - це акти, що містять матеріальні норми права: встановлюють права та обов'язки, а також відповідальність учасників відповідних відносин.

Відтак, серед документів, які регламентують розвиток рекреаційної сфери варто зазначити такі:

– по-перше – постанови Верховної Ради України: «Про впорядкування управління природними, біосферними заповідниками та національними природними парками», «Про впорядкування управління заповідниками та національними природними парками», «Про Програму перспективного розвитку заповідної справи в Україні», «Про основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки», «Про підсумки парламентських слухань про стан та перспективи розвитку туризму в Україні», «Про інформацію Кабінету міністрів України про здійснення державної політики щодо виконання законів України «Про природно-заповідний фонд України», «Про охорону культурної спадщини» та про дотримання посадовими особами вимог чинного законодавства стосовно Національного заповідника «Хортиця» й інших історико-культурних заповідників і об'єктів природно-заповідного фонду», «Про інформування громадськості з питань, що стосуються довкілля»;

– по-друге – Укази Президента України: «Про день туризму», «Про Основні напрями розвитку туризму в Україні до 2020 року», «Про заходи щодо забезпечення реалізації державної політики у галузі туризму», «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 11 листопада 2002 року «Про стан техногенної та природної безпеки в Україні», «Про деякі заходи щодо розвитку туристичної та курортно-рекреаційної сфер України» тощо;

– по-третє – виконавчою владою України затверджено низку постанов, які стосуються питань регулювання рекреаційної сфери. Серед них такі: «Про внесення змін до переліку населених пунктів, віднесених до курортних», «Про затвердження Концепції охорони та відтворення навколишнього природного середовища Азовського і Чорного морів», «Про організацію системи оперативного контролю за зсувонебезпечними ділянками з викори-

станням новітніх технологій», «Про затвердження Порядку створення і ведення Державного кадастру природних територій курортів», «Про затвердження Порядку надання органам із сертифікації повноважень на проведення робіт з підтвердження відповідності у законодавчо регульованій сфері», «Про затвердження Державної програми розвитку туризму», «Про затвердження Порядку організації виїзду дітей за кордон на відпочинок та оздоровлення», «Про затвердження Положення про Державну службу туризму і курортів», «Про закупівлю послуг з відновлювального лікування застрахованих осіб та членів їх сімей», «Про внесення змін до п. 6 Порядку організації виїзду дітей за кордон на відпочинок та оздоровлення», «Про внесення зміни до Порядку використання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам для створення рекреаційних зон, меморіальних і музейних комплексів, а також розвитку історико-культурних пам'яток і заповідників» [3], «Про незадовільне виконання вимог Законів України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», «Про відходи», «Про пестициди та агрохімікати»; «Про затвердження Державних санітарних правил та норм».

Також правове регулювання рекреаційної сфери здійснюється на підставі Земельного Кодексу України, Господарського та Цивільного Кодексу України, Податкового Кодексу України.

Окрім перерахованих вище нормативно-правових актів спеціального законодавства, нормативно-правова база рекреаційної сфери регулюється і загальним законодавством. До норм загального законодавства відносяться: Конституція України, якою закріплені основні права і свободи людини, їх гарантії; Закони України «Про державний кордон України», «Про порядок виїзду з країни і в'їзду в Україну громадян України», «Про правовий статус іноземців», «Про захист прав споживачів», «Про охорону навколишнього середовища», «Про власність», «Про підприємництво», «Про підприємства в Україні», «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», «Про зовнішньоекономічну діяльність», «Про рекламу», «Про порядок здійснення розрахунків в іноземній валюті», «Про страхування», «Про систему оподаткування», «Про податок на додану вартість», «Про оподаткування прибутку підприємств» [1] та всі інші законодавчі акти, які регламентують підприємництво в Україні взагалі.

Розглянемо більш детально нормативно-правове забезпечення розвитку рекреаційної сфери. Зауважимо, що Законом України «Про туризм» було закладено правову базу діяльності туристичної галузі країни. Він є основоположним законодавчим актом, що визначає загальні правові, організаційні, виховні та соціально-економічні засади реалізації державної політики в галузі туризму та спрямований на забезпечення закріплених Конституцією України прав громадян на відпочинок, свободу пересування, охорону здоров'я, на безпечне для життя і здоров'я довкілля, задоволення духовних потреб та інших прав при здійсненні туристичних подорожей, всебічно регламентує туристичну діяльність в Україні, створює умови для стимулювання

ділової активності суб'єктів туристичного підприємництва, забезпечує оптимальний рівень державного регулювання процесу розвитку вітчизняного туризму. Він встановлює засади раціонального використання туристичних ресурсів та регулює відносини, пов'язані з організацією і здійсненням туризму на території України. Метою Закону є створення правової бази для становлення туризму як високорентабельної галузі економіки та важливого засобу культурного розвитку громадян, забезпечення зайнятості населення, збільшення валютних надходжень, захист законних прав та інтересів туристів і суб'єктів туристичної діяльності, визначення їх обов'язків і відповідальності.

Подальший свій розвиток нормативно-правова база з державної підтримки рекреаційно-курортної сфери отримала в Законі України «Про курорти». Зокрема, цим Законом передбачено відповідальність різних гілок і органів влади за збереження курортних ресурсів, екологію, організацію лікування та обслуговування незалежно від форм власності та відомчої приналежності установ.

Варто зауважити, що Закон України «Про курорти» потребує оновлення та доповнення шляхом внесення низки змін до окремих розділів, а можливо й прийняття нового закону, оскільки поза межами законодавчого поля залишається діяльність таких господарських суб'єктів, що функціонують на території курортів і мають безпосереднє відношення до використання та експлуатації рекреаційних ресурсів як санаторії, у тому числі дитячі, пансіонати, профілакторії, бальнеологічні лікарні, будинки та бази відпочинку, оздоровчі заклади короткотермінового перебування та інші.

Правове забезпечення підприємницької діяльності, в тому числі рекреаційної, гарантується насамперед Законом України «Про підприємство». Ключовими його розділами є:

- загальні положення щодо підприємництва (суб'єкти, свобода, обмеження, принципи та організаційні форми);
- умови здійснення підприємництва (державна реєстрація, право наймання працівників і соціальні гарантії, відповідальність суб'єктів, припинення діяльності);
- відносини підприємця і держави (гарантії прав, державні підтримка та регулювання, діяльність іноземних підприємств, міжнародні договори) [2].

Таким чином, існуюча нормативно-правова база на рівні різних галузей права дозволяє здійснювати діяльність в рекреаційній сфері у світлі сучасних ринкових умов господарювання як підприємницьку. Так, у межах чинного законодавства рекреаційно-курортне господарство має право самостійно здійснювати заходи з розвідки, обліку, раціонального використання і охорони родовищ мінеральних вод, лікувальних брудів та інших природних лікувальних об'єктів на території своєї діяльності. При цьому рекреаційно-курортне і туристичне господарство разом з природоохоронними органами вживає заходи з відшкодування екологічної шкоди й усунення наслідків своєї діяльності.

Розвиток туризму неможливий без екологічного контролю. Згідно з законом України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» завданнями у сфері інтеграція екологічної політики та вдосконалення системи інтегрованого екологічного управління у галузі туризму та рекреації є впровадження систем екологічного управління та посилення державного екологічного контролю за об'єктами туристичного, рекреаційного призначення та готельно-ресторанного бізнесу, розвиток екологічного туризму та екологічно орієнтованої рекреації.

В законі також зазначається, що враховуючи потреби врегулювання питань, що викликають резонанс у суспільстві, необхідно забезпечити дотримання законодавства України, що гарантує права громадян на доступ і користування землями водного фонду і землями рекреаційного, оздоровчого, природоохоронного та історико-культурного призначення.

Рекреаційно-курортне господарство – це також складова частина сфери охорони здоров'я України, і тому його діяльність регламентується Законом України "Основи законодавства України про охорону здоров'я".

Важливим напрямком діяльності в рекреаційній сфері є природокористування, оскільки успішне функціонування курортів, будинків відпочинку, туристичних баз засновано на використанні природних ресурсів. Так, у Законі України "Про охорону навколишнього природного середовища" можна виділити три аспекти діяльності курортів:

- раціональне природокористування і встановлення екологічних нормативів;
- використання курортів загалом і спеціальному порядку;
- діяльність курортів як унікальних і типових природних комплексів, які підлягають охороні для збереження сприятливої екологічної обстановки.

Також в Україні з урахуванням основних напрямів розвитку туризму було розроблено концептуальну базу довгострокової Державної програми, що передбачила створення організаційно-правових та економічних засад становлення туризму та його інфраструктури як важливого засобу культурного та духовного виховання громадян України, відтворення їх трудового потенціалу. На сьогодні ця програма вважається найдоцільнішою системою дій у туристичному секторі, оскільки є офіційно визнаною та законодавчо затвердженою Державною Програмою розвитку туризму.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про схвалення концепції Державної цільової програми розвитку туризму та курортів на період до 2022 року» туризм проголошено пріоритетним напрямом соціально-економічного та культурного розвитку. Роль органів державної влади в цьому механізмі полягає у створенні сприятливих умов для діяльності в туристично-рекреаційній сфері, що створить можливості для інвестування як масштабних, так і невеликих проектів. Кошти, що їх залишає кожен турист, який приїждить в Україну, є прямою інвестицією в туристично-рекреаційний комплекс. Збільшення частки в'їзного та внутрішнього туризму, екскурсійної

діяльності повинно стати ефективним інструментом економічного зростання регіонів.

При цьому зауважимо, що на сьогоднішній день не існує єдиної регіональної програми розвитку рекреаційної сфери. Але якщо взяти до уваги окремі стратегії економічного та соціального регіонального розвитку то в кожній з них підкреслюється, що однією із стратегічних цілей є якісний розвиток туристично-рекреаційної галузі. Генеральною схемою планування території України також передбачено розвиток і підтримка населених пунктів, які мають значний природний та історико-культурний потенціал. В свою чергу, розвиток рекреаційного господарства будь-якого регіону має базуватися на схемі територіального районування туристично-рекреаційних ресурсів. Наявність подібної схеми дозволяє підрахувати потенційну ємність рекреаційної території та в залежності від наявності тих чи інших ресурсів застосувати відповідні заходи — від будівництва курортно-оздоровчих закладів до облаштування туристичних наметів, місць короточасного відпочинку чи екостежок.

Регулювання туристичної діяльності на міжнародному рівні здійснюється на основі міжнародних нормативно-правових актів, прийнятих Генеральною Асамблеєю Організації об'єднаних націй (ООН) та Всесвітньою туристичною організацією (ЮНВТО). Серед основних міжнародних нормативно-правових актів, які регулюють міжнародні відносини в рекреаційній сфері можна виділити: Загальну декларацію прав людини, Статут Всесвітньої туристичної організації, Манільську декларацію з світового туризму, Документ Акапулько, Гаагську декларацію з туризму, Балійську декларацію з туризму, Монреальську декларацію - "До гуманного і соціального бачення туризму", Манільську декларацію з соціального впливу туризму, Кодекс туриста, Хартію туризму, Глобальний етичний кодекс туризму, Міжнародну готельну конвенцію стосовно заключення контрактів власниками готелів і турагентами, Осацьку декларацію тисячоліття та Сеульську декларацію "Мир і туризм".

У той же час, чинна нормативно-правова база не відповідає сучасним тенденціям розвитку галузі, так як не забезпечує урахування особливостей її функціонування, глибокого проникнення в суть проблем та цілеспрямовану комплексну рекреаційну політику держави. Все це призводить до руйнування важливих складових інфраструктури галузі. Тож не викликає сумніву, що в законотворчій справі зроблено ще далеко не все, адже прийнятими документами визначені лише головні умови розвитку рекреаційної сфери. У подальшому потребує всебічної розробки механізму виконання стратегічних рішень державних органів влади. Йдеться, перш за все, про видання на їх підставі відповідних підзаконних актів та інструкцій, які б реально сприяли зростанню соціально-економічної ефективності рекреації в Україні та поповненню державного й місцевих бюджетів.

**Висновки.** Таким чином, основу нормативно-правового забезпечення

функціонування рекреаційної сфери в Україні складають Закони України, Укази президента, Акти Кабінету Міністрів України, галузеві стандарти, міжнародні акти та інші нормативно-правові акти, які у своїй сукупності створюють умови для ефективної співпраці органів державної влади, органів місцевого самоврядування, місцевих органів, що здійснюють регулювання рекреаційної сфери.

На сьогодні в Україні склалася ситуація, коли, з одного боку, уже є певний досвід законодавчого регулювання рекреаційної галузі, а з другого – питання гострої необхідності розширення нормативно-правового забезпечення рекреаційної діяльності у зв'язку з виникненням низки якісно нових, соціально-економічних, суспільно-політичних та інших умов. Метою такого регулювання є створення конкурентоспроможного на міжнародному ринку національного рекреаційного продукту, здатного максимально задовольнити рекреаційні потреби як для населення країни так і іноземців. Наявність ефективною нормативно-правової бази є важливою передумовою функціонування ринку рекреаційних послуг. Формування цього ринку в Україні, як і нормативно-правової бази, що його регулює, пов'язане з виділенням нашої держави у самостійного діяча в міжнародному економічному просторі.

#### **Список використаних джерел:**

1. Герасимчук З. Регіональна політика розвитку рекреаційного природокористування : механізми формування та реалізації / З. Герасимчук. – Луцьк : Надстир'я, 2016. – 172 с.
2. Кобанець Л. Концепція управління розвитком рекреаційної діяльності / Л. Кобанець. – Донецьк : Ін-т економіки пром-сті НАН України, 2017. – 192 с.
3. Шевченко Г. Збалансована рекреаційна політика в системі загальнодержавного програмування соціально-економічного розвитку / Г. Шевченко. – Павлоград : АРТ СИНТЕЗ-Т, 2014. – 133 с.

#### **References:**

1. Gerasimchuk, Z. *Rehional'na polityka rozvytku rekreatsijnoho pryrodokorystuvannia: mekhanizmy formuvannia ta realizatsii [Regional policy of recreational nature development: mechanisms of formation and implementation]*. Lutsk: Nadstyr'ia, 2016. Print.
2. Kobanets, L. *Kontseptsiia upravlinnia rozvytkom rekreatsijnoi diial'nosti [Conception of management of development of recreational activity]*. Donets'k: In-t ekonomiky prom-sti NAN Ukrainy, 2017. Print.
3. Shevchenko, G. *Zbalansovana rekreatsijna polityka v systemi zahal'noderzhavnoho prohramuvannia sotsial'no-ekonomichnoho rozvytku [Balanced recreational policy in the system of nation-wide programming of social and economic development]*. Pavlohrad: ART SYNTEZ-T, 2014. Print.

DOI: 10.5281/zenodo.1491356  
УДК 378 : 372.77] (477)

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

*Bondarenko Andriy Igorevich candidate of science in Public Administration, Doctoral of educational-scientific-production center at National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv*

## **МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ФІНАНСОВОЇ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ**

### **MECHANISMS OF ENSURING UKRAINE'S FINANCIAL SECURITY IN THE CONDITIONS OF FINANCIAL GLOBALIZATION**

*В статті проаналізовано основні механізми забезпечення фінансової безпеки України в умовах фінансової глобалізації, та визначено необхідність удосконалення податкової системи держави. У зв'язку із цим необхідність виявлення основних напрямків забезпечення фінансової безпеки України, побудови її системи, вироблення методологічних підходів до визначення загроз фінансової безпеки визначили актуальність теми даного дослідження, а також структуру роботи.*

**Ключові слова:** механізми забезпечення фінансової безпеки України, податкова система держави, державне регулювання.

*The main mechanisms of ensuring Ukraine's financial security in the conditions of financial globalization and the necessity of improving the tax system of the state are determined in the article. In this regard, the necessity to identify the main directions of ensuring financial security of Ukraine, building its system, developing methodological approaches to identifying threats to the financial security have defined the relevance of the topic of this study, as well as the structure of this work.*

**Keywords:** mechanisms of financial security of Ukraine, tax system of the state, public regulation.

**Постановка проблеми.** Можливості досягнення й підтримки державного регулювання забезпеченням фінансової безпеки залежать від структури й рівня розвитку фінансових відносин, тому в рамках системи забезпечення фінансової безпеки повинен бути використаний механізм запобігання фінансової небезпеки. Даний механізм державного регулювання необхідно розробляти стосовно до кожної окремої країни, безумовно компліюючи методи, індикатори і т.д. Механізм повинен поєднувати елементи аналізу й заходів політики в забезпеченні фінансової безпеки, що дозволить державним органам оцінювати фінансову безпеку на основі макроекономічних, бюджетних і грошово-кредитних індикаторів, інформації про фінансовий ринок і даних,

отриманих у результаті проведення моніторингу фінансової безпеки.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблема забезпечення державного регулювання фінансової безпеки в умовах глобалізації є неопрацьованою в наукових дослідженнях і згадується в літературі досить рідко. Увага вчених концентрується насамперед на проблемах економічної безпеки держави та нації.

Дослідженню генезису, сутності й сучасного стану різних аспектів забезпечення державного регулювання фінансової безпеки присвячені роботи вітчизняних авторів [1, 2, 3, 4, 5, 6, 7].

**Постановка завдання.** Метою статті є аналіз механізмів забезпечення фінансової безпеки України в умовах фінансової глобалізації.

**Виклад основного матеріалу.** Для досягнення фінансової безпеки України доходної частини державного бюджету необхідна ефективно функціонуюча податкова система, тому що більша частина доходів утворюється за рахунок податкових вступів. Тому саме податки є найважливішим об'єктом і напрямком функціонування будь-якої національної держави, основним фактором розвитку, ефективності діяльності всіх ланок економіки, а також формуючими фінансові відносини держави з усіма суб'єктами фінансових відносин. Крім того, податкова система має широкі потенційні можливості для запобігання погроз фінансової безпеки країни.

Основна функція податкової системи - забезпечувати достатній обсяг ресурсів для фінансування видатків бюджетної системи, при цьому, не створюючи надлишкового податкового тягаря для економічних суб'єктів. Для цього важливо, підтримуючи відносно низькі податкові ставки, забезпечувати повне виконання платниками податків своїх зобов'язань, тобто високе «збирання» податків. Податки - це головне джерело фінансових ресурсів, централізуємих державою для суспільно необхідних і законодавчо встановлених потреб [2, с.145].

Однак роль податків може бути як позитивної, так і негативної (з урахуванням фактору ризику). Як ресурсний фактор податки можуть обертатися для держави й коштом забезпечення безпеки (зокрема, зростання податкового потенціалу), і фактором посилення загроз і ризиків (втрата податкового потенціалу з об'єктивних і суб'єктивних причин).

До об'єктивних причин відносяться реальні податкові відносини й реальні кількісні показники податкової системи, а суб'єктивні фактори - це мети, наміри, результати діяльності держави, різних органів державної влади й місцевого самоврядування.

Реальна загроза фінансової безпеки держави - недостатній обсяг планування й виконання доходної частини бюджету країни. Фінансування, що передбачається в бюджеті держави, тільки на 40-50% забезпечує реальні соціальні, оборонні, правоохоронні, науково - технічні, виробничі, екологічні й інші потреби, веде до формування в даних сферах кризових ситуацій і носить у зв'язку зі значним недофінансуванням характер загрози фінансової



безпеки країни. Основними причинами цього є: недостатні темпи росту ВВП, низький рівень податкового адміністрування й наявність в економіці широкомасштабних кримінальних і криміногенних процесів, несприятлива ситуація в соціальній сфері (податковий механізм у процесі ринкової трансформації не вдалося перетворити в активний інструмент вирівнювання доходів різних соціальних груп, як це здійснюється у світовій практиці).

Специфіка бюджетної політики України в цей час укладається в недофінансуванні соціальної сфери, науки, у стійкій профіцитності державного бюджету, у посиленні надмірної диференціації бюджетних видатків на душу населення в різних регіонах країни, більшість із яких не має необхідних коштів на забезпечення соціальних гарантій, що в цілому створює загрозу забезпечення фінансової безпеки [3].

Український негативний вплив податкової системи проявляється в збереженні високого сукупного податкового тягаря на реальний сектор економіки. В умовах фізичного старіння основних фондів галузей економіки й при зростанні ризиків техногенних катастроф така бюджетна політика не сприяє розвитку виробничого потенціалу на якісно новій технічній основі. Відповідно підсилюються загрози фінансової безпеки.

Серйозні загрози фінансової безпеки держави в податковій сфері, що зберігаються в цей час, на наш погляд, створюють:

- відхилення від оподаткування в результаті навмисного приховання доходів. Найбільша небезпека забезпеченню за допомогою податкової системи фінансових потреб держави укладається в збереженні широкої практики приховання доходів від оподаткування. Незважаючи на зовні благополучну ситуацію виконання бюджетних показників за податками і деяке підвищення питомої ваги податкових вступів у ВВП в останні роки;

- збереження широкої зони тіньової й кримінальної економіки, «звільняючої» себе від оподаткування за допомогою витончених і удосконалених фінансових, правових, інформаційних і організаційних інновацій;

- широкі масштаби вкриття капіталів, прибутків і фінансових оборотів.

Незважаючи на наявність в економіці країни й діяльності правоохоронних органів стійких позитивних тенденцій, обстановка в економічній і податковій сферах продовжує залишатися складною й характеризується ростом податків і економічної злочинності у всіх галузях вітчизняної економіки, її масовим характером, постійним ускладненням застосовуваних схем і способів відхилення від оподаткування, у тому числі заснованих на недосконалому чинному законодавстві. Про це свідчить загальна динаміка числа виявлених усіма правоохоронними органами злочинів економічної спрямованості.

У числі суб'єктивних факторів загроз фінансової безпеки можна виділити: недосконалість податкового чинного законодавства й системи його прийняття, зміни контролю над його виконанням, недостатньо ефективна податкова політика, високий ступінь залежності державного бюджету від експортно-орієнтованих галузей, найбільших фінансово-промислових груп і

природніх монополій, недостатня ефективність діяльності відповідальних за забезпечення фінансової безпеки державних органів влади та ін. [4].

У цілому, оцінюючи можливості створення ефективною податкової системи, необхідно визнати, що в рамках діючої податкової системи зберігаються тенденції, що створюють загрозу фінансової безпеки країни. Українська податкова система поки не є ефективною складовою забезпечення фінансової безпеки. Тільки цілеспрямований поворот податкової політики в інтересах держави, поліпшення податкового адміністрування, удосконалювання податкового законодавства здатні призупинити подальшу дестабілізацію податкової системи, запобігти наростанню загроз фінансової безпеки країни.

Для забезпечення фінансової безпеки держави необхідно проводити постійний моніторинг фінансової системи. Моніторинг фінансової безпеки переважно проводити щокварталу, тому що щоквартальний моніторинг дозволяє вчасно виявити загрози фінансової безпеки й вжити заходів, що перешкоджають наростанню фінансової небезпеки. Однак для максимально повного виявлення динаміки загроз фінансової безпеки бажане використовувати щомісячні дані, які найчастіше не доступні [1, с. 78].

Проведений моніторинг фінансової стабільності необхідно також перейменувати в моніторинг фінансової безпеки, у якому система індикаторів фінансової безпеки повинна відображати стан усіх сфер фінансових відносин країни, у тому числі й індикатори в бюджетній системі необхідно виділити в окрему групу.

Згідно із прогнозом, в 2019 р. планується стабілізація частки видатків на національну економіку, а в 2020 р. різке зниження частки й навіть абсолютної суми по цій статті. Але для забезпечення фінансовими ресурсами проголошених національних пріоритетів необхідне посилення участі держави в створенні інфраструктури, продовженнім реалізації інвестиційних проектів і т.д., що повинне виявитися в зростанні видатків на національну економіку (які повинні дати поштовх розвитку перспективних проведень, закласти основи нових механізмів зростання економіки). Незабезпечення фінансовими ресурсами національних інтересів створює загрозу в цілому фінансової безпеки України.

Серйозну загрозу фінансової безпеки, зберігає зниження рівня індикатора фінансової безпеки видатків на соціальну сферу до ВВП до рівня 4%.

У той час як в інших країнах світу, наприклад, у Китаї триває переорієнтація державних видатків у бік соціальних програм, ґрунтуючись на подальшому поширенні системи кооперативної охорони здоров'я в сільській місцевості, уведення обов'язкової безкоштовної освіти в сільській місцевості й реалізацію ряду програм розширеного соціального забезпечення.

У Саудівській Аравії також спостерігається тенденція збільшення видатків на соціальну інфраструктуру (на 11% в 2017 р., у порівнянні з 2016 р.) [7].

У цілому у світовій практиці тенденції в динаміку державних видатків у реальному вираженні свідчать про те, що в країнах з ринком, що формуєть-

ся, темпи росту реальних державних видатків в останні кілька років збільшилися, особливо в Латинській Америці й у країнах Європи й СНД.

Таким чином, необхідні індикатори-орієнтири розвитку, що визначають границі негативних процесів, що сигналізують про можливі сфери неблагополуччя, зниженні загального рівня фінансової безпеки. Граничним значенням індикаторів фінансової безпеки потрібно додати статус схвалених або затверджених на державному рівні кількісних параметрів.

У світовій практиці існує три основні методи аналізу індикаторів фінансової безпеки й виявлення їх граничних значень: якісний аналіз, економетричний аналіз і непараметричні методи аналізу, що включають у себе побудова зведених індикаторів. Однак набір показників, за якими проводиться моніторинг, на наш погляд, відображає стан не всієї фінансової системи країни.

Запобігання наслідків загроз фінансової безпеки вимагає визначення й моніторингу факторів, які сприяє підриву дестабілізації безпеки фінансової системи країни. Відповідно до Державною стратегією економічної безпеки об'єктивний і всебічний моніторинг економіки з погляду фінансової безпеки України повинен проводитися на основі аналізу конкретних кількісних значень індикаторів економічної безпеки, у тому числі й фінансової безпеки [6].

У цілому прослідковується необхідність оптимізації державних фінансових потоків на основі постійного моніторингу загроз фінансовим інтересам, що дозволить із найбільшою ймовірністю визначити здатність державної фінансової системи в запланованому обсязі фінансувати видатки й ефективно розподіляти й інвестувати фінансові ресурси.

Нами запропонована окрема група показників фінансової безпеки в бюджетній системі й обґрунтоване введення цього блоку в систему індикаторів фінансової безпеки. На підставі проведеної оцінки відповідності індикаторів фінансової безпеки в бюджетній системі їх граничним значенням було виявлено, що існують індикатори, що сигналізують про небезпечний стан фінансових відносин країни. Подолати існуючі загрози фінансової безпеки в бюджетній системі, а також запобігти потенційним загрозам можливо шляхом проведення систематичного моніторингу на підставі розроблених принципів і підходів до його здійснення.

**Висновки.** Таким чином, з метою забезпечення фінансової безпеки країни в умовах фінансової глобалізації проведення моніторингу індикаторів фінансової безпеки, який припускає, насамперед, фактичне відстеження, аналіз і прогнозування індикаторів фінансової безпеки, дозволить контролювати стан фінансових відносин і вчасно реагувати на потенційні загрози. І від того, на скільки правильно й комплексно буде організована система проведення моніторингу фінансової безпеки, буде залежати якість прийнятих рішень у визначенні небезпечного або безпечного стану фінансової системи національних держав.

### Список використаних джерел:

1. Теоретико-методологічні засади забезпечення національної безпеки держави у її визначальних сферах: монографія / [В.Ю. Богданович, А.І. Семенченко, Ю.В. Єгоров, О.О. Бортник, В. А. Муха ]. – К.: Кий, 2007. – 370 с.
2. Тимошенко О.В. Закордонний досвід державного регулювання та підтримки малого та середнього підприємництва / О.В. Тимошенко // Інвестиції: практика та досвід. – 2014. – №13 – С. 142-147.
3. Ковтун О.І. Державне регулювання економіки: навч. посіб. / О.І. Ковтун. – Л.: Новий Світ – 2000, 2006. – 432 с.
4. Механізми розвитку підприємництва в умовах посткризового відновлення економіки України: доп. Нац. ін-ту страт. досліджень до засідання круглого столу, 17 листопада 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/public>.
5. Швиданенко О.А. Глобальна конкурентоспроможність: теоретичні та прикладні аспекти / О.А. Швиданенко. – К.: КНЕУ, 2007. – 312 с.
6. Globalization and Inequality // World Economic Outlook. – October 2007. Available to: <http://www.imf.org>.
7. John B. Taylor. The Financial Crisis and the Policy Responses: An Empirical Analysis of What Went Wrong // NBER Working Paper, 2009. – № 14631.

### References:

1. Bogdanovich, V.Yu., Semenchenko, A.I., Egorov, Yu.V., Bortnik, O.O. and Muha, V.A. *Theoretical and methodological principles of ensuring the national security of the state in its defining spheres*. Kyiv: Kyj, 2007. Print.
2. Tymoshenko, O.V. "Foreign experience of state regulation and support of small and medium entrepreneurship". *Investitsii: praktyka ta dosvid* 13 (2014): 142-147. Print.
3. Kovtun, O.I. *State regulation of Economy*. Lviv: Novyj svit – 2000, 2006. Print.
4. *Mechanisms of entrepreneurship development in the post-crisis economic recovery of Ukraine: a report by the National Assembly. Institute of Strategic Studies before the Round Table*. Available to: <http://www.niss.gov.ua/public>. Accessed: 11 Sep. 2018.
5. Shvydanenko, O.A. *Global Competitiveness: Theoretical and Applied Aspects*. Kyiv: KNEU, 2007. Print.
6. *Globalization and Inequality. World Economic Outlook*. October 2007. Available to: <http://www.imf.org>. Accessed: 11 Sep. 2018.
7. John B. Taylor. "The Financial Crisis and the Policy Responses: An Empirical Analysis of What Went Wrong". *NBER Working Paper* 14631 (2009). Print.

*Бондаренко О. Г., к.держ.упр., доц., НА НГ України, м. Харків*

*Bondarenko O., Ph.D in Public Administration, associate professor, doctoral student, National Academy of National Guard of Ukraine, Kharkiv*

## **МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СПІЛЬНИМИ ДІЯМИ СИЛ БЕЗПЕКИ ПРИ РЕАГУВАННІ НА КРИЗОВІ СИТУАЦІЇ**

## **MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION BY JOINT ACTIONS OF THE SECURITY FORCES IN REACTION ON CRISIS SITUATIONS**

*У статті обґрунтовані механізми державного управління спільних дій сил безпеки держави при реагуванні на кризові ситуації, уточнено визначення поняття «кризова ситуація», надана класифікація кризових ситуацій.*

**Ключові слова:** механізми державного управління, кризові ситуації, державна безпека, сили безпеки.

*The article substantiates the mechanisms of state control of joint actions of the state security forces in responding to crisis situations, clarifies the definition of the concept of “crisis situation”, provides a classification of crisis situations.*

**Keywords:** mechanisms of state administration, crisis situations, state security, security forces.

**Постановка проблеми.** Внутрішнє і зовнішнє становище України визначається складною сукупністю факторів, що несуть у собі як загрози і ризики поглиблення кризових явищ, так і можливості для виходу на магістральний шлях національного розвитку [1, с. 13]. На жаль у 2017 році продовжувалась тенденція до збільшення кризових та надзвичайних ситуацій (КтаНС). Так, порівняно з 2016 роком загальна кількість КтаНС у 2017 році збільшилася на 11,4 %, при цьому кількість КтаНС природного та соціального характеру збільшилася на 20,2 % та 125 % відповідно [2, с. 2]. Слід зазначити, що кількість класифікованих надзвичайних ситуацій у 2018 році у порівнянні з минулим роком зменшилась на 13 %. При цьому кількість НС техногенного характеру зменшилась на 27 %, природного характеру зменшилась на 8 %, а соціального характеру залишилась на рівні минулого року. Водночас, у порівнянні з аналогічним періодом 2017 року, кількість загиблих збільшилась на 13% [3]. Статистика кримінальних злочинів за 2013-2018 рр., яку формує Генеральна прокуратура України [4] тільки підтверджує загрозливий стан кризових ситуацій. Таким чином, залишаються актуальними питання удоско-

налення державного управління реагуванням на кризові ситуації.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Слід зазначити, що дослідження щодо розроблення механізмів державного управління спільними діями сил безпеки України при реагуванні на кризові ситуації практично не проводилося. Разом з тим, безперечним є вклад окремих вчених у досліджувану проблематику. Так, Дегтяр А.О. та Бєлай С.В. у науковій статті [5] досліджували державні механізми протидії кризовим явищам соціально-економічного характеру в Україні, зокрема розглядався методологічний аспект формування таких механізмів, сформульовано низку наукових і прикладних завдань, наведено методичку, сформовано схему логіки відповідного дослідження. Проблеми кризового менеджменту у державному управлінні, його функції та передумови розглядали Барковець А.І. та Шведун В.О. у науковій праці [6]. Питання управління у сфері цивільного захисту як галузі державного управління і складової національної безпеки щодо захисту особи, суспільства й держави від надзвичайних ситуацій та їх наслідків розглядався Засуцьком С.С. у статті [7]. Дефініції поняття «кризова ситуація», а також основні підходи до періодизації процесу управління кризами, підходи до класифікації кризових ситуацій аналізували у своєму дослідженні [8] Гризун А.І. та Лозова І.Л. Поняття «кризова ситуація, зумовлена воєнно-політичними чинниками», «воєнно-політична криза» в теорії державного управління у науковій статті [9] розкрив Гута С.С. Устименко О.В. у своїй науковій статті [10] обґрунтовує необхідність та механізми застосування ситуаційних центрів державних органів в якості резервної системи приведення у готовність сил оборони держави. Попри безумовне наукове значення та глибину приведених досліджень слід зазначити, що вказані автори не розглядають механізми державного управління саме спільних дій сил безпеки при реагуванні на кризові ситуації, роль ситуаційних центрів, органів державної влади і місцевого самоврядування в цих питаннях, потребує уточнення визначення самого поняття «кризова ситуація».

**Постановка завдання.** Мета статті полягає у обґрунтуванні механізмів державного управління спільними діями сил безпеки держави при реагуванні на кризові ситуації, а також ролі регіональних ситуаційних центрів, органів державної влади та місцевого самоврядування.

**Виклад основного матеріалу.** Кризові ситуації можуть виникнути у будь-який час у будь-якій сфері діяльності та у будь-якому регіоні, що, безперечно, приводить до заподіяння шкоди життєво важливим інтересам громадян та їх об'єднанням, об'єктам соціальної інфраструктури, підприємствам, органам державної влади тощо. Яскравим прикладом такої кризової ситуації є пожежа на 6-му арсеналі МО України, яка розпочалась о 3.30 09.10.2018 року. На момент початку пожежі на 6-му арсеналі зберігалось 69,5 тисяч тон боєприпасів, з них 43 тисячі тон – придатних до використання [11]. Було евакуйоване понад 12 тис. 500 осіб з м. Ічня та 30 прилеглих населених

пунктів, що знаходяться у 16-ти кілометровій зоні [12]. Всього до проведення рятувальних та інших невідкладних робіт в районі надзвичайної ситуації залучено близько 1 тис. осіб та 212 од. техніки, у тому числі від: ДСНС – 260 осіб, 75 од. техніки та 2 літаки Ан-32П; Нацполіції – 482 особи та 68 од. техніки; Нацгвардії – 114 осіб та 9 од. техніки; СБУ – 110 осіб та 23 од. техніки; комунальних служб – 46 осіб та 38 од. техніки [13].

Слід зазначити, що сьогодні у законодавстві немає такого визначення кризової ситуації, яка б повно та всебічно характеризувало дане поняття. Кодекс цивільного захисту України оперує поняттям «надзвичайна ситуація» та трактує таким чином «надзвичайна ситуація – це обстановка на окремій території чи суб'єкті господарювання на ній або водному об'єкті, яка характеризується порушенням нормальних умов життєдіяльності населення, спричинена катастрофою, аварією, пожежею, стихійним лихом, епідемією, епізоотією, епіфітотією, застосуванням засобів ураження або іншою небезпечною подією, що призвела (може призвести) до виникнення загрози життю або здоров'ю населення, великої кількості загиблих і постраждалих, завдання значних матеріальних збитків, а також до неможливості проживання населення на такій території чи об'єкті, провадження на ній господарської діяльності» [14]. Нажаль, вказане визначення не встановлює зв'язку із категорією «кризова ситуація», хоча останнє поняття дедалі все більше застосовується у нормативно-правових актах, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки України.

У Законі України від 25.12.2014 р. № 43-VIII «Про внесення змін до Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» щодо вдосконалення координації і контролю у сфері національної безпеки і оборони» зазначено, що «...кризовою ситуацією вважається крайнє загострення протиріч, гостра дестабілізація становища в будь-якій сфері діяльності, регіоні, країні» [15]. Ю. П. Бабков та М. М. Адамчук у [16] надають власне авторське визначення поняття «кризова ситуація». Цілком погоджуючись з вказаними авторами, ми вважаємо за доцільне уточнити визначення поняття «кризова ситуація». Кризова ситуація – це обстановка з високим рівнем напруженості, що склалася або може скластися внаслідок дій, здатних призвести до заподіяння шкоди життєво важливим інтересам людини і громадянина, яка характеризується крайнім загостренням протиріч, гострою дестабілізацією становища в будь-якій сфері діяльності, регіоні, країні, реагування на яку потребує залучення в обмежені строки додаткових сил та засобів органів державної влади, органів місцевого самоврядування, сил безпеки, сил оборони та інших утворених відповідно до Законів України військових, правоохоронних формувань і сил цивільного захисту, громадських організацій і об'єднань громадян, підприємств, установ і організацій без введення надзвичайних адміністративно-правових режимів. Авторами у [17, стор. 26] запроваджено градацію періодів функціонування сектору безпеки і оборони, саме:

- мирний час або повсякденна діяльність;
- кризові ситуації мирного часу, що загрожують національній безпеці України;
- особливий період (воєнний час).

Ми розглядаємо класифікацію кризових ситуацій за масштабом та характером. За масштабом кризові ситуації поділяються на: локальні, місцеві, регіональні та загальнодержавні. За характером: воєнно-політичні, кримінального характеру, соціально-економічні та соціально-політичні, техногенного характеру, природного характеру.

Законом України від 21.06.2018 № 2469-VIII «Про національну безпеку України» визначаються та розмежовуються повноваження державних органів у сферах національної безпеки і оборони, створюється основа для інтеграції політики та процедур органів державної влади, інших державних органів, функції яких стосуються національної безпеки і оборони, сил безпеки і сил оборони, визначається система командування, контролю та координації операцій сил безпеки і сил оборони [18]. Відповідно, основними силами, які залучаються до дій у період кризових ситуацій мирного часу є сили безпеки (СБ) на чолі із Міністерством внутрішніх справ України (Національна поліція України, Національна гвардія України, Державна служба з надзвичайних ситуацій, Державна міграційна служба, Державна прикордонна служба України), а у особливий період (воєнний час) – сили оборони (СО) на чолі із Генеральним штабом Збройних сил України.

Указом Президента України від 14 березня 2016 року № 92/2016 «Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України» зазначено, що одним із основних шляхів досягнення необхідних оперативних та інших спроможностей складових сектору безпеки і оборони є «створення єдиної системи ситуаційних центрів державних органів, що входять до сектору безпеки і оборони, а також інших органів державної та місцевої влади, забезпечення її ефективною координації з використанням можливостей Головного ситуаційного центру України, формування умов для забезпечення взаємодії цієї системи із Ситуаційним центром НАТО (SITCEN)» [19].

Таким чином, для управління спільними діями СБ при реагуванні на кризові ситуації мають створюватись Ситуаційні центри (СЦ) під керівництвом центрального або регіональних (обласних) органів державної влади та місцевого самоврядування.

Механізм державного управління спільними діями СБ при реагуванні на кризові ситуації представлений на рисунку 1.

На наш погляд, СЦ мають створюватись у обласних центрах та містах-мільйонниках, комплектуватись спеціалістами у галузях громадської безпеки, боротьби зі злочинністю; протидії загрозам техногенного, природного характеру; протидії загрозам воєнно-політичного характеру та іншими, спеціалістами в галузі безпеки і оборони. Очолюватись такі СЦ мають одним



із заступників голів обласних державних адміністрацій у обласних СЦ або одним із заступників міських голів у міських СЦ міст-мільйонників. Слід зазначити, що у мирний час у період виконання СБ та СО завдань повсякденної діяльності вказані СЦ мають постійно і безперервно проводити моніторинг оперативної обстановки. Результати такого моніторингу мають передаватися до Головного СЦ, де вони аналізуються та висновки надаються до Ради національної безпеки і оборони.

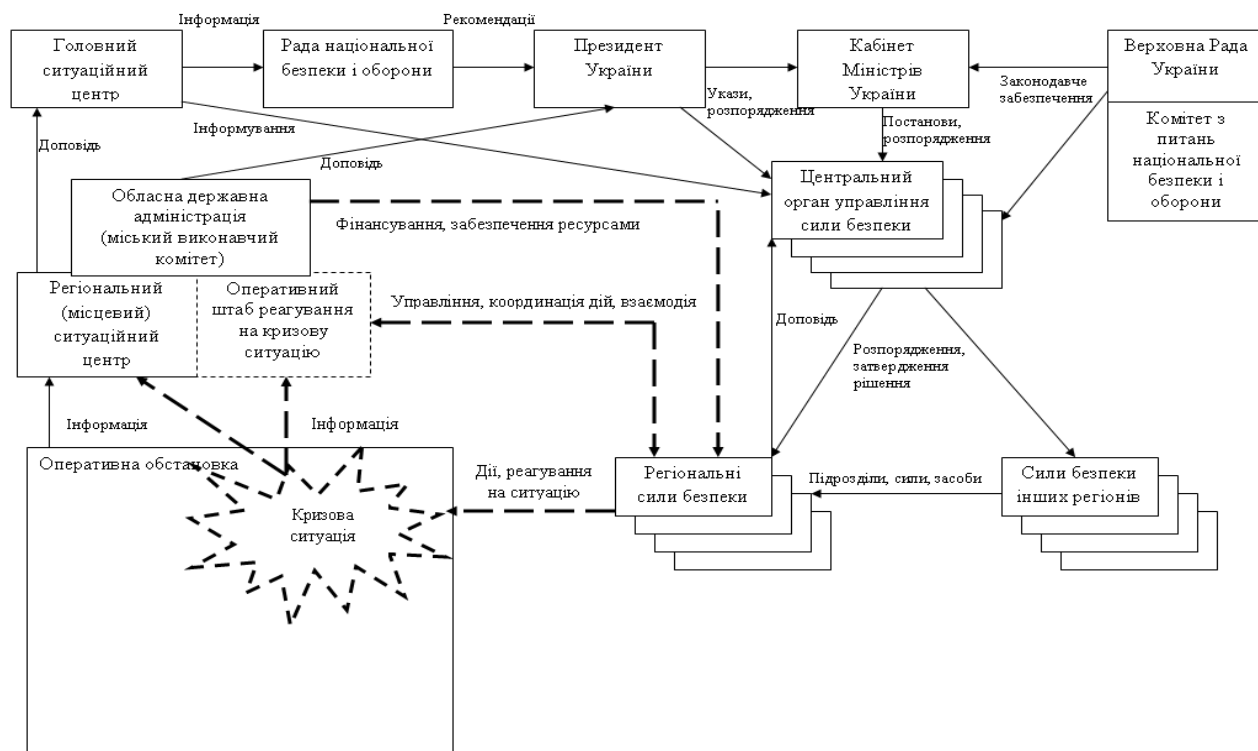


Рис. 1. Механізм державного управління спільними діями сил безпеки при реагуванні на кризові ситуації

При виникненні кризових ситуацій у ситуаційних центрах мають у найкоротший термін визначатись за відповідними методиками характер ситуації, масштабність ситуації (локального, міського, регіонального, загальнодержавного рівнів), головних відповідальних, безпосередніх учасників, органів, що мають допоміжну роль сприяння виконання, органів, відповідальних за забезпечення тощо. У подальшому на СЦ покладатиметься завдання створення оперативного штабу, залучення відповідних СБ та управління їх спільними діями при реагуванні на кризові ситуації. Фінансування дій СБ та забезпечення них матеріальними ресурсами при реагуванні на кризові ситуації регіонального (місцевого) рівня мають здійснюватись з бюджетів відповідних регіонів (міст). Звичайно, що при виникненні будь-якої кризової ситуації регіональні СЦ мають повідомляти Головний СЦ про характер, масштаби та хід ліквідації кризової ситуації. Така ж інформація повинна по-

ступати від регіональних органів державної влади до адміністрації Президента. У випадках, коли регіональних сил безпеки не вистачає для реагування на кризові ситуації регіонального рівня, після доповідей регіональних СЦ до Головного СЦ і надання відповідної інформації від Головного СЦ до центральних органів управління СБ, а також регіональних СБ до своїх центральних органів управління, приймаються відповідні рішення щодо залучення СБ інших регіонів, їх підрозділів, сил та засобів.

Якщо кризова ситуація приймає ознаки загальнодержавного рівня, то керівництво спільними діями СБ при реагуванні на таку ситуацію покладається на Головний СЦ, про що інформується Рада національної безпеки і оборони, адміністрація Президента, Кабінет Міністрів України та центральні органи управління силами безпеки. РНБО готують рекомендації Президенту, адміністрацією Президента готуються укази та розпорядження Кабінету Міністрів України і центральним органам управління СБ. КМУ також готують розпорядження до центральних органів управління СБ щодо реагування на кризові ситуації. Верховна рада України та її Комітет з питань національної безпеки і оборони має законодавчо забезпечити діяльність Головного СЦ, РНБО, Президента України, КМУ, сил безпеки і сил оборони, регіональних органів державної влади та органів місцевого самоврядування, регіональних СЦ, об'єднань громадян та громадських організацій щодо реагування на кризові ситуації мирного та воєнного часу.

**Висновки.** Таким чином, питання реагування на кризові ситуації залишаються актуальними і потребують розроблення відповідних механізмів державного управління спільними діями сил безпеки держави. Одними із ключових ознак кризових ситуацій мирного часу є те, що вони можуть призвести до заподіяння шкоди життєво важливим інтересам людини і громадянина; дестабілізувати становище в будь-якій сфері діяльності, регіоні, країні; потребують залучення в обмежені строки додаткових сил та засобів органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також сил безпеки різних відомств; як правило, не потребують введення надзвичайних адміністративно-правових режимів. Основними силами, які залучаються до дій у період кризових ситуацій мирного часу є сили безпеки на чолі із Міністерством внутрішніх справ України (Національна поліція України, Національна гвардія України, Державна служба з надзвичайних ситуацій, Державна міграційна служба, Державна прикордонна служба України). Для управління спільними діями сил безпеки при реагуванні на кризові ситуації мають створюватись Ситуаційні центри під керівництвом центрального або регіональних (обласних) органів державної влади та місцевого самоврядування. У мирний час у період виконання силами безпеки завдань повсякденної діяльності вказані регіональні ситуаційні центри мають постійно і безперервно проводити моніторинг обстановки, а при виникненні кризових ситуацій визначати за відповідними методиками характер ситуації, масштабність ситуації, головних відповідальних, безпосередніх учасників, органів, що мають допоміжну роль

сприяння виконання, органів, відповідальних за забезпечення тощо. У подальшому на ситуаційні центри покладатиметься завдання залучення відповідних сил безпеки та управління їх спільними діями при реагуванні на кризові ситуації, що загрожують державній безпеці України.

#### Список використаних джерел:

1. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році». К. : НІСД, 2017. 928 с.
2. Звіт про основні результати діяльності Державної служби України з надзвичайних ситуацій у 2017 році. URL: [http://www.dsns.gov.ua/files/2018/1/26/Zvit%202017\(%D0%9A%D0%9C%D0%A\).pdf](http://www.dsns.gov.ua/files/2018/1/26/Zvit%202017(%D0%9A%D0%9C%D0%A).pdf).
3. В держслужбі з надзвичайних ситуацій підбили підсумки роботи впродовж першого півріччя 2018 року. URL: [http://mvs.gov.ua/ua/news/14794\\_V\\_Derzhsluzhbi\\_z\\_nadzvichaynih\\_situaciy\\_pidbili\\_pidsutki\\_roboti\\_vprodovzh\\_pershogo\\_pivrichchya\\_2018\\_roku\\_FOTO.htm](http://mvs.gov.ua/ua/news/14794_V_Derzhsluzhbi_z_nadzvichaynih_situaciy_pidbili_pidsutki_roboti_vprodovzh_pershogo_pivrichchya_2018_roku_FOTO.htm)
4. Єдині звіти про кримінальні правопорушення за 2013-2018 рр. / Генеральна прокуратура. URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html>.
5. Дегтяр А.О., Белай С.В. Дослідження державних механізмів протидії кризовим явищам соціально-економічного характеру в Україні: методологічний аспект. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*: електронне фахове видання, 2015. № 1. URL: [http://el-zbirn-du.at.ua/2015\\_1/20.pdf](http://el-zbirn-du.at.ua/2015_1/20.pdf).
6. Барковець А.І., Шведун В.О. Антикризовий менеджмент у державному управлінні. *Державне управління у сфері цивільного захисту: наука, освіта, практика*: матеріали Всеукраїнської науково-практичної інтернет-конференції, 22–23 лютого 2017 р. Х.: НУ ЦЗУ, 2017. С. 197.
7. Засулько С.С. Місце та роль державного управління у системі цивільного захисту в Україні. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія: юридична*. № 3. Львів: ЛДУВС, 2011. С. 101-111.
8. Gizun A., Lozova I. Analysis of «crisis» definition and basic aspects of business continuing planning concept. *Ukrainian Scientific Journal of Information Security*, 2016, vol.22, issue1, p. 99-108.
9. Гута С.С. Поняття «кризова ситуація, зумовлена воєнно-політичними чинниками», «воєнно-політична криза» в теорії державного управління. *Інвестиції: практика та досвід*, 2017. № 7. С. 116-120.
10. Устименко О.В. Ситуаційні центри державних органів як резервна система приведення у вищі ступені бойової готовності частин і підрозділів сил оборони. *Науковий часопис Академії національної безпеки*, 2018. № 2 (18). С. 136-148.
11. Полторак рассказал, сколько боеприпасов хранилось на арсенале возле Ични. URL: <https://focus.ua/ukraine/409023-poltorak-rasskazal-skolko-boepripasov-xranilos-na-arsenale-voze-ichni.html>.
12. Оперативна інформація про пожежу та вибухи на території 6 арсеналу Міністерства оборони поблизу Ічни (оновлено). URL: [http://mvs.gov.ua/ua/news/15979\\_Operativna\\_informaciya\\_pro\\_pozhezhu\\_ta\\_vibuhi\\_na\\_teritorii\\_6\\_arsenalu\\_Ministerstva\\_oboroni\\_poblizu\\_Ichni\\_ONOVLENO.htm](http://mvs.gov.ua/ua/news/15979_Operativna_informaciya_pro_pozhezhu_ta_vibuhi_na_teritorii_6_arsenalu_Ministerstva_oboroni_poblizu_Ichni_ONOVLENO.htm).

13. Оперативна інформація щодо ліквідації наслідків пожежі на території 6 арсеналу Міністерства оборони поблизу смт Дружба (станом на 8 год. 30 хв. 11 жовтня). URL: <http://www.dsns.gov.ua/ua/Nadzvichayni-podiyi/84006.html>.

14. Кодекс цивільного захисту України від 01.10.2012 р. № 5403 – VI (зі змінами). URL: <http://rada.gov.ua>.

15. Про внесення змін до Закону України Про Раду національної безпеки і оборони України щодо вдосконалення координації і контролю у сфері національної безпеки і оборони: Закон України від 25.12.2014 р. № 43-VIII (зі змінами). URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/43-19/paran20?nreg=43-19&find=1&text>.

16. Бабков Ю. П., Адамчук М.М. Підходи до прийняття рішень при реагуванні на кризові ситуації, що загрожують національній безпеці України *Стан та перспективи реформування сектору безпеки і оборони України*: матеріали Міжнар. наук.-прак. конф., м. Київ (25–26 листопада 2016 р.). К.: ПАЛИВОДА А. В., 2016. С. 24–27.

17. Белай С.В., Бондаренко О.Г. Удосконалення механізмів реагування на кризові ситуації, що загрожують державній безпеці України. *Процес модернізації системи державного управління: конституційний, адміністративний та фінансовий аспекти*: колективна монографія / за заг. редакцією д.ю.н. проф. А.С. Нестеренка. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2017. С. 19-33.

18. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>.

19. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року "Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України": Указ Президента України від 14 березня 2016 року № 92/2016. / Президент України. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/922016-19832>.

#### References:

1. *Analitychna dopovid` do Shhorichnogo Poslannya Prezydenta Ukrayiny do Verhovnoyi Rady Ukrayiny «Pro vnutrishnye ta zovnishnye stanovyshhe Ukrayiny` v 2017 roci»*. К. : NISD, 2017. Print.

2. *Zvit pro osnovni rezul'taty` diyal'nosti Derzhavnoyi sluzhby` Ukrayiny` z nadzvy`chajny`x sy`tuacij u 2017 roci*. Web. 30 Oct. 2018. <[http://www.dsns.gov.ua/files/2018/1/26/Zvit%202017\(%D0%9A%D0%9C%D0%A\).pdf](http://www.dsns.gov.ua/files/2018/1/26/Zvit%202017(%D0%9A%D0%9C%D0%A).pdf)>.

3. *V derzhsluzhbi z nadzvy`chajny`x sy`tuacij pidby`ly` pidsumky` roboty` vprodovzh pershogo pivrichchya 2018 roku*. Web. 30 Oct. 2018. <[http://mvs.gov.ua/ua/news/14794\\_V\\_Derzhsluzhbi\\_z\\_nadzvichaynih\\_situacij\\_pidbili\\_pidsumki\\_roboti\\_vprodovzh\\_pershogo\\_pivrichchya\\_2018\\_roku\\_FOTO.htm](http://mvs.gov.ua/ua/news/14794_V_Derzhsluzhbi_z_nadzvichaynih_situacij_pidbili_pidsumki_roboti_vprodovzh_pershogo_pivrichchya_2018_roku_FOTO.htm)>.

4. *Yedy`ni zvity` pro kry`minal`ni pravoporushennya za 2013-2018 rr. / General`na prokuratura*. Web. 30 Oct. 2018. <<https://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html>>.

5. Dyegtyar, A.O. and Byelaj, S.V. "Doslidzhennya derzhavny`x mexanizmi proty`diyi kry`zovy`m yavy`shham social`no-ekonomichnogo karakteru v Ukrayiny`: metodologichny`j aspekt". *Teoriya ta prakty`ka derzhavnogo upravlinnya i miscevogo samovryaduvannya: elektronne faxove vy`dannya* 1 (2015). Available at: [http://el-zbirndu.at.ua/2015\\_1/20.pdf](http://el-zbirndu.at.ua/2015_1/20.pdf).

6. Barkovecz, A.I. and Shvedun, V.O. "Anty`kry`zovy`j menedzhment u derzhavnomu upravlinni". *Derzhavne upravlinnya u sferi cy`vil`nogo zaxy`stu: nauka, osvita, prakty`ka: materialy` Vseukrayins`koyi naukovo-prakty`chnoyi*

*internet-konferenciyi, 22–23 lyutogo 2017 r. Kh.: NU CzZU, 2017. 197. Print.*

7. Zasn`ko, S.S. "Misce ta rol` derzhavnogo upravlinnya u sy`stemi cy`vil`nogo zaxy`stu v Ukrayini". *Naukovy`j visny`k L`vivs`kogo derzhavnogo universy`tetu vnutrish-nix sprav. Seriya: yury`dy`chna* 3 (2011): 101-111. Print.

8. Gizun, A. and Lozova, I. "Analysis of «crisis» definition and basic aspects of business continuing planning concept". *Ukrainian Scientific Journal of Information Security* 22 (1) (2016): 99-108. Print.

9. Guta, S.S. "Ponyattya «kry`zova sy`tuaciya, zumovlena voyenno-polity`chny`my` chy`nny`kamy`», «voyenno-polity`chna kry`za» v teorii derzhavnogo upravlinnya". *Investy`ciyi: prakty`ka ta dosvid* 7 (2017): 116-120. Print.

10. Usty`menko, O.V. "Sy`tuacijni centry` derzhavny`x organiv yak rezervna sy`stema pry`vedennya u vy`shhi stupeni bojovoyi gotovnosti chasty`n i pidrozdiliv sy`l oborony`". *Naukovy`j chasopy`s Akademiyi nacional`noyi bezpeky`* 2 (18) (2018): 136-148. Print.

11. *Poltorak rasskazal, skol`ko boepry`pasov xrany`los` na arsenale vozle Y`chny`*. Web. 30 Oct. 2018. <<https://focus.ua/ukraine/409023-poltorak-rasskazal-skolko-boepripasov-xranilos-na-arsenale-vozle-ichni.html>>.

12. *Operaty`vna informaciya pro pozhezhu ta vy`buxy` na tery`toriyi 6 arsenalu Ministerstva oborony` pobly`zu Ichni (onovleno)*. Web. 30 Oct. 2018. <[http://mvs.gov.ua/ua/news/15979\\_Operativna\\_informaciya\\_pro\\_pozhezhu\\_ta\\_vibuhi\\_na\\_teritorii\\_6\\_arsenalu\\_Ministerstva\\_oboroni\\_poblizu\\_Ichni\\_ONOVLENO.htm](http://mvs.gov.ua/ua/news/15979_Operativna_informaciya_pro_pozhezhu_ta_vibuhi_na_teritorii_6_arsenalu_Ministerstva_oboroni_poblizu_Ichni_ONOVLENO.htm)>.

13. *Operaty`vna informaciya shhodo likvidaciyi naslidkiv pozhezhi na tery`toriyi 6 arsenalu Ministerstva oborony` pobly`zu smt Druzhba*. Web. 30 Oct. 2018. <<http://www.dsns.gov.ua/ua/Nadzvichayni-podiyi/84006.html>>.

14. *Ukraine. The Verhovna Rada of Ukraine. Kodeks cy`vil`nogo zaxy`stu Ukrayiny`*. Web. 30 Oct. 2018. <<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>>.

15. *Ukraine. The Verhovna Rada of Ukraine. Pro vnesennya zmin do Zakonu Ukrayiny` Pro Radu nacional`noyi bezpeky` i oborony` Ukrayiny` shhodo vdoskonalennya koordy`nacyi i kontrolyu u sferi nacional`noyi bezpeky` i oborony` : Zakon Ukrayiny`*. Web. 30 Oct. 2018. <<http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/43-19/paran20?nreg=43-19&find=1&text>>.

16. Babkov, Yu. P. and Adamchuk, M.M. "Pidxody` do pry`jnyattya rishen` pry` reaguvanni na kry`zovi sy`tuaciyi, shho zagrozhuyut` nacional`nij bezpeci Ukrayiny`". *Stan ta perspekty`vy` reformuvannya sektoru bezpeky` i oborony` Ukrayiny` : materialy` Mizhnar. nauk.-prak. konf., m. Ky`yiv (25–26 ly`stopada 2016 r.)*. K.: PALY`VODA A. V., 2016. 24–27. Print.

17. Byelaj, S.V. and Bondarenko, O.G. "Udoskonalennya mexanizmiv reaguvannya na kry`zovi sy`tuaciyi, shho zagrozhuyut` derzhavnij bezpeci Ukrayiny`". *Proces modernizaciyi sy`stemy` derzhavnogo upravlinnya: konsty`tucijny`j, administraty`vny`j ta finansovy`j aspekty` : kolekty`vna monografiya / za zag. redakciyeyu d.yur.n. prof. A.S. Nesterenka*. Odesa: Vy`davny`chy`j dim «Gel`vety`ka», 2017. Print.

18. *Ukraine. The Verhovna Rada of Ukraine. Pro nacional`nu bezpeku Ukrayiny` : Zakon Ukrayiny`*. Web. 30 Oct. 2018. <<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>>.

19. *Ukraine. The Prizident of Ukraine. Pro rishennya Rady` nacional`noyi bezpeky` i oborony` Ukrayiny` vid 4 bereznya 2016 roku "Pro Konceptciyu rozvy`tku sektoru bezpeky` i oborony` Ukrayiny`"*. Web. 30 Oct. 2018. <<http://www.president.gov.ua/documents/922016-19832>>.

*Борисенко О. П., д.держ.упр., проф., УМСТАФ, м. Дніпро  
Гетманчук О. М., магістр, ДНУ ім. О. Гончара, м. Дніпро*

*Borysenko O., Doctor in Public Administration, Full Professor, Professor of  
the Department Chair of Public Administration and Customs Administration, Uni-  
versity of Customs and Finance, Dnipro*

*Getmanchuk O. M., master's degree, Oles Honchar Dnipropetrovsk national  
university, Dnipro*

## **НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ**

### **DIRECTIONS FOR IMPROVEMENT OF PUBLIC CONTROL BY THE ACTIVITY OF THE STATE FISCAL SERVICE OF UKRAINE**

*У статті розглянуто діючу систему державного фінансового контролю, до якої необхідно залучити систему громадського контролю у сфері державної служби з чітко відпрацьованим механізмом ефективної взаємодії, координації діяльності, що є необхідною передумовою побудови українського суспільства на засадах демократії, визначення верховенства права та прав людини і громадянина. Акцентовано на наявності нерационального розподілу та дублювання функцій, повноважень, компетенції та відсутності результативної взаємодії між органами державного фінансового контролю та громадянським суспільством. У статті пропонуються механізми громадського контролю за діяльністю ДФС України, які мають здійснюватися на засадах інформаційної відкритості. Провідна роль у цьому процесі має належати громадському контролю як ключовому елементу розвитку демократії, забезпечення прозорості й відкритості діяльності органів публічної влади, адже дієве застосування форм громадського контролю здатне виявити проблеми в діяльності ДФС та виробити шляхи їх подолання.*

**Ключові слова:** механізми державного управління, громадський контроль, критерії здійснення громадського контролю, державна фіскальна служба.

*The article deals with the current system of state financial control, to which it is necessary to involve the system of public control in the field of civil service with a well-worked mechanism of effective interaction, coordination of activities, which is a prerequisite for the construction of Ukrainian society on the basis of democracy, the definition of the rule of law and human rights and citizen. The emphasis is placed on the inappropriate allocation and duplication of functions, powers, competencies and the lack of effective interaction between public financial control bodies and civil society. The article proposes mechanisms of public control over the activities of the State Fiscal Service of Ukraine, which should be carried out on the principles of informational openness. The leading role in this process should be the public control as a key element of the develop-*

*ment of democracy, transparency and openness of public authorities, because effective application of forms of public control can reveal problems in the activity of the State Fiscal Service and work out ways to overcome them.*

**Keywords:** *mechanisms of public administration, public control, criteria for the implementation of public control, state fiscal service.*

**Постановка проблеми.** Під час впровадження значних змін в державний устрій, постійних змін влади та реформування діяльності Державної фіскальної служби України вкрай необхідна ефективна система громадського контролю у сфері державної служби з чітко відпрацьованим механізмом ефективної взаємодії, координації діяльності, що є необхідною передумовою побудови українського суспільства на засадах демократії, визначення верховенства права та прав людини і громадянина. У сфері контролю за діяльністю Державної фіскальної служби спостерігається поширення нераціонального розподілу та дублювання функцій, повноважень, компетенції та відсутність результативної взаємодії між ними, що не дозволяє активному громадянському суспільству реалізувати свою контрольну функцію як основного платника податків. Все це обумовлює актуальність вивчення пріоритетних напрямів та проблем здійснення контролю за діяльністю органів ДФС України та можливості здійснення громадського контролю за ефективністю діяльності податкових органів та впливу на досягнення мети і цілей діяльності ДФС України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемам та напрямкам громадського контролю присвятили свої праці відомі вітчизняні та зарубіжні науковці: С. Братель, С. Денисюк, О. Єлізаров, А. Крупник, М. Климко, В. Колпаков, А. Мельник, А. Мукшименко, Т. Наливайко, О. Орловський, Т. Семигіна та інші відомі науковці. Дедалі більшу увагу цьому питанню приділяють і такі українські недержавні аналітичні центри, як Міжнародний центр перспективних досліджень (В. Нанівська, В. Нікітін), Інститут громадянського суспільства (А. Ткачук), Український незалежний центр політичних досліджень (М. Лациба), Центр політико-правових реформ (І. Коліушко, В. Тимошук), Інститут місцевої демократії (В. Рубцов), Лабораторії законодавчих ініціатив (І. Когут) та інші. Разом із тим аналіз сучасної наукової літератури засвідчив, що в науковому плані проблема здійснення громадського контролю за діяльністю ДФС України, його основних складових та удосконалення системи, що його формує на сьогодні залишається малодослідженою, розглядається фрагментарно, епізодично без системного, комплексного підходу. З огляду на це дана проблематика визначається доцільною в умовах складного і довготривалого процесу реформування ДФС України, що має привести не лише до зміни її діяльності, а й до зміни ставлення суспільства до вказаної служби.

**Постановка завдання.** Метою статті є дослідження процесу громадсь-

когоконтролю в системі Держаної фіскальної служби України, що передбачає розв'язання таких завдань: розподіл контрольних повноважень між державним і громадським контролем; розробка критеріїв здійснення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади.

**Виклад основного матеріалу.** Громадський контроль один з видів соціального контролю, який здійснюється об'єднаннями громадян та самими громадянами. Він є важливою формою реалізації демократії і способом залучення населення до управління суспільством та державою. Згідно зі статтею 38 Конституції України громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Така конституційна норма передбачає як у теоретичному, так і в практичному контексті громадський контроль за органами державного управління і місцевого самоврядування.

Одним з принципів демократичної правової держави, який забезпечує зв'язок державного управління із суспільством та громадянами, є публічність. Публічність включає доступність державного управління для громадян через право вибору відповідних органів виконавчої влади та участь в їх діяльності; прозорість їх функціонування; громадський контроль за діяльністю органів публічного управління та їх посадових осіб, за дотриманням конституційно закріплених інтересів суспільства, прав і свобод громадян [4]. У демократичних суспільствах народ як сукупність громадян та їхніх асоціацій здійснює публічну владу безпосередньо і через систему інститутів. Інституції, яким народ делегує владні повноваження – органи державної влади та органи місцевого самоврядування – діють від його імені. Отже, саме народ і має контролювати як свою (самоконтроль, внутрішній контроль), так і їхню (метаконтроль, зовнішній контроль), діяльність, тобто посередництвом контролю здійснювати окремий вид публічної влади – контрольну владу [8].

Громадський контроль завжди розглядається як інструмент оцінки громадськістю ступеня виконання державними органами своїх завдань. Тобто, характерні відмінності громадського контролю від будь-якого іншого виду контролю полягають у тому, що:

- 1) громадський контроль здійснюється виключно громадськістю (організованою та неорганізованою);
- 2) у процесі здійснення громадського контролю контролюється виконання саме соціальних завдань, безпосередньо пов'язаних із захистом і реалізацією прав і свобод громадян, задоволенням та узгодженням соціальних потреб та інтересів населення [4].

Під організованою громадськістю розуміють органи самоорганізації населення, ЗМІ, громадські, профспілкові, творчі організації та інші громадські об'єднання. До цієї ж групи відносяться й ті політичні партії, які на даний момент не пройшли до Верховної ради, а також партійні осередки обласного, районного, міського, районного у місті рівнів, які не представлені в



органах місцевого самоврядування цього рівня. До неорганізованої громадськості відносяться громадяни та їх сім'ї, які не поєднані між собою у будь-які організаційні форми і представляють власні інтереси або ситуативно – спільні інтереси жителів, користувачів або споживачів певної соціальної групи.

До об'єктів громадського контролю належать органи публічної влади, державні та комунальні підприємства, установи та організації, а також недержавні суб'єкти будь-яких організаційно-правових форм, що вирішують соціальні завдання. Предметом виступає діяльність вказаних об'єктів з реалізації прав і свобод громадян, задоволення їх потреб та інтересів. А процедура здійснення громадського контролю містить комплекс форм і методів його реалізації відповідно до завдань та характеру згаданих вище компонентів.

Отже природа громадського контролю базується на взаємовідносинах влади і громади. Забезпечення сталого розвитку суспільства забезпечується за рахунок підтримання рівноваги в цій системі за допомогою стримувань та противаг. До характерних особливостей громадського контролю відноситься те, що він здійснюється безпосередніми споживачами соціальних послуг та їх об'єднаннями, які організаційно не підпорядковані органам влади.

На даний час в Україні немає окремого закону, який би регламентував здійснення громадського контролю. Натомість нормативну базу громадського контролю складають окремі норми Конституції та інших законів. Згідно з статтями 5 і 38 Конституції України, народ є носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні, яку здійснює безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а в свою чергу громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами.

Крім того, чинне законодавство України містить і норми щодо впровадження громадського контролю на рівні трудових колективів та професійних спілок. Зокрема, в Законі «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» (ст. 28) встановлено, що професійні спілки та їх об'єднання мають право одержувати інформацію від роботодавців або їх об'єднань, органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань, що стосуються трудових і соціально-економічних прав та законних інтересів своїх членів, а також інформацію про результати господарської діяльності підприємств, установ та організацій.

Проте навіть такий розгалужений комплекс нормативно-правових актів, що регламентують здійснення громадського контролю не замінить собою визначення механізмів його реального функціонування. Формування лише самої моделі громадського контролю, без деталізації процедурного забезпечення у більшості випадків є перешкодою для його практичної реалізації. Як наслідок, у державі наявне загальне уявлення про систему громадського контролю і як результат – низька ефективність громадського контролю, недостатня ініціативність громадськості у цій сфері та невизначеність органів публічної влади у правовідносинах, що виникають при здійсненні та-

кого контролю. Наявна ситуація лише більше загострює існуючу проблему, а будь-яка громадська ініціатива щодо контролю публічної влади фактично перебуває на хиткій межі законності та правомірності.

Відсутність у чинному законодавстві України єдності змісту та поняття громадського контролю, закріплення належного організаційно-процедурного регулювання його реалізації, зокрема чітких правил здійснення такого контролю, створює штучні бар'єри для контрольної функції громадянського суспільства. Найважливішу роль у забезпеченні громадського контролю покликані грати ЗМІ. Проте, на даний час вони цю роль виконують недостатньо ефективно тому, що багато ЗМІ орієнтовані на обслуговування поточних інтересів влади.

Отже, можна підсумувати що, для свого успішного функціонування і розвитку влада гостро потребує постійного узгодження своїх дій із суспільними потребами та інтересами, які виражаються населенням як безпосередньо, так і через інститути громадянського суспільства. І громадський контроль є одним з основних засобів такого узгодження. На шляху розвитку України як демократичної, соціальної, правової держави громадський контроль є не тільки невід'ємною складовою державного управління, але й найважливішим чинником розвитку громадянського суспільства. Він необхідний під час здійснення держаними органами покладених на них завдань та встановлених приписів, для неухильності їх виконання та підвищення ефективності діяльності, забезпечення додаткових заходів захисту від посилення впливу політичних й економічних груп.

До характерних рис українського суспільства необхідно віднести відсутність інформаційної відкритості, прозорості, підзвітності влади суспільству. Також відстежується низький ступінь інформованості населення про їх можливості реалізації і захисту своїх прав та законних інтересів. В загальному обсязі органи виконавчої влади мало враховують інтереси громадськості, що знижує якість прийнятих рішень, створює бар'єри в реалізації державної політики в цілому та призводить до виникнення напруги між владою та громадськістю. Зазначене негативно впливає на відносини між владою і громадськістю, у результаті чого зростає недовіра до виконавчої влади та формується її негативний імідж. Таку ситуацію можливо змінити за рахунок запровадження чітких та дієвих механізмів громадського контролю та підвищення зацікавленості громадськості у результатах діяльності влади.

З метою визначення місця громадського контролю в системі ДФС України необхідно визначитись з його суб'єктами. Так суб'єктами громадського контролю за діяльністю ДФС виступають громадяни та об'єднання громадян (політичні партії, професійні спілки, молодіжні та інші громадські організації).

Важливість у реалізації громадського контролю також довели такі форми співробітництва органів публічної влади й громадськості як громадські ради, які існують у вигляді публічного органу представництва громадсь-

кості, експертно-консультативного органу або сполучають представницькі та експертні функції.

Щодо Громадської ради при ДФС України, то вона є постійно діючим колегіальним виборним консультативно-дорадчим органом, утвореним для забезпечення гарантованого Конституцією України права на участь громадян в управлінні державними справами у сфері державної податкової й митної політики, державної політики з адміністрування єдиного внеску на загально-обов'язкове державне соціальне страхування, державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску, здійснення громадського контролю за діяльністю ДФС України, налагодження ефективної взаємодії з громадськістю, врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики у сферах, віднесених до компетенції ДФС України. На сьогодні до персонального складу громадської ради при ДФС України віднесено 100 суб'єктів громадянського суспільства, які представляють платників податків усіх галузей і сфер діяльності [1].

Як відзначив голова громадської ради при ДФС України Олексієнко Д.В.: «Громадська рада – це цивілізований майданчик для спілкування між ДФС України та громадськістю. Адже тільки в діалозі можна знайти конструктивні рішення та оптимальні шляхи для розв'язання актуальних завдань у податковій і митній сферах, що сприятиме ефективній розбудові цього відомства».

Для здійснення впливу на формування державної податкової політики, державної політики у сфері державної митної справи громадська рада при ДФС України має можливість застосовувати наступні дієві інструменти: громадський контроль, громадську експертизу та громадську антикорупційну експертизу нормативно-правових актів.

Громадський контроль здійснюється громадською радою при ДФС України у наступних формах:

– громадського моніторингу (дослідження певного явища чи процесу, що проводиться систематично (через певний проміжок часу) за тією ж темою із застосуванням тих самих інструментів);

– громадської оцінки (ретельного й незалежного виміру закінченої діяльності або діяльності, що ще триває, з метою визначення ступеня досягнення поставлених цілей).

Отже, громадський контроль, що може здійснюватися громадською радою при ДФС України, не тільки визначатиме проблеми у податковій та митній сферах, а й надаватиме пропозиції та пропонуватиме шляхи їх вирішення, а результати цього контролю матимуть рекомендаційний характер та їх неврахування має аргументуватися ДФС України.

Найважливішою умовою підвищення ефективності здійснення громадського контролю є відкритість діяльності органів державної влади, в тому числі шляхом надання доступу (з урахуванням обмежень, визначених діючи-

ми законами, щодо державної таємниці, конфіденційної інформації тощо) до інформації про їх діяльність, зокрема через мережу Internet та ЗМІ. Завдяки повній та достовірній інформації про діяльність Державної фіскальної служби, наданої для громадськості: формується позитивний імідж органу влади; з'являється можливість залучення громадськості до професійної діяльності (оптимізація діяльності, уніфікація звітності – наприклад, обговорення об'єднання звітності з єдиного соціального внеску та податку на доходи фізичних осіб для зменшення навантаження на бізнес); налагоджується взаємоповага; виявляються, аналізуються та озвучуються недоліки діяльності як всього органу так і його окремих представників.

Для оптимізації функціонування механізму громадського контролю, окрім визначення принципів та методів його здійснення, необхідно також визначити основні критерії його здійснення. Критерії здійснення контролю мають підвищити ефективність діяльності суб'єктів громадського контролю, надати змогу проаналізувати результати контролюючих заходів, а також виявити проблеми, які потребують негайного розв'язання.

Розробка критеріїв здійснення громадського контролю має базуватись на принципах законності, об'єктивності, дієвості, незалежності, комплексності, систематичності, оперативності.

Саме розроблені критерії оцінки якості визначають, яким чином повинна виконуватися кожна функція і кожна дія, щоб відповідати вимогам та задовольняти інтереси учасників громадського контролю. У випадку коли критерії оцінки якості роботи суб'єктів громадського контролю розроблені, і контролююча особа розуміє який результат очікується від її роботи, це в подальшому забезпечує її ефективність.

Залежно від принципів, на яких базуються громадський контроль, та характеристик їх прийнятності, критерії проведення громадського контролю в органах ДФС України повинні бути чітко регламентованими та законними (затверджені в нормативних документах, з чітко визначеними межами, що не порушують державної таємниці, не розголошують службову та конфіденційну інформацію та не порушують права третіх осіб). Також до них може бути віднесено такі критерії:

- своєчасність здійснення, що полягає у вчасному реагуванні на рішення, які приймаються службою та її територіальними органами. Враховуючі визначену публічність діяльності органів ДФС, її висвітлення на офіційному веб- сайті та субсайтах її територіальних органів та в ЗМІ, реакція громадськості має бути миттєвою для забезпечення своєчасного здійснення контролюючих заходів;

- доступність, що передбачає безперешкодне здійснення контролюючих заходів з боку суб'єктів громадського контролю та фактичну можливість звернення їх до ДФС України щодо доцільності проведення контрольних заходів з боку ДФС, а також отримання на них вмотивованих відповідей;

- відкритість, що базується на відкритості та публічності контрольних заходів, а також їх результатів;
- результативність, що полягає у виявленні недоліків, відхилень, порушень тощо;
- професійність, що передбачає залежність якості проведеного контролю від професійності суб'єктів громадського контролю, їх підготовленості та обізнаності щодо предмету контролю.

Право здійснення громадського контролю за діяльністю ДФС України має належати тим громадським організаціям, діяльність яких безпосередньо пов'язана зі здійсненням громадського контролю за діяльністю органів публічної влади.

Водночас розглядаючи зазначені критерії якості слід звернути увагу на систему управління якістю, яка має включати відповідні механізми, процедури й інструменти, що забезпечують:

- встановлення вимог до якості через визначення необхідних правил і процедур проведення контрольних заходів, а також відповідних ресурсів для досягнення їх якості;
- забезпечення якості як процесу виконання встановлених вимог щодо планування, здійснення і оформлення результатів контрольних заходів, що визначають якість їх проведення;
- контроль якості, який здійснюється шляхом перевірки відповідності планування, здійснення і оформлення результатів контрольних заходів встановленим вимогам до якості;
- підвищення якості процесу усунення недоліків проведення контрольних заходів і вдосконалення контрольно-аналітичної та експертної діяльності.

**Висновки.** Розроблення дієвих механізмів громадського контролю за діяльністю ДФС України має здійснюватися на засадах інформаційної відкритості. Громадський контроль необхідно підкріпити дієвою законодавчою базою, основою якої має стати Закон про громадський контроль та підзаконні акти, в яких буде чітко врегульовано критерії оцінки якості здійснення контролю. Також необхідно зазначити, що реформування та оптимізація діяльності ДФС України буде ефективною у разі прозорості та підзвітності її діяльності суспільству. Провідна роль у цьому процесі має належати саме громадському контролю як ключовому елементу розвитку демократії, забезпечення прозорості й відкритості діяльності органів публічної влади, адже дієве застосування форм громадського контролю здатне виявити проблеми в діяльності ДФС та виробити шляхи їх подолання.

#### **Список використаних джерел:**

1. Громадська рада при ДФС України обрала свого Голову та визначила-ся з подальшими напрямками роботи у комітетах [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sfs.gov.ua/media-tsentr/novini/170737.html/>.

2. Денисюк С.Ф. Сутність громадського контролю: співвідношення понять у теорії та законодавстві / С.Ф. Денисюк // Актуальні проблеми державного управління. – 2008. – № 2. – С. 357–363.

3. Крупник А. С. Громадський контроль : сутність та механізми здійснення / А. С. Крупник // Теоретичні та прикладні питання державотворення. On-line збірник наук. праць ОРІДУ НАДУ при Президентіві України, 2007. – Вип. 1. – Режим доступу: [http://novyi-stryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK\\_A\\_pro\\_grom\\_kontrol.pdf](http://novyi-stryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK_A_pro_grom_kontrol.pdf).

4. Малиновський В. Я. Державне управління: навч. посіб. – Луцьк: Ред. – вид. від. «Вежа» Вол. Держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2000. – 558 с.

5. Маштакова Е. А. Теоретико-правовые вопросы государственного контроля в Российской Федерации [Электронный ресурс] / Т. В. Маштакова. – Режим доступа: <http://www.law.edu.ru/book/book.asp?bookID=89875>.

6. Панченко Т.В. Громадський контроль і його вплив на формування ефективності роботи місцевого врядування / Т.В. Панченко // Зарубіжний досвід організації та роботи місцевої влади : монографія / О.В. Власенко, П.В. Ворона, М.О. Пухтинський та ін. – Полтава, 2009. – 288 с. – С. 261–276.

7. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, Кабінет Міністрів України; Постанова, Порядок, Положення від 03.11.2010 № 996 // Офіційний вісник України, від 12.11.2010, 2010 р., № 84, стор. 36

8. Сушинський О.І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти : монографія. – Львів: ЛРІДУ УАДУ, 2002. – 468 с.

#### References:

1. *The Public Council at the DFS of Ukraine elected its chairman and determined the further directions of work in the committees.* Web. 03 Oct. 2018. <<http://sfs.gov.ua/media-tsentr/novini/170737.html/>>.

2. Denisyuk, S.F. "The essence of public control: the ratio of concepts in theory and law." *Actual problems of public administration* 2 (2008): 357–363. Print.

3. Krupnik, A.S. "Public Control: Essence and Mechanisms of Implementation." *Theoretical and Applied Issues of State Creation* 1 (2007). Web. 03 Oct. 2018. <[http://novyi-stryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK\\_A\\_pro\\_grom\\_kontrol.pdf](http://novyi-stryi.at.ua/gromkontrol/KRUPNYK_A_pro_grom_kontrol.pdf)>.

4. Malinovsky, V.Ya. *State Administration*. Lutsk: Vega, 2000. Print.

5. Mashtakova, E.A. *Theoretical and legal issues of state control in the Russian Federation.* Web. 03 Oct. 2018. <<http://www.law.edu.ru/book/book.asp?bookID=89875>>.

6. Panchenko T.V. *Public control and its influence on the formation of the effectiveness of local government.* Poltava, 2009. Print.

7. "On ensuring public participation in the formation and implementation of state policy." *Official Bulletin of Ukraine* 84 (2010): 36. Print.

8. Sushinsky, O.I. *Control in the sphere of public authority: theoretical and methodological and organizational-legal aspects.* Lviv: LRITU UADU, 2002. Print.

*Братко Б. Е., аспірант ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків*

*Bratko B., postgraduate student of educational-scientific-production center at National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv*

## **ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ НЕРУХОМОСТІ**

### **FOREIGN EXPERIENCE OF THE PUBLIC REGULATION OF THE REAL ESTATE MARKET**

*У статті розглянуто та запропоновано оцінку факторів впливу на механізми державного регулювання ціни на ринку житлової нерухомості. На основі порівняльного аналізу регулювання цін на житлову нерухомість в Україні й за кордоном запропоновані організаційно - економічні заходи з вдосконалення державного регулювання цін, в основу яких покладена модель взаємодії органів державної влади й приватного сектору в рамках державно-приватного партнерства. Основним інструментом такого регулювання повинен стати ціновий механізм, що включає методи прямого й непрямого регулювання. Результатом подібного регулювання стане задоволення інтересів різних учасників ринку житлової нерухомості.*

**Ключові слова:** державно-управлінські відносини, ринок нерухомості, механізми державного регулювання.

*The assessment of the influence factors on the mechanisms of public regulation of prices in the residential real estate market are considered and proposed in the article. On the basis of the comparative analysis of the residential property prices regulation in Ukraine and abroad, the organizational and economic measures for improving the public regulation of prices are proposed which are based on a model of interaction between public authorities and the private sector within the framework of public - private partnership. The price mechanism should become the main instrument of such regulation which includes methods of direct and indirect regulation. The result of such regulation will be the satisfaction of the interests of different players in the residential real estate market.*

**Keywords:** public-administration relations, real estate market, mechanisms of state regulation.

**Постановка проблеми.** В Україні, як і в багатьох країнах, розвиток ринку нерухомості відбувається при участі держави. Фактично формування ринку нерухомості почалося на початку 90-х років, у період, який характеризувався загальним спадом проведення, зниженням ефективності економіки, недосконалістю фінансово-кредитної системи, падінням реальних доходів і

посиленням соціальної диференціації населення, розширенням тіньового обороту в житловій сфері. У цих умовах роль і значення держави зростає.

У цей час ціноутворення на ринку житлової нерухомості формується під впливом ринкових механізмів, що не завжди гарантує високу ефективність економічної діяльності.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Вивченням закономірностей і концепцій державного регулювання, удосконалювання механізмів використання державної власності займалися такі провідні вчені як [1, 2, 3, 4, 7].

Дослідження закордонних учених, що спеціалізуються на проблемах державного регулювання економікою, вплинули на методологію управління й оцінки нерухомості. Серед них відомі вчені [5, 8, 9, 10, 11].

**Постановка завдання.** Отже, метою статті є проаналізувати зарубіжний досвід державного регулювання ринку нерухомості.

**Виклад основного матеріалу.** Виходячи із соціальної й економічної важливості ринку житлової нерухомості для розвитку економіки, підвищення добробуту населення, поліпшення умов мобільності трудових ресурсів – підвищення ефективності фінансового механізму державного регулювання на ринку житлової нерухомості є головним завданням, що стоїть перед державою.

У ході проведеного аналізу ми дійшли висновку, що ринок нерухомості розбудовується синхронно із ситуацією в економіці: у країнах, що пережили важку кризу з повільним відновленням економіки, відбувається стагнація ринків нерухомості, у країнах, особливо не потерпілих у результаті кризи, ринок житла демонструє швидкі темпи росту. Західний ринок відрізняється різноманіттям інструментів державного регулювання: субсидування будівництва житла економ-класу й соціального орендного житла, субсидування орендної плати наймачів [7].

Сучасний західний ринок нерухомості відрізняється використанням різноманітних інструментів державного регулювання.

Аналіз закордонного досвіду дозволяє виділити 3 типу державного регулювання земельно - майнової політики:

- перший тип — це політика, заснована на орендних методах регулювання в умовах домінування муніципальної власності на землю й нерухомість (Фінляндія, Швеція, Великобританія, Швейцарія, Канада, Індія та ін.);
- другий тип — це політика в умовах досить вільного ринку, заснована на залученні інвестицій у нерухомість, що використовує непрямі інструменти регулювання, такі як податки (Іспанія, Португалія, Греція, Кіпр);
- третій тип — політика, що включає елементи перших двох типів (США, Німеччина, Великобританія, Італія й інші країни) [5, с. 89].

У Фінляндії муніципалітети віддають перевагу виділенню земельних ділянок на правах оренди, що є основним джерелом доходів місцевих бюджетів (під житлове будівництво на 60 років). Розмір орендної плати



визначається залежно від оцінної вартості ділянки. Виконуючи регулюючу й відтворювальну функцію, податок на нерухомість становить 1,2% від оцінної вартості, а розмір орендної плати залежить від індексу вартості життя.

Найбільші міста у Великобританії при досить вільному ринку землі будують свої відносини на основі оренди, максимальний строк якої становить 99 років. Крім того, в останні роки виникла тенденція зниження цін на землю в містах і зростання у пригородах. Особливості відтворення житлового фонду Швеції укладаються у варіюванні субсидій і пільгових кредитів і перерозподіл коштів залежно від ситуації на ринку нерухомості.

У країнах, де реалізується другий тип земельних відносин, ринковий механізм сполучається із твердими обмеженнями й умовами з боку органів влади, орієнтованими на дотримання інтересів муніципалітетів. Відповідно до вимог законодавства, власник земельної ділянки під будівництва підприємства зобов'язується створити необхідну соціальну інфраструктуру. Здобуваючи земельну ділянку у власність, власник відповідно до вимог законодавства зобов'язується створити на ділянці необхідну соціальну інфраструктуру (житлові будинки, дитячі садки, школи, парки, супермаркети й т.п.). Крім того відрахування, що відповідають, повинні бути зроблені на охорону навколишнього середовища, розвиток охорони здоров'я й культури. Продаж муніципальної землі й нерухомості можлива тільки на відкритих аукціонах, контрольованих членами муніципалітету [8].

Більшість розвинених закордонних країн може бути віднесене до третього типу.

У США основну роль при здійсненні міської політики у сфері нерухомості відіграє купівля-продаж. Розвинений іпотечний ринок, який займає істотне місце у фінансовій системі. Тому що в США очолює ринок держава прямо не бере участь у регулюванні ринку нерухомості й не є власником житла. Соціальне житло забезпечується через спеціальні програми доступного житла, які є результатом співробітництва між міською владою, девелоперами й власниками житла. Основний механізм програми — субсидії: у цей час у Нью-Йорку є 150 тис. одиниць муніципального житла, купівля якого самими бідними жителями субсидіюється міськими влада [1, с. 15].

Національна політика заохочує придбання нерухомості у власність, використовуючи іпотечний кредит: федеральні податки для землевласників на період виплати позики скорочуються. Ціни на нерухомість регулюються тільки попитом та пропозицією, а також бажанням та інтересом покупця.

Істотним фактором у системі землекористування є державне регулювання. Муніципалітети наділені правом викупу землі в приватних власників навіть без їхньої згоди, але з компенсацією повної ринкової вартості, при наявності генерального плану розвитку території. Дані землі на пільгових умовах продаються новим власникам, згодним реалізувати плани муніципалітетів.

Влади Німеччини впливають на ринок нерухомості, у першу чергу на

будівництво соціального житла, квартир, які здаються за невисокою ціною малозабезпеченому населенню. Ступінь потреби в соціальному житлі визначається міською владою в кожному конкретному місті. Влада й дає замовлення приватним компаніям на будівництво соціального житла.

Зведення й наступне використання соціального житла регулюється особливим способом. При проведенні будівельних робіт забудовник одержує податкові пільги і в той же час орендна плата в такому будинку не перевищує середньої за ринкову. Соціальна оренда допомагає розв'язати питання з незаможними громадянами, однак створює й додаткові складності - такі райони перетворюються в етнічні гетто. Для боротьби із цією проблемою влада вживає різних заходів, як, наприклад, розселення мігрантів серед корінних французів у Франції. Мерії французьких міст викуповують квартири в різних районах міста й здають їх в оренду, щоб перемішати населення й включити мігрантів у соціальне життя.

У Франції на державному рівні існує закон, що стимулює міську владу до будівництва соціального житла. При цьому не менш 20% житлового фонду в поселенні повинне бути муніципальним інакше на нього накладаються штрафи [11].

Уряди закордонних країн займаються й проблемою стрімкого зростання цін на нерухомість. Різкий стрибок цін на житлову нерухомість із початку 2005 року практично в усьому світі, за винятком, Німеччини і Японії, привів до створення урядових комісій для аналізу високих цін на житлову нерухомість й можливих спекуляцій на ринку. Паралельно з розслідуваннями влади активно підтримували різноманітні архітектурні конкурси й дослідницькі програми, що розробляють тему доступного житла.

В Іспанії в 2007 році був прийнятий законопроект, спрямований на обмеження спекуляцій з нерухомістю на узбережжі й збільшення прозорості ринку нерухомості. Згідно з даним законопроектом 30% споруджуваного житла повинне бути призначене для соціального наймання. Крім того, нове законодавство посилило контроль над проектами, які могли побільшати населення конкретних міст більш ніж на 20%, а також приділило особливу увагу історії переходу прав власності на об'єкти.

Антимонопольне відомство Великобританії, провівши аналіз ринку нерухомості в 2017 році, дійшло висновку, що ринок монополізовано декількома великими компаніями, що створюють перешкоди для входу нових гравців. Міністерство житлового будівництва розробило житлову програму будівництва нових будинків, згідно з якою бюджет програми був збільшений на 8 млрд. фунтів стерлінгів (16 млрд. доларів). Уряд планував будівництво десяти екоміст з обліком енергозберігаючих і екологічних технологій. Згідно із планом у Великобританії до 2020 року повинне бути 3 млн. будинків, 500 тис. з яких муніципальні. Світова фінансова криза скорегувала плани уряду, значно знизивши інвестиції в будівництво [2].

Уряд Китаю жорстко регулює ринок нерухомості. У 2015 році уряду

вдалося запобігти наростанню цінового «міхура» за допомогою ряду заходів: заборона на одержання другого іпотечного кредиту, підвищення ставок і первісного внеску за кредитами, уведення додаткового п'ятивідсоткового податку на продаж житла протягом першого року після покупки. Уряд Китаю почав ряд заходів, спрямованих на стабілізацію росту цін на житло й поліпшення житлової забезпеченості родин з низькими доходами. В 2016 році уряд оголосив про початок програми цінового обмеження. Згідно із законопроектом, будівництво житла площею менше 90 квадратних метрів, повинне досягти 70% від загального обсягу будівництва; земельні ділянки повинні бути використані переважно для будівництва доступного житла. Крім того, держава встановила цінові обмеження: ціна житла повинна перебувати в межах 85%-90% від ринкової ціни й прибуток забудовника обмежено 8%-10%. Девелопер має право варіювати ціну в межах 5%-ої маржі від загальної вартості залежно від характеристик житла (поверховості й планування). Експерти вважаються, що ці заходи сприяють стабілізації цін на житло. На основі аналізу ринків нерухомості європейських країн, виділимо основні інструменти державного регулювання цін на житлову нерухомість, а також заходу регулювання, застосовувані під час світової фінансової кризи. В основному у всіх європейській країнах держава підтримує будівельний сектор і домогосподарства через систему субсидій, крім того, майже у всіх країнах на державному рівні регулюється вартість оренди залежно від доходу й існує контроль витрат у будівництві [6].

Наслідком світової фінансової кризи стала зміна в політику регулювання ринку нерухомості більшості європейських країн. Період активного інвестування коштів у будівництво соціального житла як соціального амортизатора й способу стимулювання будівельного сектору змінився скороченням державних видатків у ряді країн Європейського союзу.

Безсумнівно, ринки нерухомості окремих країн, що входять до складу ЄС, досить специфічні й сильно відрізняються друг від друга. Рецесія на ринках нерухомості була викликана загальним дестабілізованим станом економік країн, однак, можна відзначити різну глибину й інтенсивність прояву кризи на ринку нерухомості в тому числі й залежно від державної житлової політики, заходів державного регулювання в період кризи, вагою державного фінансування, перевагою різних форм володіння нерухомістю, системою житлового кредитування й альтернативних джерел фінансування.

Країни, де довгострокова політика влади спрямована на розвиток сектору орендного житла (Німеччина, Швеція, Фінляндія), виявилися найбільш стійкими під впливом кризи. Зміна цін на нерухомість у цей період виявилася незначною: у Німеччині ціни на нерухомість знизилися всього на 0,1%, у Швеції збільшилися на 2,8%, у Фінляндії – на 2,3% [10].

Тверда політика регулювання орендної плати у Швеції й скасування податку на оцінну орендну плату житла в 2017 році, зробила нерухоме майно більш кращим для оренди. Існуючі податкові бар'єри для негайного спекуля-

тивного перепродажу сприяють формуванню ціни на основі балансу попиту та пропозиції і тому демонструють стабільний приріст навіть в умовах кризи.

**Висновки.** На основі вищесказаного можна зробити наступні висновки. По-перше, розглядаючи закордонний досвід державного регулювання ринку нерухомості виявляються деякі подібності: вирішальну роль в управлінні міста відіграють місцеві муніципалітети; також муніципалітети віддають перевагу оренді нерухомості перед її продажем; регулярно проводиться комплексна оцінка земель і нерухомого майна, а податки розраховуються виходячи з ринкової вартості.

По-друге, глобальні зв'язки світових ринків нерухомості й фінансових ринків сприяли посиленню кризових явищ. Найбільший спад цін на житло відзначений у країнах, де спостерігалася глибока криза з повільним відновленням економіки (США, Великобританія, Греція, Іспанія). Ринки нерухомості країн, де довгострокова політика влади спрямована на розвиток сектору житла для оренди (Німеччина, Швеція, Фінляндія), виявилися найбільш стійкими під впливом кризи.

По-третє, для адаптації закордонного досвіду до сучасних українських умов необхідно враховувати національні особливості ринку нерухомості, його ємність, законодавчу й податкову систему.

По-четверте, проведений аналіз заходів державного регулювання цін на житлову нерухомість дозволяє зробити висновок про те, що політика в даній області спрямована в першу чергу на фінансову підтримку вузького кола осіб-домогосподарств із низькими доходами й не прагне розв'язати проблему в масштабі країни.

#### **Список використаних джерел:**

1. Кречотень І. П. Формування ринку нерухомості на регіональному рівні в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук : спец. 08.00.05 / І. П. Кречотень. – Полтава, 2009. – 20 с.
2. Кошева А. М. Стратегічні напрями регулювання розвитку житлової сфери [Електронний ресурс] / А. М. Кошева // Державне управління: теорія та практика. – 2009. – № 2 (10). – Режим доступу: [http://www.academy.gov.ua/ej10/doc\\_pdf/Koshevas.pdf](http://www.academy.gov.ua/ej10/doc_pdf/Koshevas.pdf).
3. Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва [Електронний ресурс] : Закон України від 25 грудня 2008 р. № 800-VI. – Режим доступу: [http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=800-17\\_](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=800-17_)
4. Савруков А.Н. Методы эффективного государственного регулирования системы ипотечного жилищного кредитования / А.Н. Савруков // Финансы и кредит. – 2012. – № 6. – С. 45-52.
5. Фридман, Дж. Анализ и оценка приносящей доход недвижимости : пер. с англ. / Дж. Фридман, Н. Ордуэй. – М. : Дело Лтд, 1997. – 425 с.
6. Проблеми законодавчого регулювання ринку нерухомості України. [Електронний ресурс] : Оф. сайт Рахункової палати України. – Режим доступу:

[http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art\\_id=1025281](http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=1025281).

7. Юрченко Є. О. Сутність та зміст державного архітектурно-будівельного контролю / Є. О. Юрченко // Державне управління та місцеве самоврядування : тези XII міжнар. наук. конгресу, 29 березня 2012 р. – Х. : Магістр, 2012. – С. 292–293.

8. Michail Hlavacek and Lubos Komarek Property price determinants in the Czech regions. *Financial Stability* 2008/ p. 82-91.

9. Jan Eadil Housing price bubble analysis - case of the Czech Republic // *Prague Economic Papers*, 1, 2009.

10. G. Bulligan Housing and the Macroeconomy: The Italian Case// *Conference papers Macroeconomics of Housing Markets Banque de France*, 14.12.2009.

11. Ferrara L., Vigna O. Evidence of Relationships Between Macroeconomics and Housing Market in France // *Conference papers Macroeconomics of Housing Markets Banque de France*, 14.12.2009.

### References:

1. Krekoten, I.P. "*Formuvennya market on the regional basis in Ukraine.*" Abstract. dis. Cand. Of Econom. Sciences: spec. 08.00.05. Poltava, 2009. Print.

2. Kosheva, A.M. "Strategic directions of regulation of housing development." *Public Administration: Theory and Practice* 2 (10) (2009). Web. 05 Sep. 2018. <[http://www.academy.gov.ua/ej10/doc\\_pdf/Koshevas.pdf](http://www.academy.gov.ua/ej10/doc_pdf/Koshevas.pdf)>.

3. Ukraine. *Verkhovna Rada of Ukraine*. On preventing the impact of the global financial crisis on the development of the construction industry and housing. Web. 05 Sep. 2018. <<http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=800-17>>.

4. Savrukov, A.N. "Methods of effective state regulation of mortgage housing lending." *Finance and credit* 6 (2012): 45–52. Print.

5. Friedman, J. and Ordway, N. *Analysis and evaluation of income-generating real estate*. Moscow: Case Co., Ltd., 1997. Print.

6. Ukraine. Chamber of Ukraine. *Problems of legislative regulation of the real estate market of Ukraine*. Web. 05 Sep. 2018. <[http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art\\_id=1025281](http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=1025281)>.

7. Yurchenko, Ye.O. "The essence and content of state architectural and building control." *State administration and local self-government* 12 (2012): 292–293. Print.

8. Hlavacek, M. and Komarek, L. *Property price determinants in the Czech regions*. *Financial Stability* 2008. Print.

9. Eadil, J. "Housing price bubble analysis – case of the Czech Republic." *Prague Economic Papers* 1 (2009). Print.

10. Bulligan, G. "Housing and the Macroeconomy: The Italian Case." *Conference papers Macroeconomics of Housing Markets Banque de France* (2009). Print.

11. Ferrara, L. and Vigna, O. "Evidence of Relationships Between Macroeconomics and Housing Market in France." *Conference papers Macroeconomics of Housing Markets Banque de France* (2009). Print.

DOI: 10.5281/zenodo.1491350

УДК 35.078.7

*Вербицький О. В., аспірант, НУЦЗУ, м. Харків,  
Помаза-Пономаренко А. Л., к.держ.упр., НУЦЗУ, м. Харків*

*Verbitskiy O., PhD Student, National University of Civil Protection of Ukraine,  
Kharkiv,*

*Pomaza-Ponomarenko A., PhD in Public Administration, Head of the Department  
on Problems of State Security, National University of Civil Protection of Ukraine,  
Kharkiv*

## **СТАН ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ В УМОВАХ СУСПІЛЬНОЇ ТРАНС- ФОРМАЦІЇ В УКРАЇНІ**

### **STATE OF FUNCTIONING OF PUBLIC ADMINISTRATION OF SOCIAL DEVELOPMENT IN CONDITIONS OF SOCIAL TRANSFORMATION IN UKRAINE**

*Досліджено стан функціонування державного управління соціальним розвитком в умовах суспільної трансформації в Україні. Науково обґрунтовано напрямки його розвитку.*

**Ключові слова:** державне управління, механізми, соціальний розвиток, суспільна трансформація.

*The state of functioning of public administration of social development in conditions of social transformation in Ukraine are analysed. The directions of its development are grounded.*

**Keywords:** public administration, mechanisms, social development, social transformation.

**Постановка проблеми.** Інноваційний соціальний менеджмент здійснюється на якісно більш високому науковому рівні, що викликано потребами суспільства, умовами і цілями системної трансформації. Інноваційний соціальний менеджмент в умовах трансформації набуває інституціонального, публічного характеру, тобто «змішаного товариства». Процес інституціоналізації даного виду менеджменту розвивається швидкими темпами, тому так важливо дослідити його стан розвитку в Україні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Визначенню та розв'язанню проблем управління соціальним розвитком (на загальнодержавному, регіональному й організаційному рівнях) присвячені наукові роботи вітчизняних і закордонних учених С. Белая, А. Волинчука, А. Дегтяра, С. Домбровської,

Ю. Древалю, С. Майстра, К. Петракової, В. Садкового, В. Скуратівського, В. Узунова та ін. [1–3].

**Постановка завдання.** Не применшуючи надбань зазначених науковців, відзначимо, що потребує комплексного аналізу стан функціонування державного управління соціальним розвитком в умовах трансформації суспільства в Україні, ураховуючи засади інноваційного менеджменту, що й становить мету нашої статті.

**Виклад основного матеріалу.** Останні 27 років розвиток інноваційного соціального менеджменту в Україні протікає в специфічних умовах, які не могли не чинити вплив на даний процес. З моменту проголошення незалежності країна піддавалась значному соціальному експерименту, у рамках якого державні службовці виконують роль соціальних менеджерів-інноваторів. Вони здійснюють інноваційну діяльність на мікро-, мезо- та макрорівнях щодо методів та засобів державного управління за напрямком становлення публічного адміністрування, а саме: інноваційні організаційні форми взаємодії держави та суспільства.

Така інноваційна соціальна діяльність державних службовців України має як позитивні, так і негативні результати та наслідки для окремих соціальних груп, страт і суспільства в цілому [3]. До першого відносяться плановість, державне управління, всебічність, рівність, справедливість, безкоштовність або дешевизна більшості соціальних послуг, а другий – низький рівень фінансування соціальних проектів та послуг, усе більше залучення міжнародної допомоги у вирішенні питань щодо їх надання, відсутність необхідних умов для приватної ініціативи, бюрократизм у реалізації соціальних проектів, політизація та інше [1]. Динаміка розвитку організаційних форм інноваційних процесів у досліджуваній предметній області обумовлена «еволюцією» розвитку інноваційної сфери. Процес політичного, соціально-економічного, науково-технічного та промислового розвитку країни після проголошення незалежності і до цього часу закономірно впливав і впливає на зміни в системі державного управління, а також на форми та методи роботи приватних інститутів (організацій, підприємств і установ), що створюють «нове». Уважаємо, що в історії розвитку вітчизняних організаційних форм інноваційних процесів можна виділити такі етапи:

– 1990 – 1996 рр. – становлення руху НОТ та соціального менеджменту в умовах автономії колективної форми власності та її відділення від державної, а також конкуренції при збереженні провідної ролі державного регулювання (див. Декларацію про державну самоврядування України, Закон України «Про власність» та Конституцію України [5]);

– 1997 – 2003 рр. – актуалізація цивілізованих ринкових відносин, закріплення приватної власності на землю, повсюдного використання непрямих методів державного управління (див. Земельний і Гражданські кодекси України [там само]);

– 2004 – 2010 рр. – господарська реформа, спрямована на ефективність

інноваційної діяльності, а також оптимізацію системи державного управління в частині центральних органів влади (див. Господарський кодекс України та Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [там само]);

– 2011 – 2014 рр. – рухи наукової організації праці, розвиток перехідних форм інноваційної діяльності, а також реформи, передбачені Угодою про асоціацію між Україною та ЄС, ратифікованої відповідним законом (див. Закон України «Про ратифікацію Угод про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони» від 16 вересня 2014 року № 1678-VII [там само]);

– 2015 р. – по теперішній час – розвиток 62 реформ, які передбачають передачу повноважень з «Центру» в «Регіони», реформу управління державною владою, впровадження та розповсюдження е-урядування та ін. (див. Указ Президента України "Про стратегію сталого розвитку "Україна–2020"» [там само]).

Справедливим убачається виділення основних типів організаційних форм, у межах яких розвивалася інноваційна діяльність та соціальний менеджмент її, а саме: 1) науково-дослідні інститути та лабораторії; 2) відомчі організації в області НОТ та управління; 3) раціоналізаторські органи органів і підприємств; 4) громадські організації; 5) центральними органами, що керують усіма рухом за НОТ та управлінням, що грають роль адміністративно-координаційного центру [2].

В Україні досягнуті певні результати системної трансформації, а саме: змінилися економічні основи суспільства, політичні та державні системи, відбулося лібералізація суспільної середовища, наявні зміни в сфері соціально-духовних цінностей та пріоритетів. При цьому багато явищ та процесів у українській суспільстві характеризуються, як кризові. Так, в Україні, за даними Держкомстату, доля бідних становить 25%. Збільшується поляризація рівня життя. У мешканця міста Київ рівень доходів в 4-5 разів вище, ніж у цілому по країні. Доходи найбагатших жителів країни в десятки разів перевищують доходи бідняків. Якщо на початку 90 рр. ХХ століття в нашій країні різниця в оплаті праці склала 3,3 рази, то в сучасній Україні вона стала стрімко зростати і зараз перевищує 30-тикратне співвідношення [3].

Відзначимо, що у 2/3 українського населення ресурси сімейного бюджету достатньо лише для щоденних необхідних потреб, тільки третина населення може дозволити собі планувати надміру великі витрати. У сучасних трансформаційних умовах реалізації інноваційних процесів соціальний настрій населення України, як «нормальний», оцінюють 45% опитаних у межах моніторингу громадської думки, що проводяться Соціологічною групою «Рейтинг», а як «напружений» – 33%, 10% респондентів відчувають острах, і лише 5% – задоволеність від життя в умовах реформування в межах трансформації української суспільства. 20,9% опитаних у липні 2018 р. були «за» зупинення



реформ, 36% – за їх продовження, а 43% – вагаються у своїй відповіді [6].

Отже, що для українців здійснювані перетворення – звичайний стан сучасного періоду розвитку, від якого вони чекають як позитивних, так і негативних змін. Процеси адаптації є сильнішими від процесів дезадаптації в умовах трансформації української суспільства. Однак адаптаційні процеси розвиваються нерівномірно. Одні соціальні спільноти вони майже не зачіпають, а інші активно адаптуються до реформ (залежно від статі, віку, освіти тощо). Нерівномірність даного процесу полягає і в тому, що значна частина населення знаходиться в суперечливому стані: адаптована до однієї реформи (позитивні аспекти) і непристосована до інших (негативні аспекти реформ). Успіх реформ залежить від протидії негативним факторам реформ на всіх рівнях, усіх елементів структури суспільства.

Трансформаційний процес виявляє себе й як мистецтво державного управління в перехідний період, мистецтво умілого використання плюсів і мінусів конкретної ситуації. Український Уряд за даних умов несе іще більшу відповідальність, що потребує більшої опори на суспільну думку, яка в умовах свободи від пропагандистського тиску служить гарантією від різних кризових явищ і суспільно-політичних конфліктів.

**Висновки.** Отже, трансформація України чинить суперечливий вплив на соціальний інноваційний менеджмент, до позитивних моментів варто віднести такі: розвиток приватного й акціонерного інноваційного соціального менеджменту; свободу вибору діяльності, відчутні результати соціального інноваційного менеджменту по обслуговуванню 5% багатих і 15% менш багатих дороговартісними соціальними послугами тощо. Щодо негативних моментів, то до них можна віднести такі, як істотне скорочення державного фінансування соціального менеджменту, спрямованого на забезпечення соціальних потреб основної маси населення, зменшення долі та погіршення якості державних соціальних проектів та наданих послуг, високі податки на здійснення інноваційної діяльності приватними соціальними менеджерами та іншими. В умовах трансформації суспільство набуло характеру тремблінгової системи, яка на шляху до докорінної зміни та слугує майданчиком для випробування дії автохтонних (внутрішніх) і аллохтонних (зовнішніх) факторів, когерентності, турбулентності та хаотичних коливань. У цих умовах змінюється й інноваційний соціальний менеджмент.

#### **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. Колонов. – Х. : НУЦЗУ, 2017. – 244 с.

2. Інноваційний менеджмент : навч. посіб. / Л.І. Михайлова, О.І. Гуторов, С.Г. Турчіна, І.О. Шарко. – Вид. 2-ге, доп. – К. : Центр уч. літератури, 2015. – 234 с.

3. Петракова К. О. Теоретико-методологічний аналіз взаємозв'язку економіки і політики у державному управлінні : автореферат дис. ... за спец. 25.00.01 – теорія та історія держ. упр-ня / Катерина Олегівна Петракова. – Ін-тут підготовки

кадрів держ. служби зайнятості, К., 2017. – 20 с.

4. Філософія : навч. посіб. / Л. В. Губерський ; за ред. І. Ф. Надольного. – Вид. 7-ме, стереотип. – К. : Вікар, 2008. – 534 с.

5. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua.

6. Суспільно-політичні настрої населення: липень 2018 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://ratinggroup.ua/research/ukraine/obschestvenno-politicheskie\\_nastroeniya\\_naseleniya\\_iyul\\_2018.html](http://ratinggroup.ua/research/ukraine/obschestvenno-politicheskie_nastroeniya_naseleniya_iyul_2018.html).

#### References:

1. Dombrovska, S.M., Kovregin, V.V., Pomaza-Ponomarenko, A.L. and Colenov, O.M. *The state administration in the sphere of security of social, ecological and economic systems [Dergavne upravlinnja u sferi bezpeky socialno-ekologo-ekonomichnyh system]*. Kharkiv: NUCPU, 2017. Print.

2. Myhajlova, L.I., Gutorov, O.I., Turchina, S.G. and Shako, I.O. *Innovation management [Innovacijnyj menedgment]*. Kyiv: Centr uchbovoi literetury, 2015. Print.

3. Petrakova, K.O. "Theoretical and methodological analysis of interdependence between economics and politics in public administration [Teoretyko-metodologichnyj analiz vzaemozvjazku ekonomiki i polityky u dergavnomu upravlinni]." Diss. Ukrainian State Employment Service Training Institute, 2017. Abstract. Print.

4. Guberns`kyj, L. and Nadol`nyj, I. *Philosophy [Filosofija]*. Kyiv: Vikar, 2008. Print.

5. Ukraine. *Verkhovna Rada of Ukraine*. Web. 05 Sep. 2018. <[zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua)>.

6. *Public-political mood of the population: July 2018*. Web. 05 Sep. 2018. <[http://ratinggroup.ua/research/ukraine/obschestvenno-politicheskie\\_nastroeniya\\_naseleniya\\_iyul\\_2018.html](http://ratinggroup.ua/research/ukraine/obschestvenno-politicheskie_nastroeniya_naseleniya_iyul_2018.html)>.

---

---

**DOI: 10.5281/zenodo.1492125**

**УДК 354: 378.11**

*Грень Л. М., к.пед.н., доц., ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків*

*Gren L., candidate of pedagogic sciences, leading scientific worker at Science Department on problems of state security at Training-scientific-production Centre at National University of Civil Defense of Ukraine, Kharkiv*

**НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ПРОФЕСІЙНОЇ (ПРОФЕСІЙНО-ТЕХНІЧНОЇ) ОСВІТИ: ІСТОРИЧНА РЕТРОСПЕКТИВА**

**NORMATIVE-LEGAL MECHANISM OF STATE MANAGEMENT OF VOCATIONAL (VOATION-AND-TECHNICAL) EDUCATION'S DEVELOPMENT: HISTORICAL RETROSPECTIVE**

*У статті наведено періодизацію розвитку професійної (професійно-технічної) освіти в Україні, визначено особливості використання інструментарію державного управління на кожному з етапів її розвитку; розглянуто потенціали нормативно-правового механізму державного управління у формуванні сучасної системи професійної (професійно-технічної) освіти незалежної України.*

**Ключові слова:** *державне управління, механізми державного управління, потенціали нормативно-правового механізму, етапи розвитку системи професійної (професійно-технічної) освіти.*

*The article contains periodization of vocational (vocation-and-technical) education's development in Ukraine, there are determined peculiarities of applying state management instruments on each stage in its development; potential of normative-legal mechanism of state management in respect of forming a modern system of vocational (vocation-and-technical) education of independent Ukraine is viewed.*

**Keywords:** *state management, state management mechanisms, normative-legal mechanism's potential, stages in development of vocational (vocation-and-technical) education system.*

**Постановка проблеми.** Нещодавно прийнята Резолюція «Перетворення нашого світу: Порядок денний в області сталого розвитку на період до 2030 року» (25.09.2015) [12] формулює глобальні цілі розвитку суспільства. Серед сімнадцяти цілей, визначених авторами резолюції, четверте місце посідає ціль, яка пов'язана із забезпеченням якості освіти. На переконання підписантів Резолюції, якісна освіта «є одним з найпотужніших і перевірених засобів сталого розвитку. Ця мета гарантує отримання безкоштовної початкової та середньої освіти всіма дівчатками і хлопчиками до 2030 року. Вона також спрямована на забезпечення рівноправного доступу до недорогого професійного навчання, ліквідації гендерних і матеріальних розбіжностей і забезпечення загального доступу до якісної вищої освіти» [13].

У контексті змісту вище наведеного документу Уряд України визначив Стратегічні Цілі Сталого Розвитку (ЦСР) з прийняттям до уваги специфіки національного розвитку, формулювання яких інституціоналізовано у програмному документі «Цілі Сталого Розвитку: Україна» [13]. Відповідно до змісту п. 4 цього документу, якість освіти подається через призму її доступності. Найбільш такою, що відповідає цим вимогам, на нашу думку, є середня і професійна (професійно-технічна) освіта. Адже майже кожна людина має можливість її отримання без будь-яких перешкод (відсутність оплати, відсутність вступних іспитів тощо).

Кожен з цих напрямів, з огляду на складність і багатогранність свого прояву, заслуговує на окремий розгляд в організації наукових досліджень. Приймаючи до уваги обраний нами предмет наукового пошуку, вважаємо за можливість зосередити свою увагу на розгляді питань державного управління розвитком професійної (професійно-технічної) освіти, а саме тих з них, які

пов'язані з місцем та роллю об'єктів державного управління на кожному з історичних етапів її розвитку.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематика державного управління розвитком професійної (професійно-технічної) освіти постійно перебуває у межах кола наукової уваги дослідників, а також представників органів державної влади. У цьому контексті слід звернути увагу на нещодавно запропонований фахівцями Міністерства освіти і науки України до громадського обговорення Проект Закону «Про професійну (професійно-технічну) освіту» [14]. Саме цей нормативно-правовий документ, на думку авторів Законопроекту, повинен регулювати статус професійної (професійно-технічної) освіти, а також визначити напрями її розвитку.

Серед ключових питань, які повинні бути врегульовані з прийняттям нового Закону «Про професійну (професійно-технічну) освіту», головне місце належить новій якості освіти, професійній реалізації учнів, орієнтованої на потреби роботодавців, впорядкуванню принципів управління, зміна яких відбулась у межах децентралізації. Розгляд зазначених у Проекті Закону «Про професійну (професійно-технічну) освіту» концептуальних засад розбудови усієї системи підготовки фахівців, інтегрування освітніх і професійних потреб учнів із ринком праці, унормування децентралізаційних процесів в системі професійної (професійно-технічної) освіти не уявляється можливим без розуміння традицій професійної (професійно-технічної) освіти на кожному з етапів її розвитку.

Механізми державного управління розвитком освіти традиційно є предметом наукового пошуку вітчизняних та зарубіжних вчених. Відповідна проблематика знайшла своє відображення у роботах А. Вербицької [1], В. Гусарова [4], С. Домбровської [5], М. Дудки [6], В. Мороза [8], С. Мороз [9], Л. Паращенко [11] та інших вчених. Механізмам реалізації державної політики в галузі вищої й професійної (професійно-технічної) освіти були присвячені дисертаційні дослідження В. Грабовського, З. Долі, О. Жабенка, Л. Коробко, П. Кухарчука, С. Майбороди, О. Поступної, В. Ростовської, Н. Савченко, а також наукові доробки інших вчених.

Найбільш популярними серед зарубіжних вчених за відповідним напрямом є роботи Вудро Вільсона, Нельсона Б. Генрі, Дена Х. Купера, Іжгара Оплатка, Вільяма К. Ревіса, Дональда Д. Уйльовера, Кларенса А. Фунта.

Окремі питання прояву проблематики державного управління розвитком професійної (професійно-технічної) освіти були нами розглянуті у межах наших попередніх публікацій [2, 3].

Про актуальність тематики змісту та практики використання механізмів державного управління освітою свідчать чисельні науково-комунікативні заходи. Найбільш цікавим у контексті порушеної нами проблематики є регіональна науково-практична конференція для представників ЗВО I-II рівнів акредитації «Система забезпечення якості освіти», проведена 26.04.2018 року на базі Економіко-правничого коледжу Запорізького

національного університету (ЕПК ЗНУ). На пленарному засіданні відповідного науково-комунікативного заходу було звернено увагу на значущість механізмів державного управління у забезпеченні основних принципів якості професійної (професійно-технічної) освіти.

**Постановка завдання.** З'ясувати особливості державного управління розвитком професійної (професійно-технічної) освіти у межах основних етапів її темпоральних викликів.

**Виклад основного матеріалу.** Переважна більшість вчених, предметом наукової уваги яких є обґрунтування теоретико-методологічних підходів до розвитку державно-управлінської науки, звертає увагу на необхідність використання комплексного механізму державного управління. Комплексний механізм державного управління складається з економічного, мотиваційного, організаційного, політичного, нормативно-правового, інформаційного компонентів. Кожен з цих компонентів у контексті порушеної нами проблематики не лише може, а й повинен розглядатись через призму історичної ретроспективи функціонування та розвитку визначеного дослідником предмету наукового пошуку.

Феномен професійної (професійно-технічної) освіти, не дивлячись на сталі традиції своєї актуалізації у країнах Заходу, у межах вітчизняного інституціонального простору має порівняно обмежену історію свого позиціонування. Найбільш вдалою, в контексті предмету нашого наукового пошуку щодо періодизації становлення і розвитку професійної (професійно-технічної) освіти, є думка І. Лікарчука. Вчений обґрунтував шість її основних етапів: 1-ий етап – з 1888 р. до 1920 р.; 2-ий етап – 1920-1929 рр.; 3-ій етап – 1929-1940 рр.; 4-ий етап – 1940-1959 рр.; 5-ий етап – 1959-1991 рр.; 6-ий етап – від 24 серпня 1991 р. [7].

У цілому ми погоджуємося із запропонованою класифікацією, але з огляду на сучасний стан розгляду системи професійної (професійно-технічної) освіти, вона може бути доповнена сьомим етапом. На нашу думку, його початок може бути пов'язаний із часом прийняття Концепції Державної цільової програми розвитку професійно-технічної освіти на 2011–2015 роки [15], він триває до сьогодні.

На думку Н.Ничкало, сучасний період розвитку системи професійної (професійно-технічної) освіти має трансформаційний характер. Разом з тим, Н.Ничкало не виокремлює наявність сьомого етапу, а звертає увагу на діалектику розвитку шостого етапу у контексті трансформаційних перетворень, а саме: передбачає здійснення не тільки перетворень з вдосконалення вигляду і форми об'єкту, а й потребує суттєвих змін його істотних властивостей [10, с.4-5]. Кожен з вище наведених етапів розвитку професійної (професійно-технічної) освіти може бути розглянутий через призму нормативно-правових документів, які регламентували її інституціоналізацію.

У контексті 1-го етапу (1888-1920 рр.) запропонованої нами періодизації, слід звернути увагу на зміст прийнятого у 1888 році Закону «Основні по-

ложення про промислові училища», прийняття якого закріплювало норми щодо визначення професійної (професійно-технічної) освіти на законодавчому рівні і класифікацію промислових училищ (три типи промислових училищ: середні технічні училища для підготовки помічників інженерів; нижчі технічні училища, що готують керівників, які організують діяльність робітників (майстрів); ремісничі училища для підготовки кваліфікованих робітників). Основні нормативно-правові акти, що регламентували створення, організацію та діяльність системи професійної освіти: «Штати промислових училищ» (1889 р.), закони «Про школи ремісничих учнів» (1893 р.), «Про нижчі ремісничі школи» (1895 р.), «Про сільські ремісничі учбові майстерні» (1897 р.). Отже, на першому етапі інституціоналізації професійної (професійно-технічної) освіти було закладено та визначено принципи її розвитку.

Зміст нормативно-правових актів, які було прийнято у межах 2-го етапу (1920-1929 рр.) було спрямовано на уніфікацію систем професійної (професійно-технічної) освіти Росії й України. Адже на той час вони мали певні розбіжності. В цьому контексті заслуговує на увагу: Декрет Раднаркому від 9 листопада 1917 року «Про затвердження Державної комісії і Народного комісаріату з профосвіти» (визначено основні засади організації професійно-технічної освіти); Декрет Раднаркому від 20 червня 1919 року «Про заходи щодо поширення професійно-технічних знань» (популяризація професійної (професійно-технічної) освіти серед населення); Декрет Тимчасового Робіничо-Селянського Уряду 1919 року «Про підпорядкування навчальних закладів всіх рівнів (у тому числі і професійно-технічного профілю) Відділу Освіти» (вдосконалення системи та структури управління професійної (професійно-технічної) освіти); Декрет Раднаркому від 29 липня 1920 року «Про учбову професійно-технічну повинність» (запровадження обов'язкової до використання системи навчання робітничих кадрів); постанова ЦК ВКП(б) від 11 березня 1926 року «Про підготовку і навчання робочої сили»; постанова ЦВК і РНК СРСР 1929 року «Про встановлення єдиної системи індустріально-технічної освіти» (уніфікація закладів індустріально-технічної освіти); спеціальний закон Раднаркому УРСР (травень 1926 р.) «Про школу фабрично-заводського учнівства» (регламентування створення шкіл фабрично-заводського учнівства (ФЗУ) для підготовки кваліфікованих робітників). Отже, на другому етапі відбулося корегування напрямів та змісту розвитку професійної (професійно-технічної) освіти.

Початок 3-го етапу розвитку професійної (професійно-технічної) освіти, зазвичай, пов'язують з прийняттям Постанови РНК СРСР від 30 березня 1929 р. «Про школи фабрично-заводського учнівства» (ЗЗ СРСР, 1929, № 24, ст. 212). Відповідно до норм цього документу, всі школи фабрично-заводського учнівства, які розташовані на території України, підпорядковувались ВРНГ УРСР (господарським наркоматам). Отже, на третьому етапі набуває остаточного оформлення структура професійної (професійно-технічної) освіти.

За дослідженнями фахівців, остаточного оформлення система професій-

ної (професійно-технічної) освіти, відповідно до сучасного розуміння змісту цього феномену, набула у межах 4-го етапу (1940-1959 рр.). норми Указу Президії ВР СРСР від 2 жовтня 1940 р. № 37 закріплювали формування системи трудових резервів, в якості елементів до якої увійшли ФЗУ. Крім того, нормами цього документу інституціоналізуються види навчання професійної (професійно-технічної) освіти (денне, вечірнє, заочне). Отже, у межах четвертого етапу система професійної (професійно-технічної) освіти набула свого найбільшого розвитку. На нашу думку, саме цей етап, в контексті змісту нормативно-правового механізму державного управління, є найбільш значущим та таким, що суттєво вплинув на подальший розвиток системи професійної (професійно-технічної) освіти.

На 5-ому етапі (1959-1991 рр.), відповідно до норм Закону СРСР від 24 грудня 1958 р. «Про зміцнення зв'язку школи з життям і про подальший розвиток системи народної освіти СРСР», відбувається затвердження єдиного типу закладів освіти – середніх профтехучилищ. Також заслуговують на увагу: «Положення про Головне управління професійно-технічної освіти при Раді Міністрів УРСР», затверджене Радою Міністрів УРСР 7 липня 1960 р.; Указ Президії ВР УРСР від 6 березня 1966 р. «Про реорганізацію Головного управління професійно-технічної освіти в Державний комітет Ради Міністрів УРСР з професійно-технічної освіти»; Постанова ЦК КПРС та Ради Міністрів СРСР від 3 квітня 1969 р. «Про заходи з подальшого поліпшення підготовки кваліфікованих робітників у навчальних закладах системи професійно-технічної освіти». Отже, цей етап характеризується наданням переваги суб'єктам державного управління інструментарію інформаційно-комунікативного механізму (підвищення престижу робітничих професій); достатньо потужним розвитком економіки країни та її трудових ресурсів.

Ефективність використання суб'єктами державного управління механізму впливу на професійну (професійно-технічну) освіту може бути розглянутий через призму критерію кількості отримавших професійну (професійно-технічну) освіту осіб.

У таблиці 1 наведено дані про випуск фахівців середніми спеціальними навчальними закладами у 1940-1985 роках. У контексті змісту таблиці 1 можемо стверджувати, що у межах п'ятого етапу відбулось відчутне зростання кількості осіб, які отримали професійну (професійно-технічну) освіту.

Пошуками власного шляху розбудови системи професійно-технічної освіти відзначено 6 етап (1991 – 2010 рр.), а саме: прийняттям спільної Постанови Міністерства народної освіти УРСР, Міністерства праці УРСР та Президії Академії наук УРСР № 7/52/59, яка затвердила «Концепцію професійно-технічної освіти України». Норми Концепції затвердили стратегічні напрями її розвитку. На неабияку увагу у межах 6-го етапу заслуговує Закон України «Про професійно-технічну освіту» від 10.02.1998 р. № 3/98-ВР, який вважається першим з фахових нормативно-правових актів відповідного змістового спрямування. Законом було передбачено: створення професійно-

технічних навчальних закладів нового типу (професійних ліцеїв, вищих професійних училищ, агрофірм, центрів професійно-технічної освіти), адаптацію системи професійно-технічної освіти до ринкової економіки.

Таблиця 1

Випуск фахівців середніми спеціальними навчальними закладами

Період	Разом випущено (тис.чол.)	За видами навчання			Чисельність спеціалістів із середньою спец.освітою., зайнятих у народному господарстві (млн.чол.)	Чисельність зайнятого населення (роб., сл., колг.) (млн.чол.)	Доля спеціалістів середньої ланки у загальній чисельності зайнятого населення (у %)
		Денне	Вечірнє	Заочне			
1940	236,8	205,3	2,5	29,0	1,5	62,9	2,3
1960	483,5	348,1	57,9	77,5	5,2	83,8	6,2
1970	1033,3	602,7	161,5	269,1	10,0	106,8	9,4
1975	1157,0	752,2	125,4	279,4	13,3	117,2	11,3
1980	1274,7	834,1	113,4	327,2	16,5	125,6	13,1
1985	1246,6	801,8	96,4	348,4	19,1	130,3	14,6

Отже, у межах 6-го етапу відбулось остаточне закріплення нормативно-правових норм щодо регламентування порядку функціонування системи професійної (професійно-технічної) освіти, а також хакріплено вектори її розвитку. Саме цей етап, у межах новітньої історії України, слід розглядати на рівні фундаментального для розвитку системи професійної (професійно-технічної) освіти.

Початок 7-го етапу зазвичай пов'язують із прийняттям Кабінетом Міністрів України «Державної цільової програми розвитку професійно-технічної освіти на 2011 – 2015 роки» від 13 квітня 2011 р. № 495. Відповідною Програмою передбачено: створення умов для здобуття професійно-технічної освіти належної якості; удосконалення механізму управління професійно-технічною освітою та її фінансового забезпечення; збалансування ринку праці та ринку освітніх послуг; оновлення нормативно-правової бази професійно-технічної освіти .

Крім того, у межах 7-го етапу на окрему увагу заслуговує нещодавно запропонований до громадського обговорення Проект Закону «Про професійну (професійно-технічну) освіту» України від 20 вересня 2018 р., у межах якого законодавець визначає: мету реформування системи професійної (професійно-технічної) освіти, унормування децентралізаційних процесів в си-



стемі професійної (професійно-технічної) освіти.

Незакінченість процесу інституціонального оформлення нормативно-правових актів щодо розвитку системи професійної (професійно-технічної) освіти на сучасному етапі свідчить про той факт, що 7-ий етап триває.

У таблиці 2 ми наводимо перелік актуальних на цей час нормативно-правових документів, зміст яких регламентує функціонування та розвиток системи професійної (професійно-технічної) освіти.

Таблиця 2

Нормативно-правова база професійної (професійно-технічної) освіти України (квітень 2011 р. – вересень 2018 р.)

№ з/п	Закони, постанови, накази, розпорядження
1.	Закон України від 2017, № 38-39 -ВР «Про освіту».
2.	Закон України від 10.02.1998 р. № 3/98-ВР «Про професійно-технічну освіту».
3.	«Державна цільова програма розвитку професійно-технічної освіти на 2011 – 2015 роки» від 07.06.2011 № 541.
4.	Постанова Кабінету Міністрів України від 23.11.2011 р. № 1341 «Про затвердження Національної рамки кваліфікацій».
5.	Наказ Наказ МОНмолодьспорт від 30.12.2011№ 1593 «Про систему рейтингового оцінювання діяльності професійно-технічних навчальних закладів у 2011/2012 навчальному році».
6.	Постанова Кабінету Міністрів України від 15.04.2013 р. № 306 «Про затвердження Порядку формування державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів».
7.	Наказ МОН України від 22.07.2011 р. № 862 «Про затвердження Типової базисної структури навчальних планів для здійснення професійно-технічного навчання, перепідготовки або підвищення кваліфікації за робітничими професіями».
8.	Наказ МОН України від 14.05.2013 р. № 499 «Про затвердження Типових правил прийому до професійно-технічних навчальних закладів України», зареєстрований в Міністерстві юстиції України 29 травня 2013 р. за № 823/23355.
9.	Постанова Кабінету Міністрів України від 31.05.2017 р. № 373 «Про затвердження Порядку розроблення та затвердження професійних стандартів».
10.	Постанова Кабінету Міністрів України від 31.05.2017 р. № 373 «Про затвердження Порядку розроблення та затвердження професійних стандартів».
11.	Постанова Кабінету Міністрів України від 06.07.2016 р. № 408 «Про державне замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, на підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів у 2016 році».
12.	Постанова Кабінету Міністрів України від 16.11.2016 р. № 818 «Про затвердження переліку професій загальнодержавного значення, підготовка за якими здійснюється за кошти державного бюджету».
13.	Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.12.2016 р. № 1077-р «Про затвердження плану заходів із впровадження Національної рамки кваліфікацій на

	2016-2020 роки».
14.	Постанова Кабінету Міністрів України від 12.07.2017 р. № 505 «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для підготовки кадрів у професійно-технічних навчальних закладах за професіями загальнодержавного значення»
15.	Проект Закону від 20 вересня 2018, № «Про професійну (професійно-технічну) освіту» України

**Висновки.** Характеристика етапів розвитку системи професійної (професійно-технічної) освіти щодо переваги тих чи інших механізмів державного управління, може бути подана через призму таких узагальнень.

Перший етап – становлення перших моделей формування системи професійної (професійно-технічної) освіти в контексті особливостей розвитку економічної системи та існуючих інституціональних умов (переважає використання інструментарію економічного та нормативно-правового механізмів державного управління);

Другий етап – докорінна зміна інституціонального простору, яка обумовлює розвиток професійної (професійно-технічної) освіти. На нашу думку, у межах цього етапу серед методів державно-управлінського впливу суб'єктів владних відносин на систему професійної (професійно-технічної) освіти домінує інструментарій нормативно-правового та адміністративного механізмів державного управління професійною (професійно-технічною) освітою.

Третій етап – динамічний розвиток формування системи професійної (професійно-технічної) освіти (створення мережі навчальних закладів трудових резервів), структури управління професійною (професійно-технічною) освітою, формування інфраструктури професійної (професійно-технічної) освіти тощо (переважає використання інструментарію адміністративного та мотиваційного механізмів державного управління);

Четвертий етап – поновлення навчальних закладів системи Державних трудових резервів (переважає використання інструментарію адміністративного механізму державного управління);

П'ятий етап – прийняття «Закону про народну освіту» (правове визнання нових навчальних закладів – середніх професійно-технічних училищ, що надавали тим, хто вчиться, середню освіту і робочу професію) (переважає використання інструментарію нормативно-правового механізму державного управління).

Шостий етап – пошуки власного шляху розбудови системи професійно-технічної освіти (переважає використання інструментарію нормативно-правового механізму державного управління);

Сьомий етап – переважає використання інструментарію нормативно-правового, мотиваційного й економічного механізмів державного управління.

Безумовно, вище наведені узагальнення не вирішують питання розк-

риття змісту та практики використання методів нормативно-правового механізму розвитком системи професійної (професійно-технічної) освіти, а отже, можуть бути доповнені у межах інших напрямів наукових пошуків. Серед перспективних напрямів щодо розгляду порушеної вище проблематики найбільш перспективними, на нашу думку, є використання зарубіжного досвіду розвитком системи професійної (професійно-технічної) освіти з урахуванням національної специфіки.

#### **Список використаних джерел:**

1. Вербицька А. Інтеграція вищої освіти України в європейський освітньо-науковий простір : монографія. – Чернівці, 2017. – 212 с.
2. Грень Л.М. Проблематика розвитку професійно-технічної освіти України: державно-управлінський аспект / Л.М. Грень // Вісник Національного університету цивільного захисту України, 2017. – Вип. 2 (7). – (Серія «Державне управління»), С. 250 – 261.
3. Грень Л. М. Державне управління професійно-технічною освітою: змістова та тематична спрямованість наукових досліджень / Л.М. Грень // Вісник Національного університету цивільного захисту України, 2018. – Вип. 1 (8). – (Серія «Державне управління»), С. 285-297.
4. Гусаров В.И. Государственно-общественное образование: монография / В.И. Гусаров. – Самара: НТЦ, 2006. – 419 с.
5. Домбровська С.М. Державне управління вищою освітою в умовах трансформаційних змін : монографія / С.М. Домбровська. – Х. : Вид-во «Оберіг», 2009. – 176 с.
6. Дудка М. Вища школа України: стратегія управління і проблеми реформування: монографія / М. Дудка. – Харків : Основа, 2002. – 272 с.
7. Лікарчук, І. Л. Управління системами підготовки кваліфікованих робітників в Україні: педагогічний аспект (1888-1998 роки) : автореф. дис. ... д-ра пед. наук : спец. 13.00.04 «Теорія і методика професійної освіти» / Лікарчук Ігор Леонідович; Інститут педагогіки і психології професійної освіти АПН України. – Київ, 1999. – 38 с.
8. Мороз М.В. Мотиваційний механізм стимулювання трудового потенціалу України: державно-управлінський аспект : монографія / В. М. Мороз. – Харків : Вид-во «С. А. М.», 2012. – 408 с.
9. Мороз С.А. Механізми державного управління розвитком трудового потенціалу розвитком вищих навчальних закладів України: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / Мороз Світлана Анатоліївна; Національний університет цивільного захисту України. – Харків, 2017. – 26 с.
10. Ничкало Н.Г. Трансформація професійно-технічної освіти України / Н.Г. Ничкало. – К. : Педагогічна думка, 2008. – 200 с.
11. Паращенко Л.І. Державне управління розвитком загальної середньої освіти в Україні: методології, стратегії, механізми : монографія / Л. І. Паращенко. – К. : Видавництво Майстер книг, 2011. – 536 с.
12. The 2030 Agenda for Sustainable Development - UNDP in Ukraine. – URL:

<http://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/library/sustainable-development-report/the-2030-agenda-for-sustainable-development.html>.

13. Sustainable Development UK | Search Sustainable Development UK. – URL: <http://un.org.ua/ua/publikatsii-ta-zvity/un-in-ukraine-publications/4203-2017-natsionalna-dopovid-tsili-staloho-rozvytku-ukraina-iaka-vyznachaie-bazovi-pokaznyky-dlia-dosiahnennia-tsilei-staloho-rozvytku-tssr>.

14. МОН України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://mon.gov.ua/ua/news/yakouy-maye-buti-profosvita-v-ukrayini-mon-rozmistilo-dlya-gromadskogo-obgovorennya-proekt-zakonu-pro-profesijnu-profesijno-tehnichnu-osvitu>.

15. Розпорядження Кабінету Міністрів України № 1723-р від 27.08.2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1723-2010-%D1%80>.

16. Державна служба України з надзвичайних ситуацій [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dsns.gov.ua/ua/Zakonodavchi-akti-ta-normativno-pravovi-dokumenti-z-pitan-profesijno-tehnichnoyi-osviti.html>.

### References

1. Verbytska, A. *Integration of Ukraine's higher education into the European education and science space*. Chernihiv, 2017. Print.

2. Gren, L.M. "Problematics of Ukraine's vocation-and-technical training development: state management aspect." *Bulletin of National University of Civil Defense of Ukraine* 2 (7) (2017): 250 – 261. Print.

3. Gren, L.M. "State management of vocation-and-technical training: contents and topical directions in scientific research." *Bulletin of National University of Civil Defense of Ukraine* 1 (8) (2018): 285 – 297. Print.

4. Gussarov, V.I. *State-and-public education*. Samara, NTTs PH, 2006. Print.

5. Dombrovska, S.M. *State management of higher education under conditions of transformation changes*. Kharkiv: Oberig, 2009. Print.

6. Dudka, M. *Higher school of Ukraine: management strategy and problems of reforming*. Kharkiv: Osnova PH. Print.

7. Likarchuk, I.L. *Management of qualified workers' training systems in Ukraine: pedagogic aspect (1888 – 1998)*: dissertation thesis for doctorate degree in pedagogic sciences: specialty 13.00.04 "Theory and methods of vocational training Institute of pedagogy and psychology of vocational training at APN of Ukraine. Kyiv (1999): 38. Print.

8. Moroz, M.V. *Motivation mechanism of Ukraine's labor potential stimulation: state management aspect*. Kharkiv: S.A.M., 2012. Print.

9. Moroz, S.A. *Mechanisms of state management of labor potential development through development of higher education establishments of Ukraine*: dissertation thesis for the candidate of sciences degree in state management: specialty 25.00.02 "State management mechanisms". National University of Civil Defense of Ukraine. Kharkiv (2017): 26. Print.

10. Nychkalo, N.G. *Transformation of vocation-and-technical education in Ukraine*. K.: Pedagogic thought PH, 2008. Print.

11. Paraschenko, L.I. *State management of general secondary education's development in Ukraine: methodologies, strategies, mechanisms*. K.: Maisterknyg (Bookmaster), 2011. Print.

12. The 2030 Agenda for Sustainable Development - UNDP in Ukraine. Web. 05 Oct. 2018 <<http://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/library/sustainable-development-report/the-2030-agenda-for-sustainable-development.html>>.

13. Sustainable Development UK | Search Sustainable Development UK. Web. 05 Oct. 2018 <<http://un.org.ua/ua/publikatsii-ta-zvity/un-in-ukraine-publications/4203-2017-natsionalna-dopovid-tsili-staloho-rozvytku-ukraina-iaka-vyznachaie-bazovi-pokaznyky-dlia-dosiahnennia-tsilei-staloho-rozvytku-tssr>>.

14. Ministry of Education and Science of Ukraine. Web. 05 Oct. 2018 <<https://mon.gov.ua/ua/news/yakoyu-maye-buti-profosvita-v-ukrayini-mon-rozmistilo-dlya-gromadskogo-obgovorennia-proekt-zakonu-pro-profesijnu-profesijno-tehnichnu-osvitu>>.

15. Ukraine. Verhovna Rada of Ukraine. *Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine*. Web. 05 Oct. 2018 <<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1723-2010-%D1%80>>.

16. *State Service of Ukraine for Emergency Situations*. Web. 05 Oct. 2018 <<http://www.dsns.gov.ua/ua/Zakonodavchi-akti-ta-normativno-pravovi-dokumenty-z-pitan-profesijno-tehnichnoyi-osviti.html>>.

---

---

**DOI: 10.5281/zenodo.1492039**

**УДК 351.751**

*Гуйда О. Г., аспірант ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків*

*Huida O., Postgraduate Student of the Training Research and Production Centre of the National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv*

## **ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ РИНКУ ТЕЛЕКОМУНІКАЦІЙ**

## **ORGANIZATIONAL MECHANISM OF PUBLIC REGULATION OF THE TELECOMMUNICATIONS MARKET DEVELOPMENT**

*В статті проаналізовано державне регулювання розвитку ринку телекомунікацій. Адже телекомунікації, поряд з іншими галузями інфраструктури (енергетика, транспорт), віднесені до природніх монополій. Тому розвиток природніх монополій відбувається під контролем держави, то безсумнівно актуальність представляє дослідження методів їх регулювання на прикладі, демонополізації галузі телекомунікацій.*

**Ключові слова:** державного регулювання телекомунікацій, послуги електрозв'язку, телекомунікаційні ринки.

*Public regulation of the telecommunications market development has been analysed in the article, since telecommunications, along with other branches of infrastructure (energy, transport), are classified as natural monopolies. Therefore, the development of natural monopolies is under control of the state, and thus, the study of the methods of their regulation on an example of the telecommunications industry demonopolization is of great relevance.*

**Keywords:** *public regulation of telecommunications, telecommunication services, telecommunication markets.*

**Постановка проблеми.** В системі державного регулювання сучасною структурою економіки найбільш ефективною формою функціонування будь-якого галузевого ринку вважається конкуренція, а найменш - монополія, при якій на ринку конкретного товару існує єдиний виробник, здатний задовольнити попит усієї маси споживачів.

Формування поняття «монополія» дуже часто ототожнюють із конкретною фірмою, що панує на державному або приватному ринку послуг. Однак, це не можна визнати правильним, тому що більшість сучасних фірм, використовуючи можливості диверсифікованості проведення, та випускають різноманітні товари й послуги і пропонують їх на різних ринках, частина з яких може будуватися на принципах монопольних відносин, інші ж можуть бути цілком конкурентними.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретичною основою написання даної статті послужили наукові дослідження із проблем трансформації економіки, різним аспектам макроекономічних інфраструктурних процесів у працях вітчизняних учених, а також концепція розвитку єдиного інформаційного простору, програмні документи комісії зв'язку Європейського Союзу й державних органів України в області телекомунікацій [1, 2, 3, 4, 5, 6].

**Постановка завдання.** Метою статті є аналіз організаційного механізму державного регулювання розвитку ринку телекомунікацій.

**Виклад основного матеріалу.** Поняття «монополія» відповідає типу конкурентної структури, що складається на певному ринку, і характеризується наступними рисами [6]:

– пропозиція на ринку формує тільки один виробник для багатьох покупців;

– у пропонованого товарі відсутні компоненти фірм конкурентів; вхідні бар'єри на даний ринок для інших виробників практично непереборні.

Єдиний виробник, що функціонує на ринку з даною структурою, є монополістом. У чинність свого надзвичайного стану він має можливість визначати ціну товару й одержувати надприбуток.

Незважаючи на велику кількість фірм в системі державного регулювання, що мають операторські ліцензії (більш 400), на ринках традиційних

телекомунікаційних послуг України може виникати стан природньої монополії. Це викликане територіальною відособленістю процесів споживання базових послуг електрозв'язку. У багатьох населених пунктах ємність локального ринку виявляється нижче мінімально ефективного випуску однієї компанії, що приводить до ситуації природньої монополії, тобто наданню послуг лише одним регіональним оператором.

У той же час місцевий характер споживання послуг електрозв'язку не обмежує ринкові відносини межами одного територіального об'єднання, що пояснюється технологічними особливостями телекомунікацій.

Частина послуг (наприклад, міжміський телефонний і документальний електрозв'язок) потребує виходу на ринки інших територій, що стає можливим тільки при наявності багаторівневої взаємопов'язаної мережі зв'язки. Причому, кожний рівень являє собою відносно відособлений ринок, що має свій ступінь монополізації. Найбільш монополізовані ринки послуг мають свої місцеві особливості. На інших телекомунікаційних ринках присутній інший ступінь конкуренції. Тому тільки ринок послуг місцевому телефонному зв'язку в сучасних умовах можна вважати довгочасною природньою монополією. Особливості організаційного механізму державного регулювання формуванням ринкових відносин природньої монополії в цьому сегменті телекомунікацій укладається в тому, що споживач базових послуг, уже підключений до абонентської лінії, користується ними без яких-небудь обмежень, а тарифом виступає абонентська плата. Крім того, є значний незадоволений попит у вигляді черги на підключення до мереж Інтернет. У таких умовах природньому монополістові вигідніше підвищувати абонентську плату, а не збільшувати число підключень до мережі Інтернет, тому що у випадку вибування через підвищення тарифу користувачів, на їхнє місце будуть підключатися потенційні абоненти, що мають достатній дохід. У той же час, протилежна тенденція державного тарифного регулювання, спрямована на заморожування абонентської плати й не включення в неї інвестиційної складової, збільшує дефіцит коштів і не сприяє розширенню абонентської бази.

Ще однією особливістю є те, що на відміну від інших природніх монополістів, на телекомунікаційних ринках досить широко представлені субституційні послуги. Розвиток рухливого зв'язку, електронної пошти, Інтернет-телефонії поступово наповнює структуру попиту, що знижує ступінь монополізації ринків базових послуг електрозв'язку й сприяє формуванню конкурентного середовища.

Основними факторами, що впливають на процеси демонополізації в галузі, є впровадження нових технологій і послуг і зростання ринкового попиту. Одним з показників інтенсивності росту попиту може служити обсяг фактично наданих послуг. Незважаючи на спад української економіки в цілому, галузь телекомунікацій продовжує стабільно розбудовувати ся [2, с. 78].

Формування конкурентного середовища на телекомунікаційних ринках в основному йде по шляху поліпшення якості обслуговування споживачів і

розширення номенклатури послуг, що більшою мірою характерно для альтернативних операторів. Цінова конкуренція за традиційними послугами електрозв'язку, надаваних регіональним операторам, практично відсутня.

Подальша демонополізація галузі вимагає вирішення ряду проблем, серед яких можна виділити: технічні, організаційно-управлінські, економічні й нормативно-правові. Особливої уваги заслуговує проблема вдосконалення механізмів державного регулювання телекомунікацій, як природніх монополій. Застосовувані зараз механізми державного регулювання мають істотні недоліки й стають гальмом подальшого розвитку галузі.

Серйозне відставання українських телекомунікацій по цьому показникові є однією із причин того, що головним завданням регіональних операторів зв'язку є не перспективний розвиток, а вирішення проблеми виживаності на тлі появи альтернативних операторів.

Причини такого положення багато в чому визначаються недосконалістю нормативно-законодавчої бази. Так, у Законі України «Про природні монополії» [4] використовується недостатньо конкретизоване поняття «послуги загальнодоступного електричного й поштового зв'язку». Фактично це поняття можна поширити на переважну більшість телекомунікаційних послуг, включаючи мобільний зв'язок, Інтернет тощо.

Незважаючи на те, що сфера застосування даного Закону обмежується відносинами, що виникають на товарних ринках, заходи, що регулюють, застосовуються не до ринкових відносин, а безпосередньо до суб'єкта природньої монополії й торкаються всіх видів його діяльності, включаючи й ті, які не пов'язані з монопольним ринком. Відповідно до цього закону органи державного регулювання здійснюють повний контроль над суб'єктом природньої монополії, тобто контролюють будь-які його угоди, інвестиції, розпорядження коштами, у тому числі й не призначеними для проведення товарів, у відношенні яких застосовується регулювання. Це змушує багатопродуктові фірми виводити прибуткові види бізнесу з основної компанії й обмежувати її розвиток через відмову від прямого інвестування.

Ураховуючи особливості функціонування ринків послуг електрозв'язку, а також досягнутий до теперішнього часу рівень розвитку на них конкурентних структур, представляється доцільним змінити існуючий підхід до державного регулювання галузі телекомунікацій. Суть нового підходу повинна укладатися в створенні для оператора зв'язку (природнього монополіста) умов, при яких його поведінка буде аналогічною поведінці виробників на конкурентному ринку. Для цього необхідно відмовитися від регулювання традиційних операторів зв'язку як суб'єктів природньої монополії, і перейти до прямого державного регулювання ринків конкретних базових послуг зв'язку. Сам процес державного регулювання не повинен обмежуватися тільки тарифними обмеженнями.

Цьому процесу важливо додати комплексний і гнучкий характер, на основі комбінації чітко обґрунтованих механізмів ціноутворення, обмеження



рівня прибутковості, удосконалювання відносин власності (володіння), ліцензування, створення механізмів універсальної послуги, структурних змін у галузі. Адже роль телекомунікацій у системі суспільного поділу праці повинна складатися з передачі різного роду інформації.

Під впливом змін, що відбуваються, у масштабах і структурі відтворення, ускладнення техніки й технологічних процесів різко зростає значимість інформації, яка являє собою найважливіший національний ресурс і є однією зі складових національного багатства країни [3]. Відмінністю інформаційних ресурсів від природних є те, що вони не тільки не виснажуються, а, навпаки, збільшуються, якісно удосконалюються й сприяють найбільш оптимальному використанню всіх інших ресурсів і їх економії.

У цей час спостерігається перехід до якісно нового етапу розвитку інформаційних технологій – глобальної інформатизації суспільства, що приходить на зміну індустріалізації й заснованої на єдності двох процесів, – глобалізації й персоналізації. Глобалізація характеризується наявністю великих ринків збуту й транснаціональних компаній по проведенню товарів і послуг. Персоналізація укладається в переході від стандартизованої економіки до економіки нестатку, що задовольняє конкретного споживача, коли товари й послуги проводяться з персонального замовлення клієнтів. Тому в сучасних умовах формування інформаційного суспільства, технічною основою глобального інформаційного суспільства повинна стати глобальна інформаційна інфраструктура, що включає в себе національні інфраструктури країн світу. Кожна інформаційна інфраструктура буде складатися з мереж зв'язку й різного інформаційного встаткування. Підвищення якості й збільшення числа надаваних телекомунікаційних і інформаційних послуг прискорює конвергенцію телекомунікаційного й інформаційного комплексів у єдину інфокомунікаційну інфраструктуру [6].

Усе це обумовлює винятково важливу роль систем і коштів телекомунікацій, які забезпечують доступ користувачів до інформаційних ресурсів у потрібний час, у потрібному місці й у необхідній формі. Тому прискорене розвиток телекомунікацій являє собою завдання державного масштабу. До того ж, численними дослідженнями в області макроекономіки встановлені залежності між економічним розвитком конкретних територій і станом телекомунікацій, що підтверджує стратегічне значення галузі.

Реструктуризація телекомунікаційного сектору України збіглася за часом із глибокими інституціональними перетвореннями у всіх галузях. Змінилися структура й методи державного регулювання, характер економічних зв'язків, відбувається поступова зміна організаційно-технологічних відносин між телекомунікаційними підприємствами.

У результаті акціонування державних підприємств були створені акціонерні товариства електрозв'язку, що одержали в спадщину від колишніх державних структур як положення природних монополістів, так і проблеми недостатнього технологічного розвитку мереж, неефективної системи управ-

ління проведенням, поряд з величезним потенціалом розвитку, обумовленою наявністю незадоволеної потреби в послугах.

Політика лібералізації, проведена органами державної влади, уможливила здійснення діяльності альтернативних структур-операторів телекомунікаційних мереж, які стали активно працювати на телекомунікаційних ринках, створюючи конкуренцію природним монополістам. З метою об'єднання зусиль регіональних акціонерних товариств електрозв'язку, залучення додаткових інвестицій вітчизняних і іноземних інвесторів [2, с. 220].

Незважаючи на стабільність галузі в цілому до кризових явищ в економіці, реалізація проектів створення сучасних мереж і впровадження передових телекомунікаційних технологій піддається істотному ризику внаслідок несприятливого впливу цілого ряду невизначеностей в області державного регулювання, ліцензування, реакції соціально-економічного середовища ринку. В умовах значного припливу інвестиційного капіталу в галузь і поглиблення соціально-економічної кризи, формування економічних відносин між постачальниками й споживачами телекомунікаційних послуг відбувається нерівномірно, намітилася стійка тенденція до концентрації операторських структур у найбільше економічно благополучних районах і загостренню конкуренції через падіння платоспроможного попиту практично у всіх районах, зниженню ефективності використання виробничих потужностей внаслідок неоптимального розподілу ресурсів [1, с. 111].

**Висновки.** Таким чином, успішне виконання підприємствами галузі завдань розвитку й модернізації мереж зв'язку викликає необхідність використання більш глибоких підходів до державного регулювання їх виробничою діяльністю, що особливо актуально в умовах ринкових відносин.

Галузь електрозв'язку, будучи природною монополією, у той же час поряд із транспортом, енергетикою, нафтовим і газовим комплексами становить виробничу інфраструктуру країни. Вона підпорядковується ряду загальних законів і закономірностей, характерних для багатьох процесів і явищ у суспільстві. Конкретними цілями створення нової техніки й нових технологій у рамках цієї інфраструктури є такі: 1) збільшення пропускної здатності транспортної мережі зв'язку; стовідсоткове оновлення процесів передачі інформації; 2) підвищення швидкості передачі й обробки інформації; розширення можливостей обчислювальної техніки; підвищення надійності систем і мереж зв'язку; 3) упровадження й поширення нових видів інфокомунікаційних послуг.

#### **Список використаних джерел:**

1. Баранов А. Информационная инфраструктура: проблемы регулирования деятельности / А. Баранов. – К. : ТОВ "Вид. дім Д. Бураго", 2012. – 352 с.
2. Багірова І. В. Зовнішньоекономічна діяльність підприємств : підручник / І. Багірова, Н. Редіна, В. Власюк та ін. – К. : Центр навч. літератури, 2004. – 580 с.
3. Дегтяр А. О. Державно-управлінські рішення: інформаційно-аналітичне та організаційне забезпечення : монографія / А. О. Дегтяр. – Х. : Вид-во ХарРІНАДУ

«Магістр», 2004. – 224 с.

4. Закон України «Про природні монополії» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-14>.

5. Семенченко А. І. Електронна модернізація державного управління / А. І. Семенченко // Державне управління : підруч.: У 2 т. Т. 2; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – К. ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2013. – С. 219–224.

6. Скибун О.Ж. Порівняльний аналіз державної політики в сфері телекомунікацій країн СНД та України [Електронний ресурс] / О.Ж. Скибун // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2012. – № 4. – Режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=407>.

#### References:

1. Baranov, A.A. *Information Infrastructure: Problems of Regulating Activities*. Kyiv: Publishing House of Dmitry Burago, 2012. Print.

2. Bagirova, I.V. *Foreign economic activity of enterprises*. Kyiv: Center for Educational Literature, 2004. Print.

3. Dytyar, A.O. *Government-management decisions: informational and analytical and organizational support*. Kharkiv: Magistr, 2004. Print.

4. Ukraine. The Verkhovna Rada of Ukraine. *About natural monopolies*. Web. 17 Sep. 2018. <<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-14>>.

5. Semenchenko, A.I. *Electronic modernization of public administration*. Kyiv ; Dnipropetrovsk: NAPA, 2013. Print.

6. Skibun, O.Zh. "Comparative analysis of state policy in the telecommunications sector of the CIS and Ukraine." *Public Administration: Improvement and Development* 4 (2012). Web. 17 Sep. 2018. <<http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=407>>.

---

---

DOI: 10.5281/zenodo.1492049

УДК 351:338.24

*Датій О. І., д.е.н., проф., МАУП, м. Київ*

*Datsii O., Doctor of Economics, Professor, Head of the Department of Finance, Banking and Insurance of the Interregional Academy of Personnel Management, Kyiv*

## УДОСКОНАЛЕННЯ БЮДЖЕТНО-ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ ЯК УМОВА ЕКОНОМІЧНОЇ СТАБІЛІЗАЦІЇ ПІДПРИЄМСТВ УКРАЇНИ

## IMPROVEMENT OF BUDGET AND TAX POLICY OF THE STATE AS A CONDITION OF ECONOMIC STABILIZATION OF ENTERPRISES OF UKRAINE

*Визначено першочергові заходи бюджетно-податкового регулювання як умови економічної стабілізації підприємств. Встановлено, що потужним ресурсом для використання засобів державного регулювання інвестиційних процесів є стимулювання більш повного використання інвестиційного потенціалу. Доведено, що кошти, вивезені за кордон громадянами України і розміщені там на рахунках створених офшорних компаній, є надзвичайно важливим чинником інвестиційного потенціалу країни, а відтак, і об'єктом інвестиційної політики.*

**Ключові слова:** *бюджетно-податкова політика, економічна стабілізація підприємств, механізми стимулювання.*

*The priority measures of fiscal regulation are defined as the conditions for economic stabilization of enterprises. It was established that a powerful resource for the use of state regulation of investment processes is to stimulate the fuller use of investment potential. It is proved that the money taken abroad by Ukrainian citizens and placed there on the accounts of established offshore companies is an extremely important factor in the investment potential of the country and, therefore, as an object of investment policy.*

**Key words:** *fiscal policy, economic stabilization of enterprises, mechanisms of stimulation.*

**Постановка проблеми.** Швидке глобальне розповсюдження кризи відкинуло більшість національних економік у розвитку на декілька років назад. Вимогою часу постало швидке, адресне та виважене застосування заходів фіскального характеру (зокрема, бюджетного та податкового стимулювання), що можуть стати дієвими інструментами стабілізації економічної ситуації на вітчизняних підприємствах. Під час фінансової кризи економіка країни є нестабільною та слабкою, тому потрібно розробити нові концептуальні підходи до напрямів та механізмів реалізації бюджетної політики та перетворити її на дієвий інструмент соціально-економічного розвитку держави. Держава використовує бюджет для концентрації і цілеспрямованого розподілу фінансових ресурсів для надання суспільних послуг та реалізації загальнодержавних програм. Завдяки цьому уряд може впливати на розвиток суспільного виробництва та створювати стимули для ефективного використання наявних ресурсів підприємств.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Фінанси, податки як основа державної політики та умова розвитку фінансової діяльності підприємств, є предметом досліджень ряду вчених у сфері фінансів підприємств, фінансового аналізу та фінансового менеджменту, серед яких: Л. Алексеєнко, І. Бланк, М. Білик, В. Бикова, І. Герчикова, І. Зятковський, М. Коробов, О. Крайник, А. Поддєрьогін, І. Сало, Г. Семенов, Т. Теплова та ін. Фінансовий потенціал підприємства, питання його оцінювання та формування, побудови ефективної системи управління ним у своїх роботах розглядають О. Васюренко, П. Єгоров, Ф. Журавка, Ю. Сердюк-Копчекчі, С. Козьменко, П. Комарецька, Є. Кузькін, О. Масліган, І. Мойсеєнко, Л. Мачкур, П. Пузирьова,

Е. Терещенко та ін.

Втім у вітчизняній літературі бракує дослідження теоретичних передумов та практичних засад бюджетно-податкової політики як умов економічної стабілізації підприємств України.

**Постановка завдання.** Метою статті є розроблення теоретичних підходів та практичних пропозиції щодо удосконалення бюджетно-податкової політики як умов економічної стабілізації підприємств України.

**Виклад основного матеріалу.** Податки, які є основним джерелом державних надходжень, створюють фінансову базу для функціонування державного сектора. Одним з найважливіших макроекономічних аспектів податкової системи, тобто прибуткової частини бюджету, є загальне податкове навантаження на економіку, тобто сума всіх зібраних податків по відношенню до ВВП.

Автор однієї з перших теорій державних асигнувань Адольф Вагнер, який висунув гіпотезу про те, що зростання державних витрат є невід'ємною частиною процесу розвитку і що сукупні державні асигнування повинні збільшуватися по мірі зростання доходів на душу населення (цей останній постулат став відомий як "закон Вагнера"). На думку авторів більше нових теорій, зростання державних витрат по відношенню до ВВП (ця тенденція була широко поширена в двадцятому столітті) стало наслідком зміни поглядів на роль держави [1, с. 235]. Чим більшими функціями наділяє суспільство свої органи влади, тим більше повинні бути державні витрати і готовність громадськості жертвувати більш значною часткою свого доходу, для того щоб дозволити органам влади виконувати ці функції. В нашій країні, нажаль, зростання бюджетних витрат не обумовлене готовністю громадськості жертвувати більшою часткою власних доходів.

У напрямках бюджетно-податкової політики останніх років не всі складові були реалізовані. Регулятивні функції бюджету були витиснуті на другий план цілями фіскального наповнення соціальних програм, що в остаточному випадку призводить до знецінення доходів бюджету. Хоча в умовах кризи держава через систему регулятивних заходів може вплинути на пожвавлення економічної активності. Залишаються ряд недоліків в відсутності ефективної стратегії розвитку податкової системи: зберігається фіскальна спрямованість податкової системи, регулююча функція якої не спрямована на сталі економічне зростання внаслідок значного податкового навантаження на виробництво, недостатній рівень оподаткування використання природних ресурсів; проблеми спрощеного оподаткування залишаються невирішеними, зокрема – створення схем уникнення від оподаткування, дроблення середніх підприємств з метою використання спрощеної системи; не забезпечується еластичність системи митно-тарифного регулювання та багато інших.

Серед першочергових заходів бюджетно-податкового регулювання як умов економічної стабілізації підприємств мають бути заходи:

– фіскального стимулювання, спрямовані на розширення внутрішнього

попиту шляхом зниження податкового навантаження на суб'єктів господарювання. Тобто, впровадження ефективної та дієвої системи фіскального стимулювання розвитку економіки, яка б сприяла структурній перебудові національної економіки на засадах інвестиційно-інноваційної моделі;

– формування нової системи оподаткування, яка дозволить збільшити податкові надходження за рахунок розширення податкової бази, зміцнити фінансову основу місцевого самоврядування, знизити навантаження на фонд заробітної плати та підтримати підприємства, що займаються впровадженням інновацій;

– застосування знижених ставок оподаткування, що запровадить механізм формування додаткових фінансових ресурсів підприємств у формі податкового кредиту терміном на три – п'ять років.

Потужним ресурсом для використання засобів державного регулювання інвестиційних процесів є стимулювання більш повного використання інвестиційного потенціалу.

У цьому контексті слід розглядати саме участь державних фінансів в інвестиційних процесах. Одним з напрямків активізації ролі держави в інвестиційних процесах мають стати суттєві зміни в бюджетній політиці, що полягають у трансформації бюджету не на загальний та спеціальний, як це має місце відповідно до Бюджетного кодексу України, а до розподілу бюджетів (у тому числі і місцевих) на низку складових, серед яких обов'язковим має стати бюджет розвитку або інвестиційний бюджет. (Так, зокрема в Німеччині місцеві бюджети чітко розподіляються на адміністративні та інвестиційні). Інвестиційному бюджету як автономній частині державного або місцевого бюджету притаманні власні джерела формування (такими мають стати, наприклад, доходи держави від приватизації, що реально роками „проїдаються” в нашій країні, відсотки по бюджетних кредитах, кредити міжнародних фінансових організацій, іноземних держав тощо), а також цільовий інвестиційний характер видатків в основний капітал [2]. Важливим наслідком впровадження практики формування інвестиційного бюджету, або бюджету розвитку, є юридично ускладнений процес перегляду в напрямку скорочення його витратної частини і, тим більше, процес асигнування за рахунок коштів такого бюджету інших, не інвестиційних видатків.

У названому контексті не можна не зупинитися на питанні створення в країні спеціального державного фонду, що має утворюватись за рахунок акумуляції ресурсних платежів. Звичайно, Україна не є країною багатою на енергоносії або аналогічні їм за ліквідністю природні ресурси, але досвід країн, що мають значні запаси таких ресурсів, зі створення відповідних фондів під назвами стабілізаційних свідчить, що їх використання має здійснюватися саме в цілях інвестиційного розвитку.

Сьогодні, незважаючи на конституційно-правове закріплення права власності українського народу на природні ресурси, доходи від їх використання суб'єктами господарювання, в тому числі і у формі рентних платежів,

розподіляються безсистемно, поза інвестиційним спрямуванням.

До фінансово-правових аспектів інвестиційної політики держави, зокрема щодо оптимізації використання наявного інвестиційного потенціалу, належить питання використання золотовалютних резервів Національного банку України (далі – НБУ), що фактично не працюють, а у разі їх конвертації у цінні папери казначейств іноземних країн – працюють на економіки іноземних країн.

Слід зазначити, що пропонуваній перехід до практики формування автономних інвестиційних державного та місцевих бюджетів логічно передбачає існування широкої мережі державних фінансово-кредитних установ як організаційно-правового механізму використання відповідних коштів. Таким чином, формування загальнонаціональної мережі державного інвестиційного банку є абсолютно логічним кроком розбудови державної інвестиційної інфраструктури для забезпечення ефективного використання інвестиційного потенціалу держави та інших суб'єктів і учасників інвестиційних відносин.

Повертаючись до правових засобів прискорення, накопичення та трансформації інвестиційного потенціалу в реальні інвестиції, слід зазначити наступне. Так, щодо застосування податкових механізмів, зокрема, – зниження ставок оподаткування прибутку підприємств – необхідно враховувати об'єктивно існуючий часовий лаг, а саме, часову невідповідність між втратами податкових надходжень до державного бюджету, викликаними зниженням податкових ставок одного боку, та індуційованим збільшенням податкових надходжень, викликаним зростанням інвестицій та прибутку підприємств як податкові бази, – з іншого. Тобто податкові надходження скорочуються негайно, а очікуване наступне їх збільшення відбувається у не визначеній чітко перспективі.

У той же час, слід зазначити, що ставка оподаткування прибутку підприємств в Україні знижена і існують усталені політичні наміри в подальшому проводити податкову політику, спрямовану на чергове зниження такої ставки. Серед методів податкового стимулювання інвестиційної активності використовують наступні: зниження ставок оподаткування прибутку підприємств; податкові канікули; інвестиційну податкову знижку; скасування податків на реінвестований прибуток; інвестиційний податковий кредит; регресивну шкалу оподаткування прибутку.

В українських умовах податкові пільги інвестиційної спрямованості не можуть мати переважно трансфертний характер. Виходячи із самої прибуткової мети і мотивації інвестиційної діяльності, слід будувати механізм її податкового стимулювання на беззбитковій для державного бюджету основі, адже інвестиції у сфері комерційного господарювання повинні забезпечувати приріст податкової бази. Методологічно принциповою є ув'язка механізму податкового стимулювання не тільки із створенням сприятливих фінансових передумов для потенційної інвестиційної діяльності, але, і це головне, з етапом отримання економічних наслідків реального інвестування.

Одним із шляхів вирішення зазначеного питання є запровадження регресивного оподаткування, що є предметом вивчення фінансово-правової науки, особливо в аспекті надання йому високих фінансових властивостей, впровадження селективного підходу до його застосування, створення відповідних механізмів контролю і попередження зловживань, в тому числі – і через застосування такого інструменту як податковий (адміністративний) договір, в якому податкова адміністрація дає згоду на застосування динамічного регресивного оподаткування прибутку протягом певного терміну, а підприємство бере на себе відповідні податкові зобов'язання, в тому числі і відповідальність за можливі зловживання наданим правом, тощо.

Разом із регресивним оподаткуванням прибутку підприємств, до податково-правових засобів стимулювання інвестиційної діяльності підприємств необхідно віднести інвестиційний податковий кредит.

При використанні інвестиційного податкового кредиту, який аналізується як правовий засіб стимулювання інвестиційного використання коштів прибутку підприємств, досягається важливий баланс інтересів між суб'єктами господарювання та державою. Для держави використання інвестиційного податкового кредиту означає, що податкові надходження через визначений термін будуть відновлені, тобто держава їх не втрачає. У той же час, підприємство, повертаючи суми податку, щодо якого здійснено інвестиційний податковий кредит, фактично отримує його безкоштовно, тобто не сплачуючи відсотки, що були б досить важливими у випадку отримання банківського кредиту.

Слід зазначити, що впровадження інвестиційного податкового кредиту як реального правового засобу, механізму податкової, інвестиційної, інноваційної тощо політики держави потребує реальних законотворчих зусиль. Але його ефективність для активізації відповідних відносин їх виправдовує. Державна інвестиційна політика, безперечно, повинна поставити питання про нормативно-правове впровадження цих засобів державного регулювання інвестиційної діяльності підприємств і терміново створити для них відповідне законодавче забезпечення [1, с. 45]. Проблемою, що має специфічний характер і значною мірою визначається нелегальним походженням коштів і втратами через існування тіньових і відверто кримінальних відносин в економіці, в тому числі і з боку органів держави, є питання створення українськими громадянами (резидентами) численних офшорних компаній з наступним інвестуванням частини вивезених коштів в Україну у вигляді іноземного інвестування.

Безперечно, ці фінансові активи утворюють дуже важливу частину інвестиційного потенціалу, національного по суті, але іноземного за своєю правовою кваліфікацією, який має стати реальним і потужним джерелом інвестиційної діяльності в Україні. Кошти офшорних компаній, що були засновані громадянами України в офшорних зонах різних країн світу, утворюють собою інвестиційний потенціал особливого роду, який є окремим об'єктом інвестиційної політики держави. Загальною метою такої політики має бути



повна репатріація вивезених капіталів до України та їх повна легалізація в Україні з подальшим інвестуванням в об'єкти господарської діяльності або трансформацією у фінансові інструменти, організовані національними суб'єктами ринку фінансових послуг.

За своїми завданнями, ця головна мета інвестиційної політики може бути диференційована на складові, які також мають дуже важливе значення. Серед конкретних завдань державної інвестиційної політики щодо вивезених з території України коштів слід відзначити наступні:

– утримання репатрійованих капіталів в Україні, недопущення їх повторної «втечі»;

– максимальне реінвестування отриманих прибутків від інвестиційної діяльності в об'єкти, що знаходяться в Україні;

– стимулювання розширення процесу репатріації капіталів в Україну.

Кінцевою метою інвестиційної політики держави в цьому сегменті має бути саме репатріація та легалізація вивезених за кордон капіталів.

Слід зазначити, що проблема репатріації в Україні до певної міри вирішувалась за рахунок функціонування численних ВЕЗ та ТПР. Надані податкові пільги, зокрема, щодо сплати податку на прибуток та плати за землю, а також податкові пільги, пов'язані з ввезенням до України предмету інвестування (конфігурація преференційного режиму, в тому числі, і за рахунок податкових пільг, щодо кожної ВЕЗ та ТПР є відмінною, але названі пільги є фактично універсальними серед правових засобів конструювання вказаних спеціальних правових режимів) поєднані із особливостями статусу іноземного інвестора, на нашу думку, створювали досить вагомий юридичний стимул до репатріації. Але, відповідно, кваліфікація цих інвестицій як іноземних припускає необмежену можливість їх експорту на законних підставах – у зв'язку з припиненням іноземної інвестиційної діяльності. Таким чином, досягнення в обмеженому варіанті мети інвестиційної політики в частині репатріації капіталу робить державу в прямому розумінні заручником його власників, що вимагають збереження для них спеціального, преференційного режиму здійснення господарської діяльності, під загрозою його експорту.

Таким чином, повернення в Україну вивезених капіталів має ґрунтуватися на компромісі держави та власників такого капіталу. Принциповим для держави є повернення, легалізація капіталів, їх використання в реальному секторі економіки або у вигляді фінансових активів з подальшим оподаткуванням господарської діяльності, пов'язаної з використанням названих капіталів.

Одним з дискусійних питань є оподаткування цих капіталів в процесі їх легалізації. Більшою мірою це питання політичного значення, і від того чи іншого варіанту його вирішення, на нашу думку, буде залежати завдання та ефективність інвестиційної політики у цьому напрямку. У той же час слід наголосити на тому, що не може бути ефективним тільки один механізм або застосування тільки одного домінуючого господарсько-правового засобу

вирішення проблеми. Інвестиційна політика держави в цьому питанні має бути дуже гнучкою.

Головними засобами репатріації капіталів в Україну є по-перше, умови їх легалізації в Україні, по-друге, умови їх оподаткування під час легалізації, по-третє, правові гарантії їх власникам під час інвестиційної діяльності в Україні від зміни законодавства в напрямку встановлення конфіскаційного або несприятливого режиму оподаткування, по-четверте, створення інституту державного страхування комерційних ризиків у визначених напрямках інвестування за рахунок репатріації капіталів, створення за допомогою засобів державного регулювання привабливих фінансових активів, таких як особливі програми банківських депозитів, зокрема, в державних банках України, або у спеціально створеному державному банку, а також привабливі цінні папери, зокрема, облігації, емітентом яких має бути держава.

**Висновки.** Використання антикризового потенціалу податкового регулювання неможливе без відповідного впорядкування податкової системи, бюджетного процесу. Відповідно цей процес є об'єктивно необхідним, і його результат залежить від адекватності методів і способів, які використовуються, та реального стану економіки держави, етапу економічного циклу, рівня суспільної свідомості і професійного рівня органів державної влади й управління. Не останнє місце в забезпеченні ефективності бюджетно-податкової політики є забезпечення прозорості у виконанні доходів і видатків бюджету, яке передбачає чітке розмежування сфери відповідальності державних діячів, наявність відкритої інформації у громадськості, відкритість у підготовці звітів про виконання бюджетних програм, чітка протидія корупції та інше. Усвідомлення необхідності переосмислення державної діяльності, додання їй винятково суспільно корисного характеру сприятиме стабілізації бюджетно-податкових відносин.

#### **Список використаних джерел:**

1. Дацій Н.В. Державна інвестиційна політика на національному та галузевому рівнях: теорія, методологія, практика : монографія / Н.В. Дацій. – Донецьк: ТОВ «Юго-Восток, Лтд», 2010. – 328 с.
2. Федулова Л.І. Інноваційна економіка : підручник / Л.І. Федулова. – К. : Либідь, 2006. – 480 с.

#### **References:**

1. Datsij, N.V. *Derzhavna investytsijna polityka na natsional'nomu ta haluzevomu rivniakh: teoriia, metodolohiia, praktyka: monohrafiia [State investment policy at the national and sectoral levels: theory, methodology, practice]*. Donetsk: Yugo-Vostok, 1993. Print.
2. Fedulova, L.I. *Innovatsijna ekonomika [Innovative economy]*. Kyiv: Lybid', 2006. Print.

*Evsyukova, O. V., Ph D. in Public Administration, Assistant Professor,  
Doctoral Candidate of Public Management and Public Service,  
National Academy for Public Administration under the President of  
Ukraine, Kyiv*

## **METHODOLOGICAL PRINCIPLES TO DESIGN THE MODEL OF A SERVICE-ORIENTED STATE DURING SOCIAL TRANSFORMATIONS**

*The paper improves the methodological basis of service-oriented state development in the context of public administrating of public service provisions by defining the following systemic principles: strategic sequence; duality; institutional architecture; structural properties.*

*The paper show that the real sign of a formed service-oriented system during social transformations is existence of systemic, cognitive-informational and integrated characteristics, which determine development of an actor-oriented mechanism of service provided by public authorities when resources are limited, with taking into account the criteria for determining their content, structure and dynamics, as well as the priorities of state reforms.*

*An original concept of functioning and development of the public administrative system for service delivery is formulated in the context of public service provision. The concept is based on the principles of the systemic and synergetic approaches, differentiated by institutional and theoretical basis and service provision become a checkpoint for evaluation of public authority effectiveness.*

*The paper proves that the input dominant factor is subjectivity. This factor forms the basis of the actor-oriented approach, which, in turn, is aimed at implementation of service-oriented concept of public administration functioning and development during reorganisation of the overall administrative system. The paper proves that the actor orientation means a set of methodological principles of subjectivity, including: subjectivity as an essential characteristic of an actor, subjectivity of the environment, institutionalization of subjectivity, modelling of subjectivity.*

**Keywords:** *service-oriented state, servicization, dominant ideas, criteria, subjectivity, public administration, service-oriented system, concept, many-actors system, environment, public services.*

**Problem setting.** Essential interpretations of the “service-oriented state” notion is delusive because the methodological principles of such state development in the conditions of social transformations have not been substantiated sufficiently yet. Given that the state is a structural element of the political system and it functions on the basis of interactions between its actors, such as authorities, civil society institutions, business structures, etc., it is worthwhile to study in details these in-

teractions as a system and to use for this purpose the actor-orientation approach to determine the methodological dominant ideas of the concept of a service-oriented state development.

**Analysis of recent researches and publications.** Appropriate aspects of this issue are examined in the scientific works of such researchers as G. Atamanchuk, who studies formation of the public administration system on the base of interactions and features of corresponding administrative (object-object, actor-actor and object -actor) relations in time and space; V. Bakumenko, who defines the management process as a set of continuous interrelated actions and functions of actors aimed at certain goal achieving in the context of relations between an actor and an object of managerial decisions; I. Derevianko, who defines actors of service provision and factors of their interactions with other actors; Yu. Zaitsev, who examines principles of the systemic paradigm and analyzes structure of a social state in the subjective context; G. Kleiner, who develops the systemic paradigm for economic management; T. Serbinska, who develops a causal model for modelling of a public administrative actor, the model help to determine the hierarchical nature of the public administrative “actor” and to understand its content and knowledge; P. Petrovsky, who emphasizes that the humanitarian paradigm, uniting modern human knowledge and humanitarian means, is the theoretical and methodological basis for understanding of social actors; S. Chistyakov, who investigates actors of economic interactions in a society developing as a network. Paying tribute to their scientific work, we should note that corresponding studies do not lose their relevance in the present.

**Paper objective.** The paper objective is to substantiate our methodological approach to the modern actor-oriented system of public administration at public service provision. This approach adds to the existing established structure the following dominant ideas: flexibility, participation, subsidiarity, hierarchy, adaptability, functionality, complemented by actor-oriented (reflexivity, servicization, consistent liberalization, co-evolution, holism, precision in monitoring and control) and systemic (strategic sequence, duality, institutional architecture, structure) principles, important during social transformations.

**Paper main body.** Let us note that service-oriented state as a socio-political organization has the following features: deterministic social effectiveness, encouraging formation of such public power relations in society that are voluntarily recognized by this society, and these power relations are complex, open and a subject to public control; decentralized diversification of power exercising, moreover, functioning of state and public institutions should contribute to harmonization of social values both at the state level and at the level of civil society; the legal social and just nature of the state and its sovereignty, ensuring the unity of the state and its law as forms of human existence, and with which individuals obtain opportunities to develop their own abilities and realize their own essence; a service model of public administration, introducing of service institutions that changes interactions of public authorities with the population [5, p. 23].

Formation of a service-oriented state in Ukraine in the conditions of social transformations is undeniably topical but quite problematic. Solution to this extremely important problem helps implement the institutionalization model of the modern public administrative system with service provisions and influences outcomes of modern transformations. That is why, we are going to study the service-oriented system of public administration and identify the parameters of its development by using the systemic analysis and its principal approaches to development of methods and techniques, as well as to formation and implementation of the functioning mechanisms of service-oriented state, first of all, as a service-oriented system in the context of reforms in Ukraine.

It should be noted that relations and links between elements of interpersonal communications, in general, determine the specific features of the actor-oriented approach [6, p. 119-123]. Namely, development of such a complex service-oriented system from the set of elements, which create the actor-oriented public administration system in the context of regulated provided public services, leads to a qualitative transition. This transition is stipulated by the corresponding quantitative changes as for purposefulness, breadth and depth of relations between the service-oriented mechanism and the state service functions, as well as its separate mechanisms. Therefore, the real sign of the formed service-oriented system during social transformations is systemic, cognitive-informational and integrated characteristics that are present in its defining elements and provide service technologies. This gives opportunities for formation of an actor-oriented mechanism for services provided by public authorities when resources are limited, taking into account the priorities of the Ukrainian state reforming.

Due to the existing dominant approaches within the state administration theory: structural, behavioural and functional, the actor orientation is revealed through the attributes of an actor's sufficiency: goal-setting, goal-achievement, selection of social-economic behavioural models, means and levers of influence, self-control, conscious activities [11, p. 19-20].

In this context, it is expedient to consider the scientific concept of T. Serbinskaya concerning the essence and trends of modelling of the state administrative actors. This national researcher proposes multilevel understanding of state administrative actors (which, in our case, can be applied to public administrative actors), which include three levels: a civil servant or a citizen, a state body or a citizen group, a nation (society as a whole). For a holistic systemic reflection of the "state administrative actor" notion, the scientist proposes a model based on a psychological systemic approach and its causative component [12].

The factor of subjectivity creates the systemic basis of the actor-oriented approach to implementation of the service-oriented concept of public administration functioning and development in the context of overall administrative system reengineering. In this case, the actor-orientation means *a set of methodological principles of subjectivity*, including: subjectivity as an actor's essential characteristics, subjectivity of environment, institutionalization of actors, modelling of subjectivity (Fig. 1).

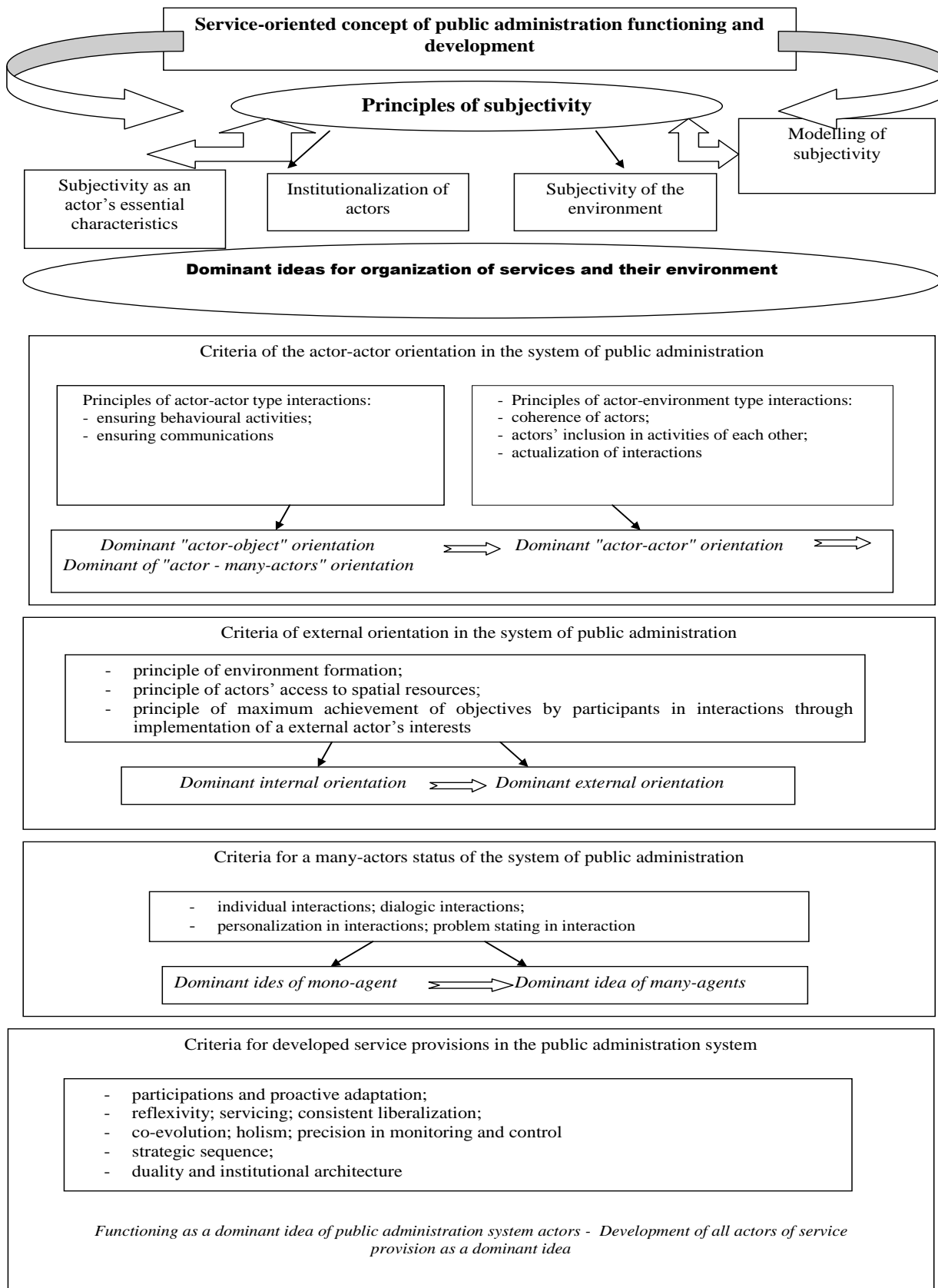


Fig.1. Methodological dominant ideas of the modern actor system of public administration for public service provision.

Due to this, subjectivity as an actor's essential characteristics acts as a qualitative attribute directly attributable to all actors of political, social-economic, legal, party systems. Subjectivity is a manifestation of their essential features and has a certain potential for development. This principle is detailed in such actor's qualities: activity, responsibility, trust.

We should recognize that subjectivity of the environment is implemented within a certain space – political, social-economic, and legal – due to the mechanism for specific subjectivity implementation in a many-actors system. According to this principle, the many-actors environment is defined as the space of actors-elements united by the joint work, communications and behaviour, where actor-actor relations are constructed [7, p. 44-45].

The institutionalization of subjectivity means institutionalization of subjective properties and attributes, that is, the transfer of an actor's functions from an individual to institutional actors (from the state to public organizations and a business structures), with subjectivity loss by the first actor and emergence of an integral actor. Institutional actors are formed through institutionalization of activity properties of actors-individuals and integral actors of the lower levels through the mechanism of responsibility.

In parallel, examining modelling of subjectivity, we should note that it consists in modelling of subjectivity as a process of an actor creation on the political, social-economic planes; this political, social-economic actor obtain a dominant value on the plane; and such planes themselves are characterised by an integrity of ordered in time and space interactions where participants' subjectivity become a necessary condition for their successful functioning and development. Within the content of this principle, the interaction is aimed at result achievement [14, p. 290].

That is such an interpersonal interaction, when participants identify their goals based on each other's goals, transforming the internal environment for their achievement, and simultaneously achieve them by exchanging the results of participant's functioning.

The indicated methodological principles of subjectivity are positioned as a system-generating factor of servitization [4, p. 12-19]. They are the basis for creation of the actor-oriented content of the state service policy and state services, and the main criteria for determining such policy and service content, structure and dynamics.

From the standpoint of the actor-oriented approach and the basic principles of subjectivity, *we propose the methodological dominant ideas for the concept of a service-oriented state* in the context of service provision by its actors and development of its environment in order to assess effectiveness of public authorities and to take into account detailing criteria of servitization. It should be noted that the first criterion of the actor-actor orientation of public administration is rejection of the actor-object orientation and acceptance of the actor - actor and the actor – many-actors ones [15, p. 51-59]. So, there must be compliance with the principles of following interactions: “actor-actor” (ensuring behavioural activities and com-

munications) and “actor-environment” (actualization of interactions between subjective positions).

Note, that dominant “actor – many-actors” orientation over “actor - actor” one is associated with understanding of an actors’ functioning along with other actors, and their interactions acts as the environment. In the situation of the actor - actor orientation, interacting participants are opposed to each other, within “actor – many-actors” orientation, actors are not only identified, but also included in a community significant for them [2; 4, p.235].

The first situation is characterized by the opposition of actors from different sectors and construction of horizontal ties between them. The second one is characterized by their inclusion into one community, establishing actor-actor relations with other many-actors, based on their willingness to accept openness of another.

If a public administrative system is being made subjective, it permits us to understand inter-actors communications as a set of oriented interactions that are being changed. Mutual relations of the parties take form of exchanges with activity results and parties evaluate each other, so mutual influence is possibilities. In this case, inter-actors’ interactions should be considered as a special phenomenon of political, social-economic development of the state, as a valuable resource, appeared through the purposeful transformation of internal flows of public service producers at their interactions with the external environment [6, p.260-272]. Thus, under dominance of the “actor-actor” orientation, an object of management can be positioned as an actor (having life activity). Accordingly, under certain circumstances, not an actor becomes an object of management, but the interactions between actors (although in any system, object-object interactions are not absolute, since an actor in the system can turn into an object and, conversely, the object may be regarded as an actor).

We should note that the second criterion – the external orientation of the public administration system – allows transferring of the dominant idea for internal orientation to the external one, which is detailed in compliance with the following principles: environmental system formation [9], spatial resource accessibility for actors, maximization of the goal achievement by interaction participants through realization external actors’ interests. External actors (civil society and business entities), acting in the immediate surroundings of the state and influencing directly on identification of the goals and methods to implement the state functions, collectively form the target environment. Together with the state, the target environment forms the environmental system, creates communicative channels between actors entered into this, so the actors are provided with necessary resources. Thus, the mission of public authorities is “communication and coordination, creating conditions” [9] for orienting interactions, characterized by coordination, transformation of the internal environment and mutual exchanges. According to studies by G. B. Kleiner as for systems of this type, “the result of their activities is manifested in other system functioning” [8, 9]. Actors’ access to spatial resources is a prerequisite for their functioning as social-economic systems in order to use these re-



sources, and the actors must be active in space resource use. At the same time, these actors act as elements in the context of the actor – many-actors orientation and, at the same time, are procedural (transfer of values [9]) and projective (creation and transformation of systems [8], their internal environment) systems.

Thus, each element of a many-actor system implements subjectivity in the following way: an actor as an element of a many-actor system defines a goal formed by certain motives. In addition, the actor's motives and goals are formed as a result of the communicative and behavioural activities of many other participating actors, and mutual perception, when motives and goals of other elements of the many-actor system is taken into account. To achieve own goals, the actor performs necessary operations, that is, the principle of being active by doing something is implemented. Here, the actor is guided by certain norms and rules of behaviour, established by society through its legislation. To achieve own goal, the actor must effectively perform a given function; and the actor receives additional motivation for goal achievement if the function and the goal are matched.

In our opinion, the third criterion should be generally accepted, which determines that many-actors system elements can become subjective at determination of the actors' typology diversity. The dominant many-actors status of the public administration system can be characterized by superiority of the many-actors approach over mono-actor one for, namely, state bodies in public administrative relations. The need to overcome the dominant mono-actor approach leads to formation of a system consisted of four interrelated interactive principles: dialogue, problem stating, personalization and individualization of interactions. In this aspect, it is expedient to focus as much as possible on actors' individual features at organization of public authority services. The development of the many-actors ideology should be based on the following components: formation of the public services sphere; introduction of state-private and public-state partnership, etc. [3, c.62-80].

Before focusing on development of public authority services, the structure of a more general mechanism of inter-sectoral interactions should be considered. This mechanism will be an outcome of political, social- economic (innovative) development of actors' parity in public administrative relations of the Ukrainian state.

The essence of service development as a process is revealed in interactions between three sectors – the state, business and civil society. Service-oriented development of public authorities depends on the degree of state dominance over civil society and business (this type of interactions is influence), as well as the degree of cooperation between them (this type of interactions is cooperation).

Our civil society is mainly characterized by its weak development and lack of additional contributions to welfare [11, p. 16-18]. Businesses are mainly characterized by weak autonomy as for development of civil society organizations [13, p. 70]. Interacting constructively with the state, civil society and businesses are able to influence positively on the country development, welfare of its citizens [2].

The necessary imperative for transformations of interactions between the state, businesses and civil society is to incorporate most completely business enti-

ties' and civil society organizations' powers into socio-economic strategies of the state on the basis of becoming actors in order to ensure a stable positive dynamic of social-economic development.

As for the fourth criterion, we should note that it involves real development of service proposals of state authorities, its entities and all service providers, and not simple functioning of public administration and local self-government bodies. This criterion is elaborated within the principle of continuous development of services provided by state authorities and its entities; this general principle includes such specific (private) principles as: participations, proactive adaptation, co-evolution, and holism:

1) *participations* mean active inclusion of interacting actors into developmental processes, actors' understanding on their participation in own development and development of other interacting actors, and on their inner goals;

2) *proactive adaptation* means the ability to choose different interactive strategies as well as it means manifestations of the actor-oriented initiatives;

3) *co-evolution* in interacting actors' development means co-development of interacting systems, mutual adaptation to changes of the systems included in each other and transformation of activities under the influence of mutual goal definition and feedback (adaptation).

4) *holism* means unification of the principles of actors' coordination in the many-actors system and integration in an intra-actor space; it means definition and coordination of interacting actors' goals, development during interactions of a strategy for formation and development of mutual relations, for control (audit) and monitoring the relation effectiveness.

In turn, the developmental criterion positions a service actor into the social-economic, not functional status. Such social-economic actor, as an actor of service development, is characterized by the need for self-actualisation, an aspiration for not for satisfaction, but for sufficiency.

**Conclusion.** The actor-oriented approach to public administration functioning and development have allowed us to determine the following methodological principles widening the established standing: participations, proactive adaptation, co-evolution, and holism. We have formulated the methodological dominant ideas of the concept of a subjective system for public administration of public service provisions that take into account the parity of service providing actors and the environment for their development, namely: actor-object orientation, actor-actor orientation, actor –many-actors orientation, internal orientation, external orientation, mono-actor, many-actors, functioning of public administration actors, development of all service providing actors. The indicated dominant ideas create the methodological basis for a holistic concept of a service-oriented state during social transformations.

#### **References:**

1. Atamanchuk, G.V. *State management (organizational and functional issues)*. Moscow: JSC "SPO "Economics". 2000. Print.
2. Bakumenko, V.D. "Public administration as a process of development, adop-

tion and implementation of managerial decisions." *Scientific Researches on the State and Municipal Administration* 1 (2015). Print.

3. Melnik, A.F. *Public Administration*. Kyiv: Znannya–Pres, 2009. Print.

4. Derevyanko, I.V. "Sphere of services: essence, structure and factors of formation." *Scientific Notes of the National University "Ostroh Academy"* 21 (2013): 12-21. Print.

5. Evsyukova, O.V. "Theoretical-conceptual prerequisites for service-oriented state formation." *Public Administration and Customs Administration* 2 (2016): 17-24. Print.

6. Zaitsev, Yu.K. *The system paradigm and analysis of social market economy*. Kyiv; Chernivtsi: Zoloty Lytavry, 2000. Print.

7. Zaitsev, Yu.K. *Socialization of the Ukrainian economy and the systemic transformation of society*. Kyiv: KNEU, 2002. Print.

8. Kleiner, G.B. *System organization of economics and system management*. Web. 05 Sept. <<http://www.kleiner.ru>>.

9. Kleiner, G.B. *The system paradigm in economic research: a new approach*. Web. 05 Sept. <<http://www.kleiner.ru>>.

10. Petrovsky, P. *Theoretical and methodological importance of the humanitarian paradigm for social actors' activities*. Web. 05 Sept. <<http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2011-3/doc/4/09.pdf>>.

11. Sukhov, S.V. "The space of administrative actors." *Issues of the theory and practice of management* 4 (2004): 16-20. Print.

12. Serbinska, T.O. *System modelling of public administration actors*. Web. 05 Sept. <<http://universology.info/articles3/295--q-?q=articles3%2F295--q.>>.

13. Tambovtsev, V.L. "The state as an initiator of civil society development." *Social Sciences and Modernity* 2 (2007): 69-77. Print.

Chistyakov, S.V. "The network form of economic interactions and its characteristics."

---

---

**DOI: 10.5281/zenodo.1492053**

**УДК 351:37.046.16**

*Криштал Д. О., здобувач ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків*

*Kryshtal D., applicant of educational-scientific-production center of  
NUCPU, Kharkiv*

**МЕХАНІЗМИ СТАНОВЛЕННЯ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ  
В УКРАЇНІ**

**THE MECHANISMS FORMATION OF SCIENTIFIC RESEARCH  
IN UKRAINE**

*У статті проаналізовано напрями і механізми державної підтримки розвитку науки у закладах вищої освіти. Удосконалено теоретичні підходи до розвитку системи державного управління наукою. Проаналізовано сучасний стан розвитку наукової та науково-технічної діяльності в Україні. Розглянуто механізми розвитку державної підтримки науки. Розроблено пропозиції щодо вдосконалення забезпечення державного регулювання наукової та науково-технічної діяльності в Україні.*

**Ключові слова:** державне регулювання, наука, науково-дослідні та дослідно-конструкторські роботи, науково-технічна діяльність, наукові дослідження.

*In the article the directions and mechanisms of state support of higher educational establishment's science. Improved theoretical approaches to the development of public administration science. Analyzed the current state of scientific and technical activity in Ukraine. The mechanisms of state support for science. Suggestions for improving state regulation of scientific and technological activities in Ukraine.*

**Keywords:** state regulation, science, research and development work, scientific and technical activities, research.

**Постановка проблеми.** Найважливішою умовою посилення політичної й економічної ролі України у світовому співтоваристві, є забезпечення неухильного зростання її конкурентоспроможності. Для досягнення цієї мети, побудови сучасної економіки, заснованої на знаннях, держава створює необхідні умови й стимули для швидкої реалізації науково-технічних досягнень у реальному секторі економіки.

Необхідне збереження й розвиток накопиченого закладами вищої освіти (ЗВО) науково-технічного потенціалу в комбінації з їх структурною перебудовою, одночасною переорієнтацією наукових колективів на ті напрями й форми діяльності, де можливе досягнення найбільш значних результатів. Однак сучасний стан української науки не повною мірою відповідає умовам підвищення конкурентоспроможності й стійкого економічного зростання, які обумовлені темпами впровадження новітніх та науково-технічних рішень і розвиток наукомістких галузей економіки. Модернізація системи вищої освіти й підвищення ефективності інтеграційних процесів у науково-освітньому комплексі України вимагають особливої уваги до проблем науки у ЗВО. Сектор науки закладів освіти покликано забезпечити взаємозв'язок фундаментальної освіти з можливостями гнучкого реагування на потреби в кадрах з актуальних для країни наукових напрямків, наукомістких технологій; розвиток інтелектуальних здатностей майбутніх фахівців і вчених; відтворення наукових шкіл.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій** Проблеми державного регулювання наукової й науково-технічної діяльності та механізмів фінансування науки розглянуто в працях науковців і практиків, а саме [1, 2, 3, 4, 5].

**Постановка завдання.** Метою статті є проаналізувати механізми станов-

лення наукових досліджень в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Сучасна державно-управлінська наука виробила різні підходи до оцінки ефективності регулювання діяльністю наукових організацій. Ці підходи розрізняють як у частині методології й принципів оцінки, так і в частині складу й утримування оцінних критеріїв і показників. Існують різні підстави для виділення критеріїв наукової діяльності. Багато авторів вважають, що основним або навіть єдиним критерієм ефективності наукової діяльності є економічний ефект, одержуваний від впровадження завершених наукових досліджень у практичну діяльність [2, 3]. Інші вчені пропонують судити про ефективність науки по числу публікацій, обсягу нової інформації, кількості винаходів [4, 5]. Першорядним критерієм ефективності наукової діяльності, проведеної саме в освітніх установах, деякі автори вважають лише ступінь її впливу на навчальний процес, бачачи в цьому основну і єдину мету науки вищої школи. У ряді робіт [2, 3, 4] розрізняють два види критеріїв: абсолютний і відносний. Величина абсолютного критерію (розмірного) виражається в тих же одиницях, у яких проводиться вимір. Величина відносного критерію (безрозмірного) виражає відносини між деякими параметрами, кожний з яких вимірюється в тих же одиницях. Критерій ефективності належить до числа безрозмірних, відносних критеріїв, виражаючи відношення між параметрами часу й точності. Багато вчених виділяють два універсальні критерії: продуктивність (що виражається в одиницях наукової продукції, співвіднесених з витратами на її проведення) і задоволеність (що розуміється як статусний стан, викликане співвідношенням певних домагань суб'єкта наукової діяльності й можливістю їх здійснення [4]). Крім зазначених критеріїв, виділяються також й інші: економічні, психологічні, управлінські і соціальні критерії, за допомогою яких намагаються врахувати різноманітні аспекти ефективності наукової діяльності.

Усі дані підходи представляються досить обґрунтованими й добре доповнюють один одного. Тому в кожному конкретному дослідженні необхідно формувати комплексну систему критеріїв, виходячи із цілей і завдань дослідження, а також з урахуванням можливостей їх кількісного виміру, оскільки критерії формуються на основі узагальнення кількісних показників, які відображають певний об'єктивний стан об'єкта. Соціальні показники повинні відповідати наступним вимогам: включати предметну даність, тобто фактичне, реальне положення соціальної дійсності; представляти можливість якісної й кількісної характеристики соціального об'єкта; мати здатність входити в різну систему зв'язків; містити в собі нормативно-оцінну характеристику [2, с. 145].

За складом показників ефективності наукової діяльності, підходи можна розділити на дві групи. Одна група – широко розгалужена система приватних показників, розроблена із прагнення до всеосяжної оцінки й аналізу наукової діяльності ЗВО, інша група – мінімум показників, прагнення

до максимального скорочення числа оціночних показників шляхом об'єднання малозначних і багатьох приватних показників в один інтегральний. При цьому враховуються значення приватних показників шляхом вагових коефіцієнтів, обумовлених експертними методами. Скорочення числа оціночних показників до 2-3 спрощує оцінку, забезпечує більшу однозначність висновків. Однак при цьому зростає однобічність оцінки, яка в більшості випадків починає орієнтуватися на досягнення не наукових, а інших (корпоративних, економічних, статистичних) показників використання результатів НДР або їх впровадження. В окремих випадках орієнтація ще більш вузька – одержання нових знань або створення макетів і дослідних зразків.

У ряді робіт пропонуються різні методи інтеграції показників для оцінки ефективності роботи наукових і освітніх установ. При цьому за допомогою експертів одержують кількісний захід кожного показника у вигляді балів, коефіцієнтів або інших безрозмірних величин. Наступне додавання цих величин, їх добуток або витяг кореня давав би кількісну оцінку (інтегральну), на основі якої визначається ефективність роботи навчального закладу. Інтегральна оцінка може відбити практично все якісне різноманіття, характерне для роботи освітньої установи. Крім того, така оцінка успішно може служити інструментом порівняльного аналізу діяльності ЗВО. Як доводить практика, пошук єдиного показника, що узагальнює ефективності діяльності ЗВО має певні перспективи, оскільки однокритеріальний підхід до оцінки наукових досліджень приводить до перебільшення ролі якої-небудь складової ефекту на шкоду вірогідності й об'єктивності оцінки реальної ефективності діяльності освітньої установи. Реалізація даного підходу вимагає вироблення системи оціночних показників, що характеризує різні сторони наукової діяльності. Властиво в основі такого підходу лежить комплексність, тобто всебічне, цільне знання всієї наукової діяльності ЗВО [4, с. 19].

Очевидно, що для комплексної оцінки потрібно використовувати систему показників, компоненти якої ранжуються залежно від конкретних умов діяльності організації, завдань і напрямків підвищення ефективності роботи на даному етапі його розвитку. Система показників повинна бути досить стійкою, а зміни умов діяльності ЗВО повинні відображатися насамперед на рангах показників, що визначають перевагу тих або інших з них. У системі оціночних показників також повинне бути враховане виконання основних завдань, що стоять перед закладами вищої освіти. Одним з вирішальних факторів, що визначають ефективність роботи освітньої установи є співвідношення підсумкових результатів наукової діяльності у вигляді завершених досліджень, їх практичного ефекту з тими витратами (тимчасовими, трудовими, матеріальними, фінансовими), які були витрачені на її проведення. Комплексна оцінка повинна доповнюватися системою аналітичних показників, що дозволяють оцінювати ще

невикористані резерви й можливості поліпшення наукової діяльності вузу, причини невиконання планових завдань і окремих його показників. В освітніх установах прослідковується чітка тенденція по використанню комплексної системи оцінки ефективності державного регулювання науковою діяльністю за допомогою показників, що характеризують основні напрямки їх діяльності. До останніх в освітніх установах ставляться: проведення науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт; проведення й захист дисертаційних досліджень; участь науково - педагогічного складу ЗВО у наукових конкурсах та інше.

З позицій забезпечення цілісності і єдності вітчизняної наукової системи й нерозривності процесів її модифікації представляється доцільним заходом щодо модернізації державного сектору досліджень і розробок здійснювати в тісному зв'язку із заходами щодо розвитку науки у навчальних закладах.

Наука в Україні має багатогранне значення. Тут відзначимо тільки найбільш важливі аспекти, з яких складається цінність науки ЗВО.

Економічний аспект науки ЗВО проявляється в тому, що вона:

- по-перше – є необхідною умовою науково-технічного прогресу, передумовою розвитку сучасних наукомістких проведень і передових технологій;
- по-друге – виступає як основу підготовки кваліфікованих кадрів для всіх галузей економіки;
- по-третє – являє собою одне з перспективних напрямків підприємницької діяльності (торгівля патентами, ліцензіями тощо).

Соціальний аспект проявляється в тому, що наука сприяє підвищенню соціальної активності й затребуваності населення ( насамперед, інтелігенції, що перебуває зараз у найбільш уразливому положенні). Крім того, вона безпосередньо впливає на стан загального рівня культури й освіти в суспільстві.

Політичний аспект може бути інтерпретований у такий спосіб: підвищення рівня освіченості й культури в суспільстві є важливою гарантією демократичного ладу й основою для подальших прогресивних політичних перетворень у країні.

Усе вищевикладене (політичний, соціальний і економічний аспекти), а також військовий аспект наукових досліджень і розробок, проведених у системі освіти, дозволяють визначити науку як важливий фактор забезпечення національної безпеки [3].

Будучи одним із пріоритетних напрямків державної політики наука потребує відповідного фінансового забезпечення.

Дослідження сучасного стану організації науки ЗВО дозволяє виявити трохи найбільше «уразливих місць», існування яких приводить до неефективного використання фінансових коштів, виділюваних на науково-дослідну діяльність у системі освіти:

- недостатній рівень наукової спеціалізації і пов'язані із цим багатотемність і паралелізм у проведених дослідженнях;
- слабка організація взаємодії на різних рівнях, при розробці однакової

або близької (родинної) наукової проблематики;

- відсутність налагодженого механізму спеціалізації й кооперування при розробці великих (трудо-, капітало- і наукомістких) наукових тем;
- фактична ліквідація системи планування науки ЗВО;
- відсутність налагодженого механізму взаємодії й координації галузевої й академічної і ЗВО науки.

Аналіз роботи наукових організацій системи освіти за останні роки показує, що виникле в цій сфері проблеми пояснюються не тільки з недофінансуванням з державного й регіонального бюджетів, але й недосконалістю господарського, у тому числі фінансового механізму державного регулювання у сфері науково-дослідної діяльності стосовно до сучасних ринкових умов. До основних його недолікам ставляться:

- недооцінка можливостей застосування різноманітних форм власності (державної, колективної, приватної) в організації наукової діяльності;
- недостатнє пророблення проблем і слабке вивчення протиріч у системі формування фондів фінансування наукових установ і науково-дослідних колективів;
- недооцінка товарних властивостей наукової продукції й слабка вивченість її ринку;
- використання, як правило, витратних, а не ринкових методів формування ціни на науково-технічну продукцію;
- слабка вивченість принципово нових форм фінансово-економічних відносин, що виникають у сфері науково-технічної діяльності;
- слабка науково-методична база планування вступу й використання доходів наукових організацій;
- недостатнє наукове пророблення питань використання елементів комерційної діяльності в сфері прикладної науки.

Наука ЗВО — поняття комплексне, збірне. У зв'язку з дослідженням проблеми фінансування науки впливає, насамперед, відзначити її організаційно-інституціональну неоднорідність: частина науково-дослідних проектів проводиться в рамках спеціалізованих структурних підрозділів навчального закладу — наукових (дослідницьких) центрів, проблемних лабораторій тощо. Більша ж частина наукових розробок припадає на частку так званих кафедральних учених, тобто викладачів закладів вищої освіти, які займаються науково-дослідницькою діяльністю відповідно до кафедральних (факультетських) планів або у рамках тимчасових наукових колективів за трудовим договором.

При організації фінансування науково-дослідних підрозділів ЗВО слід виходити з того, що фінансується основний вид діяльності співробітника навчального закладу (у випадку з «кафедральними вченими» фінансується так звана друга половина дня, тобто частина робочого дня, не зайнята властиво викладацькою діяльністю) [2, с. 89].

**Висновки.** Таким чином, метою наукової, науково-технічної й інно-



ваційної політики в системі вищої освіти є забезпечення підготовки висококваліфікованих фахівців, наукових і науково-педагогічних кадрів, ефективного використання її освітнього, науково-технічного й інноваційного потенціалу для розвитку економіки й вирішення соціальних завдань країни.

До основних напрямків модернізації сектору науки ставляться:

1. Формування збалансованої структури й механізми фінансування, включаючи:

а) формування системи середньо- і довгострокового фінансування наукових досліджень за рахунок коштів державного бюджету у складі:

1) базової частини – виділяється на період 3-5 років для забезпечення втримування основного персоналу, а також придбання устаткування, розвитку інфраструктури й оплати комунальних видатків ЗВО для виконання ними основних функцій;

2) проектної частини – виділяється як основу для селективної підтримки конкурентоспроможних колективів і окремих учених;

б) удосконалювання процедур конкурсного відбору науково-дослідницьких програм і проектів, фінансованих за рахунок коштів державного бюджету;

в) істотне збільшення фінансування фундаментальних досліджень у рамках тематичних планів ЗВО;

г) випереджальне зростання фінансування досліджень, проведених у провідних університетах;

д) фінансування проектів молодих викладачів, учених і аспірантів.

є) синхронізацію заходів щодо розвитку й модернізації освіти, розвитку, інтеграції науки й освіти в рамках державних цільових програм.

#### **Список використаних джерел:**

1. 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.

2. Кобець А.С. Державна політика інтеграції освіти і науки України в системі інноваційної економіки : засади, механізми управління, напрями забезпечення : монографія / А.С. Кобець. – Донецьк : ТОВ „Юго-Восток”, 2012. – 472 с.

3. Коврегін В.В. Економічні механізми забезпечення інноваційного розвитку вищого навчального закладу / В.В. Коврегін // Вісник Національного університету цивільного захисту України : зб. наук. пр. – Вип. 1 (4). – 2016. – С. 72–77. – (Серія «Державне управління»).

4. Луценко Т.О. Механізми державного регулювання інтеграції науки та освіти / Т.О. Луценко // Державне управління науково-освітнього забезпечення підготовки конкурентоспроможних фахівців у сфері цивільного захисту : матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конф., 16–17 квітня 2015 р. / за заг. ред. В.П. Садкового. – Х., 2015. – С. 19-20.

5. Ядранська О.В. Інституціональне забезпечення державного регулювання

наукової та науково-технічної діяльності в Україні / О. В. Ядранська // Державне управління та місцеве самоврядування : матеріали VIII Міжнар. наук. конгресу (27–28 березня 2008 р.). – Х. : Вид-во ХарРІНАДУ «Магістр», 2008. – С. 177–179.

#### References:

1. Zhabenko, O.V. "State educational policy in the conditions of European integration." *State Administration in the conditions of Ukraine's integration into the European Union* 2 (2002): 126–128. Print.
2. Kobets, A.C. *State policy of integration of education and science of Ukraine in the system of innovative economy: principles, management mechanisms, directions of providing*. Donetsk, 2012. Print.
3. Kovregin, V.V. "Economic Mechanism for Providing Innovative Development of a Higher Educational Institution." *Bulletin of the National University of Civil Protection of Ukraine* 1 (4) (2016): 72–77. Print.
4. Lutsenko, T.O. "Mechanisms of state regulation of integration of science and education." *State Administration of Scientific and Educational Provision of Training of Competitive Specialists in the Field of Civil Protection* 2 (2015): 19–20. Print.
5. Yadranskaya, O.V. "Institutional support of state regulation of scientific and scientific-technical activity in Ukraine." *State administration and local self-government* 8 (2008): 177–179. Print.

---

---

**DOI: 10.5281/zenodo.1492079**

**УДК 004:35]-027.21/.22**

*Марутян Р. Р., к.і.н., НАДУ при Президентові України, м. Київ*

*Marutian R., PhD in Historical sciences, assistant professor, associate Professor at the Department of Global studies, european integration and national security management, National Academy for public administration under the President of Ukraine, Kyiv*

**ІНФОРМАЦІЙНІ ТЕХНОЛОГІЇ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОГО  
УПРАВЛІННЯ У ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКІЙ ПРАКТИЦІ:  
ЗАРУБІЖНИЙ ТА ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД**

**INFORMATION TECHNOLOGIES OF INTELLECTUAL  
MANAGEMENT IN PUBLIC-MANAGERIAL PRACTICE:  
FOREIGN AND DOMESTIC EXPERIENCE**

*У статті досліджено практика використання новітніх інформаційних технологій інтелектуального управління (блокчейн, штучний інтелект, Інтернет речей тощо) у публічному управлінні різних країн світу та в Україні; охарактеризовано їх важливість для впровадження e-Government та переваги їх застосування у сучасній публічно-управлінській практиці у порівнянні з традиційними механізмами державного управління.*

**Ключові слова:** *публічне управління, управлінська діяльність, інформаційні технології, інтелектуальне управління, блокчейн, біткойн, штучний інтелект.*

*In the article the practice of using the newest information technologies of intellectual management (block, artificial intelligence, Internet of things and the like) in public administration of different countries of the world and in Ukraine is investigated; their importance for the introduction of e-government and the advantages of their use in modern public administrative practices in comparison with the traditional mechanisms of public administration are characterized.*

**Keywords:** *public management, management activity, information technology, intellectual management, blockchain, bitcoyn, artificial intelligence.*

**Постановка проблеми.** З розвитком суспільства і ускладнення об'єктів і завдань управління змінюються типи та технології управління соціальними системами та процесами. Інтелектуальне управління є узагальненням семіотичних, когнітивних та інформаційних технологій управління, воно розглядається як засіб ухвалення рішень в умовах невизначеності. Об'єктом дослідження у статті є саме використання інформаційних технологій (ІТ) у практиці публічного управління.

Експоненціальне зростання об'ємів інформації і необхідність оперативно реагувати на нові виклики та загрози на глобальному, національному та регіональному рівнях управління обумовили пошук адекватних механізмів реагування на виникаючі управлінські проблеми. Одним з таких механізмів реагування стали новітні інформаційні технології інтелектуального управління, що активно проникають практично в усі сфери життєдіяльності суспільства і радикально змінюють спосіб життя сучасної людини, яка живе у інформаційному суспільстві.

Виходячи з особливостей сучасного технологічного розвитку можна визначити такі інформаційні технологічні інтелектуального управління: хмарні послуги, сервіси і технології; «Інтернет речей» (The Industrial Internet of Things – IIoT); технології доповненої реальності (Augmented Reality – AR); технології Big Data; Блокчейн та Біткойн (Blockchain, Bitcoin). Перед сучасним публічним управлінням встає завдання використання даних інформаційних технологій в управлінській практиці.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питаннями інформатизації публічно-управлінської практики, взаємозв'язку держави та інформаційної сфери є предметом наукового дослідження представників різних соціальних

нау – філософів, державознавців, економістів, соціологів. Особливо слід підкреслити внесок у розробку даної проблематики таких провідних вчених, як Авер'янов В.Б., Атаманчук Г.В., Афанасьєв В.Г., Бандурка О.М., Бачило І.Л., Белл Д., Берг А.І., Глушков В.М., Дегтяр А.О., Емері Ф.Є., Карпенко О.В., Кастельєс М., Козлов Ю.М., Коренєв А.П., Машликін В.Г., Міллер Дж., Мінаєв В.А. Михалевич В.С., Нісневіч Ю.А., Омаров А.М., Опришко В.Ф., Петров Г.І., Полевой Н.С., Почепцов Г.Г., Попов Г.Х., Прибрам К., Сассерінд Р., Сергієнко І.В., Степанов В.Ю., Урсул А.Д., Чукут С.А. та багато інших.

Але аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що у сучасній науковій літературі немає консенсусу щодо питань про роль і місце інформаційних технологій в сучасній публічно-управлінській практиці, а дослідження проблематики використання технологій інтелектуального управління є недостатнім у вітчизняній історіографії державного управління.

**Постановка завдання.** Автор статті ставить за мету дослідити досвід використання новітніх інформаційних технологій інтелектуального управління у публічному управлінні різних країн світу та Україні, охарактеризувати їх важливість для впровадження e-Government та переваги їх застосування у сучасній публічно-управлінській практиці у порівнянні з традиційними механізмами державного управління.

**Виклад основного матеріалу.** Держсектор є складним і інертним механізмом, залишаючись при цьому централізованою ієрархічною системою. Від розвиненості цієї системи залежить ефективність публічного управління як такого, рівномірне покриття державними послугами потреб населення і підприємств.

Використання новітніх технологій інтелектуального управління може вивести саму ідею публічного управління на новий рівень. Мова повинна йти вже не просто про надання державою зручних механізмів надання сервісних послуг громадянам і бізнесу, а про принципове переформатування самої діяльності держави, яка отримає значне скорочення бюрократичного апарату, зменшення або навіть усунення паперового документообігу, істотне зниження транзакційних витрат, повний контроль над діяльністю чиновників, ну і найголовніше, створення сприятливого середовища для життєдіяльності бізнесу і громадян.

Серед новітніх інформаційних технологій найбільш задіяними у міжнародній практиці публічного управління, що вже доказали свою ефективність є технології штучного інтелекту, Інтернету речей, блокчейну та Big Data. Блокчейн – (англ. Blockchain, Block chain від block – блок, chain – ланцюг) – розподілена база даних, яка підтримує постійно зростаючий перелік записів, званих блоками, захищена від підробки та переробки [1]. Кожен блок містить часову мітку та посилання на попередній блок хеш дерева. Таким чином, блокчейн – це технологія безпечного зберігання даних, яка використовує розподілену мережу комп'ютерів. Вона є основою криптовалюти (біткоїни), але може бути використана в будь-яких сферах діяльності, де по-

трібно зберігання даних з високим ступенем безпеки і довіри. Блокчейн може допомогти у боротьбі з корупцією, зробити прозорою роботу держави і чиновників, щоб підвищити рівень довіри громадян до їх роботи.

На базі блокчейну можна створити додатки, що реалізують повний спектр послуг для громадян — цифрова ідентифікація, голосування на виборах, подача податкових декларацій, ведення кадастр, реєстрація компанії, шлюбу, отримання довідок і виписок тощо). На складнощах у взаємодії людини і державного апарату, його непрозорості зростають цілі індустрії посередників (допомога в реєстрації ТОВ, заповнення довідок Дорожньої поліції, тощо). Чим більше посередників тем дорожче і складніше послуга.

Поява і розвиток блокчейн-технології змусила задуматися про принципово нові можливості реалізації e-Government.

Для e-Government важливими є такі переваги блокчейн-технології в порівнянні із стандартними базами даних:

- захищеність інформації від фальсифікації. Це означає, що дані про громадян, нерухомість, компанії, сертифікати, дипломи, права на власність та ін. після занесення в державні блокчейн-реєстри змінити практично неможливо. Найголовнішим наслідком такої граничної надійності є можливість використовувати дані реєстрів в якості повноцінних юридично значимих документів: запис в блокчейн-реєстрі стає достовірнішою за будь-який папір з підписом і печаткою і до того ж доступною завжди і скрізь;

- можливість використання механізму смарт-контрактів для автоматизації операцій з даними. Якщо блокчейн-реєстри містять юридично правомочні записи, скажімо, про власність, то механізм передачі цієї власності, а по суті, процедуру внесення до реєстру запису про нового власника, можна доручити спеціальній програмі - смарт-контракту. І якщо контракт зберегти в блокчейне, таким чином виключивши можливість його несанкціонованої зміни, і одночасно забезпечити однозначність виконання алгоритму контракту (у будь-який момент часу, на будь-якому вузлі мережі блокчейн), то йому, як і записам в реєстрах, можна привласнити юридичну значущість.

Багато зарубіжних країн вже усвідомлюють всі переваги блокчейн-технології та почали проводити маркетингові дослідження і активно переходити до практики інтелектуального управління у наданні державних послуг.

У *Новій Зеландії* державні органи влади використовують штучний інтелект для здійснення державних послуг, для того, щоб зробити державні сервіси зручними і доступними для громадян, а також для цифрової ідентифікації користувачів та покращення зворотної комунікації з громадянами. Реформа здійснюється у рамках *Служби з надання послуг в Департаменті внутрішніх справ Нової Зеландії*. При цьому, у Новій Зеландії немає державного централізованого органу, що займається е-управлінням як в Австралії або Великобританії. Є різні команди, які працюють окремо один від одного, а потім пропонують громадськості готові рішення. Для того, щоб у проектних команд були тимчасові робочі місця, були створені *лабораторії з роботи з*

*інноваціями*. Департамент внутрішніх справ Нової Зеландії залучає до створення і проектування нових сервісів і простих громадян, щоб зробити розробки адаптивними і зручними для людей. Проектні команди працюють інтерактивно, проводячи дослідження громадської думки щодо зручності нових сервісів для громадян на кожному етапі його розробки. Так, перша послуга в рамках нового плану, SmartStart, була запущена в грудні 2016 року. Вона дає молодим батькам доступ до інформації про народження їхньої дитини і сервісів, пов'язаних з цією подією. Інша послуга, яка може зробити життя громадян країни простіше – автоматичне нарахування пенсії по досягненню людиною 65 років [3].

*Великобританія*. Канцлер казначейства Великобританії Філіп Хаммонд, виступаючи перед комітетом Палати лордів, заявив, що скоро роботи і штучний інтелект замінять значну частину уряду країни. За даними аналітичного центру Reform, протягом 15 років 250 тисяч держслужбовців країни можуть втратити роботу із-за автоматизації. За словами Хаммонда, використання роботів в уряді країни підвищить його ефективність і заощадить бюджет. У 2017 році кампанією OpenText було проведено опитування 2 тисячі жителів Великобританії на тему їх відношення до використання технології штучного інтелекту в роботі уряду країни. З'ясувалося, що дві третини британців (66%) вважають, що роботи прийдуть туди протягом 20 років, причому 16% думають, що це може статися в найближчих 2 роки. Проте, опитані громадяни не опасалися впровадження роботизованих технологій в практику державного управління. Кожен четвертий британець (26%) вважає, що роботи прийматимуть правильніші рішення, ніж держслужбовці. Проте, 16% сказали, що, не дивлячись на це, вони хочуть, щоб остаточні рішення приймали все-таки люди. Ще 35% громадян Великобританії не відчують, що роботи зможуть враховувати культурні аспекти, коли мова заходить про ухвалення державних рішень. В основному, британці бачать користь від штучного інтелекту в економічній сфері, де роботи орієнтуються краще за людей. При цьому, основну користь від нього вони бачать в скороченні часу надання державних послуг. Проте, Великобританія – одна з найконсервативніших країн Європи в справі впровадження технологій штучного інтелекту в реальне життя. Лише 16% британців бачать подібні технології в уряді в найближчі п'ять років, тоді, як у Франції таких 24%, а в Нідерландах – 28%. У США кількість оптимістів – 22% [6].

У липні 2017 року Палата лордів Великобританії створила Комітет з штучного інтелекту, який розглядатиме економічні, етичні і соціальні наслідки досягнень в галузі штучного інтелекту.

У Гані на початку 2016 року проект Bitland, заснований на платформі Graphene, отримав офіційний дозвіл уряду Гани для складання земельного кадастру на основі блокчейна Bitshares і випустив CADASTRAL – базові токени. З їх допомогою можна буде реєструвати права на землю, вирішувати спірні питання землеволодіння, продавати і купувати землю. Це пілотний

проект, але Bitland планує розповсюдити його на інші африканські країни. Першими в списку стоять Нігерія і Кенія. На Кенію покладаються особливі надії, в силу більшої освіченості населення і поширеності Інтернету. У Гондурасі в 2016 році уряд в співпраці з компанією Factom прийняв рішення використовувати розподілений реєстр для реєстрації прав на землю, щоб боротися з шахрайством. Дана ініціатива враховує особливо гострі історичні проблеми з правами на землю в країнах Латинської Америки. Із-за високого рівня корупції і невмілого керівництва з боку уряду в Гондурасі вже декілька десятків років існує конфлікт пов'язаний з проблемою прав власності.

Таким чином, можна прослідити таку парадоксальну особливість – даний напрям впровадження блокчейн є популярним як в розвинених країнах, так і таких, що розвиваються. У країнах, що розвиваються, право власності на землю нормативно не врегульоване та погано документовано, внаслідок чого власники не можуть її продавати, брати кредити під заставу і проводити із землею інші операції. Люди страждають від зловживань співробітників відповідних відомств. Розвинені ж країни удосконалюють операційні процеси, зменшуючи в рази час здійснення операції, яке часто займає декілька місяців, знижують ризик шахрайства і помилок в документах і транзакціях (перехід прав власності тощо), роблячи процес і систему надійніше. Це призводить до підвищення привабливості країни для ведення бізнесу і інвестицій.

*Україна.* У травні 2017 року прем'єр-міністр України Володимир Гройсман представив план заходів Кабінету міністрів щодо цифрового розвитку України на 2017 рік, згідно якого в країні повинна розвиватися цифрової економіка, тобто запровадження цифрових прав громадян, універсальних цифрових послуг, цифрового робочого місця, «цифрових послів», орієнтація на STEM освіту. Крім того, було анонсовано розвиток Індустрії 4.0, "смарт-фабрик", побудова технологічних, інноваційних інжинірингових парків.

У рамках даної програми Державне агентство з питань електронного уряду України і компанія BitFury підписали меморандум про співпрацю в галузі блокчейн-технологій. Це найбільший блокчейн-проект в державному секторі України. Безпечна державна система, що буде побудована на блокчейні, зможе мати значний соціальний та економічний вплив у всьому світі, підкресливши важливість прозорості і контрольованості державних інституцій з боку громадськості. Проект передбачає переведення всіх державних даних, що зберігаються в електронному вигляді, на блокчейн-платформу. Першими на нову систему переведуть державні реєстри, соціальні служби, органи безпеки, охорони здоров'я та енергетики України. Після переходу на цю систему уряд України зможе контролювати всі зміни, що відбуваються з державними активами, зокрема, результати конкурсів з приватизації [5]. У 2016 році Україна, разом с США, Канадою, Бразилією, Австралією, Ізраїлем, ОАЕ, Грузією, Естонією, Великобританією, Францією, Німеччиною, Швецією і Китаєм потрапила до списку 14 країн-лідерів із впровадження блокчейну [1]. Список був складений в рамках звіту The Networked Hotbeds

of Blockchain, який визначає ключові хаби в розвитку технології. Автор звіту – організація Blockchain Research Institute.

На початку жовтня 2017 року Мінагрополітики повідомив про те, що земельний кадастр в Україні переходить на технологію Blockchain. Здійснюватися це буди в декілька етапів: 1. Процедура перевірки виписки із земкадастра; 2. Перехід на blockchain бази даних земкадастра; 3. Хешировання усіх транзакції земкадастра. Перший етап вже реалізовано.

У вересні 2018 року уряд України отримав фінансування від Міжнародного банку реконструкції та розвитку для реалізації проекту Зміцнення управління державними ресурсами [2]. У рамках цього проекту плануються заходи щодо зміцнення управління людськими ресурсами в органах державного управління. У 2019 році має бути запроваджено інформаційну систему управління людськими ресурсами на державній службі HRMIS [4]. Система фактично відправить у забуття паперовий варіант кадрових служб та зміцнить потенціал сучасних служб управління персоналом на державній службі. Наразі оголошено тендер на розроблення такої системи. Національне Агентство України з питань державної служби вже об'явило про проведення торгів щодо закупівлі системи «Впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами та нарахування заробітної плати».

Ще одним інноваційним методом, що успішно використовує не тільки українській бізнес («Київстар», «Укрпошта», та інші), але й органи публічного управління та суб'єкти громадянського суспільства стали чат-боти. Так, у 2017 році Київська міськдержадміністрація презентувала чат-бота КП «Головний інформаційно-обчислювальний центр», що допомагає киянам сплачувати комунальні послуги через Facebook. У в жовтні 2017 році Громадська організація «Антикорупційний штаб» створила та запустила електронний сервіс – чат-бот «Держслужбовець Тарас», який допомагає суб'єктам декларування у заповненні декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Цій онлайн-сервіс має на меті допомогти державним службовцям вчасно та коректно опрацьовувати надані податкові декларації та фінансові звіти й інші документи, а також самостійно подавати їх до відповідних контролюючих органів держави.

**Висновки.** Інформаційні технології інтелектуального управління стають ефективним та необхідним інструментом сучасного публічного управління складними об'єктами, для яких важко або неможливо знайти формальні та традиційні моделі функціонування. Ці технології використовують для підвищення ефективності ухвалення управлінських рішень в складних умовах невизначеності. Сучасні інформаційні технології інтелектуального управління, такі як блокчейн, Інтернет речей, Big Data та інші дозволять громадянам отримувати віддалено сервісні послуги, державі – мінімізувати витрати на інфраструктуру та управлінські кадри, а також збільшить безпековий компонент у управлінській практиці. Їх ефективне використання підвищує довіру населення до державної служби, саме тому зарубіжний досвід використання даних



технологій у системі публічного управління є актуальним для України. Темою подальших наукових розвідок автора стане використання інформаційних технологій інтелектуального управління у системі забезпечення нацбезпеки.

#### Список використаних джерел:

1. Блокчейн у держструктурах: які країни вже використовують технологію [Електронний ресурс] // Слово і діло. Аналітичний портал. – Режим доступу: <https://www.slovoidilo.ua/2018/04/17/infografika/suspilstvo/blokchejn-derzhstrukturax-yaki-krayiny-vzhe-vykorystovuyut-texnologiyu>.
2. НАДС запрошує до участі у закупівлі Інформаційної системи управління людськими ресурсами (HRMIS) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://nads.gov.ua/news/nads-zaproshuye-do-uchasti-u-zakupivli-informaciyanoi-systemy-upravlinnya-lyudskymy-resursamy>.
3. Степанов В.Ю. Сучасні інформаційні технології в державному управлінні. [Електронний ресурс] / В. Ю. Степанов // Економіка та держава. – 2010. – № 9. – С. 101-103. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecde\\_2010\\_9\\_32](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecde_2010_9_32).
4. «СТРАТЕГІЯ – 2020». Інформаційні технології в державному управлінні. Випуск 1 (39). – Київ, 2017. – С. 73-74 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nbuviar.gov.ua/images/informaciyni\\_tehnologii/2017/1.pdf](http://nbuviar.gov.ua/images/informaciyni_tehnologii/2017/1.pdf).
5. Україна підписала угоду з найбільшим блокчейн-проектом BitFury [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://hromadske.ua/posts/ukraina-pidpysala-uhodu-z-naibilshym-blokchein-proektom-bitfury>.
6. UK government looks to blockchain tech to track taxpayer money. [Electronic resource]. – Access mode: <https://www.theguardian.com/technology/2016/apr/26/bitcoin-blockchain-tracking-taxpayer-money-minister>. – 27.04.2016.

#### References:

1. "Blocking in state structures: which countries are already using technology". *Slovo i dilo. Analitychnyj portal*. Available at: <https://www.slovoidilo.ua/2018/04/17/infografika/suspilstvo/blokchejn-derzhstrukturax-yaki-krayiny-vzhe-vykorystovuyut-texnologiyu> (Accessed 17 April 2018).
2. "The National Agency for Civil Service (NADC) invites to participate in the procurement of the Human Resources Management Information System (HRMIS)". Available at: <https://nads.gov.ua/news/nads-zaproshuye-do-uchasti-u-zakupivli-informaciyanoi-systemy-upravlinnya-lyudskymy-resursamy> (Accessed 2 Feb. 2018).
3. Stepanov, V.Yu. "Modern information technologies in public administration". *Ekonomika ta derzhava* 9 (2010): 101–103. Print.
4. "STRATEGY – 2020". *Information technologies in public administration*. vol. 1 (39) (2017). Available at: [http://nbuviar.gov.ua/images/informaciyni\\_tehnologii/2017/1.pdf](http://nbuviar.gov.ua/images/informaciyni_tehnologii/2017/1.pdf). (Accessed 31 Oct. 2018).
5. "Ukraine signed an agreement with the largest block-project". Available at: <https://hromadske.ua/posts/ukraina-pidpysala-uhodu-z-naibilshym-blokchein-proektom-bitfury>. (Accessed 31 Oct. 2018).
6. "UK government looks to blockchain tech to track taxpayer money". Available at: <https://www.finextra.com/newsarticle/28801/uk-government-looks-to-blockchain-tech-to-track-taxpayer-money> (Accessed 27 April 2018).

DOI: 10.5281/zenodo.1492087

УДК 351:338.24:330.322

*Ніжніков М. Л., к.держ.упр., радник Голови ВРУ, м. Київ*

*Nizhnikov M., Candidat of Sciences in Public Administration, Advisor to the Chairman of The Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv*

## **ФОРМУВАННЯ НАПРЯМІВ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ЕКОЛОГІЧНИХ ІНВЕСТИЦІЙ**

### **FORMATION OF DIRECTIONS FOR THE DEVELOPMENT OF THE SYSTEM OF ENVIRONMENTAL INVESTMENTS**

*Виявлено основні недоліки сучасної системи екологічних інвестицій. Запропоновано включати до переліку показників інвестиційної привабливості регіону показник інвестицій в основний капітал на охорону довкілля та визначати його частку в обсязі валового регіонального продукту конкретного регіону. Такий методологічний підхід сприятиме зменшенню неоднорідності просторового розвитку регіонів та реалізації власного інвестиційного потенціалу регіонів з метою забезпечення екобезпеки та охорони довкілля.*

**Ключові слова:** *напрями розвитку, просторова система, регіони, система екологічних інвестицій.*

*The main shortcomings of the modern system of ecological investments are revealed. It is proposed to include in the list of indicators of investment attractiveness of the region the indicator of investment in fixed capital on environmental protection and to determine its share in the volume of gross regional product of a specific region. This methodological approach will help to reduce heterogeneity of spatial development of regions and realization of their own investment potential of regions in order to ensure ecological safety and environmental protection.*

**Keywords:** *directions of development, spatial system, regions, system of ecological investments.*

**Постановка проблеми.** На сучасному етапі соціально-економічного розвитку держави інноваційні інвестиції екологічного спрямування є не лише вагомим фактором зменшення забруднення навколишнього природного середовища та запобігання екологічних криз, але й одним із пріоритетних чинників забезпечення сталого розвитку. Для сучасної інвестиційної сфери характерною є низька активність залучення інноваційних інвестицій екологічного спрямування, залишається актуальною проблема ефективного вибору джерел їх фінансування, оптимізації структури та напрямів спрямування.

Одним із факторів забезпечення прогресивної динаміки розвитку про-

дуктивних сил регіонів України є створення інвестиційного підґрунтя для їх подальшого розвитку та забезпечення екологічної безпеки, входження до міжнародного ринку екологічних товарів та послуг. Головною метою формування екологічно орієнтованого механізму інвестиційної політики є створення механізму стабільного фінансування видатків у сферу охорони довкілля, перерозподіл прибутків на користь регіонів з підвищеним екологічним ризиком та підтримка підприємств, які запроваджують інновації в природоохоронну діяльність.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми екологічних інвестицій досліджуються як зарубіжними вченими, так і вітчизняними. Серед зарубіжних науковців слід відмітити праці Г. Дж. Александера, Р. Бланделла, Д. Б'юкенена, М. Девере, М. Кіна, А. Лафера, Ф. Манна, Д. Мінца, П. Самуельсона, С. Смітта, К. Хейди, У. Шарпа, вітчизняних – В. Александрової, О. Алімова, О. Амоші, В. Базилевича, С. Білої, І. Бланка, З. Варналія, О. Василика, Н. Внукової, О. Вовчак, В. Гейця, Б. Данилишина, М. Денисенка, М. Корецького, М. Крупки, А. Лисецького, А. Пересади, С. Покропівного та інших.

Незважаючи на різноплановість підходів до висвітлення цієї тематики, у наукових виданнях недостатньо вивченою залишається проблема формування напрямів розвитку системи екологічних інвестицій.

**Постановка завдання.** Метою статті є формування напрямів розвитку системи екологічних інвестицій.

**Виклад основного матеріалу.** Основна частина інвестицій в охорону навколишнього природного середовища здійснюється за рахунок власних коштів підприємств. Виявлено основні недоліки сучасної системи екологічних інвестицій, зокрема:

- обмеженість інвестиційних ресурсів;
- традиційне формування природоохоронного розділу у складі Держбюджету за залишковим принципом, видаткова частина якого протягом року постійно урізається;
- низька частка інвестицій у сферу охорони довкілля, яка не є фіксованою від обсягів ВВП країни;
- низька частка інвестицій в інноваційні екологічні проекти;
- пріоритетне спрямування коштів на поточні витрати, а не на капітальні видатки;
- скорочення частки капітальних інвестицій на охорону навколишнього середовища в загальних обсягах капітальних інвестицій в основний капітал;
- регіональна асиметрія і диспропорції в освоєнні інвестицій природоохоронного спрямування ;
- низька ефективність діючої системи екологічних фондів.

У законодавчому порядку необхідно встановлювати фіксовану частку ВВП на інвестування природоохоронної сфери – 3-4 % (у промислово розвинутих країнах цей показник складає 6-8 % ВВП).

У результаті вивчення сучасних наукових підходів та методик щодо визначення інвестиційної привабливості та інвестиційного рейтингу регіонів за різними критеріями було встановлено, що екологічна компонента в них або зовсім не розглядається, або представлена обмежено. Дослідження по співставленню інвестиційних рейтингів та рейтингів екологічної ситуації по регіонах дало можливість установити, що регіони, які мають найнижчі екологічні рейтинги (Дніпропетровська, м. Київ) одночасно є лідерами інвестиційного рейтингу, що свідчить про значну асиметрію інвестиційних та екологічних пріоритетів. Виявлено, що в регіонах існує можливість активізації екологічного інвестування за рахунок власних регіональних ресурсів. Обґрунтовано необхідність визначення фіксованої частки екологічних інвестицій у залежності від обсягів валового регіонального продукту, яка повинна бути не нижчою за 2%. Запропоновано включати до переліку показників інвестиційної привабливості регіону показник інвестицій в основний капітал на охорону довкілля та визначати його частку в обсязі валового регіонального продукту конкретного регіону. Такий методологічний підхід сприятиме зменшенню неоднорідності просторового розвитку регіонів та реалізації власного інвестиційного потенціалу регіонів з метою забезпечення екобезпеки та охорони довкілля.

Розроблено теоретико-методологічні підходи щодо забезпечення стабільного фінансування інвестицій у природоохоронні заходи в умовах зростання фінансово-організаційної самостійності регіонів, що передбачають:

- моніторинг еколого-економічних проблем регіону та визначення сфери інвестиційної діяльності;
- аналіз прогнозних обсягів вільних від споживання фінансових ресурсів у регіоні, які можуть інвестуватися в природоохоронну сферу;
- трансформацію інвестиційних ресурсів у конкретну товарну форму (інвестиційні цінності) та їх спрямування на приріст капітальної вартості у природоохоронній сфері.

У сучасних умовах принциповими положеннями стратегічного управління екологічними інвестиціями є наступні:

- екологічна безпека є головним пріоритетом просторового регіонального розвитку;
- розвиток децентралізації в управлінні охороною довкілля може сприяти реалізації стратегії просторового розвитку в інтересах регіону, але за умови першочергового врахування його екологічних проблем та особливостей;
- розподіл фінансових інвестицій в екологічні проекти між регіоном і центром у процесі переходу на новий інноваційний тип розвитку визначається із оцінки потенціалу регіону і потенціалу центру (державного сприяння).

Ураховуючи, що сучасні інвестиційні процеси в Україні та її регіонах протікають на звуженій основі, а по своїх домінантних тенденціях і специфічних рисах вони не мають аналогів у світовій практиці, зокрема через руйнування базисних основ процесу відтворення і невідповідність принципам

ринкової економіки, зроблено висновок, що інвестиційним процесам у сфері екологічної безпеки притаманні в основному ті ж особливості. Проте виявлено, що структура екологічної безпеки є динамічним утворенням, зокрема передбачає тісні взаємозв'язки між рівнями і факторами її формування і реалізації, ґрунтується на системі державного управління та є залежною від соціального сприйняття екологічних проблем, тому вимагає реалізації і розробки гнучкої інвестиційної політики з урахуванням її специфічних особливостей [1].

Досліджено безпосередній вплив основних складових екологічної безпеки – потужності техногенного впливу та стійкості екосистем на протікання інвестиційних процесів у цій сфері. Установлено, що потужність техногенного впливу залежить від територіальної специфіки розміщення і рівня розвитку продуктивних сил регіонів та меж просторово окресленого асиміляційного потенціалу. Визначено, що формування господарських структур регіонів знає значного впливу цих факторів, що і обумовило значну регіональну асиметрію в їх розвитку. Обґрунтовано пріоритетні напрямки подальшого розвитку та вирівнювання асиметрії у розміщенні продуктивних сил за рахунок екологізації виробництва, яка можлива двома шляхами. Перший – це комплексна поетапна екологізація всіх процесів виробництва за рахунок спрямування інвестицій в інноваційні технології, які гарантують екологічнобезпечне природокористування, проте передбачає залучення значних обсягів інвестицій та тривалі терміни реалізації. Другий напрям передбачає екологізацію структурних елементів системи управління. Його реалізація не потребує значних фінансових ресурсів.

У результаті дослідження сучасних наукових підходів щодо визначення категоріальних термінів щодо екологічно орієнтованого інвестування установлено, що як в науковій літературі так і в міжнародній практиці ще не склалося чіткого уявлення про співвідношення фінансування та інвестування, часто ці категорії ототожнюються. Визначено особливості інвестування, зокрема у сфері екологічної безпеки. Запропоновано розглядати інвестиції в охорону довкілля як фінансові ресурси, що спрямовуються на відтворення природних ресурсів, і мають на меті не лише одержання доходу, але й стимулюють до збереження довкілля та можуть гарантувати екологічну безпеку [2].

Крім того є необхідним спрямування інвестицій у науково обґрунтовані інвестиційні регіональні програми на конкурсних (конкурентних) умовах і на основі принципів: “максимальний екологічний ефект – мінімальні витрати” та “мінімальні екологічні збитки – мінімальний фінансовий ризик”. Головними принципами інвестування екологічних проектів та програм є такі [1, с. 7]:

- орієнтація на конкретний економіко-екологічний результат;
- самофінансування (підприємства, як головні забруднювачі довкілля, несуть “левоу” частку витрат по нейтралізації свого негативного впливу);
- регіональний підхід ( витрати несуть переважно обласні та місцеві бюджети);

– підвищення економічної відповідальності, пов'язаної з системою санкцій за порушення термінів і якості виконання робіт.

Потреби в інвестиціях на забезпечення екологічної безпеки необхідно визначати на основі:

– прогнозних оцінок економічних та соціальних збитків від забруднення навколишнього середовища;

– виходячи з міжнародних зобов'язань, які витікають з відповідних підписаних Україною міжнародних угод і конвенцій у сфері охорони довкілля;

– державних та регіональних природоохоронних програм.

Сучасний стан фондів охорони навколишнього природного середовища в Україні характеризується неповністю реалізованим потенціалом, зокрема, до основних причин низької природоохоронної ефективності фондів, слід віднести:

– значну розпорошеність фондів (сільські, селищні, міські), що значно знижує фінансові можливості істотного впливу на зменшення обсягів забруднення;

– постійний дефіцит коштів у місцевих бюджетів, що спонукає місцеві ради частину коштів природоохоронних фондів використовувати не за цільовим призначенням;

– відсутність організаційних структур по управлінню коштами фондів;

– відсутність єдиної та узгодженої в межах відповідного регіону, області, спеціальної екологічної програми використання цих коштів.

Оптимізувати діючий механізм інвестиційної діяльності у сфері охорони довкілля та екологічної безпеки можна за рахунок створення автономного, незалежного від Держбюджету централізованого фінансування природоохоронної діяльності в особі Національного екологічного фонду як головної фінансової інституції в природоохоронній діяльності з метою мобілізації фінансових інвестицій для виконання значних за обсягами екологічних державних та регіональних програм. Створення Національного екологічного фонду на державному та регіональному рівнях сприятиме:

– створенню ринкової системи управління охорони навколишнього природного середовища України з відповідним фінансовим та кадровим забезпеченням;

– визначенню юридичного розпорядника природоохоронних коштів з усіма відповідними правими та обов'язками щодо цих коштів;

– зменшенню кількості екологічних фондів та сконцентрує кошти на пріоритетних напрямках і фінансуванні екологічних програм загальнодержавного значення;

– здійсненню об'єктивного розподілу коштів та проведенню екологічної політики шляхом надання пільгових кредитів та дотацій;

– вирішенню проблеми фінансування неприбуткових на перших порах природоохоронних заходів.

Оптимізації діяльності екологічних фондів будуть сприяти такі заходи:

– розширення дохідної бази Національного екологічного фонду як джерела інвестицій за рахунок надходжень від збору за спеціальне використання природних ресурсів.

– розширення кола платників збору за забруднення навколишнього середовища шляхом оподаткування еколого-небезпечної продукції.

– розробка нетрадиційних ринкових джерел фінансування інвестицій у природоохоронну діяльність (наприклад, страхування екологічних ризиків, екологічний лізинг тощо).

– включення в розрахунок обсягів інвестицій вартості фінансових ресурсів (відсоткові ставки, кредитні лінії тощо).

Упровадження відпрацьованих ефективних механізмів регулювання інвестиційних процесів у окремих секторах економіки не завжди можуть бути використані у сфері охорони довкілля та екологічної безпеки, якій притаманні певні обмеження й особливості; по-друге, оптимізація інвестиційного забезпечення екологічних програм безпосередньо пов'язана з проблемою оптимізації механізмів розробки стратегічної екологічної оцінки (СЕО) у цьому сегменті економіки. В контексті представлених завдань одним із пріоритетних напрямів екобезпечного розвитку в умовах екологічної кризи є формування організаційно-економічного механізму стратегічного управління інновативно-інноваційними програмами екологічного спрямування адекватно-го ринковим умовам та регіональним особливостям.

Законодавча та нормативно-правова база в галузі розробки програмних документів у сфері охорони довкілля та екологічної безпеки втілюється в рамках реалізації низки спеціальних цільових (міждержавних, державних, галузевих, регіональних та місцевих) екологічних програм, які спрямовуються на досягнення визначених екологічних пріоритетів. Досі відсутні механізми поєднання екологічної політики з планами та програмами соціально-економічного розвитку на державному і регіональному рівнях, що приводить до низької ефективності вирішення екологічних проблем. На фоні активного сприяння держави розробці й впровадженню екологічних програм, продовжує залишатися низькою ефективність їх фінансового забезпечення у процесі реалізації.

Основними факторами, які знижують ефективність фінансового забезпечення екологічних програм, є такі:

– відсутність узгодженої системної політики щодо інвестиційного забезпечення екологічних програм з боку центральних та місцевих органів державного управління;

– недостатня гнучкість механізмів коригування у процесі виконання середньо- та довгострокових програм, насамперед необхідність враховувати обсяги їх недофінансування упродовж попередніх років при формуванні бюджетів усіх рівнів;

– розпорошення коштів між значною кількістю екологічних програм, зокрема на регіональному рівні.

– обмеженість інвестиційних коштів та скорочення частки капітальних інвестицій на охорону довкілля у загальних обсягах капітальних інвестицій в основний капітал.

Головними принципами інвестиційного забезпечення екологічних проєктів та програм мають бути такі:

– першочерговість відбору на тендерній основі інвестиційних проєктів з інноваційною орієнтацією;

– самофінансування (підприємства-забруднювачі довкілля несуть «левоу» частку витрат, щоб нейтралізувати свій негативний вплив);

– регіональний підхід (найбільша частка витрат припадає на обласні та місцеві бюджети);

– контроль та економічна відповідальність, що передбачає систему санкцій за порушення строків і якості виконання робіт.

Оптимізація інвестиційного забезпечення екологічних програм вимагає відповідного вдосконалення механізмів розробки всієї системи програмних документів у екологічній сфері. Як правило, у сфері охорони довкілля традиційно розробляються програми по ліквідації вже існуючих негативних екологічних наслідків, на реалізацію яких залучаються значні обсяги державних інвестицій. Проте на сучасному етапі розвитку необхідно підвищувати рівень екологічної безпеки за рахунок переорієнтації спрямування інвестицій під спеціальні програми по передбаченню та упередженню основних екологічних загроз та на їх ліквідацію. Запропоновано розробляти програмні заходи під загальним координуванням Кабінету Міністрів України, головною особливістю яких має стати спрямування інвестицій у стратегічні дослідження екологічних проблем та запровадження інновацій, що передбачають попередження та ліквідацію основних екологічних загроз як на державному, так і регіональному рівнях.

У сучасних умовах є можливість запровадження в сферу охорони довкілля та екобезпеки нових нетрадиційних позабюджетних джерел фінансових інвестицій: екологічного лізингу та венчурного фінансування, які досі недостатньо відпрацьовані на економічному просторі України і носять дискусійний характер. Основними причинами, що стримують розвиток екологічного лізингу й венчурного бізнесу в Україні є: 1) відсутність відповідної законодавчої, статистичної та інформаційної бази для вітчизняних та зарубіжних інвесторів; 2) відсутність відпрацьованих оптимальних фінансових лізингових схем та венчурних проєктів у сфері охорони довкілля; 3) слабкий ринок вітчизняного кредитного капіталу.

Перспективними напрямками розвитку венчурного бізнесу в сфері екологічної безпеки й охорони довкілля мають бути: 1) технології екологічної безпеки в широкому значенні (особистої, інформаційної, корпоративної, державної тощо); 2) нанотехнології; 3) біотехнології; 4) екотехнології.

Методологічно такий підхід можливий за рахунок виявлених передумов:

– значна залежність української економіки від видобутку природних



ресурсів за застарілими технологіями, що потребує негайного реформування;

- наявність сприятливих природно-кліматичних умов, що дає можливість за рахунок розвитку венчурного інвестування у перспективі розвивати, наприклад, рекреаційний, туристичний бізнес, екобізнес, агробізнес тощо;
- наявність значних обсягів “тіньового” капіталу і приватних осіб, що володіють мільярдними статками, які потенційно можуть вкладати свої інвестиції у венчурні проекти, зокрема, в сферу природокористування;
- низька ефективність діючої системи фінансування, зокрема, діяльність екологічних фондів.

Визначено перешкоди на шляху стабільного інвестиційного забезпечення екологічної безпеки: 1) інституціональні, викликані недостатньою розробкою нормативно-законодавчої бази, зокрема, недостатньою системою примусу до виконання екологічних вимог, незацікавленістю бізнесу до участі в реалізації екологічних проектів; 2) фінансово-економічні, викликані високим рівнем ризиків, низькою економічною ефективністю, тривалим строком реалізації екологічних проектів; 3) інформаційні, викликані недостатньою інформацією про соціальні й екологічні вигоди від реалізації інноваційних екологічних проектів.

Отже, цілеспрямована державна політика на шляху до екологічно безпечного розвитку за рахунок формування сприятливого інноваційно-інвестиційного клімату, повинна передбачати такі напрями: реформування законодавчо-правової бази; вдосконалення організаційного механізму; стимулювання екологічних інвестицій в інноваційні технології; гармонізація державного регулювання та місцевого самоврядування з ринковими регуляторами екологобезпечного розвитку.

**Висновки.** Головними принципами інвестування екологічних проектів та програм є такі: орієнтація на конкретний економіко-екологічний результат; самофінансування (підприємства, як головні забруднювачі довкілля, несуть “левоу” частку витрат по нейтралізації свого негативного впливу); регіональний підхід (витрати несуть переважно обласні та місцеві бюджети); підвищення економічної відповідальності, пов’язаної з системою санкцій за порушення термінів і якості виконання робіт.

#### **Список використаних джерел:**

1. Даций О.І. Інновації – основна діюча сила науково-технічного прогресу для збереження природного середовища // *Економіка та держава*. – 2017. – № 5. – С. 4–9.
2. Даций Н.В. Еколого-економічний аналіз стану довкілля в Україні // *Наукові праці МАУП*. – Серія : Економічні науки. – 2017. – Вип. 3 (54). – 2017. – С. 5–15.

#### **References:**

1. Datsij, O.I. "Innovation is the main active force of scientific and technological progress for the preservation of the natural environment". *Ekonomika ta derzhava* 5 (2017): 4–9. Print.
2. Datsij, N.V., "Ecological-economic analysis of the state of the environment in Ukraine", *Naukovi pratsi MAUP. Serii : Ekonomichni nauky* 3 (54) (2017): 5-15. Print.

*Платонов О. І., к.е.н., докторант МАУП, м. Київ*

*Platonov Oleg, Ph.D., Ph.D. student of the Interregional Academy of Personnel Management, Kyiv*

## **МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО ГАРАНТУВАННЯ МІНІМІЗАЦІЇ ЗАГРОЗ В МУЛЬТИМОДАЛЬНИХ ПЕРЕВЕЗЕННЯХ**

## **THE MECHANISM OF STATE GUARANTEE OF MINIMIZATION OF THREATS IN MULTIMODAL TRANSPORTATIONS**

*Визначено основні вимоги до механізму державного гарантування мінімізації загроз в мультимодальних перевезеннях. Доведено, що цілісний механізм державного гарантування мінімізації загроз має включати елементи безпеки інформаційного потоку та фактичного переміщення вантажу. Встановлено сенс механізму державного гарантування мінімізації загроз ланцюгів поставок у мультимодальних перевезеннях вантажів. Визначено, що такі заходи забезпечують визначення ланок ланцюга поставок, які формуються на підставі визначених організаційно-правових актів, що регламентують процес мультимодальних перевезень та спрямовані на запобігання й нейтралізацію загроз ланкам ланцюга поставок під час здійснення мультимодальних перевезень вантажів.*

**Ключові слова:** *загрози, заходи, механізм державного гарантування, мультимодальні перевезення, система мінімізації загроз.*

*The basic requirements to the mechanism of state guarantee of minimization of threats in multimodal transportations are determined. It is proved that the integral mechanism of state guarantee of minimization of threats should include elements of safety of information flow and actual movement of cargo. The meaning of the mechanism of state guarantee of minimization of threats of supply chains in multimodal transport of goods is established. It is determined that such measures provide the definition of parts of the supply chain, which are formed on the basis of certain organizational and legal acts regulating the process of multimodal transport and aimed at preventing and neutralizing the threats to the supply chain links during the implementation of multimodal transport of goods.*

**Keywords:** *threats, measures, state guarantee mechanism, multimodal transportation, threat minimization system.*

**Постановка проблеми.** Глобалізація та інтеграція економіки є загальною тенденцією всіх країн світу. Участь в євроінтеграційних процесах вимагає від України відкриття своїх ринків товарів і послуг, в тому числі транспортних,

що призводить до безперервного збільшення міжнародних матеріальних потоків та необхідності формування відповідного механізму державного регулювання. У зв'язку з цим, особливої актуальності набула проблема вдосконалення механізму державного гарантування мінімізації загроз в мультимодальних перевезеннях.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Вирішенню питань мінімізації загроз присвячені дослідження провідних науковців, зокрема Лекаря С.І. [1]), який за результатами аналізу здобутків Абалкіна Л.І., Авер'янова В.Б., Гейця В.М., Головченко О.М., Лисенко Ю.Г., Міщенко С.Г., Пастернак-Тарнушенко Г.А. та інших визначив сукупність завдань, які повинні вирішуватись механізмом мінімізації загроз, а саме: прогнозування можливих загроз; організація діяльності із запобігання можливим загрозам (превентивні заходи); аналіз та оцінювання реальних загроз; прийняття рішень та організація діяльності з реагуванням на виниклі загрози; постійне вдосконалення системи мінімізації загроз.

**Постановка завдання.** На підставі аналізу визначених вище завдань, з урахуванням особливостей державного гарантування мультимодальних перевезень, визначимо відповідний механізм мінімізації загроз.

**Виклад основного матеріалу.** На нашу думку, функціонування системи мінімізації загроз у мультимодальних перевезеннях має ґрунтуватися на аналізі та оцінці негативного впливу на перевезення, виявлених у процесі переміщення вантажів, а також визначенні відповідного механізму державного гарантування, мета якого виявити достатність та ефективність вжитих заходів.

У разі необхідності, за результатами такого аналізу та оцінки, система мінімізації загроз повинна сформулювати та забезпечити здійснення коригування додаткових заходів протидії негативному прояву загроз. Слід зазначити, що здійснення таких додаткових заходів протидії загрозам чи коригування раніше запроваджених також сприяє та забезпечує вдосконалення системи мінімізації загроз в мультимодальному перевезенні. Продовжуючи аналіз наукових здобутків щодо мінімізації загроз, доцільно розглянути результати дисертаційного дослідження Тимофєєвої Т.О., де досліджувались питання мінімізації загроз залізничного транспорту [2]. Зокрема зазначено, що першим кроком стосовно обґрунтування механізму мінімізації загроз залізничного комплексу має стати методика оцінки рівня мінімізації загроз залізничного транспорту. На підставі даної методики, з урахуванням визначених функціональних складових мінімізації загроз, можна визначити рівень мінімізації загроз за сукупним критерієм. Зазначена методика оцінки рівня мінімізації загроз, на нашу думку, містить окремі особливості, до яких можна віднести необхідність залучення експертів для визначення питомої ваги значущих функціональних складових мінімізації загроз та необхідність використання показників діяльності залізничного транспорту, що отримуються за результатами укладених звітів за певний період часу. Водночас, результати даної роботи свідчать, що ланцюг поставок під час мультимодальних переве-

зень вантажів не є сталим у часі.

Слід зазначити, що мінімізації загроз ланцюгів поставок під час мультимодальних перевезень вантажів є процедурою (сукупністю засобів, способів та форм) функціонування системи мінімізації загроз у мультимодальних перевезеннях вантажів. При цьому, така «процедура» характеризується взаємопов'язаною сукупністю дій, які підпорядковуються певним правилам, в системі мінімізації загроз такого складного процесу перевезення вантажів. З урахуванням викладеного, слід зазначити, що формування механізму державного гарантування мінімізації загроз ланцюгів поставок під час мультимодальних перевезень вантажів залежить від цілої низки факторів, які лежать в основі організації й здійснення таких перевезень та впливають на здійснення визначених процедур переміщення вантажів.

Сукупність міжнародних угод, що визначають договірні умови перевезень вантажів окремим видом транспорту, містять положення стосовно мінімізації загроз, які пройшли випробування часом. Наприклад, Угода про міжнародне залізничне вантажне сполучення (СМГС, рос.) [3] містить норми щодо відповідальності перевізника (залізниць) за вантажі, норми стосовно претензій за якість перевезення, фінансові питання щодо здійснення розрахунків між перевізниками (залізницями) тощо. Зазначені особливості процедур перевезення вантажів залізничним транспортом є елементами системи мінімізації загроз перевезення вантажів ланками ланцюга поставок під час перевезень залізничним видом транспорту. Аналогічні норми містять міжнародні угоди, які регламентують перевезення вантажів автомобільним, водним та повітряним видами транспорту. Особливість системи мінімізації загроз ланцюгів поставок у мультимодальних перевезеннях полягає в тому, що така система повинна здійснити органічне та системне поєднання процедур функціонування окремих підсистем мінімізації загроз ланок ланцюга поставок, де здійснюється перевезення різними видами транспорту, у єдину цілісну систему мінімізації загроз всього процесу мультимодального перевезення.

Розуміючи процедури переміщення вантажів у ланцюгах поставок під час мультимодальних перевезень як унікальний та короткотерміновий процес, доцільно визначити основні вимоги до механізму державного гарантування мінімізації загроз такого процесу. На нашу думку, основні вимоги можуть бути наступні: спроможність виявлення загроз у мультимодальних перевезеннях вантажів; прогнозування та аналіз ступеня впливу потенційних та явних загроз; визначення адекватних виявленим загрозам заходів мінімізації загроз; визначення упереджувальних (превентивних) заходів нейтралізації впливу потенційних загроз; визначення альтернативних заходів мінімізації загроз; постійний та оперативний контроль стану мінімізації загроз ланцюгів поставок під час здійснення мультимодальних перевезень вантажів.

Вищенаведені основні вимоги повинні бути реалізовані під час процесу функціонування механізму державного гарантування мінімізації загроз ланцюгів поставок у мультимодальних перевезеннях вантажів. Механізм

державного гарантування мінімізації загроз ланцюгів поставок у мультимодальних перевезеннях вантажів повинен забезпечувати функціонування двох взаємопов'язаних та взаємозалежних складових елементу системи мінімізації загроз, а саме: безпосередньо системи мінімізації загроз ланцюгів поставок у мультимодальних перевезеннях та елементу зворотного зв'язку, який спроможний забезпечити оцінку поточного стану мінімізації загроз та визначити сукупність заходів мінімізації загроз на всіх ланках ланцюга поставок у мультимодальних перевезеннях. Зазначені вимоги мають бути реалізовані під час процесу функціонування механізму державного гарантування мінімізації загроз ланцюгів поставок у мультимодальних перевезеннях вантажів.

Безпосередньо цілісний механізм державного гарантування мінімізації загроз має включати елементи безпеки інформаційного потоку та фактичного переміщення вантажу. З урахуванням викладеного, сенс механізму державного гарантування мінімізації загроз ланцюгів поставок у мультимодальних перевезеннях вантажів, на нашу думку, полягає у системній сукупності організаційних й економічних заходів держави та оператора мультимодальних перевезень щодо досягнення мінімального рівня загроз. Такі заходи забезпечують визначення ланок ланцюга поставок, які формуються на підставі визначених організаційно-правових актів, що регламентують процес мультимодальних перевезень та спрямовані на запобігання й нейтралізацію загроз ланкам ланцюга поставок під час здійснення мультимодальних перевезень вантажів.

Зокрема, сукупність організаційних заходів, що здійснюються оператором мультимодальних перевезень, складається з планування, формування та функціонування двох взаємопов'язаних та взаємозалежних потоків: матеріального та інформаційного. Матеріальний потік, тобто переміщення вантажу, формується з ланок ланцюгів поставок, де здійснюється перевезення різними видами транспорту, та логістичних центрів, які є ланками на суходолі та поєднують ланки, де здійснюється перевезення, у єдиний ланцюг мультимодального перевезення вантажів. Слід зазначити, що процедури перевезення вантажів, зокрема наземними видами транспорту, з відповідними заходами мінімізації загроз, визначені, в основному, міжнародними угодами [3, 4-6]. Разом з тим, процедури функціонування логістичних центрів міжнародними угодами не визначено, проте, Конвенцією Організації Об'єднаних Націй визначена відповідальність операторів транспортних терміналів у міжнародній торгівлі [7], до компетенції якого входить обов'язок прийняти під свою відповідальність вантаж, що є об'єктом міжнародного перевезення, та надати транспортні послуги для подальшого переміщення вантажу. Разом з тим, згадана Конвенція не містить положень щодо необхідної та доцільної організаційної структури та облаштування транспортних терміналів та особливостей їх функціонування.

Одним з важливих аспектів, разом з іншими результатами даного дослідження, можна вважати те, що логістичний центр буде функціонувати ефективно, коли величина товарного потоку на вході буде відповідати вели-

чині такого потоку на виході. На нашу думку, це повинне бути використане у механізмі державного гарантування мінімізації загроз ланцюгів поставок у мультимодальних перевезеннях вантажів, при цьому, однією з умов такого системного неперервного руху вантажів у ланцюгах поставок є випереджаюче надходження до логістичного центру інформаційного потоку, сформованого оператором мультимодальних перевезень у електронному вигляді, відносно надходження вантажу. Випереджаюче надходження інформації до логістичного центру, де здійснюються процедури державного контролю за законністю переміщення товарів через митний кордон, дозволяє у логістичному центрі здійснювати, за мінімальний час перебування вантажу, заміну виду транспорту та скоротити витрати на зберігання вантажу на маршруті перевезення.

Окремим напрямом для дослідження, у контексті мінімізації загроз мультимодальних перевезень вантажів, виступають засоби та заходи контролю за переміщенням єдиної транспортної одиниці на всіх ланках ланцюга поставок. Такі засоби мають бути спроможні надавати контрольну інформацію про місце перебування вантажу та виявляти спроби несанкціонованого доступу у реальному масштабі часу. Такі електронні засоби проходили випробування в Україні та низці інших країн під час міжнародних перевезень єдиної транспортної одиниці (контейнера) двома видами транспорту й дозволили констатувати досягнення високого рівня фізичної безпеки перевезень.

Слід також зазначити та акцентувати увагу, що особисто на оператора мультимодальних перевезень покладається відповідальність за розробку та впровадження заходів мінімізації загроз під час мультимодального перевезення вантажів ланками ланцюга поставок. Визначаючи оператора мультимодальних перевезень відповідальним за мінімізацію загроз в мультимодальних перевезеннях вантажів, доцільно звернутись до положень Рамкових стандартів безпеки та полегшення світової торгівлі, які були розроблені у 2005 році експертами Всесвітньої митної організації. Визначаючи, що перевезення вантажів є однією з складових міжнародної торгівлі, положення даного документа Всесвітньої митної організації повністю повинні також розповсюджуватись на всіх учасників міжнародного переміщення товарів.

Не розглядаючи та не аналізуючи всі положення даного документу, зосередимо увагу, що спрямування Рамкових стандартів визначають, у разі практичної реалізації їх положень, серед інших, можливість «забезпечення комплексного управління міжнародними ланцюгами поставок для всіх видів транспорту», «установлення стандартів підвищеної безпеки та полегшення функціонування міжнародного ланцюга поставки товарів» та «сприяння безперервному руху вантажів по всьому безпечному міжнародному ланцюгу поставок товарів». Всі ці положення Рамкових стандартів можуть бути реалізовані представниками бізнесу шляхом дотримання сукупності вимог та отримання статусу «уповноваженого економічного оператора». Вищенаведені положення Рамкових стандартів входять до повноважень оператора мультимодальних перевезень вантажів ланками ланцюга поставок, у тому числі на

міжнародному ланцюгу поставок товарів.

Таким чином, питання мінімізації безпеки може розглядатись оператором мультимодального перевезення під кутом зору виконання певних вимог, які дозволяють отримати статус уповноваженого оператора. Положеннями діючої з 2012 року редакції Митного кодексу України (статті 12-18) визначені особливості отримання статусу уповноваженого оператора для представників вітчизняного бізнесу [8]. При цьому, представник бізнесу може претендувати на отримання одного з визначених даним законом статусів, які підтверджувались сертифікатом: «на спрощення митних процедур», «щодо надійності і безпеки» та «на спрощення митних процедур та щодо надійності і безпеки». З причин та обставин, які не зрозумілі представникам національного бізнес-середовища, статус «уповноваженого оператора» станом на теперішній час не отримав жоден національний представник бізнесу.

Разом з тим, у контексті мінімізації загроз під час мультимодальних перевезень вантажів, у тому числі міжнародних, доцільно звернути увагу на відсутність у Рамкових стандартах безпеки та полегшення світової торгівлі та Митному кодексі України тлумачення ключових категорій, а саме «надійність» та «безпека». Водночас, на нашу думку, дані категорії мають бути чітко визначені тлумаченнями, які мають містити характеристики та ознаки таких категорій для двох сторін процедур міжнародної торгівлі, а саме: для держави та бізнесу. Відсутність таких тлумачень не дозволяє оцінити стан «надійності» та «безпеки» учасників кожної окремої торгівельної операції представникам держави та бізнесу, у тому числі відсутня така можливість у потенційних операторів мультимодального перевезення вантажів. Виходячи з викладеного, доцільно провести окреме дослідження стосовно сенсу та тлумачень категорій «надійності» та «безпеки» з метою визначення характерних ознак та показників, за якими буде оцінюватись стан надійності та безпеки представниками держави (контролює торгівельні операції) та бізнесу (здійснює торгівельні операції). При цьому не треба виключати, що окремі ознаки категорій «надійність» та «безпека» будуть притаманні повноважним представникам держави та бізнесу одночасно. Під кутом зору здійснення процедур митного контролю національними митними органами, необхідно чітко визначити граничні межі «ланцюга поставок» (ланки загального ланцюга), де національні митні органи мають право та повноваження, відповідно до положень Рамкових стандартів, вимагати від оператора дотримання положень щодо безпеки під час мультимодального перевезення вантажів.

**Висновки.** Таким чином, питання мінімізації загроз мультимодальних перевезень вантажів залежить від спроможності та готовності оператора мультимодального перевезення визначати сукупність заходів мінімізації загроз переміщення вантажів на всіх ланках ланцюга поставок. Окрім того, стан мінімізації загроз залежить від спроможності держави (митної чи фіскальної служб) практично запровадити положення щодо можливості отримання статусу уповноваженого оператора, а оператору мультимодального

перевезення виконати всі належні вимоги та отримати такий статус, що забезпечує найвищий рівень мінімізації загроз мультимодальних перевезень вантажів усіма ланками ланцюга поставок. Отримання статусу уповноваженого оператора у національному полі повинно стати першим кроком визнання оператора мультимодального перевезення під час здійснення міжнародних мультимодальних перевезень вантажів, що дозволить підвищити ефективність заходів мінімізації загроз торгівельних операцій.

#### Список використаних джерел:

1. Лекарь С.І. Механізм економічної безпеки в Україні [Електронний ресурс] / С.І. Лекарь. – Режим доступу: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/vkhnuvs/2012\\_57/57/17.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/vkhnuvs/2012_57/57/17.pdf).

2. Тимофеева Т.О. Розробка механізму щодо забезпечення економічної безпеки залізничного транспорту: автореферат дис. ... к.е.н. / Т.О. Тимофеева; Українська державна академія залізничного транспорту. – Х., 2009. – 20 с.

3. Соглашение о международном железнодорожном грузовом сообщении. – К. : ТОВ «Інпрес», 2010. – 358 с.

4. Конвенція про договір міжнародного дорожнього перевезення вантажів (КДПВ), 1956 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/.../MU\\_56K02U.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/.../MU_56K02U.html).

5. Конвенція про міжнародні залізничні перевезення (КОТІФ) від 9.05.1980 рік [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon.nau.ua>.

6. Европейская экономическая комиссия. Рабочая группа по железнодорожному транспорту. Доклад группы экспертов о работе ее третьей сессии. - Женева, 14.08.2012 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.unecsc.org/trans/main/sc2/sc2.html>.

7. Конвенция Организации Объединенных Наций об ответственности операторов транспортных терминалов в международной торговле [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.uncitral.org/uncitral/ru/uncitral\\_texts/transport\\_goods/1991Convention\\_operators.html/](http://www.uncitral.org/uncitral/ru/uncitral_texts/transport_goods/1991Convention_operators.html/).

8. Митний кодекс України від 13 березня 2012 року № 4495-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 44–48, ст. 552.

#### References:

1. Lekar', S.I. *Mechanism of economic security in Ukraine*. Available to: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/vkhnuvs/2012\\_57/57/17.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/vkhnuvs/2012_57/57/17.pdf). Accessed: 31 July 2018.

2. Tymofeeva, T.O. "Development of a mechanism for ensuring economic safety of rail transport". Abstract. Dis ... PhD Economy: Ukrainian State Academy of Railway Transport. Kharkiv, (2009): 20. Print.

3. *Agreement on international railway cargo traffic*. Kyiv: TOV «Inpres», 2010. Print.

4. *Convention on the Contract for the International Carriage of Goods by Road (CEDAW), 1956*. Available to: [search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/.../MU\\_56K02U.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/.../MU_56K02U.html). Accessed: 31 July 2018.

5. *Convention on International Carriage by Rail (COTIF) of 9.05.1980*. Available to: <http://zakon.nau.ua>. Accessed: 31 July 2018.



6. *Economic Commission for Europe. Working group on railway transport. Report of the expert group on its third session, Geneva, 14.08.2012.* Available to: <http://www.unece.org/trans/main/sc2/sc2.html>. Accessed: 31 July 2018.

7. *The United Nations Convention on the Liability of Operators of Transport Terminals in International Trade.* Available to: [http://www.uncitral.org/uncitral/ru/uncitral\\_texts/transport\\_goods/](http://www.uncitral.org/uncitral/ru/uncitral_texts/transport_goods/). Accessed: 31 July 2018.

8. Customs Code of Ukraine of March 13, 2012 № 4495-VI. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy* 44–48 (2012): 552. Print.

---

---

**DOI: 10.5281/zenodo.1492099**

**UDC 338.465.2**

*Savchenko I., Ph.D. in Public Administration, Assoc. Prof., Associate Professor of the Management and Public Administration Department KITE KNUTE, Kharkiv, Chumak O., Ph.D. in Economics, Assoc. Prof., Chief Scientist of State Scientific Institution «Institute of Educational Analytics», Kyiv*

## **PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE SOCIAL PROTECTION SPHERE**

*The article analyzes the current state of the social state sphere. The influence of public-private partnership on the social protection sphere in Ukraine has been researched. There are also difficulties in improving public private partnerships. A number of measures have been identified to improve the development of public private partnership in the social protection sphere. A new procedure for the implementation of public private partnership has been proposed.*

**Keywords:** *public-private partnership, social protection, social projects, mechanisms of development, improvement.*

**Problem setting.** As soon as Ukraine became independent, it got focused on the formation of a socially-oriented market economy, which involves the social sphere as one of the basic component. The current state of the social sphere in Ukraine is characterized by the presence of a number of painful problems that have not been solved for years, in particular: the disorder of property relations towards establishments of social infrastructure; insufficient budget funds for the development of appropriate establishment and lack of effective incentives to raise funds from other sources; the abovementioned establishments provide services to the population with low quality, etc. The current state of the social protection sphere of citizens at the local level requires further improvement. Existing problems result not only in

analysis but also in the necessity of continuous improvement and strategic introduction of new mechanisms of public administration under the conditions of market relations. Among the imperfect ways of financing in the social protection sphere, the state faces a deficit of budget funds, which are aimed at improving and developing the entire system. We would like to note that the transition to a market economy was not accompanied by diversification of financing of social sphere in Ukraine. In view of this research on the improvement of public-private partnership in the social sphere, as a necessary condition for ensuring effective social protection of the population at the regional and local levels, remains relevant today.

**Analysis of recent research and publications.** The problems of public-private partnership were explored by such authors as E. Clayne, G. Taysman, M. Gerrard, A. Akintoe, V.Varnavsky, S.Silivstrov, E.Mahortova, V.Kruglov and others. The researches on the theoretical foundations of social protection of the population, the reformation of the system of privileges, and proposals for solving problems in this field were reflected in the following theses: N. Boretskaya, V. Goshovska, O. Kocheymovska, M. Kravchenko, E. Libanova, K. Melnyk, O Naukova, V.Skuratovsky, O.Paly, V.Troshchinsky. Although there are a large number of researches devoted to the said problem, and a number of issues remains unresolved, which involve problems and the ways of their solution in the development and implementation of public-private partnership in the social sphere.

**Paper objective.** The purpose of the article is to study and identify ways to improve public-private partnership in Ukraine in the field of social protection.

**Paper main body.** Despite the fact that the practice of implementing public-private partnership projects came in the social sphere (education, health care, tourism and the sphere of cultural heritage preservation) much later than in traditional spheres (transport infrastructure, housing and public utilities), it has become as successful as other spheres and a priority for some countries of the world. One of the main directions of the transformation of the economy of Ukraine at the present stage is the further reformation of the economic management system. It is significant that the social component of economic policy is getting consistently strengthened and confidence towards the country is getting restored on this basis. First of all, it requires effective employment, protection of weak partners in the social and labor sphere, regulation of the general principles of remuneration, implementation of the equality principle of starting opportunities by facilitating access to high-quality free education at all levels. The formation of active social policy involves a radical review of budgetary priorities in the direction of increasing social investment and improving the general conditions of employment of the population [4, p. 190].

An efficient way to improve the efficient functioning of state ownership is the development of partner relations between the state and business, which will allow to attract additional resources in the public sector, in particular investments. In this system of relations there is an association of resources and potentials of the state and business, which contributes to increasing the efficiency of the use of available resources, the distribution of risks between the public and private sectors

and their minimization.

In the broad sense, the term "public-private partnership" involves all forms of cooperation between the state and the private sector, which are in the field between the solution of tasks traditionally related to the competence of the state, the state itself, on the one hand, and privatization, on the other hand [1].

Also, in the broad sense public-private partnership is interpreted as mutually beneficial middle and long term cooperation between the state and business, which is being implemented in various forms (beginning from contracts to carry out works, corporatization and ending with consultations of the state and business associations). This cooperation aims at solving political and socially important tasks at the national, regional and local levels [2]. It is erroneous to assume that public-private partnership is interaction between the state and business, which does not require special regulatory and organizational support, that public-private partnership is the improvement of management of exclusively tangible assets and objects.

There is also an erroneous approach that the state in a public-private partnership can get socially significant objects and it can provide services to society with their help not spending any money and risking anything. There is also the perception that the development of public-private partnership does not require special competencies of state and municipal officials therefore investment in their training is not necessary. In most definitions, there are no specific criteria according to which a real project with the participation of the state and the private sector can or otherwise cannot be attributed to public-private partnership [3].

In view of the above the way which involves efficient interaction of the government and business in the political sphere remains practically out of research with some exceptions. A lot of problems in implementation of mutual interests of the state and business, in particular the issues of low investment attractiveness of a particular sector of the economy, or a separate investment project, are not in the economic or legal sector, but in the political sphere. The first step should be the proclamation of the principles of partnership at the political level. The state at the highest political level should declare the necessity, possibility and willingness to develop this partnership. The state must admit that public-private partnership is an effective form of relations between the government and business in the economic and other spheres of social activity aimed at ensuring the progressive development of society. Meanwhile the purpose of this cooperation, the scope of its activities, as well as the principles which will implement this idea, should be clearly defined.

The sphere of social protection in Ukraine is one of the most significant factors in the stable social and economic development of the entire state, its reformation is considered in the program documents of the President and the Government of Ukraine [6, 7, 8]. We believe that social protection of the population is to implement the main directions of social policy by means of organizational, legal and social economic measures. Social protection may be defined as a duty of the society, which the state implements, in relation to the support of a specific category of citizens in special cases and special measures at the expense of society with the

help of a network of state bodies, local governments, and public organizations.

However, the current state of the social system shows the lack of a strategic direction for its modernization, state funding is not enough for rapid pace of improvement in the system of management as well as in the organization and mechanisms how social assistance and services can be provided. Therefore, the essential problem of the social policy of Ukraine is the inefficient use of budget funds, which should be directed at meeting the needs of the population and the social sphere as a whole. In this case, the main direction of strategic reformation of the social protection system should be its radical change, taking into account the real possibilities of the state and developing a further plan for improving this system. The analysis of the current state of the existing problems in the system of social protection of the population at the state and local levels indicates an insufficient and incomplete system which regulates how possible services are provided and it indicates inconsistency of social security of the quality of citizens' life in conditions of market transformation. That is why the development of a real effective model of social protection of the population at this stage is a priority task of the state and local self-government bodies. The creation of public-private partnership mechanisms in the social sphere, the development of new programs for mutually beneficial partnerships with the private and public sectors is a rapid push to provide the foundation for improvement of the entire system of social protection at various levels in accordance with the European model, which will significantly affect the quality of life of each citizen of Ukraine. The difficulties of improving public-private partnership in Ukraine in the field of social protection relate to the absence or insufficiency of institutional and organizational preconditions. Modern financing of reorganization and modernization of this sphere at the expense of government only creates high financial risks for public-private partnership, which is explained by short budget planning cycles and the necessity of annual approval.

The main tasks of improving public-private partnership in the social sphere in Ukraine are as follows:

- to provide stable support of state institutions for private sector partners;
- to improve and consolidate the principles of public-private partnership in state and regional strategies of social and economic development in general;
- to create a favorable institutional environment for the development of public-private partnership.

In our opinion, it is important that the state and local governments must coordinate the process of providing social, medical and social services to state and non-governmental organizations and institutions, and a flexible system of partnership interaction with the private and public sectors must be created. In order to provide a further development of public-private partnerships, the investment climate and business conditions need to be significantly improved [5, p. 122].

Improvement of entrepreneurial conditions and attracting private investment in this area of implementation of public-private partnership projects requires:

- increasing transparency of the licensing system and reducing bureaucratic barriers;
- procedures prioritization for inspections and technical regulation (standardization and certification);
- simplification of procedures for registration of property;
- creation of favorable conditions for using land property within the framework of projects;
- ensuring transparency in the relations of private and public partners in the preparation and implementation of the project;
- concentration of state efforts on implementation of public-private partnership projects and the formation of effective feedback in the relations between the state and the private sector. The most important issue at the level of local authorities in the field of social protection is to improve the mechanisms of public-private partnership, which is to ensure the effective implementation of projects based on a single integrated management scheme of expertise, coordination and implementation of the project at each level by the relevant qualified specialists. Regulatory relations between the state and local government bodies that are responsible for the development of public-private partnerships should include the rights of both parties within their qualifications and competences, and they do not have to contradict the legislation of Ukraine and indicate the right to make decisions independently regarding the effectiveness of project implementation, receive advisory and methodological assistance of the relevant bodies, include an obligation to coordinate all issues with the central executive authorities in the case of implementation of projects that involve getting support from the government. The main methods of improvement the implementation of public-private partnership projects in the field of social protection should be:
  - improvement of the rational use of the budget;
  - active involvement of development institutes in new projects;
  - introduction of long-term project investment system.

Budgetary financing of projects and public participation should be based on the principles of medium and long-term program and goal oriented planning and program and project financing. Public financial support for public-private partnership for social protection should include:

- direct financial support by providing subsidies;
- reimbursement of expenses for construction, major repairs;
- investment in authorized capital;
- providing guarantees on loans, reimbursement of losses due to exchange rate fluctuations, obligations to purchase products;
- use of modern market financing tools (securities).

In order to improve public-private partnership in the social sphere, we propose to implement a new order of public-private partnership, which is presented in Table 1.

Table 1

## Implementation of Public-Private Partnership Project in the Social Sphere

Existing procedure of public-private partnership	Proposed procedure of public-private partnership
1. Presentation of proposals to implement public-private partnership	1. Elaboration of criteria to estimate the efficiency of public-private partnership implementation, determination of suitability of the project implementation or alternative financing
2. Analysis of the efficiency of public-private partnership implementation, explanation of the consequences	2. Elaboration of the requirements for the partner of public-private partnership, as well as for information regarding project results
3. Making a decision about the public-private partnership establishment	3. Carrying out anonymous auction on the electronic platform. Determination of the winner.
4. Holding a competitive tender to determine a private partner	4. Signing the agreement with the tender winner
5. Signing the agreement with the tender winner	5. Control over the intermediate results of public-private partnership aiming at the measuring the compliance with social, economic and ecological tasks.

In view of the above, the procedure for implementing public-private partnerships requires simplification, in particular by means of electronic document flow, which negatively affects the interest of private investors to build partnerships with the state in the field of providing social security services. One of the most important procedures requires improvement which is the correction or modification of the model of public-private partnership for the interim results of the implementation of the mechanism.

**Conclusions.** Consequently, in today's political, economic and social conditions, public-private partnership is one of the most effective ways to develop and implement long-term, modernizing and socially significant projects. The sphere of social protection requires special control over compliance with the provision of assistance by executive bodies of state power in order to improve the standard of living of the entire population. The discrepancy between the amount of the allocated state budget and the existing social needs creates pressure on the economy of the country, as a result authorities do not perform their obligations and create social security payments. It is necessary to implement public-private partnership exactly in the social sphere because of inevitability of coming and the inclusive nature of social risks. State support and development of the insurance segment enable the state to work with the insurance company as a reliable partner, and also create a powerful mechanism for overcoming and financing social risks.

Consequently, the use of public-private partnership gives an opportunity to

reduce investments in the construction of social institutions and the purchase of equipment, to ensure the implementation of socially important projects within the shortest time possible, and to increase the efficiency of the implementation of projects by means of their participation in the private sector, which is more effective than the public sector as a rule. At the same time, the pressure on the local budget is reduced due to attracting private resources, the best specialists, modern technologies and equipment, and as a result, the quality of social services for citizens increases. The main directions of improving the provision of public-private cooperation in the field of social protection are: improvement of legislation on the implementation of public-private partnership, the development of financial, non-financial institutions for the introduction of public-private partnership, the creation of an expert body for the establishment and functioning of public-private partnership, the introduction of educational programs in educational institutions for the training of government officials in the field of public-private partnership, organization of monitoring and control as the final stage of the mechanism for implementing partner relations between the state and private sector. Implementation of the proposed measures will increase the interest in public-private partnership programs as part of the state policy of sustainable development.

#### References:

1. Vdovenko, Yu. S. "Ekonomiko-pravova sutnist` koncesiyi: metodologichny`j aspekt." *Zbirny`k naukovy`x prac` ky`yivs`kogo universy`tetu ekonomiky` i texnologij transportu. seriya: ekonomika i upravlinnya* 6 (2015): 62-69. Print.
2. Zapatrina, I. *Derzhavno-pry`vatne partnerstvo yak faktor ekonomichnogo zrostannya ta problemy` jogo rozvy`tku v Ukrayini*. Kyiv: Ekonomist 3 (2011): 52-58. Print.
3. Pavlyuk, K. V. and Pavlyuk, S. M. *Sutnist` i rol` derzhavno-pry`vatnogo partnerstva v social`no-ekonomichnomu rozvy`tku derzhavy`*. Kyiv: Naukovi praci KNTEU. ekonomichni nauky` (17). Web.<[http://www.kntu.kr.ua/doc/zb\\_17\\_ekon/stat\\_17/02.pdf](http://www.kntu.kr.ua/doc/zb_17_ekon/stat_17/02.pdf).
4. Radchenko, O.V. and Savchenko, I. G. *Cinnisny`j vy`mir social`noj vidpovidal`nosti v demokratichnij derzhavi*. Kharkiv: KNUIA, 2008. Print.
5. Shy`lepny`cz`ky`j, P.I. *Derzhavno-pry`vatne partnerstvo: teoriya i prakty`ka*. Chernivci: Insty`tut regional`ny`x doslidzhen` NAN Ukrayiny`. 2011. Print.
6. Ukraine. President of Ukraine. *Stratehiiia staloho rozvytku «Ukraina - 2020»*. Available to: [www.president.gov.ua/documents/18688.html](http://www.president.gov.ua/documents/18688.html). Accessed: 08 Feb. 2017.
7. Ukraine. Cabinet of Ministers of Ukraine. *Deyaki py`tannya organizaciyi zdijsnennya derzhavno-pry`vatnogo partnerstva*: Postanova vid 11.04.2011 r. # 384. Kabinet Ministriv Ukrayiny`. Web.<<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=384-2011-%EF>.
8. Ukraine. Cabinet of Ministers of Ukraine. *Pro zatverdzhennya Poryadku nadannya derzhavnoyi pidtry`mky` zdijsnennyu derzhavno-pry`vatnogo partnerstva*: Postanova vid 17.03.2011 r. Kabinet Ministriv Ukrayiny`. Web.<<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=279-2011-%EF>.

DOI: 10.5281/zenodo.1492107

УДК 373.014.54(477)

*Хмиров І. М., к.психол.н., докторант ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків*

*Khmyrov I., candidate for a doctor's degree of the Training Research and Production Center of the National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv*

## **ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ СУЧАСНОЮ ПРАКТИКОЮ ДИСТАНЦІЙНОГО НАВЧАННЯ**

### **PUBLIC REGULATION OF MODERN DISTANCE TEACHING PRACTICE**

*У статті розкривається поняття державного регулювання сучасною практикою дистанційного навчання. Визначено показники оцінки якості впровадження та застосування дистанційного навчання у закладах вищої освіти України. Виділено негативні сторони, підходи вирішення проблем, а також перспективи дистанційної форми навчання. Розглянуто організаційний механізм державного регулювання щодо дієвої структури розповсюдження дистанційного навчання.*

**Ключові слова:** *дистанційне навчання, дистанційна освіта, державне регулювання дистанційним навчанням, перспективи дистанційного навчання, організаційний механізм державного регулювання.*

*The concept of public regulation of modern distance teaching practice is revealed in the article. The indicators of quality assessment of distance teaching implementation and application in higher education institutions of Ukraine are determined. Negative aspects, approaches to problem solving, as well as distance teaching prospects are determined. The organizational mechanism of public regulation concerning the effective structure of distance teaching distribution is considered.*

**Keywords:** *distance teaching, distance education, public regulation of distance teaching, distance teaching perspectives, organizational mechanism of public regulation.*

**Постановка проблеми.** Якщо знання – чинність, то дистанційне навчання цілком може стати найдужчим суперником серед інструментальних коштів навчання високим технологіям.

Поняття «державне регулювання дистанційним навчанням» представляється досить розпливчастим, зокрема, тому, що в цю категорію попадає занадто багато видів і програм навчання. Однієї з порівняно давно існуючих альтернатив традиційним заняттям в аудиторії під керівництвом



викладача є комп'ютеризоване навчання (Computer-Based Training, CBT), під яким звичайно розуміється використання компакт-дисків на студентській настільній системі. Зараз, однак, навчальний матеріал можна одержати й з інших джерел, зокрема по Intranet або через Internet. Інтерактивне навчання надає масу різних можливостей, у тому числі завантаження матеріалів навчального курсу з віртуальної аудиторії за допомогою браузера Web; спілкування з викладачами й однокурсниками через переговірні кімнати, по електронній пошті, за допомогою аудіозв'язку; участь у відеоконференціях; роботу в інтерактивних лабораторіях і з емуляторами, а також відновлення матеріалів навчального курсу в реальному часі.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми державного регулювання дистанційної системи навчання знаходиться у центрі уваги наукових кіл, і сучасні тенденції свідчать про подальшу активізацію досліджень у цій сфері. Зокрема, теоретичними, методологічними та методичними проблемами дистанційного навчання займалися такі науковці, як [1, 2, 3, 4, 5, 6].

**Постановка завдання.** Метою статті є проаналізувати державне регулювання сучасною практикою дистанційного навчання.

**Виклад основного матеріалу.** Дистанційне навчання ділиться на дві основні категорії: синхронне й асинхронне. При синхронній моделі студенти й викладачі спілкуються в реальному часі через віртуальні аудиторії, використовуючи комбінацію різних методів передачі інформації. При асинхронному підході студент сам визначає темп навчання. Зокрема, він має вибір між різними носіями інформації, може виконувати завдання відповідно до аудиторної програми або плану, а потім передавати готову роботу викладачеві для оцінки.

Зростання популярності дистанційного навчання та дискусії про відносну цінність пропонованих підходів не вщухають. У даній статті ми проаналізуємо тенденції ринку, приведемо приклади деяких варіантів навчання (з акцентом на навчання інформаційним і мережним технологіям), обговоримо гідності й недоліки різних підходів і поговоримо про те, яке майбутнє може очікувати дистанційне навчання. Ми також приведемо деякі критерії оцінки ефективності програм дистанційного навчання.

За словами Шейли Макговерн, аналітика з дослідницької компанії International Data Corp, навчання за допомогою сучасних технологій (об'єднуюче в основному підходи на базі Internet) в 1998 році займало всього лише 2% усього ринку навчання ІТ. Але до 2003 року, як вважається Макговерн, його частка складе вже 14%.

Відповідно підготовленому IDC звіту «Світовий і американський ринки освіти й навчання ІТ в 1998—2003 роках» [7], Сполучені Штати є основним споживачем освітніх послуг із застосуванням сучасних технологій. Однак останнім часом темпи росту цього ринку помітно знизилися. Одна із причин зниження, як відзначається у звіті, полягає в тому, що частка бюджету на ІТ,

призначена на навчання, скоротилася з 9,8% в 1997 році до 9,5% в 1998. Серед інших факторів відзначаються зростання конкуренції на ринку навчання ІТ і скорочення вартості навчальних курсів.

Аналогічні зміни обороту ринку навчання ІТ спостерігаються й на світовому ринку в цілому. Однак у звіті говориться, що « незважаючи на досить мляву ситуацію на ринку в 1998 році, IDC припускає, що протягом наступних п'яти років оборот цього ринку буде рости досить стійко». Більше того, згідно із прогнозами цієї дослідницької компанії, оборот світового ринку збільшиться з 16 млрд доларів в 1998 році до 27,8 млрд доларів в 2003 [2].

Ще в одному звіті IDC за назвою «Опитування корпоративних покупців освітніх послуг: запити й вимоги» вказується, що, хоча витрати на навчання ІТ в 2008 році в порівнянні з попередніми роками практично не виросли, попит у таких областях, як технології на базі Internet, залишається досить високим. Незважаючи на той факт, що традиційні аудиторні заняття під керівництвом викладача як і раніше є кращим методом навчання ІТ, у звіті відзначається, що «такий підхід поступово перестає бути домінуючим».

Ще одна область, де спостерігається високий попит, особливо протягом 2016-2017 рр.— це послуги навчання в пакеті з іншими послугами. Згідно зі звітом, особливим попитом користуються складання й розробка цільових навчальних курсів, проведення підготовчих курсів і курсів підвищення кваліфікації, а також консультації щодо інтеграції навчання із застосуванням сучасних технологій з освітньою стратегією підприємства.

Отже, де ж потрібне навчання за допомогою сучасних технологій? Крім того, що самі користувачі прагнуть підвищити кваліфікацію за допомогою своїх домашніх ПК, усе більше й більше підприємств вибирають дистанційне навчання як альтернативу традиційним методам спеціальної підготовки. Найчастіше до такого роду послугам прибігають останнім часом фірми, що працюють в області інформаційних технологій; організації, що спеціалізуються на системній інтеграції; компанії, що використовують технологію для завдань державного регулювання підготовки кадрів державних службовців а також навчання й підвищення кваліфікації у сфері торгівлі; фінансів й банківських операцій; освітніх програм.

За словами Кларка Олдрича, старшого аналітика компанії Gartner Group причини такої зміни орієнтирів досить очевидні, і він припускає, що ця тенденція збережеться. « Багато компаній віддають перевагу інтерактивному навчанню не тому, що воно краще, чим традиційні методи, а тому, що воно дешевше й більшою мірою піддається оцінці, – вважає Олдрич – більшість компаній, у яких працює понад 100 людей, у найближчі три роки планує використовувати ту або іншу форму електронного навчання».

Ще одна тенденція в області державного регулювання дистанційним навчанням – часте вживання терміна «управління знаннями» у дискусіях з питань навчання й підготовки співробітників. Під управлінням знаннями розуміється процес збору, упорядкування інформації, накопиченої за певний

період, а також наступного використання накопиченої інформації для таких цілей, як навчання й вирішення виникаючих завдань. При всій важливості загальної концепції державного регулювання знаннями в даній статті ми торкнемося лише підмножини цієї дисципліни, що безпосередньо ставиться до дистанційного навчання й навчанню із застосуванням сучасних технологій.

Незважаючи на достаток продуктів і послуг на ринку дистанційного навчання, спори про цінність цього підходу в порівнянні із традиційними методами навчання як і раніше тривають.

Одне з очевидних переваг дистанційного навчання полягає в тому, що воно дозволяє студентам освоювати навчальний курс кожному у своєму темпі. Саме ця обставина в 1994 році привело Статі Уілдрика до думки створити компанію Cyberstate University. Йому доводилося щодня витратити багато часу на те, щоб добиратися на роботу, а ввечері їздити на курси підвищення професійної кваліфікації. Уілдрік розв'язав цю проблему так: він створив центр освіти й навчання в області ІТ для тих людей, хто просто не в змозі викроїти протягом дня час на відвідування аудиторних занять на курсах, тим більше що територіально вони могли розташовуватися досить далеко [6, с. 111].

Оскільки такий навчальний курс пропонується звичайно в структурованому виді, наприклад у вигляді окремих навчальних модулів, навчання із застосуванням сучасних технологій часто більш узгоджено й уніфіковане, чому традиційне аудиторне навчання. Різні режими навчання можуть використовуватися в довільних комбінаціях та розвиватися за допомогою організаційного механізму державного регулювання. Синхронне інтерактивне навчання дозволяє відразу одержати коментарі викладача й студентів віртуальної аудиторії. Як відзначила Христина Лумсен, менеджер по маркетингові продуктів LearningSpace компанії Lotus, остання версія системи LearningSpace Anytime 3.0 має функцію Follow Me, за допомогою якої викладач може побрати на себе управління браузером студентів і перенаправляти їх на інший вузол Web [6, с. 90].

Програма також дає викладачеві можливість запланувати семінар для декількох студентів одночасно й довідатися, хто з них «є присутнім в аудиторії» на підставі інформації про реєстрацію. Викладач може задати студентам питання й на підставі їх відповідей скласти графік прогресу кожного в навчанні. «Якщо я як викладач помітив, що хтось зі студентів не відповів на запитання, то я можу скористатися аудіокомпонентом системи й запитати його: Ще одна гідність дистанційного навчання полягає в тому, що воно дозволяє відмовитися від відряджень. Це значить, що компанії не прийдеться платити за авіаквитки, готель і харчування, не потрібно оплачувати роботу викладачів, оренду приміщення, навчальні й допоміжні матеріали. Звичайно, потенційну економію витрат при дистанційному навчанні необхідно зіставити з витратами на встаткування й матеріали, які потребують для його реалізації. Однак ця альтернатива часто може виявитися

набагато економічне, чим традиційний підхід, що передбачає навчання під керівництвом викладача.

Оскільки при дистанційному навчанні персоналу не потрібно спеціально їздити в інше місце, таке рішення допомагає також скоротити втрати робочого часу співробітників. У деяких випадках студенти можуть виконувати навчальні завдання у будинку, по вечорах, у вихідні. Інакше кажучи, вони втрачають менше часу протягом робочого тижня.

Як підкреслює Джереми Коссен, менеджер з маркетингу й зв'язкам компанії Cyberstate University, дистанційне навчання також здатне допомогти, якщо ваша організація відчуває нестачу часу на освітні програми. Приміром, як відзначив Коссен, «якщо вам необхідно під кінець року мати 1000 сертифікованих фахівців Microsoft, а офіси вашої компанії розташовані по усьому світу, то навчання можна набагато швидше провести за допомогою інтерактивних курсів, чому якби ви стали змушувати співробітників відвідувати звичайні курси під керівництвом викладача» [1].

Нарешті, дистанційне навчання може допомогти компаніям обійти деякі потенційно неприємні наслідки навчання безпосередньо на роботі. Наприклад, деякі завдання можуть мати вкрай небезпечні наслідки для працюючої мережі. У подібних випадках набагато безпечніше надати студентові закритий «полігон» для експериментів, чим ризикувати збоєм системи.

На жаль, планування, реалізація й підтримка дистанційного навчання можуть бути сполучені з певними труднощами. Вони можуть різнитися залежно від таких факторів, як тип програми, потреби вашої організації, призначення програми й швидкість засвоєння навчальної програми.

Дистанційне навчання може створювати значне навантаження на мережу, займаючи найчастіше й без того вбогу пропускну здатність. Крім того, воно може зажадати інвестицій у дороге апаратне забезпечення, таке, як звукові плати, динаміки й відеокамери. Відео - і телеконференції також найчастіше вимагають високих витрат. Залежно від складності використовуваних при дистанційному навчанні технологій, витрати на їхню реалізацію можуть швидко звести нанівець усю ту економію, про яку ми згадували.

Однак цим технічні складності не вичерпуються. З'єднання з Internet може виявитися занадто повільним, а наскрізна якість обслуговування – досить низькою. Крім того, деякі програми вимагають громіздких модулів, що підключаються, для реалізації аудіо - і відео-можливостей [4].

Залежно від комбінації використовуваних коштів на інформацію, а також числа студентів в аудиторії й обсягу навчального матеріалу, програми дистанційного навчання часто вимагають більш складного планування, чим традиційні аудиторні заняття. Зокрема, у випадку синхронного режиму недостатньо ретельне проектування й планування можуть викликати різного роду складності як у студентів, так і у викладачів.

Як відзначає Коссен, одне із самих серйозних перешкод, з яким його організації довелося зіштовхнутися при наданні ряду навчальних послуг, зокрема при організації інтерактивних практичних занять, було пов'язане з доступом через брандмауера на вузлі замовника.

Ще одне питання пов'язане з індивідуальним стилем навчання. Деякі люди просто не можуть вчитися без безпосереднього спілкування в аудиторії. У подібних випадках програма дистанційного навчання може ускладнюватися засвоєнням матеріалу або побільшати строк навчання. Разом з тим інші студенти, однак, можуть добитися більших успіхів шляхом самоосвіти, швидко переглянувши інформацію, з якою вже знайомі, і зосередившись на більш поглибленому вивченні нового матеріалу.

Ще одні труднощі пов'язана з тим, що деяким студентам, щоб добитися успіху, потрібне зовнішнє керівництво. За словами Плейта Кларка, менеджера по інтерактивному навчанню компанії Novell, одна з дуже серйозних завдань полягає в тому, як підтримати прагнення студента завершити навчання.

У багатьох організаціях навчання має й політичний підтекст. Коли потрібно скоротити бюджет, першою жертвою стають видатки на навчання.

Одне з питань, що підігривають дискусію про ефективність навчання за допомогою сучасних технологій, — це відсутність точних способів оцінки ефективності традиційних аудиторних занять, так що надійне порівняння з ними альтернативних методів виявляється по суті неможливим. Цей недолік параметрів для порівняння підкреслює необхідність розробки методів точної оцінки ефективності дистанційного навчання [2].

«При будь-якій моделі навчання з використанням Web надто важливо мати інструментарій або методологію виміру для оцінки ефективності програми й рівня залучення студентів, — уважає Маршу Шинків, директор з навчання для партнерів компанії Microsoft. - Наявність способу перевірити, що студенти досягли з поставленої мети, має критично важливе значення. Саме гірше, що може відбутися: слухач записується на курси, але насправді їх не відвідує, а потім одержує сертифікат про їхнє закінчення».

Прогноз щодо перспектив дистанційної освіти й навчання за допомогою сучасних технологій дати не просто, оскільки їх доля залежить від багатьох обставин у сфері державного регулювання. Перспективи поширення дистанційного навчання залежать від таких глобальних факторів, як загальний стан економіки держави. Зараз високий попит на висококваліфікованих фахівців з ІТ сприяє активному розвитку ринку навчання, але цей баланс може порушитися, якщо ситуація на ринку праці суттєво зміниться [3].

Щоб альтернативні підходи до навчання завоювали популярність, повинні зложитися певні умови. Осмонд вважає, що ключем до успіху служить інтеграція інтерактивного навчання із традиційним середовищем аудиторних занять. Залучення центрів аудиторного навчання, а також шкіл і

університетів в апробацію методик дистанційного навчання є найважливішим чинником поширення альтернативних підходів до навчання та подальшого розвитку організаційного механізму державного регулювання.

Так, на думку Олдрича, консолідація на ринку навчання із застосуванням сучасних технологій неминуча. Надлишок пропозиції освітніх послуг обмежує обсяг прибутку, який кожна окрема компанія може одержати. Якщо консолідації не буде, то ріст ринку інтерактивного навчання практично припиниться. Він відзначає, що інформаційне наповнення повинне стати більш привабливим, якщо інтерактивне навчання прагне набути широку популярності.

**Висновки.** Таким чином, важливим фактором для подальшого розвитку державного регулювання дистанційним навчанням є створення технологічної інфраструктури з достатніми для його доставки ресурсами. Організації повинні захотіти інвестувати кошти в більш складне, ресурсномістке встаткування й системи для підтримки мінливого інформаційного наповнення.

Як ми вже бачили, багато із цих тенденцій цілком реальні, так що майбутнє дистанційного навчання виглядає багатообіцяючим. Хоча галузь як і раніше буде залежати від зовнішніх обставин, технологія дистанційного навчання напевно зможе швидко адаптуватися до нових умов.

#### **Список використаних джерел:**

1. Васюк О. Теоретико-методичні аспекти організації дистанційної освіти / О. Васюк // Вісник Книжкової палати України. – 2011. – № 2. – С. 30–32.
2. Домбровська С.М. Механізми впровадження дистанційної освіти у вищих навчальних закладах України / С.М. Домбровська // Дистанційне навчання – старт із сьогодення в майбутнє : II Всеукр. наук.-практ. конф. з міжнар. участю (19.05.2016 р.). – Х. : ХНУ імені В. Н. Каразіна. – С. 45–46.
3. Домбровська С.М. Удосконалення механізмів упровадження інформаційно-комунікаційних технологій у підготовці фахівців цивільного захисту / С.М. Домбровська // Теорія та практика державного управління. – 2015. – Вип. 2. – С. 263-267.
4. Дідик Ю. С. Дистанційне навчання. Рекомендаційний бібліографічний покажчик / Ю. С. Дідик, О. М. Львович. – К. : Державна бібліотека України для юнацтва, 2006. – 23 с.
5. Москаль Ю. Світові тенденції розвитку заочної та дистанційної вищої освіти / Ю. Москаль // Психологія і суспільство. – 2008. – № 3. – С. 116–122.
6. Кудрявцева С. П., Колос В. В. Міжнародна інформація : навч. посіб. / С. П. Кудрявцева, В. В. Колос. – К. : Видавничий Дім «Слово», 2005. – 400 с.
7. Овчарук О. В. Дистанційна освіта в європейських країнах та США у контексті розвитку інноваційних технологій / О. В. Овчарук // Комп'ютер у школі та сім'ї. – 2014. – № 7. – С. 37–40.

#### **References:**

1. Vasyuk, O. "Theoretical and Methodical Aspects of Organization of Distance Education". *Bulletin of the Book Chamber of Ukraine [Visnik Knygkovojoj palaty Ukrainy]*

2 (2011): 30–32. Print.

2. Dombrovska, S.M. "Mechanism of implementation of e-education in HEI of Ukraine". *E-education – start of modern state to future [Dystancijne navchannja – start iz syogodennja v maybutne]* 2 (2016): 45–46. Print.

3. Dombrovska, S.M. "Improvement of the mechanisms of implementation of information and communication technologies in the training of civil protection specialists". *Theory and practice of public administration [Teoriya ta praktyka dergavnogo upravlinnja]* 2 (2015): 263–267. Print.

4. Didik, Yu.S. and Lvovich, O.M. *Distance learning. Recommended bibliographic point*. Kyiv: Dergavna biblioteka dlya yunactva. 2006. Print.

5. Moskal, Y. "World tendencies of development of distance and distance higher education". *Psychology and society [Psychologija ta suspilstvo]* 3 (2008): 116–122. Print.

6. Kudryavtseva, S.P. and Kolos, V.V. *International Information*. Kyiv: Slovo. 2005. Print.

7. Ovcharuk, O.V. "Remote education in European countries and USA in the context of the development of innovative technologies". *Computer in school and family [Kompyuter u shkoli ta simj]* 7 (2014): 37–40. Print.

---

---

**DOI: 10.5281/zenodo.1492109**

**УДК 352.071**

*Хома О. З., аспірант МАУП, м. Київ*

*Нома О., postgraduate Interregional Academy of Personnel Management,  
Kyiv*

## **ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТРАНСФОРМАЦІЇ СИСТЕМИ ОСВІТИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

### **STATE REGULATION OF THE TRANSFORMATION OF THE SYSTEM OF EDUCATION OF UKRAINE IN DECENTRALIZATION CONDITIONS**

*Визначено, що розвиток освітніх установ і, перш за все, системи початкової та середньої професійної освіти залежить від ефективності функціонування ринку освітніх послуг, готовність кожного установи задовольняти місцеві потреби у відповідних фахівцях. Вирішення цього завдання вимагає активної участі регіональних установ освіти, рад директорів професійних училищ, ліцеїв і коледжів та визначення їх ролі і місця в системі підготовки робітничих кадрів та фахівців. При цьому створювалася загроза, що національна освітня система, сліпо слідуючи за*

західними стандартами і нормами, непомітно стане втрачати наше унікальне становище на світовому ринку знань як країни з сильним фундаментальною освітою.

**Ключові слова:** державне регулювання, система освіти, децентралізація, регіональна політика, ринок освітніх послуг, ринок знань, реструктуризація освіти, регіоні системи моніторингу.

*It has been determined that the development of educational institutions and, above all, the system of primary and secondary vocational education depends on the efficiency of the functioning of the educational services market, the readiness of each institution to meet the local needs of the relevant specialists. Solving this problem requires the active participation of regional education ministries, the boards of directors of vocational schools, lyceums and colleges, and their role and place in the system of training of workers and specialists. At the same time, the threat that the national education system, blindly following Western norms and norms, would imperceptibly begin to lose our unique position in the global knowledge market as a country with strong fundamental education.*

**Keywords:** state regulation, education system, decentralization, regional policy, market of educational services, knowledge market, education restructuring, monitoring system region.

**Постановка проблеми.** Система початкової та середньої професійної освіти до сих пір орієнтована на пропозицію, а не на попит з боку реальної економіки, що вимагає підготовки фахівців за певним набором спеціальностей з навичками і компетентністю, які здатна забезпечити тільки система безперервної освіти. Сфера початкової та середньої професійної освіти залишається зоною недофінансування з боку держави, а тому й зоною соціального неблагополуччя.

Розвиток освітніх установ і, перш за все, системи початкової та середньої професійної освіти залежить від ефективності функціонування ринку освітніх послуг, готовність кожного установи задовольняти місцеві потреби у відповідних фахівцях. Вирішення цього завдання вимагає активної участі регіональних установ освіти, рад директорів професійних училищ, ліцеїв і коледжів та визначення їх ролі і місця в системі підготовки робітничих кадрів та фахівців. При цьому створювалася загроза, що національна освітня система, сліпо слідуючи за західними стандартами і нормами, непомітно стане втрачати наше унікальне становище на світовому ринку знань як країни з сильним фундаментальною освітою.

Однак це все аж ніяк не означає відсутність потреби в реструктуризації нашої освіти. Зокрема, на принциповій важливості набуває надання нашому вкрай цінному фундаментального утворення прагматичної складової, орієнтованої на обслуговування економіки. Наш ринок освітніх послуг виявився перед вибором: або йому вчити тому, що цікаво і подобається молоді, або



тому, що затребуване економікою. Разом з тим підвищення якості освіти передбачає перетворення вже існуючих університетів в «супервузи» в процесі саморозвитку самого освітнього співтовариства, а також введення нових організаційно-правових форм освітніх установ, що сприятиме підвищенню їх автономності та самостійності, ступеня підприємницької та педагогічної свободи, прав в легітимному порядку залучати корпоративний капітал і співпрацювати з ним.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемам державного регулювання трансформації системи освіти України в умовах децентралізації присвячено праці таких науковців: Е.М. Ахромкін, Ю.С. Дорофєєва, Т.М. Боголіб, О.В. Перепелюкова та ін. Однак, у більшості наукових розвідок мало уваги приділено розвитку ринку освітніх послуг в регіоні. Усе це свідчить про актуальність теми, а відтак зумовило вибір напрямку дослідження.

**Постановка завдання.** Метою статті є розробка теоретичних і методичних основ сучасного державного регулювання розвитку освітніх послуг, а також розгляд в умовах децентралізації. Що призвело до формування шляхів та напрямків державного регулювання трансформації системи освіти України в умовах децентралізації.

**Виклад основного матеріалу.** Тим часом перехід до ринкових форм функціонування національної системи вищої освіти ознаменувався новими тенденціями і якісними змінами. Останні можна охарактеризувати таким чином:

1. Чітко простежується необхідність постіндустріальної трансформації в освіті.

2. Стає очевидною збільшення вищої професійної освіти, що проявляється в розширенні сфер застосування вищої освіти.

3. Збільшується частка платної освіти (зростає чисельність вузів), відбувається перехід від державного фінансування вузів до підтримки приватними особами і приватним капіталом.

4. Спостерігається перехід до «гнучким» спеціальностями, зростання продажів освітніх послуг по формуванню особистісних стратегій розвитку, професійного зростання та підвищення компетентності.

5. Почався процес інтернаціоналізації вищої освіти, що проявляється в поширенні загальноєвропейських освітніх стандартів, внутрішньодержавні та міждержавні освітньої мобільності (результат Болонського процесу).

6. Чітко простежується зміна освітніх технологій зі скороченням частки традиційних форм і процесів навчання і більш широким переходом до використання сучасних інформаційних технологій; введення гнучкого навчального процесу, включення в нього наукових досліджень.

7. Дедалі більшого розвитку набуває додаткова дослідницька функція вузів, що реалізується в проведенні досліджень, втіленні результатів розробок і в комерційні продукти, в отриманні патентів і ліцензій.

Говорячи про постіндустріальної трансформації національної освітньої системи, слід зупинитися на її відмінностях від зарубіжних освітніх систем і

одночасно на збереженні переваг радянської освітньої системи. Відмітна особливість нашої системи вищої освіти - її масштабність.

Разом з тим важливою конкурентною перевагою залишається створення в радянський період бази досить фундаментальної вищої освіти, кваліфікованих кадрів з усіх галузей знань і галузях економіки. Такого роду фундаменталізм залишається нашим певним конкурентною перевагою. У свою чергу, приєднання України до Болонського процесу вдосконалення системи вищої освіти 19 травня 2005 року означало певні зміни, пов'язані з впровадженням дворівневої системи вищої освіти - бакалавра і магістра.

Аналогічні негативні процеси спостерігаються і в секторі початкової та середньої професійної освіти. Усе це дозволяє виділити три аспекти у формуванні та розвитку ринку освітніх послуг, а саме:

- галузевий аспект, вироблення єдиної регіональної політики в сфері професійної освіти, спрямованої на максимальне використання національної мережі початкових і середніх професійних освітніх установ;
- розвиток прямих зв'язків освітніх установ з підприємствами з метою підготовки необхідних їм трудових ресурсів в конкретному кількості;
- створення в регіонах системи моніторингу за зміною професійної та кваліфікаційної структури попиту на робочу силу і здійснення в Відповідно до цих змін структурних зрушень в системі професійної освіти [1].

В даний час розвиток професійної освіти багато в чому визначається характером взаємовідносин установ професійної освіти, підприємств і регіональних органів виконавчої влади.

При цьому результативність такої взаємодії слід оцінювати певними параметрами, а саме:

- здатністю спільними зусиллями збалансувати диспропорції на ринку освітніх послуг;
- можливостями готувати кадри для інноваційних структур і підрозділів регіональної економіки;
- забезпеченням випереджаючої структури пропозиції освітніх послуг з урахуванням прогнозів і програм соціально-економічного розвитку регіону. між тим, переважна частина середніх професійних закладів є державними, що зумовлює важливість державного фінансування [2].

Цільове фінансування в системі професійної освіти здійснюється різними групами споживачів. Індивідуальні громадяни (споживачі), самостійно оплачують освітні послуги, виходять з майбутнього, коли вони отримають високооплачувану роботу за обраною спеціальністю.

Корпоративні споживачі (роботодавці) оплачують освітні послуги найманих працівників з метою отримання кваліфікованої робочої сили.

Нарешті, держава виступає як корпоративний замовник, здійснює цільове фінансування освітніх послуг за конкретними напрямками, а також, виходячи з конституційного права надання рівних можливостей для різних соціальних верств з різних територіальних утворень на отримання безкоштов-

ної освіти, забезпечує реалізацію такого права з метою вирішення загальної освітньої завдання організації освіти для підростаючого покоління [3].

Для забезпечення масовості вищої освіти в нашій країні використовуються і інші шляхи. Одна з форм підвищення масовості освіти пов'язана з розвитком системи освітніх кредитів.

Однак цей шлях до доступності освіти ще вимагає своєї відпрацювання в нашій країні. Поки ж система надання фінансової допомоги студентам робить тільки перші кроки [4]. Освітні кредити поки не можуть розглядатися як реальний засіб здобуття вищої освіти для громадян, які не мають можливостей оплачувати освіту при недостатності бюджетних місць.

Все це дає переконливе підтвердження того, що автономне розвиток ринку освітніх послуг на національному та регіональному рівні не в змозі забезпечити певний їх рівновагу. Необхідно шукати нові підходи до їх розвитку і вдосконалення.

Найважливішим показником функціонування національної освітньої системи виступають показники чисельності фахівців, що випускаються для всіх галузей реальної економіки і їх структура [5]. Остання значною мірою відображає не стільки структурні зміни в економіці, скільки результати переходу освітніх установ у своїй діяльності на задоволення запитів населення.

Відомо, що професійна підготовка робочої сили здійснюється, перш за все, освітніми установами трьох рівнів: в системі початкової професійної освіти (професійно-технічні училища, ліцеї, відділення на базі основної загальної освіти та ін.), середньої спеціальної освіти (коледжі, технікуми) і вищого професійного (вищі навчальні заклади) [6].

З іншого боку, мають місце і прорахунки у визначенні перспективної потреби в кваліфікованих кадрах за професіями та спеціальностями і їх підготовка в обсягах і структурі, які не враховують реальні потреби економіки. Висока і наростаюча з року в рік потреба в працівниках з боку галузей економіки, як зазначалося, в першу чергу, пов'язана з нестачею осіб робітничих професій і в меншій мірі - осіб із середнім і вищою професійною освітою. Разом з тим, пропозицію професійно підготовленою робочої сили з боку освітніх установ характеризується різноспрямованими тенденціями: істотним зниженням за останні 10-12 років числа і зміною структури випускників нижчої ланки професійної освіти (замість токарів, фрезерувальників, пресувальників, малярів, штукатурів, мулярів, слюсарів та тощо готувалися перукарі, кухарі, кондитери, бухгалтери, менеджери та ін.); одночасним дворазовим і більше зростанням обсягу підготовки і випуску фахівців вищими навчальними закладами при односторонності їх структури (зростання числа фахівців з економіки та управління при скороченні їх по металургії, машинобудування, приладобудування, радіотехніці, сільському господарству, не кажучи вже про освіту, охорону здоров'я, культуру і мистецтві) [7].

**Висновки.** В результаті на ринку праці при гострому дефіциті робочих рук спостерігається перевиробництво фахівців з вищою освітою, значна час-

тина яких працевлаштовується на робочі місця (секретарів, референтів та тощо), які не потребують такого рівня професійної підготовки.

І, нарешті, професійні характеристики української робочої сили викликають певні нарікання. Як показала практика, якісна структура вітчизняної робочої сили в цілому поступається західній. Включення України в світогосподарські процеси, зробило очевидним низьку культуру вітчизняного праці, недостатню професійну підготовку (яка адекватна переважному в країні технологічно застарілого виробництва), розрив між професійною освітою, перш за все, вищим, і вимогами ринку праці. Професійний рівень значної частини українських працівників не відповідає міжнародним стандартам.

Таким чином, як свідчать наведені дані, національний ринок праці перебуває в деформованому стані в зв'язку з неузгодженістю між попитом і пропозицією на робочу силу за обсягом, структурі і якості її підготовки, що обумовлено відсутністю збалансованості між ринком праці і ринком освітніх послуг. У свою чергу, на відтворення трудових ресурсів в регіонах накладають відбиток не тільки загальноекономічні фактори, а й особливості регіонального соціально-економічного розвитку, що визначають стан регіональних ринків праці.

#### **Список використаних джерел:**

1. Габа І.М. «Децентралізація» - деякі плюси і мінуси / І.М. Габа // РайонІнфо. – 2014. – № 1. – С. 5.

2. Данилишин Б.М. Децентралізація управління в Україні: з чого почати? [Електронний ресурс] / Б.М. Данилишин // Контакти.ua. – Режим доступу: <http://kontrakty.ua/article/82116>.

3. Макаров Г.В. Очікувані ризики у процесі децентралізації влади в Україні. Аналітична записка [Електронний ресурс] // НІСД. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1021/>.

4. Юрченко К. Які ризики децентралізації? / К. Юрченко, Г. Гудзь // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://blog.liga.net/user/kyurchenko/article/17090.aspx>.

5. Шевченко О. Бюджетно-фінансова децентралізація у контексті підвищення ефективності управління регіонами [Електронний ресурс] / О. Шевченко // НІСД. – Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/april08/9.htm>.

6. Децентралізація: все ще в рошуках рецептів року [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://gazeta.dt.ua/economics\\_of\\_regions/decentralizaciya-vse-sche-v-roshukah-receptiv-.html](http://gazeta.dt.ua/economics_of_regions/decentralizaciya-vse-sche-v-roshukah-receptiv-.html).

7. Демчак Р. Бюджетна децентралізація є основним чинником економічної безпеки держави [Електронний ресурс] / Р. Демчак // Солідарність. – Режим доступу: <http://solydarnist.org/?p=15037>.

#### **References:**

1.Gaba, I.M. ""Decentralization" – some pros and cons". *RajonInfo* 1 (2014): 5. Print.

2. Danilyshyn, B.M. "Decentralization of governance in Ukraine: how to start?". *Kontrakty.ua* (2014). Available at: <http://kontrakty.ua/article/82116> (Accessed 18 Oct. 2018).

3. "Expected risks in the process of decentralization of power in Ukraine.

Analyticnote)". *The National Institute for Strategic Studies under the President of Ukraine* (2014). Available at: <http://www.niss.gov.ua/articles/1021/>. (Accessed 18 Oct. 2018).

4. Yurchenko, K. and Hutz, G. "What are the risks of decentralization?". Available at: <http://blog.liga.net/user/kyurchenko/article/17090.aspx>. (Accessed 18 Oct. 2018).

5. Shchevchenko, O. "Fiscal decentralization in the context of improving the management of regions". *The National Institute for Strategic Studies under the President of Ukraine* (2008). Available at: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/april08/9.htm>. (Accessed 18 Oct. 2018).

6. "Decentralization: still searching for recipes". *Dzerkalo tyzhnia* (2014). Available at: [http://gazeta.dt.ua/economics\\_of\\_regions/decentralizaciya-vse-sche-v-poshukah-receptiv-.html](http://gazeta.dt.ua/economics_of_regions/decentralizaciya-vse-sche-v-poshukah-receptiv-.html). (Accessed 18 Oct. 2018).

7. "Fiscal decentralization is a major factor in economic security". *Solidarnist'* (2015). Available at: <http://solydarnist.org/?p=15037>. (Accessed 18 Oct. 2018).

---

---

**DOI: 10.5281/zenodo.1492115**

**УДК [351:378:796.011.3](477)**

*Шевчук О. Р., аспірант ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків*

*Shevchuk O., Postgraduate Student of the Training Research and Production Centre of the National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv*

## **ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ Й СПОРТУ**

### **LEGAL MECHANISM OF PUBLIC REGULATION OF PHYSICAL TRAINING AND SPORTS**

*У статті проведений системний аналіз законодавчої бази державного регулювання в сфері фізичної культури і спорту. Досліджено становлення та генезис організаційних, правових, функціональних основ діяльності органів виконавчої влади України в сфері фізичної культури і спорту. Розглянуто проблеми становлення фізичної культури в Україні, її стан та визначено значення фізичної культури в сучасному суспільстві.*

**Ключові слова:** *правовий механізм державного регулювання, фізична культура та спорт, державне регулювання фізичною культурою та спортом.*

*A systematic analysis of the legislative framework of public regulation in the field of physical training and sports has been provided in the article. The formation and gene-*

*sis of the organizational, legal, and functional bases of Ukraine's executive bodies activity in the field of physical training and sports has been researched. The problems of physical training formation in Ukraine, its state and significance in modern society have been also considered.*

**Keywords:** *legal mechanism of public regulation, physical training and sports, public regulation of physical training and sports.*

**Постановка проблеми.** Комплексність, системність, цілісність державного регулювання фізичною культурою й спортом в Україні багато в чому забезпечуються розвитком його теоретичних і методологічних обґрунтувань у сучасному суспільстві. Глибокі соціально-економічні й політичні перетворення в нашій країні вимагають вироблення нових підходів до вирішення проблем оптимізації функціонування системи фізичної культури й спорту. При цьому немаловажне значення має переосмислення ролі й місця держави, а також місцевого самоврядування в цій сфері людської діяльності.

Орієнтація на ефективність держави при відпрацюванні правового механізму державного регулювання фізичною культурою й спортом припускає переміщення акценту з кількісного аспекту державного впливу на якісний: необхідна відмова держави від ролі мецената з переходом до ролі соціального менеджера, оптимізуючого міжособистісні й міжгрупові відносини в суспільстві. Основою таких якісних змін системи фізичної культури й спорту повинне стати, у першу чергу, зміну ролі сучасної держави в економіці, і аж ніяк не вживання соціально-економічних заходів, як нерідко передбачається в спеціальних дослідженнях: спрямованість перетворень повинна стосуватися насамперед, зміни соціальної ідеології держави на адекватній правовій основі.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми, пов'язані з теоретико-правовим аналізом сфери державного регулювання фізичною культурою і спортом, розглядалися в роботах багатьох вітчизняних учених. Серед них цікаві дослідження, проведені в рамках проблем державного регулювання [1, 2, 3, 4, 6].

**Постановка завдання.** Мета статті проаналізувати правовий механізм державного регулювання фізичної культури і спорту.

**Виклад основного матеріалу.** Удосконалення правової організації фізичної культури й спорту повинне стати головною цільовою настановою в діяльності органів державної влади, усіх фізкультурно-спортивних установ і організацій в Україні.

Поряд з необхідністю зростання ролі держави, здійснення її науково обґрунтованої політики у сфері фізичної культури й спорту традиційно високої залишається й роль права в регулюванні спортивних відносин. Визначення параметрів, границь, специфічної наповненості втримування спортивного

права України є першорядною проблемою сучасної державно-управлінської науки. Актуальність теми дослідження пояснює й той постійний інтерес, який протягом двох десятиліть присутній у вивченні державного регулювання у сфері правових питань фізичної культури й спорту.

Значення фізичної культури й спорту в сучасному світі засноване на визнанні безумовної важливості фізкультурно-спортивної діяльності для людини, держави й суспільства в цілому. Необхідність залучення всієї сукупності коштів і методів фізичної культури й спорту пояснюється насущною потребою зміцнення здоров'я, поліпшення фізичної підготовленості й формування здорового способу життя в підростаючого покоління.

Протягом останніх років у нашій країні спостерігається тривожна тенденція зниження рівня здоров'я населення. Залишаються високими показники смертності, захворюваності й інвалідності населення. За показниками життєвого рівня Україна займає лише 60-е місце у світі. Чисельність населення неухильно продовжує падати. Смертність за останні 10 років виросла майже на 40% і на сьогоднішній день депопуляція зберігає сталий характер [6].

Для розуміння сутності правового державного регулювання фізичної культури й спорту велике значення має правильне розуміння основних вихідних категорій і понять, застосовуваних у даній сфері. Їх по можливості більш чітко й строго визначення є однією з найважливіших проблем спортивного права. Найбільш широким, збірним і багатогранним у розглянутій сфері є поняття «фізична культура». Для більш глибокої й правильної уяви про втримування цього поняття його доцільно зрівняти з поняттям культура. Культура представлена в результатах матеріальної й духовної діяльності людини. Особа пізнає культуру, зафіксовану в духовних і матеріальних цінностях, діє в соціальному середовищі як носій культурних цінностей, створює нові цінності, необхідні для розвитку культури наступних поколінь.

До явищ фізичної культури (як елемента загальної культури) ставляться ті способи, види й результати людської діяльності, які спрямовані на перетворення людиною своєї власної природи. Ця частина загальної культури, яка впливає безпосередньо не на предмети зовнішнього середовища, а на саму людину, що є частиною цієї природи, на його якості, можливості, здатності.

У відповідності з Законом України «Про фізичну культуру й спорт» [5] фізична культура — це складова частина культури, область соціальної діяльності, що представляє собою сукупність духовних і матеріальних цінностей, створюваних і використовуваних суспільством з метою фізичного розвитку людини, зміцнення його здоров'я й удосконалення його фізичної активності.

У цім визначенні відбита сама широка уява, що поєднує в собі всі види й форми прояву фізичної культури. З нього випливає, що фізична культура базується як на матеріальних, так і на духовних основах.

Фізична культура й спорт — органічна частина загальнолюдської культури, його особлива самостійна область. Разом з тим це специфічний процес і результат людської діяльності, кошт і спосіб фізичного вдосконалення осо-

бистості. Фізична культура впливає на життєво важливі сторони індивіда, отримані у вигляді задатків, які передаються генетично й розбудовуються в процесі життя під впливом виховання, діяльності й навколишнього середовища. Вона задовольняє спеціальні потреби в спілкуванні, грі, розвазі, у деяких формах самовираження особистості через соціально активну корисну діяльність. Фізична культура являє собою сукупність матеріальних і духовних цінностей. До перших ставляться спортивні спорудження, реманент, спеціальне устаткування, спортивне екіпірування, медичне забезпечення. До других можна віднести інформацію, твори мистецтва, різноманітні види спорту, гри, комплекси фізичних вправ, етичні й правові норми, що регулюють поведінку людини в процесі фізкультурно-спортивної діяльності й інше.

Результатом діяльності у фізичній культурі є фізична підготовленість і ступінь досконалості рухових умінь, навичок, високий рівень розвитку життєвих чинностей, спортивні досягнення, моральний, етичний, інтелектуальний розвиток. Таким чином, фізичну культуру можна розглядати як особливий вид культурної діяльності, результати якої необхідні для суспільства й особистості в соціальному житті, у системі освіти й виховання, у сфері організації праці, повсякденного побуту, здорового відпочинку. Фізична культура проявляє своє виховне, освітнє, оздоровче, економічне й загальнокультурне значення, сприяє виникненню такого соціального плину, як фізкультурний рух, тобто спільна діяльність людей з використанням, поширення й збільшення цінностей фізичної культури.

Це означає, що фізична культура здійснює вплив не тільки на біологічну основу особистості, але й на її біосоціальну цілісність. Тому неможливо судити про фізичну культуру особистості, лише опираючись на розвиток її фізичних можливостей, без обліку думок, почуттів, ціннісних орієнтацій, спрямованості й ступеня розвиненості інтересів, потреб, переконань. Використанням фізичних вправ як коштів лікування захворювань і відновлення функцій організму, порушених або втрачених внаслідок захворювань, травм, перевтоми й інших причин займається оздоровчо-реабілітаційна фізична культура. Її різновидом є лікувальна фізична культура, яка має широкий комплекс коштів і методів (лікувальна гімнастика, дозована ходьба, біг і інші вправи), пов'язані з характером захворювань, травм або інших порушень функцій організму.

Існують так звані фонові види фізичної культури. До них відносять гігієнічну фізичну культуру, включену в рамки повсякденного побуту (ранкова гімнастика, прогулянки, інші фізичні вправи в режимі дня, не зв'язані зі значними навантаженнями) і рекреативну фізичну культуру, кошти якої використовуються в режимі активного відпочинку (туризм, фізкультурно-оздоровчі розваги).

Однієї з різновидів є професійно-прикладна фізична культура, за допомогою якої створюються передумови для оволодіння тієї або іншою професією й ефективного виконання роботи.



Формування знань, умінь і навичок цілеспрямованого й ефективного використання коштів фізичної культури здійснюється в процесі фізичного виховання. Система фізичного виховання являє собою тип соціальної практики, який склався в державі, основною функцією якого слугує організація й управління діяльністю з фізичного вдосконалення громадян. Метою української системи фізичного виховання є сприяння формуванню основ фізичної культури особистості, як найважливішого компонента в загальній культурі людини, формування розумного, гідного вигляду сучасної людини способу життя. Система державного регулювання фізичного виховання в Україні має своє організаційне оформлення, якому як виду галузевої людської діяльності сприяє забезпечення правової регламентації на рівні органів державної влади, що перетворює галузеву діяльність у галузь державного регулювання.

Як справедливо відзначається в науковій літературі [2,3], галузь державного регулювання — це вид діяльності людей, інституціолізований в організаціях, лінійно підлеглих одному центру. У досліджуваній сфері організаційне оформлення забезпечує наукову, методичну, технічну, нормативну єдність, раціональну кадрову й фінансову політику.

Як і будь-яка сфера, фізична культура й спорт потребує правового оформлення, яке: 1) надає всій системі фізичного виховання оптимальну керованість, цілеспрямованість і гарантованість; 2) створює умови для розробки довгочасної програми розвитку цієї системи; 3) визначає стабільність ресурсного забезпечення системи фізичного виховання в цілому й на цій основі вдосконалення форм і методів керівництва.

Як особливий предмет правового державного регулювання фізичне виховання врегульоване законодавчими й підзаконними актами різної юридичної чинності. При цьому серед правових інститутів галузі спортивного права можна виділити загальні, галузеві, підгалузеві й функціональні. Формою вираження правових інститутів є окремі акти представницьких органів і органів державного регулювання, положення й статuti, правила й інструкції.

Ядром системи законодавства про фізичне виховання є правові норми, тобто нормативні приписання, що виступають субстанцією, первинним елементом системи правового державного регулювання й цілі, завдання, принципи й соціальні функції фізичної культури й спорту, права, обов'язки, компетенцію органів управління, адміністрації й посадових осіб установ і організацій фізичного виховання й спорту й т.п. [1, с.82]

У справі успішного розвитку й державного регулювання фізичною культурою й спортом значну роль відіграє Конституція України.

**Висновки.** Таким чином, фізичне виховання виступає складною комплексною системою правового державного регулювання, що вимагає адекватної сукупності нормативно-правових актів і організаційних форм управління. У процесі фізкультурно-спортивної діяльності суб'єктів розглянутої системи виникають правові відносини, що характеризуються своїми специфічними особливостями. При цьому важливо відзначити, що правовий ме-

ханізм державного регулювання охоплює дві групи зазначених відносин.

Першу групу становлять відносини, правове опосередкування яких неминуче в чинність їх особливого юридичного втримування. Тому незалежно від сфери виникнення вони вимагають юридичної регламентації. Це, у першу чергу, правообмежувальні юридичні відносини. Так, порушення громадського порядку під час проведення спортивних змагань породжує обмежувальні адміністративно-правові відносини.

Другу групу створюють відносини, що складаються при державній організації фізичного виховання громадян або при сприянні держави розвитку фізкультурного руху. Мова йде про функціонування державного механізму, яке завжди вимагає відповідного регулювання. Виходячи із цього, у системі фізичної культури й спорту можна виділити відносини, урегульовані нормами права, і відносини неправові, регламентовані соціальними нормами, звичаями, традиціями, і т.д. Однак, відзначимо, що в дійсності такі розмежування найчастіше неможливі, тому що реальні відносини в сфері фізичної культури й спорту є завжди комплекс, одночасно регульований багатьма соціальними й правовими нормами, кожна з яких впливає на свою частину (елемент, сторону) цього відношення. Наприклад, відносини між учасниками шахового матчу в основному врегульовані відповідними правилами змагань, тобто носять організаційно-правовий характер. (Однак на реальне відношення між шахістами виявляють вплив і морально-етичні норми, і спортивні традиції, що в остаточному підсумку й створює різноманіття спортивних правовідносин). Усе це свідчить про те, що у сфері фізичної культури й спорту слід уникати зайвого необґрунтованого адміністрування, особливо тих відносин, де не потрібно прямого державного втручання.

#### **Список використаних джерел:**

1. Базылюк Т.А. Соответствие подготовки специалистов направления “физическое воспитание и спорт” требованиями рынка услуг / Т.А. Базылюк // Педагогіка, психологія та мед.-біол. пробл. фіз. виховання і спорту. – 2006. – № 10. – С. 81–84.
2. Вавренюк С. А. Роль виховних функцій фізичної культури і спорту серед студентської молоді: державноуправлінський аспект / С.А. Вавренюк // Інвестиції: практика та досвід. – № 2. – 2015. – С. 138–140.
3. Гасюк І.Л. Економіко-правові аспекти державного стимулювання розвитку фізичної культури та спорту в Україні / І.Л. Гасюк // Актуальні проблеми державного управління. – 2011. – № 2 (46). – С. 58–61.
4. Дутчак М. Стратегія і тактика розвитку спорту для всіх в Україні / М. Дутчак // Педагогіка, психологія та мед.-біол. пробл. фіз. виховання і спорту. – 2003. – № 16. – С. 3–16.
5. Закон України "Про фізичну культуру і спорт" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3808-12>.
6. Куделко В.Э. Анализ проблемной ситуации развития культуры управления физкультурно-спортивной деятельности / В. Э. Куделко // Слобожанський науково-спортивний вестник, 2013. – С. 149–151.

### References:

1. Bazylyuk, T.A. "Compliance of the training of specialists of the "physical education and sport" direction with the requirements of the services market." *Pedagogy, Psychology and Medical Biol. problems of physical sport* 10 (2006): 81–84. Print.
2. Vavrenyuk, S.A. "The Role of Educational Functions of Physical Culture and Sports among Student Youth: State-Management Aspect." *Investments: practice and experience* 2 (2015): 138–140. Print.
3. Gasyuk, I.L. "Economic and Legal Aspects of State Stimulation of the Development of Physical Culture and Sports in Ukraine." *Actual problems of public administration* 2 (46) (2011): 58–61. Print.
4. Dutchak, M. Strategy and tactics of sports development for all citizens in Ukraine. *Pedagogy, Psychology and Medical Biol. problems of physical sport* 16 (2003): 3–16. Print.
5. Ukraine. Verhovna Rada of Ukraine. *The Law of Ukraine "On Physical Culture and Sports"* Web. 05 Sep. 2018. <<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3808-12>>.
6. Kudelko, V.E. "Analysis of the problem situation of the culture of management of physical culture and sports activities." *Slobozhansky scientific and sports bulletin* (2013): 149–151. Print.

DOI: 10.5281/zenodo.1491377

УДК 351.37.047.16

*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*

## ЗАКЛАДИ ВИЩОЇ ОСВІТИ ЯК ЇЇ ДІЄВИЙ ІНСТИТУТ Й ОБ'ЄКТ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

### HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS AS ITS EFFICIENT INSTITUTE AND OBJECT OF PUBLIC ADMINISTRATION

*Проаналізовано особливості функціонування закладів вищої освіти як дієвих її інститутів, а також переваги їх розвитку як публічноуправлінського об'єкту.*

**Ключові слова:** *публічне управління, ЗВО, розвиток, засоби управління.*

*It were analysed of peculiarities of the functioning of institutions of higher education as its effective institutes, as well as the advantages of their development as a public administration object.*

**Keywords:** *public administration, institution of higher education, development, tools of management.*

**Постановка проблеми.** Глобалізаційні процеси у сучасному світі тісно пов'язані із зростанням значення освіти у саморозвитку людства. За загально прийнятим визначенням XX сесії Генеральної конференції ЮНЕСКО, освіта – це процес і результат удосконалення здібностей і поведінки особистості, унаслідок чого вона досягає соціальної зрілості й індивідуального зростання. Поступові перетворення української економіки безпосередньо пов'язані з формуванням її нової структури, в одній з основних складових якої є сфера вищої освіти, що забезпечує зміцнення позицій її найбільш дієвих інститутів – закладів вищої освіти. Власне кажучи, успіх перетворень, що проводяться в усіх галузях, сферах і секторах економіки, безпосередньо пов'язаний із розвитком сфери вищої освіти, що, у свою чергу, забезпечує ефективне функціонування всіх структур економічної та суспільно-політичної системи країни.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Особливостям державного управлін-

ня освітньою сферою та її інститутами присвячені науковій праці А. Антонова, В. Бакуменка, О. Борисенко, О. Васильєвої, А. Дегтяра, С. Домбровської, Н. Карпеко, О. Кіреєвої, В. Мороза, С. Мороз, О. Поступної, В. Садкового, В. Сиченка, А. Халецької та ін. [1–4]. Разом із тим, відкритими залишаються питання комплексної характеристики закладів вищої освіти як дієвого її інституту та ролі держави в забезпеченні їх розвитку.

**Постановка завдання.** Отже, метою статті є аналіз закладів вищої освіти як її дієвого інституту і визначення особливостей публічного управління ними.

**Виклад основного матеріалу.** Світовий досвід показує, що реформування системи вищої освіти неможливе без попереднього визначення головних пріоритетів державної політики [3]. Не викликає сумніву той факт, що сфера освіти взагалі і вища школа зокрема через своє особливе положення в суспільстві є не стільки метою здійснення реформ, скільки засобом виходу з постійних криз, умовою стійкого поступального розвитку економіки країни, що особливо актуально для сучасної України.

Освіта являє собою духовне відображення людини, яке формується під впливом сукупності загальнолюдських і професійних знань, технологій їх використання в суспільній практиці у процесі виховання й самовиховання. Освіта є основою інтелектуального, культурного, духовного, соціального, економічного розвитку кожного суспільства. Відтак, мета освіти полягає у всебічному розвитку людини як особистості та найвищої цінності суспільства, розвитку її талантів, розумових і фізичних здібностей, вихованні моральності. Крім того, освіта покликана формувати громадян, здатних до здійснення свідомого суспільного вибору, збагачення на цій основі творчого, інтелектуального, культурного потенціалу суспільства, забезпечувати державний і недержавний сектор високкваліфікованими фахівцями.

Сутнісні глобалізаційні зміни зумовлюють обґрунтування нових підходів до управління всією освітньою сферою, яка є інтегральною сукупністю освітніх структур (інститутів), відносин, діяльності та свідомості, що забезпечує відтворення і розвиток інтелектуального потенціалу суспільства. Існують різні визначення терміна «управління», які акцентують увагу на тих чи інших аспектах цього поняття (див. праці Б. Авер'янова, С. Андрейчука, Г. Атаманчука, О. Байкової, В. Бакуменка, С. Барабанової, Л. Дідківської, В. Доманського, С. Домбровської, Н. Карпунової, Т. Клячко, Н. Нижник, В. Садкового, В. Сиченка, В. Ткаченко та ін. [1; 4]). На наше переконання, за основу можна взяти таке визначення «управління» – це організація і здійснення цілеспрямованих впливів на об'єкт (систему). Відповідно до цього визначення управління відбувається у два етапи, а саме:

1. Вироблення управлінських рішень (аналіз ситуації в зовнішньому і внутрішньому середовищі об'єкта управління; визначення цілей функціонування об'єкта управління; розробка плану функціонування об'єкта управління).

2. Здійснення управління (організація функціонування об'єкта управління відповідно до розробленого плану для досягнення поставлених цілей;

мотивація діяльності персоналу для виконання планів; координація діяльності всіх підсистем об'єкта управління для виконання наміченого плану; контроль та оперативне управління діяльності підсистем об'єкта управління для виконання наміченого плану).

Для визначення концептуального підходу щодо управління закладами вищої освіти (далі – ЗВО) необхідно враховувати специфіку, обумовлену особливостями освітнього процесу й освітнього товару. Ці особливості можна сформулювати таким чином:

1. Незаперечним є той факт, що ЗВО відіграють особливу роль у суспільстві. Вища освіта виступає головним фактором соціально-економічного прогресу. Завдання вищої школи полягає в підготовці фахівців, діяльність яких спрямована на розвиток суспільства в різних сферах – економічній, політичній, культурній, соціальній. У цьому і полягає особлива значущість суспільних освітніх потреб. Тобто ЗВО у процесі планування своєї діяльності (насамперед, при визначенні номенклатури спеціальностей) повинні передусім орієнтуватися на суспільні потреби і вже потім брати до уваги індивідуальний попит на освітні послуги.

2. Освітній процес. З огляду на це перед ЗВО стоїть завдання щодо прогнозування майбутньої потреби у фахівцях з урахуванням часу, необхідного на підготовку фахівця. Саме тому ЗВО має орієнтуватися не тільки на задоволення поточних потреб у фахівцях, а й на задоволення потреб «на перспективу».

3. Важливо враховувати специфіку освітнього товару як товару «інноваційного просування». Індивідуальний і, нерідко, колективний споживач не в змозі чітко визначити, якими саме характеристиками має володіти товар – яка сума знань необхідна фахівцеві, за допомогою яких програм, методів проводити навчання. Тільки надавач освітніх послуг (ЗВО в особі викладачів) здатний визначити цей набір характеристик. При цьому, природно, уявлення викладачів, які розробляють навчальні програми і курси, повинні спиратися на дійсні, але вербально не сформульовані освітні потреби. Тому ЗВО має працювати відповідно до концепції «творчого маркетингу», згідно з якою споживачеві слід пропонувати те, що він сам не в змозі описати, але що йому дійсно потрібно [2].

4. Індивідуальні споживачі освітніх послуг нерідко не здатні оцінити, які саме фахівці будуть затребувані на ринку праці. Рішення про вибір спеціальності можуть прийматися під впливом, наприклад, суб'єктивних уявлень про престижність професії.

5. Однією з найважливіших функцій ЗВО є функція соціального виховання особистості, що також вимагає обережного ставлення до переваг індивідуальних споживачів освітніх послуг та їх втілення.

6. Перед ЗВО стоїть важливе завдання щодо підтримки і розвитку наукових шкіл, у тому числі пов'язаних з галузями знань, що не затребувані широким загалом.

7. Для ЗВО важливо підтримувати відносини з іншими суб'єктами ринку освітніх послуг на основі не конфронтаційної конкуренції, а довгострокового взаємовигідного співробітництва, оскільки знання і наукові досягнення не можуть бути недоторканною власністю одного навчального закладу. Необхідний постійний інформаційний обмін у науковому й освітньому середовищі для постійного збільшення інтелектуального капіталу і підвищення його вартості.

З вищезазначеного випливає, що ЗВО у процесі дослідження зовнішнього середовища має орієнтуватися не стільки на вивчення стихійного попиту освітніх послуг індивідуальних споживачів, скільки на поточні і перспективні потреби суспільства у фахівців. Стратегічні завдання ЗВО мають бути пов'язані із задоволенням потреб саме такого роду, при цьому також повинні враховуватися й потреби індивідуальних споживачів, з якими ЗВО безпосередньо має справу. Ураховуючи наведене, можемо стверджувати, що *управління освітньою діяльністю ЗВО* відзначається публічністю й являє собою сукупність організаційно-економічних, планово-фінансових та інформаційно-аналітичних заходів установ вищої освіти й органів управління освітою, метою яких є всебічний розвиток вищої освіти, задоволення поточного та перспективного попиту на освіту з боку населення, контроль якості освітніх послуг, забезпечення координації роботи вищих навчальних закладів і їх структурних підрозділів з метою підвищення ефективності надання освітніх послуг їх споживачам.

Сучасний етап розвитку системи освіти України характеризується її реформуванням, пошуком шляхів приведення змісту у відповідність з особистісними запитами студентів, світовими стандартами [4]. В умовах становлення демократичного суспільства і ринкової економіки змінюється роль і місце освіти, у т.ч. у нашій країні. Варіативна за змістом, різноманітна за організаційними формами і типами установ, а також багатоканальна за джерелами фінансування система вищої освіти вимагає адекватної системи публічного управління. На наш погляд, необхідно забезпечувати на систематичній основі залучення активних громадських структур до управління системою вищої освіти, тобто зробити цей процес державно-громадським.

За свідченням С. Домбровської, В. Огаренко, В. Мороза та ін., важливість вирішення цього завдання підтверджується такими тенденціями:

– стержневим значенням розвитку принципово нових державно-громадських стосунків у сфері освіти, що знайшли своє вираження в стратегічних документах щодо модернізації української освіти, згідно з якими належить забезпечити відкритість освіти як державно-громадської системи, посилити роль усіх суб'єктів освітньої політики і їх взаємодію;

– становленням активного інституту професійних співтовариств, розвиток суспільно-договірних стосунків взаємодії;

– ресурсною громадською підтримкою реалізації соціального замовлення, розширенням числа і посиленням потужності суб'єктів освіти [3; 4].

При цьому важливо вказати на потенціал освіти як ресурсу становлен-

ня та розвитку громадянського суспільства через виховання громадян і співтовариства засобами освітньої діяльності, стимулювання відкритості й прозорості діяльності освітніх інститутів, залучення батьків в активну цивільну діяльність, розвиток професійних співтовариств і учнівського самоврядування. Аналіз процесу реформування системи управління освітою дозволяє виявити тенденцію зміщення центру управлінських дій на самоврядний рівень. Новий Закон України «Про освіту» поклав відповідальність за реалізацію права громадян на здобуття обов'язкової основної загальної освіти і передав значний обсяг повноважень у сфері освіти для самостійного ухвалення рішень, у т.ч. з питання створення муніципального органу управління освітою.

Теоретичне осмислення змісту, функцій і призначення вищої освіти завжди було своєрідним викликом, адресованим суспільству та державі [2]. У соціокультурному просторі академічного життя, як засвідчує історичний досвід, не тільки народжуються ідеї відновлення, але й моделюється нова соціальна реальність. Відповіддю на такий виклик можуть бути тільки нові теорії інтелектуального відновлення й культурного розвитку інститутів суспільства, зокрема освітніх [1]. Підсумовуючи зазначимо, що освіта поступово набуває значення фундаментального явища у житті людини та сучасного «суспільства знань», виступає однією з базових складових суспільного прогресу. Усе більше людських і матеріальних ресурсів спрямовується в освітню сферу. Разом із «гуманітарним» розвитком людської цивілізації прогресує й система освіти, відбувається її «глобальне» поширення, нею більш повно охоплюються різні верстви населення та види людської діяльності, стають помітними її інтенсифікація, підвищення результативності та ефективності [там само]. При цьому накопичений досвід освітньої діяльності дозволяє успішно долати шлях стихійної еволюції системи освіти. Механізми державного управління освітою ж доцільно розробляти на основі раціонального використання закономірностей і тенденцій її структурування та розвитку.

**Висновки.** Таким чином, вища освіта є визначальною для економічного, соціального і культурного розвитку. Установи вищої освіти (ЗВО) несуть головну відповідальність за формування в населення «актуальних» знань, потрібними для відповідальної діяльності в державному та недержавному секторі. ЗВО виробляють нові знання за допомогою наукових досліджень, що продукуються в усьому світі. У більшості його країн установи вищої освіти відіграють також важливу соціальну роль у формуванні національної ідентичності й створенні умов для плюралістичних дискусій. Головним критерієм, визначальною умовою приналежності країни до певної групи є рівень інтелектуального розвитку як усієї нації, так і кожного громадянина зокрема, тому так важливо забезпечувати публічність управління вищою освітою.

#### References

1. Reshetnichenko, A. V., Kireeva, O. B. and Golubchik, G. D. *Basic principles of social development [Bazovi zasady socialnogo rozvytku]*. Kiev: NADU, 2012. Print.
2. Pomaza-Ponomarenko, A. and Karpeko, N. "Administrative and methodological



measurement of use social and educational potential in formation of safety of regions [Upravlinsko-metodolohichniy vymir vykorystannia sotsialnoho y osvitnoho potentsialu pry formuvanni bezpeky rehioniv]." *Bulletin of NUCPU 2* (2016). Web. 28 Feb. 2018 <[http://nuczu.edu.ua/sciencearchive/.../vol5/Visnyk\\_NUCZU\\_6\\_2016\\_2.pdf](http://nuczu.edu.ua/sciencearchive/.../vol5/Visnyk_NUCZU_6_2016_2.pdf)>.

3. Oharenko, V.M. *State regulation of the activity of higher educational institutions in the market of educational services [Dergavne reguluvannja dijal'nosti vyshchych navchalnyh zakladiv na rynku osvitnih posluh]*. Kyiv: NADU, 2005. Print.

4. Moroz, S.A., Dombrovska, S.M. and Moroz, V.M. "Rating the scientific-pedagogical staff, as a part of the system of state management of higher education quality [Rejtyng naukovo-pedagogichnyh pratsivnykiv, yak skladova systemy dergavnogo upravlinnja yakystyu vyshchoj osvity]." *Visnik Natsionalnogo universitetu civil'nogo zahystu Ukrainy 2* (7) (2017): 294–309. Print. doi:10.5281/zenodo.1038888.

---

---

**DOI: 10.5281/zenodo.1491384**

**УДК 65.014.1**

*Дончак Л. Г., к.е.н., ВННІЕ ТНЕУ, м. Вінниця,  
Мазур В. Г., викладач, ВННІЕ ТНЕУ, м. Вінниця*

*Donchak L. G., Candidate of Economic Sciences, Vinnitsa research institute of  
economy TNEU, Vinnytsia,  
Mazur V.G., Lecturer, Vinnitsa research institute of economy TNEU, Vinnytsia*

## **ЕЛЕКТРОННА ПЕТИЦІЯ ЯК ІНДИКАТОР ДОВІРИ ГРОМАДЯН ДО ВЛАДИ**

## **ELECTRONIC PETITION AS AN INDICATOR OF CITIZENS 'TRUST TO GOVERNMENT**

*У статті досліджено сутність електронної петиції як особливої форми колективного звернення громадян до органів влади, стан та перспективи запровадження її в Україні. Охарактеризовано систему подання електронних петицій на державному та місцевому рівнях. На основі отриманих даних сформовані основні проблеми, які перешкоджають ефективності системи взаємодії громадян та влади. Доведено, що запровадження системи електронних петицій в Україні є важливим, своєчасним і прогресивним кроком, що сприятиме активнішій участі громадян у вирішенні державних і суспільних питань. Запропоновано механізм взаємодії громадян та влади через електронну петицію.*

**Ключові слова:** електронна петиція, звернення громадян, електронна демократія, громадянське суспільство, довіра громадян до влади.

*In the article the nature of e-petitions as a special form of citizens' collective appeals to the authorities is examined, the state and prospects of its implementation in Ukraine are analyzed. Systems of submission of electronic petitions are described at the state and local levels. On the basis of the obtained data, the main problems that hinder the effectiveness of the system of interaction between citizens and authorities are formed. It is proved that the introduction of electronic petitions in Ukraine is an important, timely and progressive step that will facilitate greater participation of citizens in public and social issues. The mechanism of interaction of citizens and authorities through electronic petition is proposed.*

**Keywords:** *electronic petition, citizens appeal, electronic democracy, civil society, the trust of citizens in power.*

**Постановка проблеми.** Посилення глобалізаційних та інтеграційних процесів в Україні актуалізує проблему побудови механізму взаємодії громадянського суспільства та влади. Стрімкий розвиток наукового прогресу, інформаційних технологій сприяють появі нових форм участі громадян у здійсненні публічної влади, що є визначальним чинником у побудові демократичної держави. Однією з сучасних форм звернення громадян до влади є електронна петиція.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідження питань подання електронних петицій стало об'єктом вивчення таких учених: С. Деревянко, А. Мезенцева, С. Закірової, В. Решоти, А. Барікової, В. Головка, А. Крижановської, О. Лукашевої, Я. Собків, Б. Страшун, К. Шустрової та інших. Незважаючи на доробки науковців, все ж варто констатувати, що в Україні відсутній дієвий механізм взаємодії громадськості та влади через подання електронних петицій.

**Постановка завдання.** Метою статті є дослідження сутності електронної петиції як індикатора довіри громадян до влади, стану та перспектив запровадження її в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Загострення державотворчих процесів на сьогоднішній день в Україні, що значною мірою пов'язано з активними політичними подіями в країні, суттєво підвищило рівень недовіри суспільства до влади. Український народ, який тисячоліттями наділений вагомим культурним спадком та правовими традиціями, не в змозі «достукатись» до органів державної влади з метою вирішення того чи іншого питання. Разом з цим, Україна й надалі залишається демократичною державою, що вимагає значної ролі народної волі у розвитку держави, домінування прав і свобод людини над усіма іншими явищами. Вагомим у цьому контексті є процес реформування апарату держави, який повинен бути спрямований на зміцнення демократичних засад державного управління, принципів громадянського суспільства, нацбезпеки та підвищення міжнародного авторитету країни.

Сьогодні чимало демократичних держав використовують електронні

комунікації, що дає змогу налагоджувати зв'язки органів влади з громадянами країни. У 2015 році, коли Верховна Рада внесла зміни до Закону України «Про звернення громадян», Україна приєдналася до переліку світових держав, що використовують такий інструмент комунікації влади і суспільства як електронні петиції. Відтак громадяни отримали можливість комунікації з Президентом України, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, органами місцевого самоврядування за допомогою електронних петицій.

Варто погодитись, що запровадження електронних петицій умовно можна визначити як окремих етап у становленні електронної демократії, якому передують створення: законодавчої бази; електронного документообігу та інформаційних порталів (інтернет-ресурсів) в центральних та регіональних органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування; електронних сервісів надання адміністративних послуг [1, с. 45].

Згідно з Законом України, електронна петиція – це колективне звернення в електронній формі у вигляді тексту скарги (протесту) та/або пропозиції, на яку адресат (суб'єкт владних повноважень) публічно оголошує про свою позицію щодо згоди чи незгоди по суті петиції, інформує про аргументи у разі незгоди та організовує спільну з авторами та їх прихильниками роботу з розроблення та втілення плану реалізації петиції у разі згоди [2].

Заслуговує уваги думка Решоти В.В., відповідно до якої електронні петиції мають на меті зменшити соціальне напруження, відновити діалог між органами публічної адміністрації та громадянами, сприяти оперативному реагуванню органами держави й органами місцевого самоврядування на суспільні виклики та ініціативи. Автор та його односторонці вважають, що із запровадженням електронних петицій у громадян з'явиться новий інструмент спілкування з державою й органами місцевого самоврядування з метою вирішення суспільно значущих питань [3, с. 45].

Процедура подання та розгляду електронних петицій в Україні передбачає реалізацію наступних етапів:

1. Формулювання сутності звернення, визначення адресата (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України або орган місцевого самоврядування).

2. Заповнення електронної петиції на офіційних веб-сайтах відповідних органів або веб-сайтах громадських об'єднань.

3. Перевірка електронної петиції щодо відповідності вимогам закону.

4. Оприлюднення електронної петиції на офіційному веб-сайті адресата або веб-сайті громадського об'єднання, яке збирає підписи на підтримку електронних петицій.

5. Збирання підписів на підтримку петиції.

6. Надсилання петиції адресату.

7. Розгляд електронної петиції здійснюється невідкладно, але не пізніше ніж за десять робочих днів.

8. Результати розгляду повідомляються на наступний робочий день пі-

сля завершення [4].

Серед вищих органів державної влади безумовним лідером за кількістю отримання електронних петицій є Президент України. Саме на сайті адміністрації Президента із серпня 2015 р. запрацював перший в Україні сервіс електронних петицій. Громадськість дуже активно включилася у новий спосіб комунікації влади і суспільства. І саме на сайт Президента були спрямована перша хвиля електронних звернень, тематика яких була і залишається різною [5]. Дослідження кількості поданих петицій на офіційний сайт інтернет-представництва Президента України [6] було зведено в табл. 1.

Таблиця 1

Динаміка подання електронних петицій на офіційному інтернет-представництві Президента України

Показники	Роки				Всього петицій
	2015 (з серпня)	2016	2017	2018 (січень-квітень)	
Кількість поданих петицій, з них:	16720	7760	4200	991	29671
петицій з відповіддю	33	2	1	-	39

Джерело: [6]

Як показують дані таблиці 1, за весь період роботи системи електронних петицій було подано до представництва Президента України 29671 звернень від громадян. Варто акцентувати увагу на тому, що відповідно до світових тенденцій та міжнародного досвіду, після 10 тис. поданих петицій кількість звернень громадян повинна зменшитись в міру зменшення загальноназжливих для суспільства проблем.

Проведені дослідження підтвердили світову практику, в результаті чого активність подання петицій істотно зменшилась. Так, за перших пів року було подано до Президента 16720 петицій, з них 33 звернення набрали понад 25 тис. голосів. За весь 2016 рік (7760 петицій) необхідну кількість голосів набрали лише дві петиції. А за 2017 р. лише одна з 4200 петицій набрала необхідну кількість голосів. Проаналізувавши динаміку подання електронних петицій, можна було б говорити про дієвість та ефективність даної системи. Проте, чимало українських експертів зазначають протилежне. Так, на їх думку, основною причиною тенденції зменшення звернень громадян до Президента України є недосконалість законодавства та відсутність адекватної реакції влади. Доцільно відмітити, що більшість органів місцевого самоврядування використовують для збору петицій «Єдину систему місцевих петицій» створену в рамках програми «Електронне урядування задля підзвітності влади та участі громади» (EGAP), що фінансується Швейцарською Конфедерацією та виконується фондом «Східна Європа», фондом «InnovaBridge» у партнерстві з Державним агентством з питань електронного врядування. Метою створення даної системи є

допомога органам місцевого самоврядування шляхом надання їм готового технічного рішення та пакету проектів місцевих нормативно-правових актів для забезпечення виконання норм Закону України від 02.07.2015 № 577-VIII щодо електронної петиції. Система, яка відповідає всім необхідним вимогам Закону, дозволяє забезпечити єдиний високий рівень якості обслуговування громадян з боку органів місцевого самоврядування щодо подання е-петицій. Партнерами програми також розроблено відповідну правову базу з визначенням вимог до електронної ідентифікації громадян, збору підписів, переліку інформації, що збирається про особу тощо [7].

Щодо подання електронних петицій на регіональному рівні (за даними єдиної системи місцевих петицій), то, як показує аналіз, областями-лідерами стали Донецька – 1619 петицій, Дніпропетровська – 1327, Чернігівська – 1221, Волинська – 1087 (табл. 2). Саме ці обласні центри відзначились підвищеною активністю звернень громадян до органів місцевого самоврядування.

Таблиця 1

Динаміка подання місцевих електронних петицій в Україні\*

Області	Петиції, на які триває збір підписів	Петиції, які знаходяться на розгляді	Петиції з відповіддю	Всього поданих петицій
Донецька	98	2	229	1619
Дніпропетровська	95	2	144	1327
Чернігівська	31	5	276	1221
Волинська	11	-	288	1087
Львівська	38	7	55	998
Чернівецька	22	3	194	847
Вінницька	15	1	236	829
Хмельницька	55	10	57	714
Тернопільська	11	-	94	597
Сумська	31	7	199	582
Київська	66	17	163	552
Івано-Франківська	10	-	59	290
Кіровоградська	12	-	28	184
Луганська	8	1	2	78
Рівненська	-	1	9	64
Полтавська	6	-	13	55
Черкаська	5	2	6	49
Херсонська	1	7	3	42
Запорізька	3	-	6	37
Житомирська	1	-	2	23
Харківська	4	1	1	14
Одеська	1	-	4	12
Закарпатська	-	-	-	5
Миколаївська	2	-	1	3

\* складено за даними [7]

Якщо ж оцінювати рівень реагування місцевих органів на подані електронні петиції громадян (рис. 1), то варто відзначити високу активність органів Сумської (34,2 %), Миколаївської (33,3 %), Одеської (33,3 %), Київської (29,5 %), Вінницької (28,5) та Волинської (26,5 %) областей. Саме в цих регіонах місцеві органи влади значно оперативніше реагують на проблеми, що виникають у суспільстві.

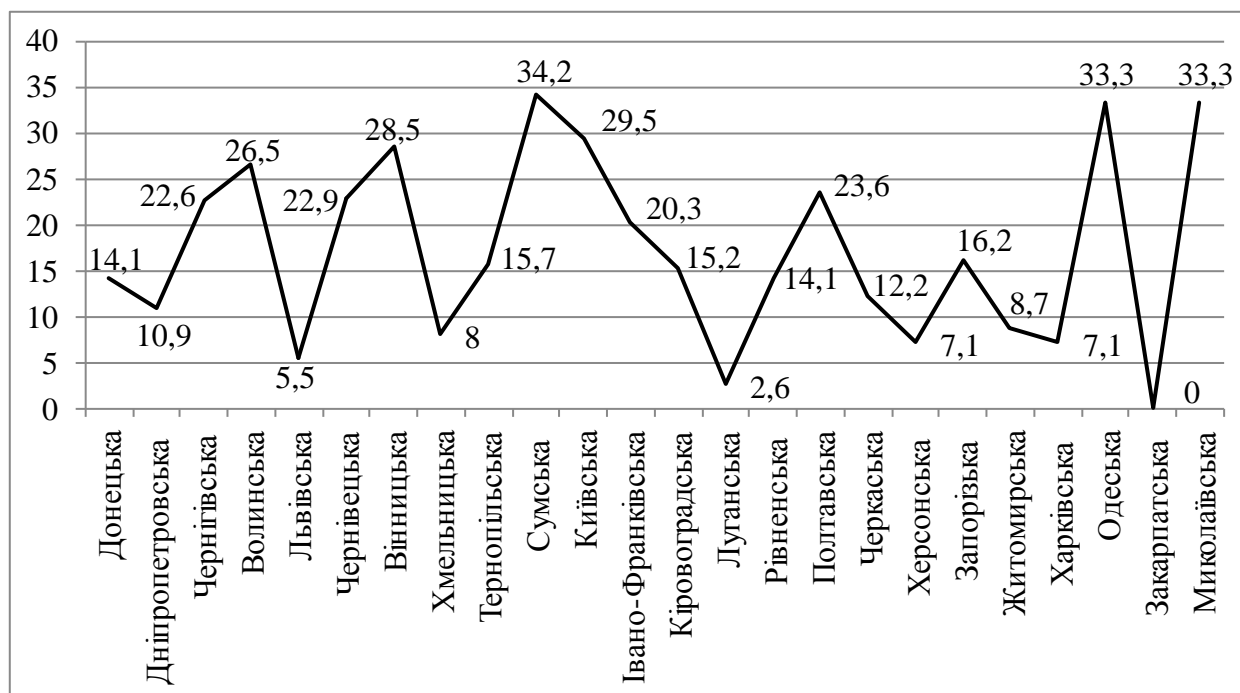


Рис. 1. Питова вага електронних петицій з відповіддю в розрізі регіонів України, %

Поданні громадянами петиції передбачають звернення з досить різних проблем. Відповідно до класифікатора тем, який надає портал «Єдина система місцевих петицій», найпопулярнішими петиціями на місцевому рівні є питання благоустрою міста та будівництва, транспорту та доріг, житлово-комунального господарства.

У місцевих громадах України завдяки електронним петиціям з'явилася додаткова можливість контролю за діяльністю влади. Водночас у органів місцевої влади завдяки цьому механізму створюється певний індикатор висвітлення найгостріших і найважливіших питань з точки зору жителів громади. Усе це разом дає змогу сподіватися, що подальші кроки на шляху роботи системи місцевих електронних петицій сприятимуть покращенню ситуації в українських містах [5].

Проведений аналіз використання електронних петицій в Україні дозволяє виокремити ряд проблем, що перешкоджають дієвості та ефективності даної системи взаємодії громадян та влади, зокрема:

- недосконалість чинного законодавства;

- відсутність адекватної реакції влади на петиції громадян;
- погана обізнаність громадян у роботі держави і державних органів влади;
- відсутність культури ініціювання електронних петицій;
- неефективно налагоджена технічна робота самого порталу електронних петицій тощо.

З метою налагодження ефективного процесу подання та розгляду електронних петицій необхідно забезпечити реалізацію дієвого механізму взаємодії громадян та органів влади (рис. 2).

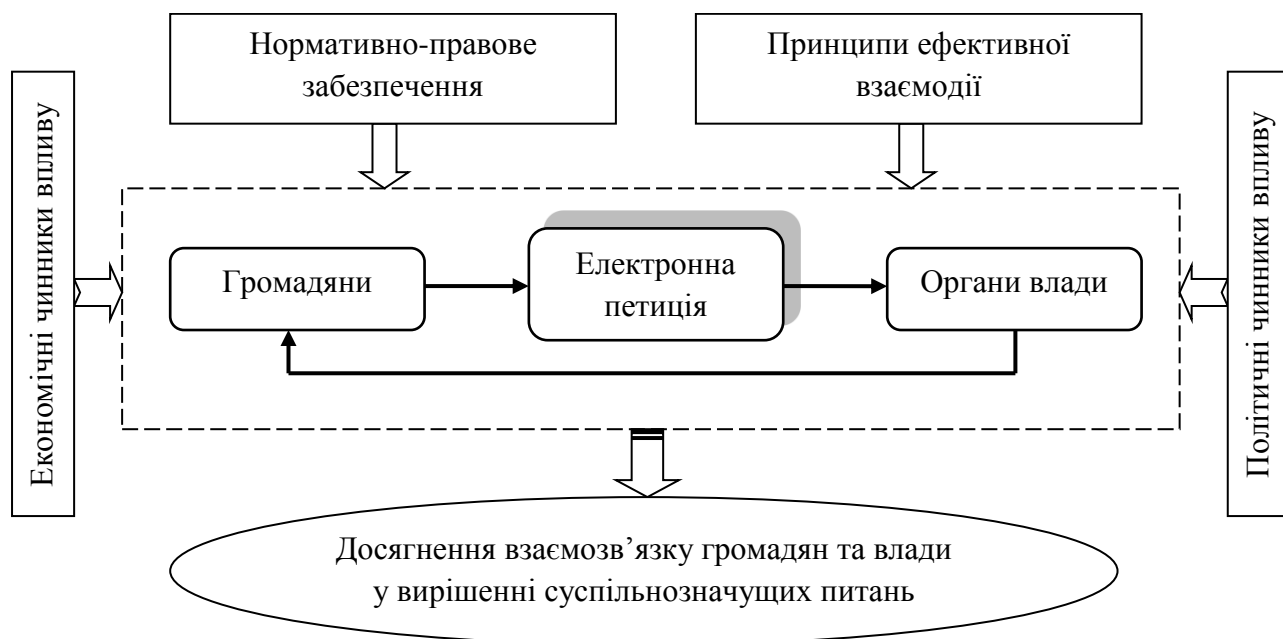


Рис. 2. Механізм взаємодії громадян та влади через електронну петицію

Даний механізм має на меті забезпечення максимально ефективного вирішення основних суспільнозначущих питань громадян. При цьому, варто дотримуватись сукупності принципів ефективної взаємодії громадян та влади. Зокрема, принцип відкритості, прозорості, відповідальності, компетентності, професіоналізму, підтримки двосторонньої комунікації, послідовності, точності.

Разом з цим, механізм подання та реалізації електронної петиції повинен мати відповідне нормативно-правове забезпечення. Так, з метою ефективного участі громадськості у правотворчому процесі необхідно, перш за все, удосконалити процес подання та розгляду електронних петицій на національному та місцевому рівнях, законодавчо врегулювати порядок звернення громадян, створити нормативно-правові засади для забезпечення належного функціонування електронних інформаційних ресурсів органів влади тощо.

**Висновки.** Отже, електронна петиція виступає важливим інструментом довіри громадян до влади, що сприяє стійкому зв'язку владних структур із гро-

мадськістю та дозволяє приймати участь громадян у вирішенні державних і місцевих питань. Реалізація механізму подання та розгляду електронних петицій дозволяє підвищити авторитет і відповідальність державної влади.

#### Список використаних джерел

1. Дерев'янку С. Електронні петиції до органів влади України як інструмент електронної демократії / С. Дерев'янку // Вісник Прикарпатського університету. – 2016. – Випуск 10. – С. 43-53.

2. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації» від 8 листопада 2017 р. № 797-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-%D1%80>.

3. Решота В.В. Електронна петиція як новий інструмент звернення громадян до органів публічної адміністрації / В.В. Решота // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. – 2015. – № 15. – С. 91-94.

4. Афанасьєва В. Електронна демократія в дії: як працюватиме е-петиція? / В. Афанасьєва [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/columns/2015/08/4/7076514/>.

5. Закірова С. Електронні петиції в Україні: досягнення і проблеми дворічного досвіду / С. Закірова // Центр досліджень соціальних комунікацій НБУ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2992:elektronni-petitsiji-v-ukrajini-dosyagnennya-i-problemi-dvorichnogo-dosvidu&catid=8:golovni-temi&Itemid=350](http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2992:elektronni-petitsiji-v-ukrajini-dosyagnennya-i-problemi-dvorichnogo-dosvidu&catid=8:golovni-temi&Itemid=350).

6. Електронні петиції. Офіційне інтернет представництво Президента України. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://petition.president.gov.ua/>.

7. Єдина система місцевих петицій [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://e-dem.in.ua>.

#### References

1. Derev'janko, S. "Electronic Lectures to Authorities of the Authority of Ukraine how is the Electronic democracy tool [Elektronni petycii do organiv vlady Ukrainy jak instrument elektronnoi demokratii]." *Visnyk Prykarpats'kogo universytetu* 10 (2016): 43-53. Print.

2. Ukraine. The cabinet of Ministers of Ukraine "On Approval of the Concept for the Development of Electronic Democracy in Ukraine and the Plan of Measures for its Implementation N.p., 05 November 2017, <<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-%D1%80>>.

3. Reshota, V.V. "Electronic petition as a new. tool for appeal to public administration bodies [Elektronna petycija jak novyj instrument zvernennja gromadjan do organiv publichnoi administracii]." *Naukovyj visnyk Mizhnarodnogo humanitarnogo universytetu*. 15 (2015): 91-94. Print.

4. Afanasjeva V. "Electronic democracy in action: how will e-petition work? [Elektronna demokratija v dii: jak pracjuvatyme e-petycija?]." 2015, <<http://www.pravda.com.ua/columns/2015/08/4/7076514/>>.

5. Zakirova S. "Electronic petitions in Ukraine: achievements and problems of two years of experience [Elektronni petycii v Ukraini: dosjagnennja i problemy dvorichnogo dosvidu]." *Centr doslidzhen' social'nyh komunikacij NBU*. 2017, 208



<[http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2992:elektroni-petitsiji-v-ukrajini-dosyagnennya-i-problemi-dvorichnogo-dosvidu&catid=8:golovni-temi&Itemid=350](http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2992:elektroni-petitsiji-v-ukrajini-dosyagnennya-i-problemi-dvorichnogo-dosvidu&catid=8:golovni-temi&Itemid=350)>.

6. Ukraine. Representation of the President of Ukraine. 2018, <<https://petition.president.gov.ua/>>.

7. Ukraine. The only system of local petitions. 2018, < <https://e-dem.in.ua>>.

---

---

**DOI: 10.5281/zenodo.1491406**

**УДК 35.07:351.86:355.45**

*Крук С. І., к.пед.н., начальник ГУ ДСНС України у Рівненській обл., м. Рівне*

*Kruk S., PhG in Pedagogical Sciences, Head of the Main Department of the State Emergency Service of Ukraine in the Rivne region, Rivne*

## **НАУКОВІ ЗАСАДИ ІНСТИТУЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ**

### **SCIENTIFIC BASES OF INSTITUTIONAL PROVISION OF STATE AD- MINISTRATION IN THE SPHERE OF NATIONAL SECURITY**

*У статті проведено аналіз наукових основ державного управління у сфері національної безпеки. Серед особливостей цього управління запропоновано виділяти таке: генезис організаційно-правового формування суб'єктів, об'єкту (національної безпеки) тощо.*

**Ключові слова:** державне управління, система, інституційна діяльність, національна безпека, визначення.

*The scientific framework concerning the advantages of state management in the sphere of national security was analyzed. It was determined to allocate among them the following elements: genesis of organizational and legal formation of subjects, object (national security), etc.*

**Keywords:** public administration, system, institutional activity, national security, definition.

**Постановка проблеми.** Становлення демократичної України відбувається в складній внутрішньополітичній і міжнародній обстановці. Суперечливі тенденції в реформуванні країни, неоднозначний вплив на цей процес різних зовнішніх і внутрішніх факторів тощо, усе це істотно ускладнює проблему її

самоідентифікації в мінливому світі. З точки зору основних ціннісних орієнтирів, Україна зробила свій усвідомлений важливий вибір: громадянське суспільство, соціальна та правова держава, ринкова економіка, система безпеки, інтеграція в європейський простір тощо. Це зумовлює необхідність переосмислення проблем безпечного і сталого розвитку України, наукового аналізу складних соціальних явищ і процесів в суспільстві відповідно до потреб життя й умов сучасного етапу її державотворення. З огляду на це вважаємо, що важливим є здійснення комплексного дослідження наукових засад інституціоналізації державного управління у сфері національної безпеки.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Особливості здійснення внутрішньо-і зовнішньополітичної діяльності України певною мірою розглядаються різними галузями науки, а саме: міжнародним правом, політологією, історією, адміністративним правом тощо. Слід зазначити, що здебільшого ці дослідження присвячені певним проблемам формування, з одного боку, внутрішньої політики держави, а з другого – зовнішньої. Окремі аспекти інституційного та правового регулювання у сфері безпекової діяльності України розглядали у своїх дослідженнях М. Баймуратов, Ю. Барабаш, М. Білоусова, С. Войцеховська, І. Домбровський, С. Домбровська, І. Грицяк, О. Євсюков, А. Зленко, Д. Карамішев, В. Кравченко, С. Полторак, О. Рафальський, В. Садковий, Є. Тихонова, Л. Чекаленко та інші [1].

Разом із тим, необхідно провести комплексне дослідження наукових засад інституційного забезпечення державного управління у сфері національної безпеки, що охоплює внутрішньо- і зовнішньополітичні аспекти діяльності системи органів державної влади України в цій сфері. Усе це й становить мету нашого дослідження.

**Виклад основного матеріалу.** Як наголосив Президент України на 15 «YES» «The Next Generation of Everything» (щорічній зустрічі Ялтинської Європейської Стратегії), зміна України політичного курсу викликана через низку причини, зокрема через необхідність усунення внутрішніх суспільно-політичних конфліктів, соціальну трансформацію всередині країни тощо. При цьому провідними зірками, які світять Україні на шляху змін, є зірки прапора Євросоюзу, а компас намальований на емблемі НАТО [3].

Необхідність оновлення та розвитку структури національної безпеки України актуалізує проблему теоретичної розробки і наукового обґрунтування цього загально визнаного інституту, притаманного сучасному державному будівництву. По суті, уся складність процесу перетворень в країні сконцентрована на проблемі забезпечення її безпеки, яка є, з одного боку, умовою, а з іншого – головною метою реформування української державності на сучасному етапі.

Як справедливо зазначають учені [1], «сучасне розуміння національної безпеки відображає об'єктивний процес інтеграції держав і народів в життєво важливих сферах суспільного життя, посилення їх взаємозв'язку і взаємозалежності в справі формування безпечного світу; єдність міжнародної, регіо-

нальної і власне національної безпеки».

Поняття «безпека» у найбільш загальному вигляді можна визначити як здатність предмета, явища або процесу зберігати свої основні характеристики, параметри, сутність при патогенних факторах, що чинять негативний вплив на ці явища або процеси. Безпека характеризує не стільки стан, скільки властивості предмета, які проявляються у відносинах, зв'язках і взаємодіях з іншими предметами. Рівень та інтенсивність негативного, згубного, руйнівного впливу на предмет, з точки зору збереження його безпеки, мають певні межі допустимості. Їх перевищення в процесі взаємодії може викликати часткову, значну або повну зміну предмета, втрату їм якісних характеристик і властивостей і, на сам кінець, втрату його первісного значення. Тому при розкритті змісту поняття «безпека» особливо важливо визначити деструктивні фактори, що мають раптовий, латентний характер і достатню руйнівну інтенсивність впливу, власне кажучи, які суттєво впливають на реалізацію предметом, явищем чи процесом своєї сутності [1].

Як відомо, безпека в широкому розумінні – це система умов і факторів, в якій держава й суспільство органічно функціонують і розвиваються за об'єктивними законами, делегуючи апарату управління право стимулювати позитивні процеси і тенденції, а також коригувати негативні відхилення, захищаючи при цьому країну від загроз зовнішнього і внутрішнього середовища. Щодо поняття «безпека соціального суб'єкта», то необхідно сказати, що воно носить конкретно-історичний характер, включає в себе аксіоматичний аспект і безпосередньо пов'язане із здатністю суб'єкта усвідомлювати, передбачати загрози патогенних впливів й ефективно реагувати на них, а саме: здійснювати активні дії щодо їх раннього виявлення, локалізації, запобігання або нейтралізації їх небажаних наслідків. Таким чином, саме людина є основним об'єктом і суб'єктом безпеки – хоча б тому, що з усіх живих істот тільки вона наділена здатністю усвідомлювати навколишню дійсність.

Безпека є найважливішою потребою людини поряд з потребою в їжі, воді, одязі, житлі, інформації. Вона має політичний, економічний, військовий, соціальний, правовий, екологічний, духовний та інші аспекти; ураховує міжнародні універсальні (регіональні) або внутрішньодержавні (національні) особливості її забезпечення; носить системний (поліструктурний) або фрагментарний (моноструктурний) характер тощо. Це цілком наукова категорія, яка, не будучи чимось відчутним кінестетично, своєю суттю і змістом відображає життєздатність і життєстійкість різних об'єктів матеріального світу.

Загальна теорія безпеки включає такі базові поняття, якими активно оперує: «міжнародна безпека», «регіональна безпека», «національна безпека», «військова безпека», «політична безпека», «економічна безпека», «екологічна безпека», «інформаційна безпека», «соціальна безпека», «безпека життєдіяльності» тощо. Цей перелік понять може бути продовжений до нескінченності в залежності від переслідуваних цілей і наукових устремлень дослідника.

Незважаючи на те, що у всіх цих поняттях присутній термін «безпека», що етимологічно означає відсутність небезпеки або здатність ефективно протистояти їй, усі вони носять різний характер і за своїм змістом іноді поглинають, а часом навіть виключають один одного. Це свідчить про недостатній рівень систематизації даних понять і недосконалість їх методологічного опрацювання. Незважаючи на певні недоліки (тотальність, закритість для суспільства, відсутність концептуальної основи, закріпленої законом), емпірично сформована система безпеки СРСР, тим не менш, вирішувала завдання загальної безпеки союзу республік. Окремі її елементи були непогано забезпечені правовими і технологічними режимами, відповідними попереджувальними (сигнальними) і контролюючими механізмами, тому до певного часу вони захищали СРСР і суспільство від економічних потрясінь, внутрішньополітичних конфліктів, агресивних зазіхань ззовні та інших соціальних катаклізмів. Як відомо, після розпаду в 1991 р. великої союзної держави була порушена і вся макроструктура забезпечення загальної безпеки в його колишніх територіальних межах.

Незалежним суверенним державам (колишнім союзним республікам) разом з відповідними територіями відійшли і розміщені на них складові частини колишньої єдиної централізованої системи безпеки. Однак подібний механічний розділ не міг бути продуктивним для захисту новостворених держав, оскільки залишилися у них елементи колишньої гігантської структури безпеки, що виявилися непридатними для використання в інтересах набагато менших за масштабами і завданням локальних систем безпеки.

Зважаючи на це, колишні радянські республіки, зокрема й Україна, зробили та прийняли власні закони про національну безпеку. У процесі підготовки проекту Закону «Про основи національної безпеки України» [2], ухваленого у 2003 році розгорнулася значна науково-практична дискусія з питань, по-перше, розробки поняття безпеки (перш за все, її різновидів, шляхів її забезпечення та компетенції органів державної влади у цій сфері), по-друге, створення доктрини або концепції загальної безпеки держави і визначення місця органів безпеки в новому державному устрої України тощо.

Під час дискусії, до якої було залучено багато вчених (філософів, політологів, юристів та ін.), а також народних депутатів, представників громадськості, працівників зацікавлених міністерств і відомств, було відзначено країни, досвід яких може бути запозичений щодо трактування терміну «національна безпека» [1]. Швидше за все, використання Україною досвіду США в означеному питанні є не науково обґрунтованим рішенням, а свого роду даниною моді, ейфорією народжується демократії. Нова політична система України звільнялася від старих стереотипів, штампів авторитаризму, переймаючи зразки французької й американської систем демократії.

Таким чином, термін «національна безпека» вітчизняна державно-політична наука усвідомлено вжила в межах правового регулювання на початку 2000-их років, і рівно через 15 років – у 2018, надала йому нового зву-

чання. Власне кажучи, про нові правові інтенції у регулюванні сфери національної безпеки почав говорити Президент України під час своїх щорічних послань, а згодом подав відповідний законопроект до Верховної Ради України. При цьому поняття «національна безпека» трактується досить широко – від включення в нього сфери розвитку освіти й охорони здоров'я до будівництва збройних сил в країні і функціонування її поліцейського (силового) апарата [2]. Дотримуючись логіки визначення поняття «національна безпека» 2003 року, у сучасному трактуванні нацбезпеки спостерігається тенденція до включення у неї й усіх інших сфер життя суспільства: культури, мистецтва, спорту, науки, містобудування, виробництва продуктів харчування тощо [2].

**Висновки.** У підсумку ми дійшли висновку, що вся наша життєдіяльність є не що інше, як забезпечення власної безпеки зокрема і національної безпеки в цілому. На нашу думку, це не зовсім правильний підхід до дослідження категорії «національна безпека», оскільки він не надає можливості побачити в ній щось особливе, що показувало б відмінність її від інших соціально-політичних категорій, давало б підстави виділити її в окрему наукову теорію, що має свою систему, методологію, об'єкт, предмет, і дозволяє підняти наукові дослідження в цій області на новий якісний рівень.

Визначено, що складність сучасного пізнання категорії «національна безпека» полягає ще й в тому, що вона прийшла на зміну цій категорії, яка була визначена ще у 2003 році, а тій передувала категорія «державна безпека». Отже, попри усталеність застосування поняття «національна безпека», воно так до кінця і не було теоретичної розробки. Насамперед, це викликано тим, що дане поняття, як і зміст національної безпеки, складався та складається у вітчизняній науці досить стихійно.

#### **Список використаних джерел:**

1. Євсюков О. П. Науково-теоретичні визначення сутності та змісту безпеки держави. Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління. 2017. Вип. 2 (7). С. 22–28.
2. Законодавство [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua.
3. Порошенко на YES: євроінтеграція, курс на НАТО и экономический рост [Електр. ресурс] // 24канал. – Режим доступу: [https://24tv.ua/ru/poroshenko\\_na\\_yes\\_evrointegracija\\_kurs\\_na\\_nato\\_...1031746](https://24tv.ua/ru/poroshenko_na_yes_evrointegracija_kurs_na_nato_...1031746).

#### **References:**

1. Yevsyukov, O.P. "Scientific and theoretical definitions of the essence and content of state security". *Bulletin of the National University of Civil Protection of Ukraine. Series: Public Administration* 2 (7) (2017): 22-28. Print.
2. Ukraine. *Verkhovna Rada of Ukraine*. Web. 05 Sep. 2018. <[zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua)>.
3. Ukraine. 24Canal. Poroshenko on YES: European integration, NATO course and economic growth. Web. 05 Sep. 2018. <[https://24tv.ua/ru/poroshenko\\_na\\_yes\\_evrointegracija\\_kurs\\_na\\_nato\\_i\\_jeekonomicheski\\_j\\_rost\\_n1031746](https://24tv.ua/ru/poroshenko_na_yes_evrointegracija_kurs_na_nato_i_jeekonomicheski_j_rost_n1031746)>.

DOI: 10.5281/zenodo.1492083

УДК 352/354:304

*Меляков А. В., к.і.н., доц., ХарПІ НАДУ, м. Харків  
Машкіна О. І., магістр державного управління, м. Харків*

*Meliakov A., PhD in History, assistant professor, professor of social and humanitarian policy department, Kharkiv regional institute of National Academy of Public Administration, Kharkiv*

*Mashkina O., master of public administration, Kharkiv*

## **ІНСТИТУТ ОМБУДСМЕНА В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНИМ І ГУМАНІТАРНИМ РОЗВИТКОМ**

### **OMBUDSMEN INSTITUTION IN THE SYSTEM OF SOCIAL AND HUMANITARIAN DEVELOPMENT PUBLIC ADMINISTRATION**

*Показано динаміку утворення інститутів уповноважених президента та урядових уповноважених. Особливу увагу приділено перспективам діяльності освітнього омбудсмена. Зроблено порівняльну характеристику механізмів залучення уповноважених до вироблення державної політики. Запропоновано засоби підвищення ефективності роботи урядових уповноважених в таких сферах як етнополітика, освіта, захист прав осіб з інвалідністю, захист прав дітей.*

**Ключові слова:** омбудсман, урядовий уповноважений, права людини, громадянське суспільство, соціальна та гуманітарна сфера.

*The dynamics of the establishment of institutions of the president's commissioners and government officials are shown. Particular attention is paid to the prospects of the educational ombudsman. A comparative description of the mechanisms of attracting the commissioners to the development of the state policy is made. The means of increasing the efficiency of government officials performance in such areas as ethno-national policy, education, protection of the rights of persons with disabilities, protection of children's rights are proposed.*

**Keywords:** ombudsman, government official, human rights, national relations, public administration, social and humanitarian spheres.

**Постановка проблеми.** Запровадження інституту Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини сягає корінням у 1998р., коли 15 січня Верховною Радою було прийнято відповідний закон, а 14 квітня того ж року обрано першого омбудсмена. За двадцять років свого функціонування цей інститут став провідним осередком захисту, в тому числі, і гуманітарних прав громадян, а одним з пріоритетних напрямів його діяльності був і залишається захист прав дітей. Поряд з цим, на початку 2010-х рр. на найвищому

державному рівні були реалізовані ініціативи, що поступово долають своєрідну монополію українського омбудсмена. В наслідок цього, все більшого поширення в практиці публічного управління набувають інститути омбудсманів/уповноважених, покликані сприяти забезпеченню прав громадян України в різних сферах, зокрема і в тих, які традиційно відносяться до соціогуманітарних, що видно з даних таблиці 1 [2; 4; 5; 8-11].

Таблиця 1

Інститути омбудсманів/уповноважених із захисту соціальних та гуманітарних прав людини в Україні

<b>Верховна Рада України</b>	<b>Президент України</b>	<b>Кабінет Міністрів України</b>
<p>1. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Департамент моніторингу соціальних прав;</li> <li>• Управління моніторингу рівних прав і свобод;</li> <li>• Відділ моніторингу прав дитини та сім'ї.</li> </ul>	<p>1. Уповноважений Президента України з прав дитини</p> <p>2. Уповноважений Президента України з прав людей з інвалідністю</p>	<p>1. Урядовий уповноважений з питань етнополітичної політики</p> <p>2. Урядовий уповноважений з питань сім'ї</p> <p>3. Освітній омбудсман</p> <p>4. Урядовий уповноважений з питань гендерної політики</p> <p>5. Урядовий уповноважений з прав осіб з інвалідністю</p>

Активізація «третього сектору», каталізована бурхливими політичними подіями 2014 р., безпосередньо вплинула і на становлення урядових уповноважених. Лідери громадських організацій входили до складу ініціативних груп із висунення кандидатур, здійснювали масштабні PR-акції, підтримували тих чи інших кандидатів в ході конкурсних процедур тощо, а в окремих випадках безпосередньо впливали на долю інституту. Зокрема, саме під тиском НДО було скасовано рішення КМУ щодо запровадження посади Урядового уповноваженого з питань сім'ї [1].

Одночасно, перспективи урядових уповноважених критично оцінюються частиною громадських активістів та представників експертного середовища. На їх думку, запровадження згаданих інститутів є лише проявом політичної кон'юнктури, а витрати на утримання їх апаратів/служб вступають у певне протиріччя із повноваженнями Кабінету Міністрів, який у відповідності до ст.19 профільного закону: «...розробляє і здійснює заходи, спрямовані на вдосконалення системи органів виконавчої влади з метою підвищення ефективності їх діяльності та оптимізації витрат, пов'язаних з утриманням апарату управління» [7]. При цьому самі спеціалізовані омбудсма-

ні/уповноважені є не більше ніж «людьми для скарг», тобто своєрідним буфером між незадоволеною частиною суспільства і органами влади та компенсатором неефективної судової системи, безвідповідальних чиновників та бездіяльних профспілок.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Діяльність українського омбудсмена аналізується в статтях В. Барчука, Н. Наулік та ін. Вартими окремої згадки є публікації провідного вітчизняного науковця О. Марцеляка, зокрема ті з них, що пропонують використання іноземного досвіду захисту гендерної рівності спеціалізованими омбудсманами. Становлення інституту дитячого омбудсмана висвітлено в публікаціях фахівців-юристів К. Закоморної, В. Закриницької, Н. Крестовської, Б. Левківського, Н. Лесько та ін. Зарубіжні приклади функціонування уповноваженого з питань етнонаціональної політики аналізують Е. Попок та В. Максимець. Теоретичні та прикладні аспекти діяльності спеціалізованих омбудсманів, в тому числі, з прав дітей та з прав національних меншин, розкрито в статтях Л. Голяк, А. Дакал, Ю. Палєєвої, О. Рудіка та Л. Лазаревої. Місцевому омбудсмену як суб'єкту адміністративного права присвячено дослідження І. Недова.

Функціонування урядових уповноважених з питань етнонаціональної політики та з питань сім'ї, через надзвичайно нетривалий період існування цих інституцій, на сьогодні залишається поза увагою науковців. Хоча, на наше переконання, робота Г. Друзенка на посаді уповноваженого з питань етнополітики в перспективі обов'язково стане предметом розгляду з боку фахівців юристів, політологів, управлінців, істориків тощо.

Інститут омбудсманів/уповноважених є порівняно новим для практики публічного управління в нашій державі. Через це у вітчизняній науковій літературі переважно розкриваються теоретичні складові даної теми, пропонуються окремі зразки закордонного досвіду. Меншою мірою висвітлюються перспективи функціонування омбудсманів в українських реаліях, а дослідження результатів їх практичної діяльності в контексті актуальних завдань публічного урядування гуманітарною сферою фактично відсутні.

**Постановка завдання.** Отже, метою статті є викладення окремих результатів порівняльного аналізу функціонування інститутів уповноважених/омбудсманів в таких сферах публічного управління як: етнонаціональна політика, права дітей, освітня та гендерна політика тощо. В межах даного матеріалу ми будемо використовувати конструкт подвійного характеру - «омбудсман/уповноважений», адже він найбільш коректно відображає як призначення, так і функціональні обов'язки тих посадових осіб, котрі стали предметом уваги в даному матеріалі.

**Виклад основного матеріалу.** Активність з якою протягом останнього десятиліття формувалися інституції омбудсманів/уповноважених в нашій державі наочно продемонстрована в таблиці 2 [2-6; 8-11].



## Динаміка запровадження посад омбудсманів/уповноважених

Офіційна назва	Запровадження	Уповноважений
Уповноважений Президента України з прав дитини	Указ Президента від 11.08.2011р.	Ю. Павленко (з 11.08.2011р.) М. Кулеба (з 8.12.2014р.)
Уповноважений Президента України з прав людей з інвалідністю	Указ Президента від 1.12.2014р.	В. Сушкевич (з 3.12.2014р.)
Урядовий уповноважений з питань етнонаціональної політики	Постанова КМУ від 04.04.2014р. <i>Посада скасована 15.04.2015</i>	Г. Друзенко (з 18.06.2014 до 15.04.2015)
Урядовий уповноважений з питань сім'ї	Постанова КМУ від 24.02.2016р. <i>Посада скасована 23.08.2016р.</i>	А. Буковинський*
Освітній омбудсман (з 01.01.2019р.)	Постанова КМУ від 6.06.2018р.	Станом на 1.08.2018р. кандидатура не визначена
Урядовий уповноважений з питань гендерної політики	Постанова КМУ від 7.06.2017р.	К. Левченко (з 14.02.2018р.)
Урядовий уповноважений з прав осіб з інвалідністю	Постанова КМУ від 17.04.2013р.	О. Журавко (з 17.04.2013р.) Р. Панасюк (з 16.03.2017р.)

\* Примітка: Призначений без оголошення конкурсу, фактично до виконання обов'язків Урядового уповноваженого не приступав.

Ми свідомо залишили поза межами таблиці таку інституцію як Уповноважений із захисту державної мови. Ця посада запропонована в ст. 48 проекту Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» № 5670-д, який на момент написання даної статті знаходиться на розгляді у Верховній Раді.

Однією з основних проблем в діяльності омбудсманів/уповноважених може стати дублювання завдань та повноважень. Наприклад, пріоритетом діяльності освітнього омбудсмана визначено «сприяння впровадженню інклюзивної форми навчання». Одночасно, в складі лише центрального апарату МОН України завдання навчання осіб з особливими освітніми потребами вирішують: відділ спеціальної освіти Департаменту загальної середньої та дошкільної освіти, а також Директорат інклюзивної та позашкільної освіти. Враховуючи, що значна кількість дітей, які потребують інклюзивної освіти, мають статус інвалідів, до захисту їх прав можуть долучатися Уповноважений Президента України з прав людей з інвалідністю та Урядовий уповноважений з прав осіб з інвалідністю.

Як бачимо, вірогідним є співпадіння окремих складових функціоналу не лише омбудсменів та ЦОВВ, але й уповноважених між собою. Так, над забезпеченням дотримання прав понад 3млн. 800 тис. українських школярів працюють репрезентанти кожного з трьох найвищих владних інститутів: Глави держави – Уповноважений Президента України з прав дитини, Парламенту – представник Уповноваженого з дотримання прав дитини та сім'ї Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради з прав людини і, нарешті, Уряду – Освітній омбудсман.

Починаючи з 2005р. в Україні стабільно збільшується кількість інституцій покликаних до вироблення та реалізації державної гендерної політики. У відповідності до ст. 7 Закону «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків», забезпеченням рівних прав чоловіків та жінок, опікується, в тому числі, і Уповноважений ВРУ з прав людини (Людмила Денисова). На сьогодні в структурі секретаріату вітчизняного омбудсмена працює представник Уповноваженого з дотримання рівних прав і свобод (Лідія Козуб). В українському парламенті функціонує підкомітет з питань гендерної рівності і недискримінації комітету з прав людини, національних меншин і міжнародних відносин (Ірина Сулова).

Особливо помітною є та увага, яку приділяє гендерному питанню Кабінет Міністрів України. Зокрема, в складі Міністерства соціальної політики існують: Експертна група з питань протидії торгівлі людьми, домашньому насильству, гендерної рівності Директорату соціальних послуг та інтеграції; Відділ проблем гендерної рівності та недискримінації Управління запобігання торгівлі людьми та протидії дискримінації; Експертна рада з питань запобігання та протидії дискримінації за ознакою статі. Також, юридичний супровід «забезпечення гендерної рівності» прописано окремим завданням діяльності Департаменту публічного права (Людмила Кравченко) Міністерства юстиції України. Не дивлячись на таке потужне інституційне забезпечення, українським урядом було прийнято рішення про запровадження окремої посади – Урядового уповноваженого з питань гендерної політики (Катерина Левченко). Як видно з наведених нами персональних даних, станом на серпень 2018р., абсолютна більшість тих посадових осіб які безпосередньо реалізують державну гендерну політику, це – жінки.

Лише тривала практична діяльність омбудсманів дасть змогу робити висновки щодо одного із засадничих принципів існування цього інституту – незалежності та політичної незаангажованості. Актуальність даного аспекту проблеми посилюється й тим, що на сьогодні практично всі політичні інституції в Україні мають від'ємний рівень довіри громадян. Таким чином, в своїй діяльності уповноважений повинен прагнути балансу між, з одного боку, посадовими обов'язками та статусом високопоставленого державного службовця, а з іншого – авторитетом в очах лідерів громадських організацій і населення. Аналіз документів, якими регламентовано діяльність уповноважених/омбудсманів, дозволяє передбачити певні ризики. Зокрема, освітній ом-

будсман, покликаний захищати право громадян на якісну та доступну освіту, призначається Урядом за поданням Міністра освіти і науки України і навіть зобов'язаний погоджувати з ним кандидатуру керівника Служби омбудсмана.

Питання незаангажованості тісно пов'язане із ресурсними можливостями інституції. В цьому сенсі найбільш захищеним є Уповноважений ВРУ з прав людини, фінансування якого прописано окремим рядком в Державному бюджеті. Найменш фінансово самостійні ті уповноважені, які по суті є структурним підрозділом того органу виконавчої влади, котрий забезпечує їх діяльність. Так, хоча фінансування освітнього омбудсмана і прописується окремим рядком в загальних бюджетних витратах МОН, у відповідності до Положення про його Службу: «...структуру, а також кошторис, штатний розпис на відповідний рік та зміни до них затверджує МОН» [2]. Таким чином, діяльність посадової особи призначеної захищати громадян, в тому числі і від незаконних та непрофесійних дій освітянських чиновників, забезпечується саме МОН України. Ще одне можливе джерело фінансів для діяльності омбудсмана, це гроші отримані в ході реалізації спільних міжнародних проєктів. Наприклад, основою ресурсного забезпечення Урядового уповноваженого з питань гендерної політики є кошти надані Королівством Швеція на реалізацію в Україні проєкту «Гендерна рівність в національних реформах та встановленні миру і безпеки в Україні».

Під час аналізу перспектив ефективної діяльності омбудсманів/уповноважених необхідно зважати на децентралізацію, яка об'єктивно призведе до перерозподілу повноважень з центру в регіони та на місця. Це, в свою чергу, стане потужним викликом для всієї системи забезпечення культурних, соціальних, гуманітарних прав громадян. Показово, що саме децентралізація була одним з тих аргументів, якими Міністр освіти і науки пояснювала необхідність запровадження посади освітнього омбудсмана. Разом з тим, в такій «допомозі центра» вбачаємо певний парадокс, адже, на наше переконання, сама філософія децентралізації як раз і полягає в тому, що члени територіальної громади навчаються повноцінній демократії шляхом самостійного вирішення питань свого внутрішнього життя.

Втім, повертаючись до формального боку питання, відзначимо, що саме освітній омбудсман, в теорії, порівняно краще підготовлений до здійснення своїх функцій, в тому числі і в умовах адміністративної реформи. По-перше, його існування регулюється Законом України «Про освіту», а не підзаконним актом. По-друге, кількісний склад Служби освітнього омбудсмана може сягати п'ятнадцяти осіб, що створює можливості для проведення моніторингу стану освітньої сфери, оперативного розгляду та аналітичного опрацювання інформації, швидкого реагування на скарги. Натомість офіс Урядового уповноваженого з питань гендерної політики складається з п'яти співробітників, а, наприклад, у відділі Секретаріату КМУ, який у 2014-2015рр. забезпечував роботу Урядового уповноваженого з питань етнопонаціональної політики працювало лише двоє осіб.

Одним з традиційних проблемних місць у функціонуванні державних установ є якість інформаційного та медійного супроводу, в тому числі, і в частині відкритості та доступності відповідних даних. Брак ефективних каналів комунікації є для уповноважених критично значущим, адже одне з головних призначень цього інституту полягає в швидкій реакції на проблему. Чи може бути вирішено це завдання в ході створення інститутів омбудсманів/уповноважених бачимо з матеріалів наведених в таблиці 3 [2-6; 8-11].

Таблиця 3

Характеристика завдань та обов'язків омбудсманів/уповноважених в частині інформування населення

<b>Офіційна назва</b>	<b>Характеристика інформаційної складової</b>
Уповноважений Президента України з прав дитини	«...здійснення заходів, спрямованих на інформування населення про права тазаконні інтереси дитини».
Уповноважений Президента України з прав людей з інвалідністю	«...інформування громадськості про здійснення Президентом України конституційних повноважень щодо забезпечення додержання прав і законних інтересів людей з інвалідністю».
Урядовий уповноважений з питань етнопонаціональної політики	«...інформування громадськості в Україні та за її межами про свою діяльність».
Урядовий уповноважений з питань сім'ї	«...забезпечує інформування громадськості через засоби масової інформації про права членів сімей, а також про прийняття КМУ рішень з питань підтримки сімей».
Освітній омбудсман	Інформаційна складова відсутня.
Урядовий уповноважений з питань гендерної політики	«...забезпечує інформування громадськості через ЗМІ про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків у всіх сферах життя суспільства, а також про прийняття КМУ рішень із зазначених питань».
Урядовий уповноважений з прав осіб з інвалідністю	«...організовує інформування громадськості через ЗМІ про права осіб з інвалідністю, а також про прийняття КМУ рішень щодо забезпечення додержання конституційних прав і законних інтересів осіб з інвалідністю, усунення їх порушень та виконання Україною міжнародних зобов'язань у відповідній сфері».

Відзначимо, що в проекті Положення про освітнього омбудсмена, який був розроблений МОН України у 2017р., одним з завдань Служби визначалося «забезпечення висвітлення діяльності освітнього омбудсмена у засобах масової інформації», проте, у варіанті Положення затвердженого Кабінетом Міністрів ці рядки відсутні. Таким чином, ані дитячий, ані освітній омбудсмени, так само як і урядові уповноважені з питань гендерної політики та з прав осіб з інвалідністю, не зобов'язані інформувати громадськість про свою діяльність на посаді. Понад те, суто за інформаційною складовою функціона-

льних обов'язків, вони, скоріше, є піарниками певних напрямів публічного управління та дублерами прес-служб Уряду і Президента, натомість оприлюднювати власні здобутки вони не повинні. Як наслідок, дитячий омбудсман не має офіційного сайту, послуговуючись сторінкою в одній із соціальних мереж. Ця сторінка наповнена ілюстративним матеріалом, що відображає повсякденну діяльність інституції, проте інформації узагальнюючого аналітичного характеру на ній не розміщено, а, наприклад, в рубриці «Соціологічні дослідження», станом на липень 2018р., вміщено одну єдину презентацію опитування семирічної давнини.

**Висновки.** Таким чином, окремі омбудсмани вже мають свою достатньо тривалу історію (уповноважений з прав дітей, уповноважені з прав інвалідів), існування інших нараховувало лічені місяці (уповноважений з питань етнополітики, уповноважений з питань сім'ї), а кілька інституцій (уповноважений з питань гендерної політики, освітній омбудсман) через надзвичайно не тривалий термін функціонування зможуть довести свою ефективність лише з плином часу.

На наше переконання, потребує перегляду рішення Кабінету Міністрів щодо скасування посади Урядового уповноваженого з питань етнополітики. Очевидне загострення міжнаціональних відносин в сучасній Україні, поряд із політичними та соціально-економічними причинами, пов'язане із надзвичайно слабким інституційним підґрунтям цього напряму публічного урядування. На сьогодні в державі відсутній окремий спеціальний орган виконавчої влади із забезпечення прав національних меншин, а на центральному рівні завдання вироблення та реалізації етнополітики покладено на 12-х працівників трьох відділів Департаменту у справах релігій та національностей Міністерства культури України.

Відкритим залишається питання щодо впливу уповноважених на обласному та місцевому рівнях, адже існування регіональних представництв не передбачено, хоча і не заборонено чинним законодавством. Проте, на нашу думку, наявність якісної плідної співпраці з місцевою владою, починаючи з рівня ОТГ, а також ефективна комунікація з недержавними організаціями, надасть уповноваженим якісний інформаційний ресурс, критично необхідний для виконання їх посадових обов'язків. Тобто, без утворення як офіційних, так і неформальних власних мереж, омбудсмани не зможуть запрацювати як інструменти демократії, а їх офіси стануть лише додатковими адресатом розсилки звітної кореспонденції від районних та обласних державних адміністрацій.

Варто внести зміни до Положень про уповноважених в частині їх інформаційної відкритості, оскільки, станом на середину 2018р., уповноважені/омбудсмани можуть взагалі не повідомляти про свою діяльність громадськості. Одним з ключових показників роботи омбудсманів є відомості щодо поданих скарг, реагування на них та конкретних заходів щодо їх вирішення. У зв'язку з цим, ще одне актуальне і потрібне доповнення до чинних Поло-

жень, це обов'язок уповноважених звітувати про результати діяльності за певний період часу, наприклад – щороку. Як інформація про поточну діяльність, так і аналітичні матеріали звітнього характеру повинні оприлюднюватися регулярно, до них також має бути забезпечено вільний доступ зацікавлених осіб. На завершення відзначимо, що неналежна якість інформаційного супроводу роботи омбудсманів особливо помітна на тлі надзвичайної медійної та віртуальної активності громадських організацій, які за допомогою Інтернет прагнуть широко висвітлювати кожен свій крок. Вище ми відзначали помітну роль, яку грають в діяльності уповноважених представники «третього сектору». Понад те, всі без виключення особи, які протягом останніх чотирьох років обіймали посади уповноважених, мали власний тривалий та успішний досвід громадської діяльності. Таким чином, одним з перспективних напрямів дослідження може стати проблематика горизонтальної взаємодії омбудсманів із громадськими організаціями відповідного спрямування.

#### **Список використаних джерел:**

1. Відкритий лист громадських організацій щодо необхідності ліквідації посади Урядового уповноваженого з питань сім'ї [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://la-strada.org.ua/ucsp\\_mod\\_news\\_list\\_show\\_572.html](https://la-strada.org.ua/ucsp_mod_news_list_show_572.html).

2. Деякі питання освітнього омбудсмена [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 491 від 6 червня 2018р. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/491-2018-%D0%BF>.

3. Деякі питання Секретаріату Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України № 213 від 15 квітня 2015р. // Урядовий кур'єр від 23.04.2015. – № 74.

4. Питання Уповноваженого Президента України з прав дитини [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 811/2011 від 11 серпня 2011р. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/811/2011>.

5. Про затвердження Положення про Урядового уповноваженого з прав осіб з інвалідністю та внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 3 січня 2013р. № 5 [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 125 від 21 лютого 2017р. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/125-2017-%D0%BF>.

6. Про затвердження структури Секретаріату Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України № 564 від 23 серпня 2016 р. // Урядовий кур'єр від 31.08.2016.– № 162.

7. Про Кабінет Міністрів України : Закон України № 794-VII від 27 лютого 2014р. // Відомості Верховної Ради. – 2014. - № 13. –ст. 222.

8. Про Уповноваженого Президента України з прав людей з інвалідністю : Указ Президента України № 902/2014 від 1 грудня 2014р. // Урядовий кур'єр від 03.12.2014.– № 225.

9. Про Урядового уповноваженого з питань гендерної політики [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 309 від 7 червня 2017 р. – Режим доступу: <HTTPS://WWW.KMU.GOV.UA/UA/NPAS/250049925>.

10. Про урядового уповноваженого з питань етнонаціональної політики : Постанова Кабінету Міністрів України № 164 від 4 червня 2014 р. // Урядовий кур'єр

ер від 13.06.2014.– № 105.

11. Про Урядового уповноваженого з питань сім'ї : Постанова Кабінету Міністрів України № 131 від 24 лютого 2016 р. // Урядовий кур'єр від 02.03.2016. – № 41.

#### References:

1. *Vidkrytyj lyst gromads'kyh organizacij shhodo neobhidnosti likvidacii' posady Urjadovogo upovnovazhenogo z pytan' sim'i'* 11.03.2016. Web. 16 Jul. 2018. <[https://la-strada.org.ua/ucp\\_mod\\_news\\_list\\_show\\_572.html](https://la-strada.org.ua/ucp_mod_news_list_show_572.html)>.

2. Ukraine. Cabinet of Ministers of Ukraine. *Dejaki pytannja osvith'ogo ombudsmena : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrai'ny* № 491. N.p. 6 june 2018. Web. 16 Jul. 2018. <<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/491-2018-%D0%BF>>.

3. Ukraine. Cabinet of Ministers of Ukraine. *Dejaki pytannja Sekretariatu Kabinetu Ministriv Ukrai'ny : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrai'ny* № 213. N.p. 15 april 2015. Web. 4 Jul. 2018. <<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/213-2015-%D0%BF>>.

4. Ukraine. The President of Ukraine. *Pytannja Upovnovazhenogo Prezydenta Ukrai'ny z prav dytyny : Ukaz Prezydenta Ukrai'ny* № 811. N.p. 11 august 2011. Web. 4 Jul. 2018. <<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/811/2011>>.

5. Ukraine. Cabinet of Ministers of Ukraine. *Pro zatverdzhennja Polozhennja pro Urjadovogo upovnovazhenogo z prav osib z invalidnistju ta vnesennja zmin do postanovy Kabinetu Ministriv Ukrai'ny vid 3 sichnja 2013r. № 5 : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrai'ny* № 125. N.p. 21 february 2017. Web. 25 Jun. 2018. <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/125-2017-%D0%BF>>.

6. Ukraine. Cabinet of Ministers of Ukraine. *Pro zatverdzhennja struktury Sekretariatu Kabinetu Ministriv Ukrai'ny : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrai'ny* № 564. N.p. 23 august 2016. Web. 29 Jun. 2018. <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/564-2016-%D0%BF>>.

7. Ukraine. Verkhovna Rada of Ukraine. *Pro Kabinet Ministriv Ukrai'ny: Zakon Ukrai'ny* № 794-VII. N.p. 27 february 2014. Web. 25 Jun. 2018. <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/794-18>>.

8. Ukraine. The President of Ukraine. *Pro Upovnovazhenogo Prezydenta Ukrai'ny z prav ljudej z invalidnistju : Ukaz Prezydenta Ukrai'ny* № 902/2014. N.p. 1 december 2014. Web. 25 Jun. 2018. <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/902/2014>>.

9. Ukraine. Cabinet of Ministers of Ukraine. *Pro Urjadovogo upovnovazhenogo z pytan' gendernoi' polityky : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrai'ny* № 309. N.p. 7 june 2017. Web. 25 Jun. 2018. <[HTTPS://WWW.KMU.GOV.UA/UA/NPAS/250049925](https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/250049925)>.

10. Ukraine. Cabinet of Ministers of Ukraine. *Pro urjadovogo upovnovazhenogo z pytan' etnonacional'noi' polityky : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrai'ny* № 164. N.p. 4 june 2014. Web. 25 Jun. 2018. <<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/164-2014-%D0%BF>>.

11. Ukraine. Cabinet of Ministers of Ukraine. *Pro Urjadovogo upovnovazhenogo z pytan' sim'i'* : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrai'ny № 131. N.p. 24 february 2016. Web. 25 Jun. 2018. <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/131-2016-%D0%BF>>.

*Помогайбог Б. В., аспірант НУЦЗУ, м. Харків*

*Pomogaibog B., post-graduate student of the National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv*

## **РОЗВИТОК ПАРТНЕРСЬКИХ ВІДНОСИН БІЗНЕСУ І ВЛАДИ: СВІТОВИЙ ДОСВІД**

### **DEVELOPMENT OF PARTNERSHIP RELATIONS OF BUSINESS AND AUTHORITIES: WORLD EXPERIENCE**

*Досліджено досвід діяльності державних підприємств, що пов'язана з формуванням і рухом позабюджетних доходів. Зроблено висновок, що поряд з певним підвищенням ефективності істотно зменшується керованість бюджетної системи та створюються загрози для неконтрольованого використання бюджетних коштів. Наголошено на проблемі делегування повноважень держави на рівень агентств і спеціальних державних установ. Встановлено, що у багатьох країнах світу існує тенденція делегування функцій комерціалізації агентств шляхом формування стійких форм партнерства держави і приватних підприємств.*

**Ключові слова:** *бізнес, влада, державні підприємства, партнерські відносини, фонди.*

*The experience of state-owned enterprises is investigated, which is related to the formation and movement of extrabudgetary incomes. It is concluded that along with a certain increase in efficiency, the manageability of the budget system dramatically decreases and threats to uncontrolled use of budget funds are created. The issue of delegation of state powers to the level of agencies and special state institutions is emphasized. It is established that in many countries of the world there is a tendency to delegate the functions of commercialization of agencies by forming stable forms of partnership between the state and private enterprises.*

**Keywords:** *business, government, state enterprises, partnership relations, foundations.*

**Постановка проблеми.** В умовах посилення міжнародних економічних зв'язків кожен суспільний інститут відіграє певну роль в обміні інформацією та створенні передумов для формування економічних і соціальних комунікацій. Держава в особі своїх представників вирішує соціально-економічні та політичні питання; бізнес як сукупність підприємницьких структур зосереджений на формуванні фінансових, маркетингових, технологічних та інших взаємозв'язків. Тому ефективна взаємодія державних ор-



ганів та бізнесу має дати поштовх до зростання економіки України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Аналіз ступеня розробленості проблеми спирається як на дослідження змісту, структури, моделей партнерських відносин держави та бізнесу (роботи В. Албеди, А. Андрущенко, Т. Ляшенко, Б. Максимова, Л. Міляєвої, В. Мітрохіна, В. Міхеєва, Д. Неліпи, В. Якимця, В. Якуніна та ін.), так і на широке коло наукових праць, присвячених методологічним, організаційним, нормативно-правовим, аксіологічним, праксеологічним аспектам державного управління, зокрема Б. Адамова, В. Альохіна, Л. Альохіної, В. Бабіна, В. Бакуменка, З. Баумана, Л. Беззубко, У. Бека, Д. Белла, В. Горника, В. Гошовської, Г. Губерної, Б. Данилишина, Р. Дарендорфа, А. Дегтяра, П. Надолішнього, Н. Нижник, О. Оболенського, В. Олуйка, В. Огаренка, Ю. Шарова, П. Штомпки, Й. Шумпетера, О. Якубовського та ін. Незважаючи на різноплановість підходів до висвітлення цієї тематики, у наукових виданнях недостатньо вивченою залишається проблема застосування кращих світових практик у сферу партнерських відносин держави та бізнесу.

**Постановка завдання.** Метою статті є вивчення зарубіжного досвіду в сфері розвитку партнерських відносин бізнесу і влади.

**Виклад основного матеріалу.** Як впливає з досвіду більшості країн світу при реформуванні системи державного управління економікою особлива увага повинна приділятися оцінці державних заходів і пошуку форм та шляхів впливу на економіку, альтернативних прямому впливу. Однією з таких альтернатив є інноваційні форми приватного і державного партнерства, в рамках якого держава відіграє роль ініціатора та засновника, делегуючи відповідальність професійним менеджерам.

Ідея партнерства держави і бізнесу, коріниться в загальному усвідомленні урядами багатьох держав необхідності делегування відповідальності щодо прийняття управлінських рішень та управління пов'язаних з цим ресурсами професійним менеджерам. Таке делегування у багатьох країнах починалося зі створення спеціальних інститутів, організаційно відокремлених від держави. Подібні інститути в залежності від законодавства різних країн існують в різних формах: агентства (наприклад, в США, Швейцарії, Нідерландах, Великобританії); державні підприємства (особливо велике їх значення в скандинавських країнах, наприклад у Швеції); акціоновані організації або державні корпорації (Італія, Нова Зеландія). У Великобританії понад 2/3 державних службовців працює в агентствах [1].

Разом з тим така форма делегування управлінських повноважень не позбавлена суперечностей і недоліків. Перш за все «децентралізація» державних функцій шляхом створення незалежних агентств ставить питання про їх підзвітність платникам податків, про прозорість всієї бюджетної системи.

Діяльність державних підприємств буде пов'язана з формуванням і рухом позабюджетних доходів, при цьому поряд з певним підвищенням ефективності істотно зменшується керованість бюджетної системи та створюють-

ся загрози для неконтрольованого використання бюджетних коштів. Саме тому значної уваги необхідно приділяти встановленню важелів дієвого фінансового контролю. У багатьох країнах, що мають абсолютно різний рівень розвитку та структуру державного управління (США, Фінляндія, Мексика, Туреччина), проводяться реформи у сфері фінансової звітності та забезпечення прозорості всієї фінансової системи [2].

Іншою проблемою делегування повноважень держави на рівень агентств і спеціальних державних установ є їх «прив'язаність» до бюджетних ресурсів. Здавалося б, створюючи такі агентства, держава модернізує і робить більш ефективним процес управління тієї чи іншої важливою для держави галуззю. Проте часто виявляється, що типові управлінські функції вимагають менших фінансових коштів, ніж контроль і нагляд за результатами делегування цих функцій різним, навіть державним, агентствам.

Як варіант вирішення даних проблем у багатьох країнах світу тенденція делегування функцій держави агентствам поступово трансформується в тенденцію їх комерціалізації шляхом формування стійких форм партнерства держави і приватних підприємств.

Комерціалізація виконуваних державою функцій привносить в процес державного управління принципи ринкової економіки. Комерціалізація окремих державних функцій може бути результатом загальної зміни концепції державного управління (Великобританія, Нова Зеландія), а може бути якимось додатковим елементом до вже сформованої системи, що дозволяє фрагментарно підвищити ефективність державного управління.

Однією з найбільш поширених форм комерціалізації є контракти і підряди для бізнесу з боку держави. У зарубіжних країнах види контрактів дуже різноманітні: від прибирання приміщень, друкування документів, утримання будівель і обладнання, до більш складних і стратегічних форм послуг, таких як надання інформації, аудит і навіть тренування льотного складу в авіації. З 1992 р. у Великобританії здійснюється дослідження результатів підряду комерційних організацій для державних потреб, подібні підряди дозволяють заощаджувати до 15-20 % державних витрат [2, с. 52–54].

У Новій Зеландії набув поширення інший вид комерціалізації державних функцій, а саме «корпоратизація» цілих департаментів уряду, які відповідають за виробництво товарів і послуг в галузі електроенергетики, лісового господарства, поштових послуг. В багатьох країнах найбільш поширеною формою комерціалізації функцій держави стала приватизація державних підприємств. Проте аж ніяк в не меншій кількості країн, навіть у тих, які пройшли через масову приватизацію, зростає кількість форм спільних підприємств держави і бізнесу, причому орієнтованих не просто на делегування або передачу тих чи інших функцій від держави бізнесу, а на залучення довгострокових інвестицій в економіку в цілому, заради довгострокового зростання вартості активів та ефективності їх використання.

Дослідники масової приватизації називають як один з її недоліків – ри-

зик формування підприємств без ефективного власника [1]. Це мотивується тим, що наявність масового дрібного акціонера фактично означає відсутність реального господаря на підприємстві.

За допомогою менеджменту окремі власники намагаються перерозподілити на свою користь контроль над підприємством, використовуючи при цьому виведення активів, різні уявні операції з акціями, форми довіреностей і навіть вплив на реєстраторів, які ведуть реєстр акціонерів. У кінцевому рахунку, правила корпоративного управління дотримується не менеджмент, а ті великі акціонери, які й визначають обрання та призначення менеджменту. Саме тому порушення прав акціонерів відбувається, перш за все, там, де немає чіткого сталого центру впливу на менеджмент, як немає і стійкого центру власності. Те, що це сторони одного процесу, наочно демонструють зусилля багатьох країн світу (де існують підприємства змішаної власності) щодо включення держави в процес корпоративного управління. Наприклад, на конференції «Корпоративне управління державних підприємств у Китаї» (2003 р.) представник Грецької телекомунікаційної компанії, наводячи приклад структури власності цієї організації (51% належить приватним інвесторам, а 49% - державі), фактично зазначив випадок ефективного функціонування спільного державного та приватного холдингу [3]. Інакше й бути не може, тому що участь держави в корпоративному управлінні на базі свого партнерства з приватним бізнесом і дає в результаті саме консолідовану бізнес-організацію, здатну не просто функціонувати, але розвиватися і залучати інвестиції.

На сьогодні в різних країнах світу можна знайти безліч прикладів такого роду спільних холдингів та спільних підприємств. Спроба ж розглянути дані підприємства в динаміці відразу ж виводить на проблему саме партнерських відносин, тобто проблему розвитку, еволюції приватизованого підприємства зі змішаною структурою власності до спільного підприємства, до партнерства, до динамічного холдингу.

Спільні холдингові компанії охоплюють різні галузі. Цікавий досвід структурування партнерств держави і бізнесу в галузі, що виробляє фосфати і фосфатні добрива. Так, в Йорданії компанії з виробництва фосфатів не підлягають приватизації, однак закони ринку і поточна економічна кон'юнктура змушують державу йти на створення альянсів з приватним капіталом.

Наприкінці 2000 р. було оголошено про створення спільного підприємства між найбільшими норвезькими концернами «Норск Гідро», «Джордан Фосфейт Майні» і «Ерабі Поташ Кампаніз». Норвезька сторона набуває 60% акцій спільного підприємства, а компанії Йорданії - 40%, при цьому одночасно учасники проекту створюють міжнародну фірму по виробництву і експорту добрив. Інший проект - продаж концерну з Саудівської Аравії «Сауді Бейзік Індастріз Компані» іншій йорданській компанії в сфері виробництва фосфатів «Джорданіан фосфорік есід меньюфекчурінг фекторі». При цьому слід зауважити, що у всіх згаданих йорданських компаніях держава бере участь через «головний холдинг» «Джорданіан Фосфейт Компані» [3].

У результаті таких угод «піраміда» корпоративних зв'язків, що включають партнерства з приватним бізнесом, у тому числі з іноземними партнерами, виявляється досить гнучкою, держава може йти шляхом створення спільних підприємств на самому нижньому рівні участі, може частково приватизувати компанії «другого рівня». Приватизація холдингу першого рівня також можлива, хоч і залежить від політичних рішень.

У Мексиці, в іншій не менш важливій галузі хімічної промисловості - нафтохімії, ще в 1998 р. було визнано доцільним перевести 11 державних нафтохімічних комплексів під управління змішаного «партнерства», де державна частка становила 51%, а частка приватних партнерів - 49% [2, с. 34].

Формою об'єднання державних і приватних майнових прав та капіталу можуть бути спеціальні інвестиційні фонди, що створюються державою. У такі фонди спочатку передаються акції, що належать державі, потім акції самого такого фонду розміщуються серед міжнародних інституційних і приватних інвесторів. Фонд передається в управління професійним менеджером. Особливо зручно застосування такої схеми в умовах, коли державі належать міноритарні пакети акцій.

Механізм інвестиційних фондів, які об'єднують державні майнові права, приватні інвестиції і професійний менеджмент, також застосовується в Сінгапурі та Таїланді [1, с. 47]. Досить складна і змішана схема партнерства держави та бізнесу, що включає як спільну державну участь у холдингових компаніях, так і в окремих проектах, а також передачу такої участі в управління змішаним компаніям, набула поширення в нафтогазовій галузі в Норвегії. З метою розробки родовищ нафти і газу на прибережному шельфі ще в 1972 р. в Норвегії був створений нафтовий холдинг «Статойл», з тих пір бере участь практично у всіх проектах з розробки родовищ нафти і газу. З 1985 р. рішенням парламенту уряд отримує право на пряму фінансову участь у нових нафтових проектах, створюється особлива управлінська схема - «Державна пряма фінансова участь». Одночасно держава володіє 51% акцій іншого промислового концерну «Норск Гідро».

З 1985 р. вся пряма участь держави в нових проектах, за винятком Норск Гідро та ряду інших великих компаній, передається в управління Статойл, тобто Статойл одночасно стає і державним холдингом, і керуючим державною власністю. В грудні 2000 р. було прийнято рішення не тільки передати безпосередньо у власність активи, що знаходяться в управлінні Статойл і Норск Гідро, а й частково приватизувати Статойл, дозволивши компанії утворювати партнерства з іншими компаніями. Одночасно з цим планується створення нової керуючої компанії, яка управлятиме частинами в нафтогазових розробках, що залишилися у власності держави. Така нова компанія зосередить свої зусилля на управлінні технологічними системами нафтогазовидобування, на адмініструванні ліцензіями на родовища, на загальному контролі і нагляді за транспортною інфраструктурою. Фінансова участь держави в спільних підприємствах також має свої варіації. Наприклад,

в Мексиці, Чилі, Колумбії держава надавала акціонерам таких підприємств додаткові гарантії з повернення певної частки мінімального доходу [1, с. 52]. У Східній Азії в проектах, пов'язаних з будівництвом платних доріг, держава ставала безпосереднім акціонером, надавала позики, субсидії [1, с. 51].

У цілому ряді країн спільні підприємства створювалися в процесі реструктуризації енергетичної галузі, особливо в процесі виділення та створення незалежних генеруючих підприємств. У 1990-1999 рр. в країнах, що розвиваються в сфері генерації електроенергії було ініційовано близько 700 проектів за участю приватного капіталу, із загальним обсягом приватних інвестицій 187 млрд. дол. У Болівії форми подібного партнерства створювалися безпосередньо на етапі приватизації державної власності. Болівійський досвід приватизації відомий як «приватизації за допомогою капіталізації». Сенс його полягає в тому, що спочатку держава визначає для себе стратегічного приватного партнера, який інвестує кошти безпосередньо у розвиток підприємства, що приватизується. У результаті на першому етапі приватизації підприємство стає фактично спільним підприємством держави і приватного інвестора з розподілом власності 50 на 50%. Після того як інвестиції приватного інвестора призводять до зростання капіталізації підприємства, а саме підприємство починає розвиватися, держава продає свої 50% за звичайною схемою приватизаційної масового акціонеру. Тим самим дрібні інвестори отримують акції підприємства з великим рівнем капіталізації, ніж до залучення приватного інвестора.

В цілому слід зазначити, що, незважаючи на наявні приклади фінансової державної участі в спільних проектах, в більшості країн світу основне фінансове навантаження лягає на приватний капітал, а держава лише зберігає свої майнові права на власність або на деяку її частку. Це означає, що в процесі розвитку форм партнерства бізнесу і держави остання залишається акціонером, і ця роль також передбачає певні дії з боку держави, як і певні партнерські зобов'язання.

Найбільш відомою формою розподілу прав власників у спільних підприємствах, де змішаний державний і приватний капітал, є «золота акція». Вона дозволяє приватному бізнесу володіти значною часткою власності, але при цьому зберігає за державою право контролювати процес управління цією власністю. «Золота акція» широко використовується урядами Бельгії, Бразилії, Франції, Малайзії, Новій Зеландії, Іспанії, Туреччини, Великобританії.

Іншою формою встановлення балансу майнових прав між державою та бізнесом в рамках спільного підприємства є визначення і виконання переважних прав акціонерів на придбання пакетів акцій, що продаються одним з партнерів. У цій ситуації держава має обмежені можливості щодо продажу своєї частки. Приклади цього можна знайти в Аргентині, Бразилії, Кенії, Марокко, Філіппінах. Часто, коли жоден з акціонерів не має контрольного пакета, в тому числі й держава, використовується метод створення «голосуючих блоків акціонерів», які необхідні для спільного прийняття рішень. Такі блоки оформляються договорами, але в принципі можуть носити форму спільних

підприємств з консолідованим пакетом голосів різних партнерів. Практика формування голосуючих блоків великих акціонерів, у тому числі й держави, використовується в Австрії, Франції, Німеччині. Необхідність формування таких блоків останнім часом стає все більш актуальною і для України.

**Висновки.** Отже, держава повинна якимось розпоряджатися цими пакетами і ефективно управляти тією власністю, якою вона частково володіє. Видається, що досвід створення спільних підприємств з відділенням функцій оперативного управління власністю, як і формування блоків голосуючих акцій, може виявитися вельми корисним. Таким чином, в сучасних рамках світової економіки структури власності, де держава, незважаючи на приватизацію, залишається одним із власників, виникає об'єктивна необхідність переосмислення державою не тільки своїх основних функцій в цілому, але й підходів до власної ролі як власника.

Очевидно, що держава ніколи не зможе відтворити культуру акціонерного контролю і управління, яка сформувалася в приватному секторі. Держава завжди буде або тяжіти до диктату, або поступово ставати пасивним власником, при якому власність швидше руйнується, ніж розвивається і примножується. Однак далеко не завжди легко вирішити цю проблему на основі суто короткострокового підходу – приватизації власності. Від держави потрібен інший підхід, перш за все, заснований на зацікавленості в довгостроковому збільшенні вартості активів. Домогтися цього можливо шляхом формування альянсів і партнерств з приватним бізнесом. Враховуючи досвід Великобританії в процесі приватизації, а також той факт, що це одна з країн з класичною ринковою економікою, слід уважно поставитися до цього висновку і, можливо, постаратися взяти його на озброєння з метою підвищення ефективності управління державною власністю в Україні.

#### **Список використаних джерел:**

1. Демидова Л. Пути повышения эффективности государственного сектора (опыт стран Запада) / Демидова Л. // Проблемы теории и практики управления. – 1998. – № 4. – С.40-60.
2. Мартин Г.П. Западная глобализация : атака на процветание и демократию / Мартин Ганс-Питер, Шуманн Харальд : Пер. с нем. Г.Р.Контарева. – М. : Изд. дом «АЛЬПИНА», 2001. – 335 с.
3. Братута О.Г. Реформування державної регіональної політики в Україні з урахуванням досвіду економічно розвинутих країн/ О.Г. Братута // Регіональна економіка. – 2002. – №1. – С. 57 – 65.

#### **References:**

1. Demydova, L. "Ways to improve the efficiency of the public sector (experience of the Western countries)." *Problemy teoryy u praktyky upravleniya*. 4 (1998): 40-60. Print.
2. Martyn, H.P. *Western Globalization: Attack on Prosperity and Democracy*. Moscow: AL'PYNA, 2001. Print.
3. Bratuta, O.H. "Reforming the state regional policy in Ukraine taking into account the experience of economically developed countries." *Rehional'na ekonomika* 4 (2002): 57 – 65. Print.

*Серьогіна-Берестовська О. В., здобувач ХарРІ НАДУ, м. Харків*

*Seregina-Berestovska O., Applicant for a degree of Department of Political Science and Philosophy of Kharkiv regional institute of Public Administration of National academy for Public administration under the President of Ukraine, Kharkiv*

## **ОСОБЛИВОСТІ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ СОЦІАЛЬНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ СЕЛА**

## **FEATURES OF MANAGEMENT OF DEVELOPMENT OF RURAL SOCIAL INFRASTRUCTURE**

*У статті розглянуто особливості управління розвитком соціальної інфраструктури села, з'ясовано показники, що характеризують її економічну ефективність, а також визначено основні фактори, що впливають на її розвиток, а також запропоновано напрями вирішення назрілих соціальних проблем.*

**Ключові слова:** держава, управління, інфраструктура, соціальна інфраструктура, управління створенням соціальної інфраструктури села, об'єкти соціальної інфраструктури села, задачі управління процесами створення соціальної інфраструктури.

*The article deals with the features of management of the social infrastructure of the village, the indicators characterizing its economic efficiency, as well as the main factors affecting its development, as well as the directions of solving urgent social problems.*

**Keywords:** the state, management, infrastructure, social infrastructure, management of the social infrastructure of the village, the social infrastructure of the village, the task of managing the processes of creating social infrastructure.

**Постановка проблеми.** В умовах ринкових відносин ступінь розвитку соціальної інфраструктури села визначає стан глибинних перетворень в економічному житті країни. У сучасних умовах сутність соціальної інфраструктури села не обмежується лише соціальною сферою. Необхідно вирішення низки організаційних та економічних проблем великомасштабного плану.

Важливість соціальної інфраструктури для господарської практики в ринкових умовах розвитку виробництва зростає, особливо в умовах євро інтеграції. Особливої значущості у зв'язку з цим набуває проблематика не лише взаємодії між самими галузями соціальної інфраструктури села, а й їх впливу на розвиток АПК.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми управління розвитком соціальної інфраструктури села досліджуються в роботах як вітчизняних, так і зарубіжних науковців. Вагомий внесок у дослідження особливостей впливу держави на соціально-економічні відносини зробили такі вчені П. Беленький [6], М. Бутко [2], О. Васильєв [3], Б. Данилишин [4], Н. Іванова [2], С. Кириченко [11], Л. Ковальська [9], М. Комаров [10], В. Красовський [8], С. Іщук [7], Т. Кулініч [7], В. Крупін [7], О. Салівончик [9], С. Ткач [7], А. Ткач [12], та ін. Ідеї та положення, викладені у працях даних авторів, послужили основою для подальшого розвитку соціальної інфраструктури. Однак, незважаючи на численні дослідження вони мають загальнонауковий сенс і характеризуються більш описовим характером.

**Постановка завдання.** Ціллю даної статті є дослідження особливостей управління розвитком соціальної інфраструктури села, а також обґрунтування пропозицій з удосконалення даного процесу.

**Виклад основного матеріалу.** З урахуванням різноманіття і неоднорідності виконуваних функцій галузі соціальної інфраструктури можна поділяти на три групи:

- 1) житлове господарство;
- 2) галузі, що беруть участь в наданні матеріальних послуг населенню, комунальне господарство, побутове обслуговування;
- 3) галузі матеріального виробництва, створюють особливі нематеріальні цінності (духовні цінності), а також надають нематеріальні послуги. Сюди входять послуги охорони здоров'я, освіти, фізичної культури і спорту.

На наш погляд, соціальна інфраструктура села має безпосереднє відношення до виробництва сільськогосподарської продукції, є одним з головних його факторів.

Однак на думку науковців приватизація суспільних благ (медицини, освіти, транспорту, пенсійної системи, культури і т. д.) зробить ці системи ефективніше, ціни на них нижчі, а самі послуги доступнішими. Також необхідно відкрити ці сектори для доступу іноземних інвесторів і приватизувати суспільні блага (охорона здоров'я, освіта, транспорт, воду, електрику, ЖКГ, культуру і т. д.) [9, с. 68].

Необхідно підкреслити, що соціальна інфраструктура обумовлена рівнем розвитку продуктивних сил суспільства. Обумовленість ця проявляється шляхом безпосередньої участі працівників у виробництві сільськогосподарської продукції і, відповідно, рівня їх продуктивності праці з урахуванням не тільки їх освіти, а й побутового облаштування.

Для соціально-економічного розвитку майбутнього села принципове значення мають характер виробничої діяльності людей, система потреб жителів села та її соціальна структура в нових умовах [3, с. 58]. У цьому зв'язку важливо підкреслити, що розвиток різних сфер і галузей соціальної інфраструктури села жодною мірою не витісняє елементи ринкових відносин та інших нововведень науково-технічного прогресу, навпаки, воно посилює і



доповнює їх роль. Якість і розуміння сучасної сільської економіки має бути пов'язана в рамках загального уявлення про соціальну інфраструктуру села як складової частини продуктивних сил сучасного суспільства.

Перехід на ринковий механізм обов'язково передбачає ретельну соціально-психологічну підготовку сільського населення, концепція якої повинна бути диференційована з урахуванням різних соціально-економічних, демографічних, етнічних особливостей регіону. В нових умовах господарювання при вирішенні соціальних проблем села необхідно підвищити роль місцевих адміністрацій в організації розвитку сільської економіки та об'єктів соціальної інфраструктури в особливості [5, с. 67].

Для вирішення більшості соціально-економічних проблем села необхідна розробка нової концепції і програм соціального розвитку села, що потребують економічних досліджень і масштабної підтримки держави. Соціальний розвиток села – один із напрямів аграрної реформи, тому результати досліджень повинні лягти в основу підвищення життєвого рівня сільського населення, прискореного розвитку соціальної сфери в цілях скорочення розриву в умовах життя людей у міській та сільській місцевостях. Основою цієї політики має стати створення сприятливих економічних умов для підвищення доходів сільськогосподарських товаровиробників, зміцнення економічного і соціального становища сільської родини.

Таким чином, розкриття соціально-економічної сутності та функції соціальної інфраструктури, практичне вирішення висунутої проблеми дещо ускладнить зростання продуктивних сил сільського населення і продуктивності праці.

В умовах гострої конкуренції і ринкових відносин це має не тільки теоретичний сенс, але і практичне значення, так як від цього залежить пошук шляхів збереження і розвитку сільської економіки в цілому [1, с. 64].

В кожній природній-економічній зоні розвиток соціальної інфраструктури села має свою специфіку. Це пов'язано з ґрунтово-кліматичними умовами, рівнем забезпеченості дорогами, щільністю населення, співвідношенням чисельності міського та сільського населення.

Проблема формування та нормального функціонування соціальної інфраструктури села є ключовою проблемою розвитку національної економіки та всього господарського комплексу. Потреба в розвитку і вдосконаленні соціальної інфраструктури села в ринкових умовах обумовлена декількома факторами:

- необхідністю забезпечення продовольчої безпеки країни;
- вирішенням питань повної зайнятості сільського населення;
- зниженням системи державної допомоги, підтримкою та регулюванням розвитку агропромислового виробництва в сучасних умовах господарювання;
- соціальною інфраструктурою, фактично ототожнюється зі сферою обслуговування; в соціальну інфраструктуру включають галузі матеріального

виробництва, пов'язані із створенням речових умов виробництва (будівництво доріг та ін.).

Це свідчить про те, що теоретичні питання інфраструктури, її ролі у виробництві, підвищення економічної ефективності сільськогосподарського виробництва слабо розроблені. Основними показниками, що характеризують економічну ефективність соціальної інфраструктури, можуть бути:

- ступінь активності населення в громадському виробництві;
- розвиток і ефективність громадського виробництва в сільськогосподарських підприємствах [3, с. 38].

При виборі показників ефективності соціальної інфраструктури необхідно брати до уваги максимально можливе послаблення й подолання різного роду несприятливих умов життя людей у місті і селі: підвищення комфортності умов життя в найбільш розумних для міста і села формах, компенсація селу переваг міста в умовах життя, забезпечення доступності міських і сільських центрів для всього населення, що дозволяє йому задовольняти матеріальні і духовні потреби, стан забезпеченості населення житлово-побутовими та іншими умовами, прогнозування зниження бідності населення в залежності від зростання валового внутрішнього продукту в країні.

У ринкових умовах розширення інтеграційних відносин і зав'язків зі світовими ринками призводить до зростання потреб в інфраструктурних послугах. Тому створення міцної законодавчої бази, чітка цільова політика держави повинні стати важливими чинниками зростання цих потреб, особливо в галузі освіти і охорони здоров'я, у вирішенні житлових та інших побутових проблем [2, с. 82].

Велике соціально-економічне значення в розвитку сільської інфраструктури має фінансування сільського господарства з державного і місцевих бюджетів. Доцільно в даній проблемі виділити наступні напрямки:

- проведення природоохоронних заходів, що мають державне значення;
- будівництво доріг, ліній електропередачі, магістральних газопроводів, водопроводів, телефонних комунікацій, каналізаційних систем, будівництво шкіл і дошкільних установ, об'єктів культурно-побутового призначення та ін.) [4, с. 51];

- зміст і розвиток ветеринарної та карантинної служб, землеустрій, боротьба з хворобами і шкідниками рослин;

- будівництво та утримання сільських об'єктів охорони здоров'я, клубів, бібліотек, книжкових магазинів, побутових і торгових об'єктів, дитячих садків, будинків для престарілих та ін.;

- підготовка фахівців вищої та середньої освіти, кадрів механізаторів, фермерських господарств, дослідження в галузі агроекономічної науки, найважливіші фундаментальні та прикладні наукові розробки.

Розвиток і вдосконалення механізмів управління соціальною інфраструктурою села потребує виконання наступних заходів:

1. Допомога з боку держави, розвиток галузей і сфер сільської інфра-

структури повинні бути оголошені головним завданням адміністрації області.

2. Необхідна розробка моделі розвитку сільської інфраструктури з урахуванням особливостей кожного району, зони, сільських територій.

3. В рамках моделі потрібно проводити цілеспрямовану інфраструктурну політику, забезпечити взаємозв'язок соціальної інфраструктури села з сільською економікою, підтримку розвитку шкіл, дошкільних установ, культурно-побутових точок тощо.

4. Повинна проводитися узгоджена інфраструктурна політика щодо сільських територій і способу життя населення. Її мета-дати можливість різним формам власності зміцнити свої позиції в розвитку сільського господарства за допомогою кооперації [6, с. 54].

Разом з тим в силу об'єктивних і суб'єктивних обставин структури агропромислового виробництва і соціальних сфер сільської інфраструктури сильно деформовані порівняно з іншими галузями національної економіки. З цієї причини помітно відстає зростання виробництва сільськогосподарської продукції. Тут істотно нижче, ніж в інших галузях економіки, технічний рівень, зайнята менш кваліфікована робоча сила, переважає ручна малопродуктивна праця та ін. Структура сільського господарства і соціальних сфер сільської інфраструктури тривалий час практично не змінювалася, що не могло не вплинути на ефективність сільськогосподарського виробництва.

Для підтримки темпів аграрного виробництва необхідно розвивати соціальну сферу в сільськогосподарському виробництві. Головне завдання для аграрного виробництва – структурна перебудова сільської економіки шляхом паралельного розвитку соціальної інфраструктури села, вирішення питань оновлення та зміцнення матеріально-технічної бази агропромислового виробництва, докорінного поліпшення умов праці жителів [8, с. 53].

Відносний розрив у доходах працівників сільського господарства та промисловості долається повільно. В останні роки доходи працівників сільського господарства ростуть повільніше, ніж робітників і службовців промисловості.

Рішення задач прискорення соціально-економічного розвитку села неможливо без перебудови господарського механізму, створення потужної системи мотивів і стимулів, що спонукують працівників повністю розкривати свої здібності, працювати з високою продуктивністю, ефективно використовувати виробничі ресурси, можливості різних форм власності і форм господарювання [10, с. 48].

Шляхи і фактори розвитку соціальної інфраструктури села з вузької спеціальної проблеми, орієнтованої на забезпечення умов для розвитку сільської економіки, перетворилися на загальнонаукову проблему.

Мета розвитку сільської інфраструктури села полягає в наступному:

- досягнення високої тривалості життя сільського населення;
- формування «нової» робочої сили сільської економіки;
- створення і збереження стійких сільських сімей, забезпечення продо-

вольчої безпеки регіонів.

З певною мірою умовності весь процес прогнозування розвитку соціальної інфраструктури може бути представлений у вигляді сукупності робіт, які повинні виконуватися в певній послідовності з урахуванням розвитку продуктивних сил, їх розміщення, форм виробничих відносин, міжнародних контактів і проблем управління розвитком регіонів [7, с. 55].

До важливого завдання розвитку різних сфер соціальної сільської інфраструктури відноситься вибір допустимих і найбільш ефективних варіантів. Їх рішення залежить від правильного визначення критеріїв ефективності моделі-концепції розвитку сільської інфраструктури та методів знаходження найкращого (оптимального) варіанту.

Перспективою розвитку соціальної інфраструктури села може бути показник, що характеризує поліпшення якості життя і відображає підвищення рівня життя сільського населення та збільшення його тривалості.

Економічною складовою є зростання продуктивності праці, що має величезне значення для розвитку країни та її аграрного сектора. Модель розвитку сільської інфраструктури повинна включити в себе оцінку природно-ресурсного, людського, водного та інших потенціалів сільській місцевості. Можливо виділити п'ять складових цього потенціалу:

- економічний потенціал розвитку сільської інфраструктури;
- потенціал агроекономічної науки;
- потенціал сільської традиції (місцевий) працьовитості та господарської активності (творчий) самого населення;
- потенціал природно-кліматичного та географічного середовища;
- потенціал виходу на ринки збуту продукції.

**Висновки.** Таким чином можливо зробити висновки, що в перспективі для вирішення соціальних проблем, потрібно забезпечити виконання ряду умов, серед яких першорядне значення мають такі:

- подолання диспропорцій між витратами на розвиток виробництва і сфери обслуговування населення в сільській місцевості;
- поліпшення забезпечення потреб села в матеріальних ресурсах за доступною ціною для будівництва житлових і соціально-культурних об'єктів;
- розробка регіональних цільових програм комплексного соціально-економічного розміщення галузей соціальної інфраструктури: транспортні мережі, системи розселення і т. д.;
- поступова концентрація в сільській місцевості підприємств сфери переробки та зберігання сільськогосподарської продукції;
- розвиток приватних об'єктів соціальної та виробничої інфраструктури на селі;
- збільшення фінансування на будівництво об'єктів інфраструктури села як за рахунок державного, місцевого бюджетів, так і за рахунок самих сільськогосподарських підприємств.

Розвиток соціальної інфраструктури необхідний для забезпечення повся-

кденної діяльності населення. Рівень її розвитку залежить від ефективності суспільного виробництва, трудової діяльності кожного конкретного працівника.

#### Список використаних джерел:

1. Васильєв О. В. *Методологія і практика інфраструктурного забезпечення функціонування і розвитку регіонів України: монограф.* / О.В. Васильєв. – Х. : ХНАМГ, 2007. – 341 с.
2. Гэлбрейт Дж. К. *Новое индустриальное общество. Избранное* / Дж. К. Гэлбрейт. – М. : Эксмо, 2008. – 1200 с.
3. *Енциклопедія бізнесмена, економіста, менеджера* / за ред. Р. Дяківа. – К. : Міжнародна економічна фундація, 2002. – 704 с.
4. *Інфраструктурне забезпечення конкурентної економіки регіонів (методологія і механізми)* / під ред. П.Ю. Беленького. – Львів: НАНУ Ін-т рег. дослідж., 2002. – 308 с.
5. *Інфраструктурний комплекс Західного регіону України: оцінка стану і напрями розвитку* : монограф. / [С.О. Іщук, Т.В. Кулініч, В.Є. Крупін, С.М. Ткач]; НАН України. Ін-т регіональних досліджень; [наук. ред. С.О. Іщук]. – Львів :[б. в.], 2010. – 242 с.
6. Ковальська Л.Л. *Соціальна інфраструктура регіону: механізми формування та розвитку* : монографія / Л.Л. Ковальська, О.М. Салівончик; Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України, Луцький національний технічний університет. Луцьк : Ж.В. Гадак, 2012. – 226 с.
7. Кириченко С. О. Підходи до ви значення сутності поняття «соціальна інфраструктура» та її функціональне призначення / С.О. Кириченко // *Проблеми системного підходу в економіці.* – № 1(55). – 2016. – С. 56-60.
8. Ткач А. А. *Інституціональні основи ринкової інфраструктури: монограф.* / А.А. Ткач. – К. : НАНУ Об'єднаний ін.-т економіки, 2005. – 295 с.
9. *Трансформація соціальної інфраструктури в контексті забезпечення гуманітарного розвитку* : кол. моногр. / В. М. Новіков, Н. М. Деєва, І. С. Каленюк та ін. ; за наук. ред. В. М. Новікова, З. С. Сіройча. – Вінниця : ПП Балюк І. Б., 2015. – 384 с.
10. Третьяк В. П. *Управління розвитком соціальної інфраструктури України в умовах глобалізації* : монограф. / В. П. Третьяк. – Х. : ХНУ імені В. Н. Каразіна 2014. – 317 с.
11. Чернюк Л.Г. *Соціальна інфраструктура та її пріоритетність в системі суспільного розвитку (методолого-організаційні аспекти)* / Л.Г. Чернюк, П.В.Пепа // *Вісник Чернігівського держ. ун-ту.* – Вип. 1 (56). – 2012. – (Серія: економічні науки). – С.10-20.

#### References:

1. Vasylyev, O.V. *Metodologiya i praktyka infrastruktornogo zabezpechennya funkcionuvannya i rozvytku regioniv Ukrayiny* [Methodology and practice of infrastructure of functioning and development of regions of Ukraine], XNAMG publ., Kharkiv, 2007. Print.
2. Gelbreyt, J. K. *Novoe industrialnoe obschestvo* [New industrial society], Eksmo publ., Moscow, 2008. Print.
3. *Encyklopediya biznesmena, ekonomista, menedzhera.* [Encyclopedia of busi-

nessman, economist, manager], Mizhnarodna ekonomichna fundaciya publ. Kyiv, 2002. Print.

4. Byelyen`kogo, P.Yu. *Infrastrukturne zabezpechennya konkurentnoyi ekonomiky` regioniv (metodologiya i mexanizmy`)* [Infrastructure support of competitive economy of regions (methodology and mechanisms)], NANU In-t reg. doslidzh. Publ. – L`viv, 2002. Print.

5. Ishhuk, S.O. Kulinich, T.V. Krupin, V.Ye. Tkach, S.M. *Infrastrukturny`j kompleks Zaxidnogo regionu Ukrayiny`: ocinka stanu i napryamy` rozvy`tku* [Infrastructure complex of the Western region of Ukraine: assessment of the state and direction of development], NAN Ukrayiny`. In-t regional`ny`x doslidzhen` publ., L`viv, 2010. Print.

6. Koval`s`ka, L.L. *Social`na infrastruktura regionu: mexanizmy` formuvannya ta rozvy`tku* [Social infrastructure of the region: mechanisms of formation and development], Zh.V. Gadyak publ., Lucz`k, 2012. Print.

7. Ky`ry`chenko, C. O. «Approaches to definition of essence of concept "social infrastructure" and its functionality». *Problemy` sy`stemnogo pidxodu v ekonomici* 1 (55) (2016): 56-60. Print.

8. Tkach, A. A. *Insty`tucional`ni osnovy` ry`nkovoyi infrastruktury`* [The Institutional framework of the market infrastructure], NANU Ob'yednany`j in.-t ekonomiky` publ., Kyiv, 2005. Print.

9. Novikov, B. M. Dyeyeva, N. M. Kalenyuk, I. S. *Transformaciya social`noyi infrastruktury` v konteksti zabezpechennya gumanitarnogo rozvy`tk, [Transformation of social infrastructure in the context of humanitarian development], PP Balyuk I. B. publ., Vinny`cya, 2015. Print.*

10. Tretyak, V. P. *Upravlinnya rozvy`tkom social`noyi infrastruktury` Ukrayiny` v umovax globalizaciyi* [Management of social infrastructure development in the context of globalization], XNU imeni V. N. Karazina publ., Kharkiv, 2014, Print.

11. Chernyuk, L.G. «Social infrastructure and its priority in the system of social development (methodological and organizational aspects)». *Visny`k Chernigivs`kogo derzh. un-tu* 1 (56) (2012): 10-20. Print.

12. Rosenstein-Rodan, P. «Notes on the Theory of the “Big Push”». *Economic Development for Latin America* 1 (1961): 60-69. Print.

DOI: 10.5281/zenodo.1492065

УДК 351. 37.046.16

*Алієва П. І., аспірант ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків*

*Aliyeva P., PhD student, Educational, Scientific and Production Center of the National University of Civil Defence of Ukraine, Kharkiv*

**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ МІЖНАРОДНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА ЗАКЛАДІВ ВИЩОЇ ОСВІТИ**

**THE ORGANIZATIONAL AND LEGAL MECHANISM OF STATE REGULATION OF INTERNATIONAL COOPERATION OF HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS**

*У статті проаналізовано організаційно-правовий механізм державного регулювання формування міжнародного середовища для налагодження співробітництва закладів вищої освіти та академічної мобільності викладачів та студентів. Адже інтеграція системи вищої освіти України у світову систему вищої освіти при збереженні й розвитку досягнень і традицій української вищої школи - один із принципів державної політики в сфері освіти.*

**Ключові слова:** *організаційно-правовий механізм державного регулювання, міжнародне співробітництво, академічна мобільність.*

*The organizational and legal mechanism of state regulation of the formation of international environment formation for higher education institutions' cooperation and also for teachers' and students' academic mobility is analyzed in the article. It is caused by that fact that integration of the higher education system of Ukraine into the world higher education system while preservation and development of the Ukraine's high school achievements is one of the principles of state policy in education.*

**Keywords:** *organizational and legal mechanism of state regulation, international cooperation, academic mobility.*

**Постановка проблеми.** Поширення взаємозалежних процесів інтернаціоналізації діяльності освітніх установ і суб'єктів освітньої інфраструктури, а також вирощування інтернаціоналізованого освітнього ядра в досліджуваній сфері неможливо без розвитку тенденцій інтеграції національних освітніх систем, уніфікації правил функціонування на міжнародному

ринку вищих навчальних закладів, конвергенції концептуальних підходів до освітнього процесу. Позначене проявляється в уніфікації міжнародного законодавства в освітній сфері за допомогою підписання багатосторонніх міжнародних державних угод. У результаті формується організаційно-правове поле функціонування освітніх установ і національних освітніх систем у глобальному просторі.

При цьому вивчення сучасних тенденцій розвитку міжнародного співробітництва вказує на формування механізму нормативної регуляції функціонування її елементів на різних рівнях: мега-, макро- і мікрорівнях — у напрямку міжнародної інтеграції, розвитку транспарентності освітніх потоків і гомогенності норм і стандартів ведення освітньої діяльності. Одночасно еволюція від національних освітніх систем до глобальної відбувається через синтез, трансформацію й асиміляцію при прямій і непрямій взаємодії систем освіти в інтегрованому національному середовищі. Так, за допомогою прямого способу національні системи освіти взаємодіють завдяки контактам їх суб'єктів, елементів, підсистем.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Різні аспекти міжнародної діяльності українських закладів вищої освіти (ЗВО) розглядалися в роботах українських і закордонних учених. Так, загальні питання державного регулювання міжнародного співробітництва ЗВО досліджувалися [1, 2, 3, 4, 5, 6, 7].

**Постановка завдання.** Мета статті проаналізувати організаційно-правовий механізм державного регулювання міжнародного співробітництва закладів вищої освіти.

**Виклад основного матеріалу.** Основою непрямого механізму державного регулювання взаємодії є внутрішній діалог підсистем з метою стандартизації й взаємозамінності основних елементів освітнього простору.

Таким чином, перше характеризує зростаючу зовнішньоекономічну активність суб'єктів на міжнародному ринку через реалізацію різних форм інтернаціоналізації й транснаціоналізації освітнього процесу, в підсумку народжує другу складову – імператив упорядкування й узгодження між країнами регулювання тих або інших сторін освітньої діяльності. Інакше кажучи, неминуче виникає потреба в інституціоналізації, тобто прийнятті міжнародних норм і правил.

Даний процес в сучасній світовій економіці розбудовується за наступними взаємозалежними напрямками:

- 1) визнання й встановлення еквівалентності дипломів, свідоцтв (ностріфікація документів про освіту);
- 2) уніфікація спеціалізацій та оцінок;
- 3) розвиток міжнародних форм оцінки якості;
- 4) організація міжнародної акредитації [5].

Проведемо більш детальне дослідження їх змістовної характеристики. Проблема ностріфікації виникає тому, що системи освіти різних країн суттєво різняться: не збігаються критерії, процедури оцінки знань, періоди нав-



чання, освітні стандарти, що вимагає створення правового забезпечення встановлення еквівалентності різних свідоцтв про освіту, дипломів, сертифікатів, учених ступенів і звань. Зокрема, для нострифікації документа про освіту у світовій практиці, як правило, потрібно, дотримання таких умов:

- навчальний заклад, що видав документ про освіту, повинен бути визнаний державними органами країни, у якій виданий цей документ;
- сам документ про освіту повинен бути визнаний у країні видачі.

З погляду студента – учасника міжнародної академічної мобільності процес нострифікації виглядає як послідовне проходження їм наступних етапів:

1. Одержання документа про освіту у закордонному ЗВО.
2. Експертиза й підтвердження (легалізація) отриманого документа в національному центрі країни походження цього ЗВО.
3. Переміщення документа про освіту в іншу країну.
4. Експертиза, визнання, установлення еквівалентності документа про освіту в національному центрі цієї країни.

Багато національних систем вищої освіти з метою уніфікації в цей час переробляють свої програми й дипломи за зразком трьохрівневої англосаксонської східчастої моделі (бакалавр – строк навчання 3-4 року, магістр – 5 років і доктор – 7-8 років). На міжнародному рівні координацією робіт з нострифікації займаються Міжнародна рада з вищої освіти (INEC), Міжнародна система національних рад по академічному визнанню (NARIC) та ін. [7, с. 91].

Щодо уніфікації спеціалізацій і оцінок, то більшість країн світового співтовариства переходять на модульну систему освітніх програм, в основі якої лежить вимір навчального навантаження студента не в годинах, а в кредитах - це число залікових одиниць, одержуваних студентом після завершення вивчення дисципліни, що й відображають трудомісткість, включаючи аудиторне й позааудиторне навантаження.

Наприклад, Американська система формування кредитів (US Credit System) заснована на кредит - годинах, кожний з яких рівняється 15 годинам аудиторних занять на тиждень. Англійська система формування й перекладу кредитів (Credit Accumulation and Transfer Scheme – CATS) заснована на кредит - поинтах. Характерною рисою даної системи є виділення трьох рівнів у кожній програмі навчання: сертифікат, диплом і ступінь. Європейська система кредитів (ECTS) також заснована на кредит – поинтах і впроваджена вже більш ніж 1000 університетами, схвалена країнами – учасницями Болонської декларації як основна для підвищення міжнародної мобільності студентів і вирішення проблеми порівнянності й визнання дипломів і періодів навчання, отриманих за кордоном.

Щодо третього напрямку – формування уніфікованого механізму державного регулювання та оцінки якості освітніх послуг, – необхідно відзначити, що в цей час у цій сфері обов'язкові єдині міжнародні стандартизовані вимоги відсутні, а в основу стандартизації якості в національних освітніх си-

стемах покладені принципи міжнародних стандартів якості різних серій ISO 9000-2000 і британських стандартів BS 5750. Зокрема, сучасна версія стандартів ISO, що зменшила перелік необхідних для документування системи менеджменту якості процедур з 20 до 5 спрощує їхнє застосування освітніми установами. Так, у перелік обов'язкових документованих процедур у цей час включені такі сфери управління організацією [6, с. 30]:

- 1) управління документами;
- 2) управління записами з якості;
- 3) управління невідповідностями;
- 4) коригувальні й попереджуючі дії;
- 5) внутрішні аудити.

Реалізація зазначених документованих процедур дозволяє одержати підтвердження діяльності ЗВО з різних напрямків як освітньої, так і науково-дослідної діяльності. Ведення регулярного моніторингу освітнього процесу і його складових, результатів навчання, їх адекватний і регулярний аналіз, побудований відповідно до вимог ISO, дозволяє готувати звіти про самооцінку діяльності навчального закладу, необхідні для проведення ліцензування, державної атестації й акредитації.

У світовій практиці відомі два види акредитації установ вищої освіти – інституційна й програмна. Як правило, у всіх країнах застосовуються два види акредитації, причому у ряді країн вони функціонують незалежно друг від друга й мають різні структури управління. Зокрема, у США діє шість регіональних центрів державної акредитації вищих освітніх установ, кожне з яких розробляє свої критерії, які широко обговорюються, детально прописуються, регулярно переглядаються й доводять до відомості університетів. У Великобританії створена багатоступінчаста система акредитації університетів і їх освітніх програм при чільній ролі урядової організації Quality Assurance Agency (QAA). Ряд британських навчальних закладів проводить оцінку освітніх програм інших навчальних закладів за погодженими з нею критеріям. У Німеччині з 1998 року діє Акредитаційна рада по оцінці програм підготовки бакалаврів і магістрів, що розробив мінімальні стандарти й критерії для акредитуюючих агентств.

Одночасно для координації співробітництва різних асоціацій і громадських організацій, що мають справу з міжнародними освітніми програмами, їх акредитацією й академічною мобільністю, визнанням документів про вищу освіту й кваліфікації, в 1991 році була створена Міжнародна мережа агентств гарантії якості у вищій освіті (INQAANE), що включає сьогодні 166 акредитаційних агентств і інших організацій з 69 країн світу. Цілями діяльності цієї організації виступають такі:

- збір і поширення інформації про стан і нові розробки в області оцінки, поліпшення й підтримки якості у вищій освіті;
- організація наукових досліджень у даній області;
- забезпечення добропорядної практики в підтримці й поліпшенні

якості у вищій освіті;

- надання консультацій, проведення експертиз по запитах зацікавлених організацій, підтримка нових акредитаційних агентств;

- допомога в розвитку й використанні технології заліку кредитних одиниць і схем нагромадження кредитів для забезпечення академічної мобільності;

- сприяння одержанню повної інформації з питань визнання міжнародних кваліфікацій.

У цілому, реалізація виділених напрямків міжнародного співробітництва в освітній сфері свідчить про активний процес створення єдиного міжнародного нормативно-правового й організаційно-інституціонального простору ведення освітнього бізнесу.

Раніше нами розглядалися підходи до сутності освітньої послуги як суспільного блага і як товару з відповідними атрибутами. Відповідно, ця подвійність проявляється й у правовій сфері, породжуючи міжнародні інститути, що регламентують процес створення й реалізації ОП або з позицій традиційного підходу як суспільного блага (інститути системи ООН), або з позицій глобалізаційного підходу – «комодифікації» ОП (Всесвітня торговельна організація, ГАТС, ОЭСР) [2, с. 115].

Саме останній напрямок у зв'язку з активізацією процесу появи нових провайдерів на міжнародному ринку освітніх послуг одержує широкий розвиток і викликає полеміку серед його учасників. Зокрема, ряд учасників, що діють у сфері вищої освіти, стверджують, що торгівля ОП вже ведеться, а ринкова конкуренція, що підсилюється, дає значний стимул і мотивує традиційні установи до того, щоб обновляти й створювати нові професійні мережі. Більше того, комерційна торгівля, здійснювана новими провайдерами, що прагнуть до здобування прибутку і традиційними установами вищої освіти може відкрити набагато більше можливостей для забезпечення доступу до вищої освіти. При цьому зізнається необхідність державного регулювання процесу комерціалізації ОП, збереження якості вищої освіти, забезпечення слушного доступу до неї й захист інтересів студентів поряд з розширенням їх можливостей. Управління ж даним процесом проводиться універсальною міжнародною організацією - Всесвітньою торговельною організацією (СОТ) у рамках Генеральної угоди про торгівлі послугами (ГАТС).

Включення торгівлі послугами в області вищої освіти в рамки ГАТС, таким чином, стало реальністю й кожна країна може лише встановлювати ті межі, у яких вона буде дозволяти іноземним провайдерам послуг у галузі освіти мати доступ до свого внутрішнього ринку. У даному контексті ГАТС передбачає дві групи зобов'язань, які беруть на себе учасники Угоди: загальні (горизонтальні), що поширюються на всі види послуг, і конкретні (специфічні) відносно окремих галузей, що провадять послуги, та поставляють. Зобов'язання окремих країн по доступу на ринки підсумуються в Переліках специфічних зобов'язань із розбивкою по кожному із чотирьох способів поставки послуг. Такий підхід, з одного боку, є інструментом формування

сприятливих умов інтеграції/захисту національного освітнього простору від зовнішнього конкурентного середовища, з іншого — може бути використаний для нав'язування більш сильними гравцями своїх стандартів і умов освітньої діяльності більш слабким учасникам [1, с. 80].

**Висновки.** У результаті можна констатувати досить-таки обережний підхід країн-членів СОТ до приєднання до ГАТС у сфері освіти. Повністю вимоги ГАТС у даній області прийняли на себе 4 країни – Конго, Лесото, Ямайка, Сьєрра-Леоне; 44 учасниці прийняли на себе деякі зобов'язання, а інші не поспішають приєднуватися до ГАТС. При цьому в 2001 р. представники чотирьох об'єднань навчальних закладів США (Американська рада з освіти, Рада по акредитації вищої освіти), Канади (Асоціація коледжів і університетів), ЄС (Європейська асоціація університетів) підписали Спільну Декларацію щодо поширення ГАТС на сферу освіти. У ній говориться, що «інститути – члени об'єднання поставили завдання усунути перешкоди для міжнародного обміну в сфері вищої освіти, використовуючи угоди й договори поза системою торговельної політики. Дане завдання допускає розширення обміну інформацією й досягнення угод, що стосуються вищих навчальних закладів, програм, ступенів, кваліфікацій і практики перевірки навчання. Країни не повинні ухвалювати на себе зобов'язання в контексті ГАТС з послуг вищої освіти».

#### **Список використаних джерел:**

1. Коврегін В.В. Механізми забезпечення національних економічних інтересів в системі вищої освіти України / В.В. Коврегін // Науковий вісник Академії муніципального управління Серія «Управління». – 2016. – № 4. – С. 78-84.
2. Олдермен Д. Глобалізація вищої освіти : вільний ринок і національний інтерес : [політ. пробл. глобалізації вищ. освіти] / Д. Олдермен // Вища школа. – 2001. – № 6. – С. 113–118.
3. Ромін А. В. Механізми вдосконалення міжнародного співробітництва вищих навчальних закладів України / А. В. Ромін // Теорія та практика державного управління. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2014. – Вип. 1 (44). – 380 с.
4. Сиченко В. В. Інтеграційна стратегія впровадження соціальної доктрини в державній політиці Євросоюзу / В. В. Сиченко, О. О. Сиченко // Інвестиції : практика та досвід. – 2013. – № 21. – С. 123–125.
5. Старовойт І. Політика і стратегія оновлення вищої освіти в Україні / І. Старовойт, Г. Миленька // Вища школа. – 2008. – № 3. – С. 19–23.
6. Шаров О. Вища освіта України : огляд головних подій останнього року / О. Шаров // Синергія. – 2004. – № 2. – С. 28–33.
7. Ярова Л. В. Соціальна політика України в контексті європейської інтеграції : монографія / Л. В. Ярова. – Одеса : Фенікс, 2011. – 320 с.

#### **References:**

1. Kovregin, V.V. "Mechanisms of ensuring national economic interests in the system of higher education of Ukraine." *Scientific Bulletin of the Academy of Municipal Management* 4 (2016): 78–84. Print.

2. Olderman, D. "Globalization of Higher Education: Free Market and National Interest." *High School* 6 (2001): 113–118. Print/
3. Romin, A.V. "Mechanisms for Improving International Cooperation of Higher Educational Institutions of Ukraine." *Theory and Practice of Public Administration* 1 (44) (2001): 380. Print.
4. Sychenko, V.V. and Sychenko, O.O. "Integration Strategy for the Implementation of Social Doctrine in EU Public Policy." *Investments: Practice and Experience* 21 (2013): 123–125. Print.
5. Starovoit, I. and Milenka, G. "Policy and strategy for the renewal of higher education in Ukraine." *Higher school* 3 (2008): 19–23. Print.
6. Sharov, O. "Higher Education of Ukraine: An overview of the main events of the last year." *Synergy* 2 (2004): 28–33. Print.
7. Yarova, L.V. *Social Policy of Ukraine in the Context of European Integration*. Odesa: Feniks, 2011. Print.

---

---

**DOI: 10.5281/zenodo.1491366**  
**УДК 378:330**

*Будько І. Р., здобувач ДДАЕ, м. Дніпро*  
*Budko I., aspirant of Dnipro state agrarian and economic university, Dnipro*

## **ПЕРЕДУМОВИ ДЛЯ ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ВИЩОЇ ПРОФЕСІЙНОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ**

## **BACKGROUND FOR INNOVATIVE DEVELOPMENT OF THE HIGHER PROFESSIONAL EDUCATION SYSTEM IN UKRAINE**

*Проаналізовано передумови для інноваційного розвитку системи вищої професійної освіти в Україні. Розроблено механізм управління інноваційною діяльністю закладу вищої освіти, який включає в себе послідовність восьми етапів, дозволяє охопити весь перелік робіт та всі елементи інноваційного ланцюжка зі створення інноваційної продукції, а також організувати ефективний менеджмент інноваційних процесів у закладах вищої освіти з урахуванням критерію мінімізації витрат на створення та впровадження інновацій.*

**Ключові слова:** *вищий навчальний заклад, державне управління, інновації, інноваційний розвиток, механізм.*

*The prerequisites for the innovative development of the system of higher professional education in Ukraine are analyzed. The mechanism of innovative activity management of the institution of higher education is developed, which includes a sequence of eight stages, encompasses the entire list of works and all elements of the innovation chain for the creation of innovative products, as well as to organize effective*

*management of innovation processes in higher education institutions, taking into account the criterion for minimizing the costs of creating and the introduction of innovations.*

**Keywords:** *institution of higher education, governance, innovation, innovative development, mechanism.*

**Постановка проблеми.** Інноваційний розвиток системи вищої професійної освіти на регіональному рівні має суттєвий вплив на рівень інноваційного розвитку регіону. У свою чергу, рівень розвитку регіону, в тому числі і рівень його інноваційного розвитку, має колосальний вплив на інноваційний розвиток системи вищої професійної освіти. На рівень інноваційного розвитку регіону впливає безліч факторів, які можна згрупувати наступним чином: рівень соціально-економічного розвитку регіону; науково-технічний потенціал регіону; державна та регіональна інноваційна політика.

Рівень соціально-економічного розвитку регіону визначає попит на інновації, який є дуже важливим фактором, що визначає інноваційний розвиток регіону. Соціально-економічний розвиток регіону визначає попит населення на товари і послуги. Зростання попиту населення стимулює виробництво, що сприяє появі нових робочих місць, подальшого зростання добробуту населення. Зростання добробуту населення сприяє зростанню попиту населення на послуги, які можуть надаватися малими підприємствами, тому збільшується їх чисельність. Сприятливий соціально-економічний стан покращує інвестиційний клімат, що сприяє залученню іноземних інвестицій. Зростання інвестицій сприяє розширенню виробництва, збільшенню кількості господарюючих суб'єктів, в результаті чого на місцевому ринку підвищується конкуренція. Відбувається формування регіональних кластерів. Зростання конкуренції сприяє підвищенню якості виробленої продукції, товарів і послуг, збільшення частки експорту, зростання попиту на результати НДДКР, збільшення чисельності малих підприємств в науково-технічній сфері тощо.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню теоретичних та прикладних проблем щодо інноваційного розвитку системи вищої професійної освіти присвячені праці вітчизняних вчених, насамперед, такі як Воронкова Т., Пірус В., Сауха П., Тарасенко І. та інші науковців. Проте, проблеми активізації такого процесу, вивчені недостатньо глибоко, тому вимагають додаткових наукових досліджень, що і зумовило вибір теми наукової статті.

**Постановка завдання.** Метою статті є аналіз передумов для інноваційного розвитку системи вищої професійної освіти в Україні та розробка механізму управління інноваційною діяльністю за критерієм ефективності впровадження інновацій.

**Виклад основного матеріалу.** Інноваційна стратегія закладів вищої освіти (ЗВО) визначається як частина економічної стратегії, яка являє собою системну концепцію, яка спрямовує, взаємопов'язуючий розвиток його інноваційної діяльності з системою довгострокових цілей, що визначає пріорите-

ти напрямів і форм інноваційного розвитку, характер розподілу та перерозподілу ресурсів, послідовність етапів реалізації довгострокових інноваційних цілей, що забезпечують загальну стратегію й траєкторію інноваційного розвитку вищого навчального закладу.

Інноваційний потенціал є базовим елементом механізму реалізації інноваційної стратегії, її цілей і завдань, що дозволяє оцінити можливість здійснення інноваційної діяльності [1]. Процес формування інноваційної стратегії є найважливішою складовою частиною загальної системи стратегічного вибору ЗВО, до основних елементів якого належать місія ЗВО, її загальні стратегічні цілі розвитку, система функціональних стратегій за окремими видами діяльності ЗВО (в т.ч. інноваційної діяльності) та методи формування, розподілу та перерозподілу ресурсів. Формування інноваційної стратегії ЗВО дозволить забезпечити інтеграцію цілей і напрямів інноваційної діяльності ЗВО з основними механізмами їх реалізації в прогнозованому періоді.

При виборі інструменту, який дозволяє реалізувати інноваційну стратегію з оптимальним використанням інноваційного потенціалу ЗВО, були досліджені існуючі методи управління інноваційною діяльністю з метою підвищення її ефективності та їх класифікація: системні методи, методи, орієнтовані на показники фінансової діяльності; на внутрішні процеси та внутрішнє середовище ЗВО; на зовнішнє середовище. З одного боку, зазначені групи методів є інструментарієм, а з іншого – методологією і в деяких випадках можуть виступати в якості концепції управління.

Вибір пріоритетних інноваційних стратегій ЗВО є не тільки визначенням нових компонентів інноваційного потенціалу, а й архітектурою їх сполучки [4]. Напрями та вибір тієї чи іншої інноваційної стратегії ЗВО визначаються його загальноекономічними цілями, завданнями та стратегіями розвитку ЗВО і станом показників інноваційного потенціалу. При цьому інноваційний потенціал є базовим елементом механізму реалізації інноваційної стратегії, її цілей і завдань, що дозволяє оцінити можливість здійснення інноваційної діяльності. В інноваційну стратегію ЗВО нами включаються наступні складові: стратегія управління інноваційним потенціалом, розвитку інноваційних ресурсів, менеджменту інтелектуальних активів, ключових компетенцій ЗВО, управління знаннями та створення нових знань, розвитку інноваційної інфраструктури, розвитку зв'язків з наукою, промисловістю, бізнесом та владою; комерціалізації результатів науково-технічної діяльності та трансферу технологій, виходу на ринки й створення нових ринків.

В якості методу управління, що дозволяє ЗВО реалізувати інноваційну стратегію, слідуючи якій інноваційний потенціал перейде в якісно новий стан, тобто перевести сформульовані стратегічні цілі та завдання, що враховують всі аспекти його ефективного розвитку, в конкретні дії на рівні оперативного управління, узгодити між собою фінансові та нефінансові параметри, обраний один із системних методів – система збалансованих показників

(СЗП – Balanced ScoreCard, BSC) [3]. Стосовно до ЗВО СЗП слід розглядати не тільки як операційну оцінюючу систему, але в більшій мірі як інструмент стратегічного управління інноваційним потенціалом при формуванні та реалізації інноваційної стратегії ЗВО.

Отже, сформована інноваційна стратегія ЗВО забезпечує завчасне врахування можливих варіацій розвитку неконтрольованих ЗВО факторів зовнішнього, і в першу чергу інноваційного, середовища, дозволяє мінімізувати їх негативні наслідки для інноваційної діяльності ЗВО через зниження до прийняттого рівня ризиків впливу факторів зовнішнього середовища і є однією з базисних передумов стратегічних змін як загальної організаційної структури управління ЗВО, так й інноваційної культури самого закладу.

Однак, поряд з цим практика формування інноваційної економіки в регіонах, показує, що існують певні фактори, які стримують її успішний розвиток, серед яких можна виділити низьку ефективність процесу управління інноваційною діяльністю в ЗВО, як основною «опорною» точкою розвитку інноваційної економіки, підготовки кваліфікованих кадрів та діяльності малого інноваційного підприємництва в регіоні.

Проблема створення та управління інноваційною діяльністю у ЗВО залежить від використання різних за суттю підходів в університетах до процесу управління інноваційною діяльністю. Принцип інноваційного розвитку закладу вищої освіти повинен ґрунтуватися на його конкурентних перевагах і поєднуватися з рівнем природно-сировинної бази, на основі якої побудована економіка регіону.

Інноваційна діяльність становить одну з основних сфер життя ЗВО і повинна здійснюватися системно залежно від місії закладу та покладених на нього завдань з підготовки кадрів і проведення науково-дослідних робіт.

При управлінні інноваційною діяльністю ЗВО виникає безліч проблем, серед яких можна виділити:

- не налагоджена система моніторингу та випереджаючого планування НДДКР, затребуваних в найближчому майбутньому бізнес-спільнотою;

- дефіцит кваліфікованих маркетингових, менеджерів з комерціалізації технологій та управління проектами. Відсутні достатні фінансові можливості у ЗВО на утримання кваліфікованих менеджерів. Як правило, менеджерами інноваційних проектів виступають аспіранти, магістранти, викладачі за сумісництвом, які недостатньо компетентні в багатьох питаннях;

- недостатня кількість профільних галузевих проектних конструкторських й технологічних бюро. Відсутність системи об'єднання їх роботи при виконанні комплексних проектів;

- неефективне використання і завантаження устаткування. Найчастіше спеціалісти однієї кафедри не знають можливості іншої кафедри. Як наслідок, заклад втрачає замовлення на проекти, які вимагають об'єднання фахівців і обладнання різних кафедр;

- неефективне використання можливостей підприємств-партнерів в ча-



стині використання їх устаткування й фахівців;

- невисока залученість наукових досягнень ЗВО в господарський оборот;
- не налагоджена система комерціалізації розробок університету на основі передачі прав на результати інноваційної діяльності за допомогою ліцензійних договорів;

- сучасна технічна освіта, також як і гуманітарна (економічна) не формує у студентів навичок до підприємницької діяльності (не розвиває у студента прагнення до самостійного бізнесу) тощо;

З огляду на всі ці проблеми, вважаємо, що назріла об'єктивна необхідність розробити механізм управління інноваційною діяльністю ЗВО, який охоплює всі елементи інноваційного ланцюжка зі створення та комерціалізації інноваційної продукції, а також підготовку фахівців з їх залученням в інноваційну діяльність.

Запропонований нами механізм управління інноваційною діяльністю ЗВО включає в себе послідовність восьми етапів, що дозволяє охопити весь перелік робіт та всі елементи інноваційного ланцюжка зі створення інноваційної продукції, а також організувати ефективний менеджмент інноваційних процесів у закладах вищої освіти. Для доказу цього положення детально проаналізуємо кожен етап механізму управління інноваційною діяльністю закладу вищої освіти.

Перший етап – «Прогнозування та планування пріоритетних напрямів розвитку інноваційної діяльності закладу вищої освіти». Першим кроком даного етапу є розробка інноваційної стратегії закладу вищої освіти на довгострокову перспективу.

В основі управління інноваційною діяльністю ЗВО, має лежати стратегічне планування інноваційного розвитку, що враховує вплив факторів внутрішнього та зовнішнього середовища, конкурентних переваг й функціональних можливостей інноваційного розвитку ЗВО. При розробці стратегії інноваційного розвитку закладу вищої освіти, необхідно зробити акцент на формування людського капіталу, модернізацію технологічних процесів, створення та виведення на ринок принципово нових продуктів. Вибір стратегії визначається наявними ресурсами та можливостями (виробничими, технологічними, науковими тощо), виробничо-економічним станом (фінансовими результатами діяльності, якістю продукції, що випускається, завантаженістю виробничих потужностей) та зовнішніми обставинами (державної науково-технічної політики, станом ринку, особливостями розвитку відповідних технологій) [1].

Для розробки методики стратегічної діагностики вибору пріоритетних напрямів модернізації та інноваційного розвитку закладів вищої освіти необхідно враховувати особливості елементів соціально-економічної системи регіону [2]:

- 1) стратегію держави – нормативні акти та методи державної регіона-

льної політики;

2) функціональну специфіку органів регіонального управління, які розробляють суб'єктивні цілі розвитку регіону;

3) потреби регіонального співтовариства (соціального середовища), як електорату законодавчих регіональних органів і систему громадських організацій та неформальних рухів;

4) наявність бізнес-організацій, що лобіюють свої інтереси та створюють перешкоди для об'єктивного розгляду стратегічних альтернатив розвитку;

5) потенціал науково-освітньої сфери, в якій з'являються результати інноваційної діяльності (РІД).

За допомогою розробленої інноваційної стратегії вибираються пріоритетні напрями інноваційного розвитку закладу вищої освіти, на основі яких вибудовується структура інноваційної діяльності ЗВО та формується механізм її управління. Далі пріоритетні напрями інноваційної діяльності обговорюються і затверджуються на засіданні вченої ради вищого закладу освіти.

Другий етап – «Моніторинг, облік та правова охорона результатів інноваційної діяльності закладу вищої освіти» необхідний для того, щоб виявити та забезпечити захист результатів інтелектуальної діяльності, що відносяться до пріоритетних напрямів розвитку інноваційної діяльності ЗВО, які в подальшому можуть знайти своє практичне застосування на ринку.

На початку даного етапу проводиться збір інформації про проведені та науково-дослідні роботи (НДР), що проводяться. На наступному кроці відбираються результати НДР, відповідні пріоритетні напрями розвитку інноваційної діяльності ЗВО. Далі шляхом залучення сторонніх фахівців, або власними силами університету, за відібраними НДР проводиться патентний пошук з метою визначення новизни існуючих аналогів розробки. Після проведення патентного пошуку забезпечується сприяння в захисті розробок шляхом отримання охоронного документа в Укрпатенті.

Як правило, процес патентування та забезпечення захисту інтелектуальної розробки охоронним документом вимагає значних витрат часу, яке буде залежати від процедури реєстрації та ряду інших факторів, таких як перевірка наявності в заявках на видачу охоронного документа відомостей, що становлять державну таємницю, і може займати від 3 до 18 місяців. Тому даний етап завершується проведенням інвентаризації результатів інтелектуальної діяльності, яка необхідна для виявлення об'єктів, що охороняються інтелектуальною власністю ЗВО. Інвентаризація проводиться для забезпечення подальшого обліку та правомірного використання в цивільному обороті винаяткових прав на результати інтелектуальної діяльності, отриманих при виконанні робіт:

- повністю або частково фінансувалися за рахунок коштів державного (місцевого) бюджету, а також з коштів державних (місцевих) позабюджетних коштів;

- повністю або частково фінансувалися за рахунок коштів осіб, які не є державними замовниками;

- повністю фінансувалися за рахунок коштів закладів вищої освіти.

Як правило, проведення інвентаризації включає наступні основні заходи [4]:

- виявлення результатів інтелектуальної діяльності;

- здійснення науково-технічного, правового та економічного аналізу результатів інтелектуальної діяльності з метою виявлення в них результатів інтелектуальної діяльності, що потенційно охороняються, а також результати інтелектуальної діяльності, які не є об'єктами виняткових прав на них;

- ідентифікація суб'єктів прав на виявлені результати інтелектуальної діяльності;

- розробка рекомендацій щодо забезпечення правової охорони на виявлені результати інтелектуальної діяльності та використанні прав на них у цивільному обороті.

Необхідно відзначити, що в управлінні інноваційною діяльністю інвентаризація результатів інтелектуальної діяльності носить ініціативний характер, проводиться за рішенням керівництва закладу, який має це майно у власності, в господарському управлінні. За результатами проведеної інвентаризації складається база даних результатів інтелектуальної діяльності університету, що охороняються.

Третій етап – «Відбір результатів інноваційної діяльності, що потенційно комерціалізуються» здійснюється з метою визначення таких результатів для практичного застосування (впровадження) шляхом проведення маркетингового аналізу, науково-технічної експертизи, а також виходячи з умов потреби ринку в конкретному результаті інноваційної діяльності.

Маркетинговий аналіз проводиться за допомогою економічних, статистичних та інших методів дослідження для визначення конкурентних переваг галузі економіки, в якій розробка може знайти своє застосування, а також визначається потенційна затребуваність розробки на ринку.

Науково-технічна експертиза проекту являє собою оціночно-аналітичну діяльність, що передбачає оцінку науково-технічної складової проекту, її конкурентоспроможності та можливості бути реалізованим.

Четвертий етап – «Забезпечення проведення науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт (НДДКР) за відібраними для комерціалізації результатів інноваційної діяльності».

На даному етапі проектам, які пройшли науково-технічну експертизу, необхідно провести НДДКР для того, щоб отримати дослідний зразок розробки та апробувати отримані в ході виконання результати НДР у виробництві. Для цього необхідно залучення фінансових коштів, а також придбання високотехнологічного обладнання, яке відсутня в багатьох університетах. Фінансові кошти на проведення НДДКР можуть бути отримані шляхом: залучення

власних коштів учасника та (або) університету; участі в міських, регіональних, всеукраїнських конкурсах; участі у конкурсах, Державного фонду фундаментальних досліджень, Національного фонду досліджень тощо.

П'ятий етап – «Оцінка результатів інноваційної діяльності, розробка бізнес-плану проекту». Для проведення оцінки РІД в університеті формується комісія, яка створюється відповідно до внутрішнього наказу (розпорядження) по університету. В комісію входять уповноважений представник вищого керівництва університету, співробітники правової служби, бухгалтери, працівники відділу управління інтелектуальною власністю, фахівці з оціночної діяльності, представники авторського колективу та ін.

Далі проводиться первісна оцінка вартості результатів інноваційної діяльності, яка відповідно до законодавства необхідна для оприбуткування на бухгалтерський баланс університету. Первісною оцінкою РІД прийнято вважати витратний метод оцінки РІД. Після проведення первісної оцінки складається акт про оцінку первісної вартості РІД, який буде аргументуючим документом для постановки на бухгалтерський баланс університету.

Після постановки РІД на бухгалтерський баланс розробляється бізнес-план проекту. Бізнес-план розуміється як форма подання ділових пропозицій та проектів, що містить розгорнуту інформацію про виробничу, збутову і фінансової діяльності фірми і оцінку перспектив, умов і форм співробітництва на основі балансу власного економічного інтересу фірми та інтересів партнерів, інвесторів, споживачів і конкурентів [1].

Шостий етап – «Комерціалізація РІД» є головним етапом управління інноваційною діяльністю, адже від нього залежить ефективність всієї інноваційної діяльності університету.

У разі знаходження зацікавлених компаній, університетом визначається модель комерціалізації РІД: виконання замовних науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт; продаж ліцензій та (або) відчуження виключних прав на результат інноваційної діяльності; спільне створення малого інноваційного підприємства.

Однак, в разі відсутності інтересу компаній, в університеті є можливість створення власного малого інноваційного підприємства. Після визначення моделі комерціалізації РІД здійснюється врегулювання правових питань участі закладу вищої освіти в проекті. У разі виконання замовних НДД-КР укладається договір між замовником і ЗВО, де університет за сприяння і допомоги в проведенні досліджень отримує свій прибуток.

У разі укладення ліцензійного договору на надання права використання або відчуження виключних прав, університет отримує прибуток, який розподіляє між собою і розробником. Розмір авторської винагороди визначається в кожному випадку індивідуально. Прибуток від діяльності малого інноваційного підприємства розподіляється між засновниками відповідно до часток у статутному капіталі господарського товариства.

Сьомий етап – «Науково-технічній та кадровий супровід проекту». На даному етапі виконуються науково-технічні роботи (у разі необхідності) щодо доведення проекту до стадії експлуатації та випуску інноваційної продукції, а також виявляється кадровий супровід реалізації проекту шляхом проходження практики студентами на підприємствах-партнерах, що реалізують інноваційні проекти ЗВО з подальшим їх працевлаштуванням.

Восьмий етап – «Аналіз інноваційної діяльності за звітний період». На даному етапі проводиться аналіз ефективності заходів інноваційної діяльності університету, складається звіт про інноваційну діяльність університету за звітний період, який згодом буде обговорюватися на засіданні вченої ради університету. Завершується даний етап оцінкою та прийняттям рекомендацій щодо здійснення інноваційної діяльності в наступному звітному періоді.

Використання запропонованого механізму управління інноваційною діяльністю ЗВО дозволить: використовувати в інноваційній діяльності ЗВО освітню, науково-дослідну, організаційну, підприємницьку діяльність в безперервній підготовці фахівців нового покоління; систематизувати і оптимізувати процес управління інноваційною діяльністю ЗВО; мінімізувати витрати, пов'язані з витратами на управління інноваційною діяльністю.

Таким чином, використання механізму управління інноваційною діяльністю дозволяє створити інструментарій, що забезпечує ефективний менеджмент безперервного процесу інноваційної діяльності ЗВО за заздалегідь запланованим сценарієм, тим самим, сприяє поліпшенню якості управління інноваційною діяльністю ЗВО, ефективної організації управлінської праці, а також дозволяє мінімізувати витрати, пов'язані з витратами на їх управління.

Ефективне управління інноваційними змінами в закладах вищої освіти має здійснювати істотний внесок в своєчасне використання виникаючих потенційних можливостей збільшити економічні результати за допомогою прийняття конкретних заходів в складі функцій або стратегій довгострокового розвитку.

Комплексні заходи, що застосовуються менеджментом закладів вищої освіти по відношенню до об'єктів управління інноваційним розвитком в поточній діяльності та середньо-, довгостроковому розвитку ЗВО спрямовані на досягнення кількісних та якісних параметрів мети управління – досягти тих економічних результатів у вигляді вартісних обсягів надання споживачам освітніх послуг, адекватних ресурсним й організаційним можливостям закладів вищої освіти, які за темпами зростання випереджають динаміку змін (зростання) витрат на споживані ресурси та відповідають умові ефективності функціонування як ЗВО в цілому, так і процесу управління економічними й інноваційними змінами.

**Висновки.** Таким чином, ефективність управління інноваційним розвитком закладів вищої освіти, обумовлена адекватністю дотримання процесу цільової орієнтованості на досягнення економічного результату з ресурсними

й організаційними можливостями, узгодженістю прийнятих менеджментом заходів з функціональним призначенням процесу управління, мотивованим рівнем і рейтинговою оцінкою успішності менеджменту в здійсненні управлінських рішень, характеризується: ступенем інноваційності діяльності закладів вищої освіти, що впливає на якість та обсяг послуг споживачами освітніх послуг, що дозволяє порівнювати даний експертно-встановлюваний рівень з аналогічним рівнем інноваційності ЗВО-конкурентів на ринку освітніх послуг; рентабельністю реалізованих освітніх послуг, що відбиває реальність впливу конкурентних переваг на економічне зростання ЗВО; слабкими та сильними інноваційними сторонами діяльності освітніх закладів вищої освіти; своєчасним використанням потенційних можливостей збільшувати економічні результати за допомогою прийняття конкретних заходів в складі стратегій довгострокового розвитку; часткою в узагальнюючому показнику ефективності діяльності ЗВО від управлінських впливів на приведення у відповідність інноваційних змін.

#### **Список використаних джерел:**

1. Воронкова Т.Є. Механізм інноваційного розвитку вищої освіти України / Т.Є. Воронкова // Вісник Київського національного університету технологій та дизайну. – 2012. – № 4 (66). – С. 259-264.
2. Пірус В.О. Формування інноваційного розвитку вищого навчального закладу: теоретичні аспекти / В.О. Пірус // Вісник Хмельницького національного університету. – 2014. – №3. – С.13-16.
3. Сауха П.Ю. Інновації у вищій освіті: проблеми, досвід, перспективи : монографія / П.Ю. Сауха. – Житомир – Вид-во ЖДУ ім. Івана Франка, 2011. – 444 с.
4. Тарасенко І.О. Інноваційна складова в системі забезпечення конкурентоспроможності ЗВО / І.О. Тарасенко, Т.М. Нефедова // Вісник Київського національного університету технологій та дизайну. – 2012. – № 4 (66). – С. 206-212.

#### **References:**

1. Voronkova, T.E. "The mechanism of innovative development of higher education in Ukraine", *Visnyk Kyivs'koho natsional'noho universytetu tekhnolohij ta dyzajnu* vol. 4 (66) 2012: 259-264. Print.
2. Pirus, V.A, L.N. (2014), "Formation of the innovative development of the higher education institution: theoretical aspects", *Visnyk Khmel'nyts'koho natsional'noho universytetu* vol. 3 2014: 13–16. Print.
3. Saukha, P.Yu. "Innovation in higher education: problems, experience, perspectives", *Publishing house to ZHDU Ivan Franko, Zhytomyr, Ukraine*. 2011: 133–146. Print.
4. Tarasenko, I.O. "Innovation component in the system of competitiveness of the institution of higher education", *Visnyk Kyivs'koho natsional'noho universytetu tekhnolohij ta dyzajnu* vol. 4 (66) 2012: 206-212. Print.

DOI: 10.5281/zenodo.1491371

УДК 378.014(477)

*Вавренюк С. А., к.держ упр., НУЦЗУ, м. Харків*

*Vavrenyuk S., PhD in Public Administration, lector of the Department of pyrotechnic and special training, National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv*

## **ПРОБЛЕМИ ТА РОЗВИТОК ПРОЦЕСУ ДЕРЖАВНОЇ АКРЕДИТАЦІЇ ЗАКЛАДІВ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ**

### **PROBLEMS AND DEVELOPMENT OF STATE PROCESS OF ACCREDITATION OF HIGHER EDUCATION IN UKRAINE**

*Дана стаття присвячена аналізу актуальних питань державного управління якістю освіти в системі вищої освіти України. Широко розкриваються поняття та передумови розвитку процесу державної акредитації закладів вищої освіти в державі. Окрім цього здійснено аналіз проблем та перспектив розвитку акредитації в системі вищої освіти.*

**Ключові слова:** державне управління якістю освіти, система вищої освіти, акредитація, якість вищої освіти.

*This article is devoted to the analysis of topical issues in the state management of the quality of education in the system of higher education in Ukraine. The concepts and preconditions of the process of state accreditation of institutions of higher education in the state are widely revealed. In addition, an analysis of problems and perspectives of accreditation development in the system of higher education was carried out.*

**Keywords:** state quality management of education, higher education system, accreditation, quality of higher education.

**Постановка проблеми.** При утворенні будь-якої держави важливим критерієм показників стабільності та успішності її розвитку стають показники соціальної сфери життя громадян. Це вказує на те, що питання якості вищої освіти є одним з головних напрямків державної політики України. Так, ефективна освіта дає можливість забезпечувати підготовку висококваліфікованих фахівців різних сфер діяльності, починаючи з технічної спрямованості й закінчуючи співробітниками управлінського сектора та науково-педагогічними кадрами.

У зв'язку з цим на сьогодні існує необхідність в побудові системи освіти так, щоб вона могла повністю відповідати всім світовим та державним стандартам, які прийняті в цій сфері. Серед головних критеріїв оцінки роботи закладів вищої освіти виділяється система акредитації, яка спрямована на забезпечення гідного отримання освітніх послуг, в кінцевому підсумку, впливаючи на підготовку висококваліфікованих фахівців.

Крім цього постійні реформи в системі освіти, а так само вхід України в європейський освітній простір, разом з прийняттям участі в масштабних наукових та економічних проектах, становлять вимоги до визначення підходу, проблем та розвитку процесу акредитації освітніх установ, яка є одним з основних механізмів підвищення якості освітніх послуг [2].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** В основі нашого дослідження лежать публікації, в яких розкриває суть процесу акредитації, визначаються її основні поняття та напрямки, авторами яких є С. Домбровська, С. Свіжевська, В. Попов, Ю. Бабанський, І. Підласий та ін.

Не дивлячись на достатній рівень наукових публікацій за проблематикою процесу акредитації закладів вищої освіти, окремі питання, серед яких визначення основних проблем та перспектив розвитку якості системи вищої освіти, все ще залишається відкритим для подальших досліджень, зокрема вивчення процесу акредитації в системі вищої освіти України на сучасному етапі та визначення основних способів її здійснення й уникнення проблем, що виникають при її впровадженні.

**Постановка завдання.** Метою даної статті є визначення основних особливостей процесу акредитації та виявлення проблем, методів та засобів їх вирішення при впровадженні у систему вищої освіти України.

**Виклад основного матеріалу.** В Законі України про Вищу освіту зазначено, що акредитація – це процедура надання закладу вищої освіти визначеного типу права здійснювати освітню діяльність, яка пов'язана з отриманням вищої освіти та кваліфікації відповідно до вимог стандартів вищої освіти, а також з дотриманням державних вимог до кадрового, науково-методичного та матеріально-технічного забезпечення [4].

Зацікавленість в акредитації насамперед полягає в прерогативі самого закладу вищої освіти і є добровільною процедурою, проте це все умовно, так як освітній заклад, що не пройшов акредитацію не в змозі отримати сертифікат та, відповідно, його випускники не отримають дипломи про освіту. Державна акредитація передбачає ряд етапів становлення оціночних процесів, проте вони різняться нормативно-правовою документацією, з якою можуть розібратися тільки вузькопрофільні фахівці в даній галузі. Також проглядається не відповідність деяких наказів Міністерства освіти України, що стосуються ліцензування, які відмінюють або підмінюють положення по акредитації. У зв'язку з інноваційними підходами постійно відбуваються зміни у нормативних ліцензійних вимогах. Дана активність обумовлена політичними подіями у державі, такими як зміна влади та президентів, світові тенденції



розвитку освітніх стандартів та оціночних процедур. Все це вказує на необхідність детального розгляду питань акредитації на сучасному етапі [1].

Відповідно до Закону України про Вищу освіту в системі освіти існує декілька рівнів акредитації закладів вищої освіти. Заклади першого-другого рівня акредитації мають право готувати студентів по спеціальності освітньо-кваліфікаційного рівня «бакалавр». Освітні заклади, що відносяться до третього рівня ведуть підготовку спеціалістів по напрямку освітньо-кваліфікаційного рівня «бакалавр» та «магістр». Вищі навчальні заклади четвертого рівня готують спеціалістів освітньо-кваліфікаційного рівня «бакалавр» та «магістр» по усім спеціальностям, а також їм надане право на відкриття аспірантури та докторантури [4].

Національною рамкою кваліфікації проходить порядок затвердження освітньо-кваліфікаційних рівнів. Дані рівні свідчать про престиж навчального закладу, його професійну готовність до виконання тих або інших задач, його здатність надавати відповідні послуги [2].

Зазначимо, що у відповідності до різного часу акредитація різнилась своїми способами та методами. Однак на сьогодні вона потребує особливої уваги у зв'язку з загостреннями розбіжностей між заявленим та дійсним, бажаним та існуючим. Питання акредитації загострене ще тим, що закладу вищої освіти відповідного освітньо-кваліфікаційного рівня, який визнаний готовим випускати визначений вид «продукту» надається певний ресурс, що відповідає різному рівню зарплати викладачам, різне бюджетне фінансування закладу в цілому. Саме тому боротьба за підвищення рівня акредитації навчального закладу досить серйозна, проте не завжди одержаний рівень відповідає реальному фактичному стану [6].

Якщо розглядати ситуацію десять років назад, то варто позначити, що процес акредитації закладів вищої освіти проводився формально та не був пов'язаний з профільним міністерством експертизи при спеціалізованих радах. На початку дані професійні експертні ради, які створювались та працювали при окремих навчальних закладах, виносили попереднє рішення відносно рівня акредитації. Згодом державна комісія по акредитації, базуючись на висновки експертів, виносила власне рішення. Однак навіть така зовні бездоганна система мала ряд недоліків. Як часто буває основою прийняття рішення є не об'єктивний аналіз, а просто небажання допустити конкурента із передмістя на ринок освітніх послуг. Таким чином склалася ситуація, коли одні вузькопрофільні спеціалісти залежали від інших, що породжувало меркантильне відношення між ними. В результаті на діяльність професійних рад надходили скарги, тому міністерство освіти просто закрило їх.

У подальшому була створена державна комісія по акредитації, що існувала при департаменті наукової діяльності та ліцензування міністерства, яка діє по сьогоднішній день. До роботи в даній комісії запрошуються фахівці з різних закладів вищої освіти. Проте, здавалось було винайдене оптимальне рішення, однак створена із спеціалістів різних закладів, ця комісія знаходить-

ся під контролем міністерства. При даній ситуації така обставина знову породжує конфлікт інтересів. Виходить один і той же державний орган, такий як міністерство, одночасно фінансує заклад вищої освіти та визначає його рівень акредитації, що вже саме по собі становить базу корумпованих не правових діянь [3].

Що стосується самої процедури державної акредитації, варто зазначити, що вона досить непроста, з великою кількістю таблиць та приписів та може складати об'єм від трьохсот до сімсот сторінок, із врахуванням додатків у вигляді документів закладу та копій різних стандартів. На ряду з цим, бувають випадки втрати даної справи, тому потрібно завчасно готувати два екземпляра документів. Також до експерта можливо необхідно приїздити не один раз, а декілька, при цьому додаючи більш чіткі відомості, такі як завірені ксерокопії трудових книжок та дипломів співробітників закладу. В такому разі, при позитивному висновку спеціаліста, до закладу з перевіркою направляються експерти із акредитаційної ради, тобто колеги із інших навчальних закладів та надають свої висновки. Далі представник даного закладу звертається до спеціаліста у міністерстві, який зробить висновок, що дасть можливість подати діло навчального закладу на розгляд до експертної ради, при цьому деякі члени цієї ради вже відвідали цей заклад у ролі перевіряючих. Як результат, том цієї справи потрапляє на розгляд до державної комісії по акредитації, головою якої є голова Міністерства освіти України. Далі за позитивним результатом, через декілька тижнів, представник із закладу отримує випуску з протоколу, що дає право на отримання сертифікату або ліцензії про акредитацію [5].

При такому положенні справ, коли міністерство освіти особисто присвоює рівень акредитації, при цьому досить важким способом з підвищеними вимогами, контроль громадськості виключається. І, як вихід із даної ситуації стає створення незалежної професійної експертизи, а можливо й декілька паралельних. В наш час важливо залучити до даної проблеми професіоналів в даній області. Завдяки спільним зусиллям можливо буде визначити шляхи утворення незалежних експертних комісій, які б працювали на незалежній думці кожного [1]. Стейкхолдерами у процесі акредитації повинні бути працедавці, як і у всьому світі, що добре знають ціну диплома закладів вищої освіти в Україні, а також студенти та їх батьки. Студент, що турбується про своє майбутнє, має право вимагати забезпечення якості освіти та зможе оцінити рівень отриманих знань. Окрім цього, студент є споживачем, тому до його думки потрібно прислухатися [6].

**Висновки.** Реформування системи освіти, яке здійснюється в останнє десятиріччя в багатьох країнах світу, викликане декларацією автономії та самовизначення закладів вищої освіти. При цьому існуючі форми державного контролю стали нездатними реагувати на динамічні зміни в змісті й формах освіти. У зв'язку з цим сьогодні ми можемо побачити безліч спроб пошуку досконалої системи управління освітою. З метою подолання існуючих про-

блем національна система освіти в першу чергу звертається до процедури акредитації, яка, на наш погляд, є універсальним механізмом контролю освітніх установ з боку суспільства. Однак на сьогодні процедура державної акредитації не може в повній мірі здійснювати розвиток якості освіти. У зв'язку з цим існує необхідність впровадження суспільно-професійної акредитації, яка буде виступати не альтернативною формою, а скоріше стане державною процедурою оцінки якості освіти, доповнюючи її з огляду на інтереси всіх зацікавлених сторін – студентів, викладачів, роботодавців.

#### Список використаних джерел:

1. Вавренюк С.А. Підходи та інноваційні технології в освітньому просторі / С. А. Вавренюк // Збірник матеріалів XIV Міжнародної конференції «Стратегія якості у промисловості і освіті», 4-7 червня 2018 р., Варна, Болгарія. – С. 151–154.
2. Домбровська С. М. Якість освіти як одна із запорук вдалого державного реформування вищої школи України / С. М. Добровська // Актуальні проблеми державного управління. – 2011. – № 1. – С. 149–154.
3. Попов В. Аккредитация и признание программ инженерного образования в США / В. Попов // Высшее образование сегодня. – 2003. – № 3. – С. 26–30.
4. Про вищу освіту / Закон України від 01.07.2014 р., № 1556-VII // Офіційний вісник України. – 2014. – № 63. – С. 7–14.
5. Свіжевська С.А. Формування сучасних підходів до акредитації у ВНЗ України // Вища школа. – № 6. – 2013 – С. 21–35.
6. Vavrenyuk S. Государственное регулирование реформирования высшего образования Украины на современном этапе / С.А. Вавренюк // East journal of security studies, 2018. – Вип. 2. – С. 15–24.

#### References:

1. Vavrenyuk S.A. Approaches and innovative technologies in the educational space. [Pidhodi ta innovacijni tehnologiji v osvitnomu prostori]. *Collection of materials of the XIV International Conference "Quality Strategy in Industry and Education"*, June 4-7 (2018): 151–154. Print.
2. Dombrovskaya S. M. Quality of education as one of the pillars of the successful state reform of Ukraine's higher education [Yakist osviti yak odna iz zaporuk vdalogo derzhavnogo reformuvannya vishoyi shkoli Ukrayini]. *Current problems of state management* 1.(2011): 149–154. Print.
3. Popov, V. Accreditation and recognition of engineering education programs in the US [Akkreditacija i priznanie programm inzhenerного obrazovanija v SShA]. *Higher education today* 3 (2003): 26–30. Print.
4. Ukraine. The Verkhovna Rada of Ukraine. *On Higher Education* [Verhovnaya Rada Ukrainy. O vysshem obrazovanii], N.p., 01 Jul. 2014. Web. Sept. 2017.
5. Svizhevskaya S.A. Formation of modern accreditation approaches in higher educational institutions of Ukraine [Formirovanie sovremennyh akkreditacionnyh podhodov v vysshih uchebnyh zavedeniyah Ukrainy] *Journal of Higher School* 6 (2013): 21–35. Print.
6. Vavrenyuk, S. State regulation of the reform of higher education in Ukraine at the present stage [Gosudarstvennoe regulirovanie reformirovaniya vysshego obrazovaniya Ukrainy na sovremennom etape]. *Est journal of security studies* 2 (12) (2018): 15–24. Print.

*Карпеко Н. М., к.держ.упр., НУЦЗУ, м. Харків*

*Karpeko Nadiya Mykolayivna, Ph.D. in Public Administration, Senior Lecturer in the Department of Management and Organization of Activities in the Field of Civil Protection, Kharkiv*

## **НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ЕКОНОМІЧНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКУ ЗАГАЛЬНОЇ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ**

### **AREAS OF IMPROVEMENT OF ORGANIZATIONAL AND ECONOMIC MECHANISM OF PUBLIC ADMINISTRATION OF THE SECONDARY EDUCATION DEVELOPMENT IN UKRAINE**

*Статтю присвячено розв'язанню актуальної для науки державного управління проблеми щодо обґрунтування теоретичних засад удосконалення організаційно-економічного механізму державного управління в загальній середній освіті України, а також розробці науково-прикладних технологій практичного використання одержаних результатів.*

*На основі теоретико-методологічного підґрунтя зробленого аналізу, наукових досліджень вітчизняних і зарубіжних учених у галузі державного управління, обґрунтовано критерії ефективності державної освітньої політики та окреслено напрями удосконалення організаційно-економічного механізму державного управління розвитку загальної середньої освіти в Україні.*

**Ключові слова:** *державне регулювання загальної середньої освіти, реформування освіти, організаційно-економічний механізм, освітня політика, заклади освіти.*

*The article is devoted to solving the current problem of public administration of the problem with the substantiation of theoretical principles of improvement of the organizational and economic mechanism of public administration in secondary education of Ukraine, as well as the development of scientific and applied technologies for the practical use of the obtained results.*

*On the basis of the theoretical and methodological basis of the analysis, scientific researches of domestic and foreign scientists in the field of public administration, the criteria of the effectiveness of the state educational policy are substantiated and the directions of improvement of the organizational and economic mechanism of the state management of the development of secondary education in Ukraine are outlined.*

**Keywords:** *state regulation of secondary education, education reforming, organizational and economic mechanism, educational policy, educational institutions.*

**Постановка проблеми.** До сфери освіти сьогодні звернена увага багатьох науковців-теоретиків і практиків державного управління. Тільки держави, що мають в розпорядженні вискоефективну систему освіти, що відповідає сучасним вимогам, можуть увійти до числа розвинених країн сучасного світу. Практично в усіх країнах, що демонструють високі темпи економічного зростання, пріоритетним напрямом є розвиток освіти.

Для того, щоб вірно сприймати, аналізувати й оцінювати інформацію, людина повинна мати достатній інтелект і необхідний комплекс знань. Основи для цього закладаються саме на рівні загальної середньої освіти, що пред'являє все більш високі вимоги до загальноосвітніх установ.

Дослідження організаційно-економічного механізму державного регулювання в загальній середній освіті набуває особливу актуальність у наші дні, коли проводиться активне реформування системи освіти. Обговорення щодо проведення даної реформи ведуться як серед управлінців-практиків (не лише системи освіти), так і в академічних кругах. При цьому багато пропозицій щодо реформування вимагає ретельного критичного аналізу. Основні розбіжності торкаються таких напрямів реформування організаційно-економічного механізму в загальній середній освіті, як зміна статусу освітніх установ, перехід до нових нормативів і стандартів фінансування. При цьому основне обґрунтування вказаних проблем знаходиться в площині впровадження нових економічних європейських відносин у систему освіти.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретичному осмисленню проблем функціонування освітньої системи в умовах становлення нових економічних стосунків в нашій країні присвячені роботи [1, 3, 6]. Питання економіки освіти і зокрема реформування організаційно-економічного механізму державного управління розвитку середньої освіти в Україні усебічно розглядаються у роботах [2, 7].

**Постановка завдання.** Метою статті є аналіз основних напрямів реформування організаційно-економічного механізму державного управління розвитку середньої освіти в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Головна стратегічна лінія реформування загальної середньої освіти полягає в її адаптації до економічних умов, що постійно змінюються в частині змісту освіти, у внутрішньому устрої школи, в її організаційно-економічному механізмі, в управлінні. У спеціальній літературі вчені розглядають освіту як галузь, розуміючи сукупність підприємств і організацій, що склалася, об'єднаних спільністю функцій, що виконуються ними в системі громадського розподілу праці. Вони характеризують її як "систему освітніх установ, організацій і підприємств, що здійснюють освітню діяльність, спрямовану на задоволення потреб населення в освітніх послугах і підготовку кваліфікованих працівників" [2]. Такий погляд на освіту має на увазі, по суті, розгляд системи освіти як суто економічної категорії, що, безумовно, вимагає деяких коментарів і термінологічних уточнень.

Мережа освітніх установ, як правило, розглядається як сукупність установ, об'єднаних за принципом підлеглості певному рівню освіти (зазвичай місцевій або державній установі початкової або вищої освіти). При цьому дослідники пропонують різні напрями оптимізації мережі [4]. Проте при такому підході зв'язку між освітніми установами різних типів, що дають освіті іншого рівня, стають зовнішніми для даної мережі. Тим самим не враховується міжрівнева взаємодія освітніх установ, що дозволяє зробити висновок про можливість досягнення більшої оптимізації структури освітніх установ регіонів. Для цього необхідно розглядати систему освітніх установ як єдиний поліфункціональний освітній комплекс, що включає усю сукупність освітніх установ (у тому числі їх філій), розташованих на цій території. Це дозволить врахувати повний освітній потенціал, що створюється системою освіти конкретної території [3, с. 79].

Сучасна система освіти України охоплює найважливіший сегмент суспільства. У сферу освіти сьогодні залучені величезні людські, фінансові і матеріально-технічні ресурси.

Комплексний розгляд системи освіти дозволяє побачити і можливі синергетичні ефекти, під якими в економіці освіти слід розуміти характеристику, що відбиває інтегральну (сукупну, багато-критерійну) числову оцінку економічних, соціальних, педагогічних і інших кінцевих результатів при рішенні задачі відтворення знань. При цьому, розглядаючи економічні аспекти, не можна залишати без уваги не лише соціальні результати діяльності системи загальної середньої освіти, але і питання змісту освіти. Економічні закони визначають лише умови функціонування економічних суб'єктів – освітніх установ, проте сам процес освіти регламентується закономірностями педагогіки і психології. Освітня діяльність пронизує усе життя сучасного суспільства, вона тісно пов'язана практично з будь-якою сферою діяльності людини або галуззю економіки. Тому непросто визначити, де закінчується вплив системи освіти [6].

Традиційне ділення людського життя на чітко розрізнені періоди – дитинство і юність, присвячені шкільній освіті, час професійної діяльності в дорослому віці, вихід на пенсію – більше не відповідає реальності сучасного життя і ще менше вимогам майбутнього. Сьогодні ніхто не може розраховувати на те, що зможе в юності набрати багаж знань, яких йому вистачить на все життя, оскільки швидкі зміни, що відбуваються у світі, вимагають постійного оновлення знань, а первинна освіта молоді проявляє тенденцію усе більш подовжуватися в часі.

В умовах постіндустріального суспільства розвиток безперервної освіти повинен сприяти підвищенню економічної віддачі системи загальної середньої освіти. ЮНЕСКО і Організація економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) закликають розглядати безперервність освіти як принцип, який має бути покладений в основу організаційної перебудови різних структурних ланок існуючих систем освіти.

При цьому, незважаючи на провідну освіту, ми вважаємо, що все ж неправильно визначати освіту тільки як "систему державних і приватних установ, метою яких є відтворення в людині найбільш суттєвих і загальних рис культури попередніх поколінь, у тому числі і того, що було ними накопичено і перевірено" [1, с. 97]. Тим більше неправомірним вважати, що "освіта в основному система державних установ зі своїми структурами, що управляють" [там само]. Адже система освіти України розглядається як найважливіший соціально-економічний інститут, що впливає на різні сфери життєдіяльності окремого індивідуума і суспільства в цілому, а освіта і освітній процес характеризуються як корінні функції системи навчання, що відбивають її соціально-економічну природу.

Зміна значення знань перетворила суспільство і економіку. Разом з капіталом знання набувають усе більшого значення як чинник економічного зростання передусім у високоіндустріальних країнах. Згідно з наявними прогнозами, пропозиція робочої сили в перспективі зросте. Проте у зв'язку з тим, що важливими умовами науково-технічного прогресу є розширення обсягу технічних знань (індустріально-дослідницькі і дослідно-конструкторські роботи), їх активне поширення (накопичення і переробка інформації), а також прискорення процесу отримання матеріальних результатів на основі цих знань (застосування нових продуктів і технологій), найважливішим чинником економічного зростання стає якість робочої сили, якість праці.

Про зростаючу значущість знань у сучасному світі свідчить поява таких нових термінів, як інформаційне суспільство, економіка знань. На думку фахівців, в сучасній економіці вже наступила фаза, коли "не надлишок або недолік сировинних ресурсів, праці або капіталу, а концепції, які люди тримають у своїх головах, і якість доступної інформації визначають успіх або невдачу підприємства". Експерти Міжнародного валютного фонду дійшли висновку, що світ переживає інформаційно-технологічну революцію (ІТ-революцію), яка багато в чому відрізняється від попередньої технологічної революції по масштабах дії на усі сфери життя, а не тільки на економіку [1].

У економіці знань відбувається зрушення від технічних навичок до інтелектуальних, характер і форми роботи зазнають радикальні зміни: баланс зміщується від фізичної діяльності до розумової, від маніпулювання матеріальними предметами до обробки символічної інформації. Науково-технічний прогрес і впровадження інновацій є найважливішими умовами економічного зростання.

Світовий досвід показує, що господарські системи, орієнтовані на розвиток первинного сектора виробництва, не можуть бути реальними конкурентами постіндустріальним економікам і грати значущу роль у сучасному світі. Сьогодні домагаються успіхів ті країни, де мало природних ресурсів, але є хороша освіта і розвинена наука. Для країн же, що мають в розпорядженні великі об'єми природних ресурсів, їх надлишок частіше стає гальмом, чим стимулом розвитку.

Особливості виробництва в умовах економіки знань можуть бути відбиті наступною схемою, замінюючи відому формулу, актуальну для індустріального капіталістичного суспільства, яка відображає форму звернення знань як нового капіталу:

знання + людський капітал = знання (знання + нові знання).

Найважливішим додатковим продуктом в постіндустріальному суспільстві стає новий обсяг знань, вироблюваний в результаті переробки знань людським капіталом. Після використання і (чи) переробки створюється новий обсяг знань (тобто відбувається їх якісно-кількісне зростання), або збільшується кількість людей, що мають ці знання (кількісне зростання знань), або одні знання заміщаються іншими, сучаснішими (якісне зростання). Найчастіше вказані процеси відбуваються одночасно. Таким чином, розміщення знань в людському капіталі має на меті отримання нового обсягу знань (їх кількісного або якісного зростання).

Знання як вид ресурсу принципово відрізняється від традиційних ресурсів – капіталу, праці, землі, підприємницьких здібностей. У сучасній економіці знання є найважливішим чинником виробництва, при цьому перехід на принципово інший рівень соціально-економічного розвитку світової економіки обумовлюється іманентними властивостями знань.

Актуальною для економіки знань є проблема інформаційної асиметрії, характерна для освітніх послуг. Покупець не може обґрунтовано судити про вартість знань або інформації до тих пір, поки їх не отримає; але коли він отримав їх, його потреба в них задовольняється, і необхідність в купівлі відпадає. Ця властивість значно ускладнює можливість конкуренції у тому числі і серед загальноосвітніх установ: імідж інноваційної школи і стягування великої плати за додаткові послуги далеко не завжди означає вищу якість освіти.

Слід визнати помилковими висловлювання про те, що "знання, інформація, на відміну від здібностей, не мають властивості відтворюваності. Можна говорити про відтворення процесу виробництва знань, а не відтворення самих знань, бо останнє абсолютно даремне заняття в умовах інформаційної економіки" [5]. Якби не існувало можливості розширеного відтворення знань, передачі їх людям, то неможливий був би і процес навчання. Якби знання не можна було відтворювати, то були б відсутні акти купівлі-продажу технологій та інших форм поширення знань.

З прискоренням зміни технологій і в цілому оновлення знання, швидко застаріває той зміст освіти, який залишився з часу розквіту індустріального суспільства. Сучасна постіндустріальна цивілізація вимагає перегляду не лише технологій освіти, але і його змісту, уточнення оптимальної структури знань, необхідних для нового покоління і для дорослого населення.

Перехід до постіндустріального суспільства, заснованого на інформаційних технологіях, кардинально підвищує вимоги до якості людського капіталу. Освіта стає найважливішим чинником, що визначає як успішність діяльності підприємства, так і рівень розвитку країни. В результаті інфор-



маційної революції міняються вимоги суспільства до системи освіти. Тому потрібна адекватна відповідь на ці вимоги, тобто адаптація системи освіти до роботи в умовах постіндустріального суспільства. У сучасних умовах потрібно індивідуалізувати процес навчання і підвищити його ефективність. Ці вимоги може реалізувати дистанційна освіта із застосуванням сучасних інформаційних і телекомунікаційних технологій. Зросте роль педагогічних колективів, оскільки створення сучасних освітніх технологій є справою колективу людей, що спеціалізуються на різних аспектах освітнього процесу [3, с. 80]. Для того, щоб вірно сприймати, аналізувати і оцінювати інформацію, людина повинна мати достатній інтелект і необхідний комплекс знань. Усе це закладається саме на рівні загальної середньої освіти, що пред'являє все більш високі вимоги до загальноосвітніх установ.

**Висновки.** Таким чином, удосконалення системи загальної середньої освіти є тією категорією державного управління, яка інтегрує інші види розвитку в суспільстві – соціально-економічний розвиток держави, розвиток людини, інституційний розвиток. Оптимальне функціонування та своєчасне виважене вдосконалення системи освіти базового рівня можна визначити як «стимул» для її розвитку в цілому (тобто й інших рівнів). Для забезпечення реформування сучасної системи загальної середньої освіти основними зовнішніми проблемами є вдосконалення підготовки та перепідготовки педагогічного персоналу, наявна інфраструктура навчальних закладів тощо. Крім того, глибинним фактором удосконалення системи загальної середньої освіти є синтез культури соціуму й економічного механізму освіти.

#### **Список використаних джерел:**

1. Вікторов В. Г. Управління якістю освіти (соціально-філософський аналіз) : монографія / В. Г. Вікторов. – Д. : Пороги, 2005. – 286 с.
2. Карпеко Н. М. Проблеми та напрями удосконалення економічного механізму державного регулювання освіти / Н.М. Карпеко // Публічне управління та митне адміністрування, 2016. – Вип. 2 (16). – С. 77–82.
3. Садковий В. П. Державне формування освітньої політики в напрямку впровадження європейських освітніх стандартів / В. П. Садковий // Вища освіта України, 2013. – № 3. – С. 79–83.
4. Сайт Міністерства освіти і науки України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mon.gov.ua/activity/education/zagalna-serednya/statistichni-dani-pro-zagalnoosvitni-navchalni-zakladi-ukrayini-za-2014/2015-ta-2015/2016-n.-r.html>.
5. Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 р. Указ Президента України від 25 черв. 2013 р. № 344/2013 // Офіц. веб-портал ВР України. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/344/2013>.
6. Поступна О. Нормативно-правове забезпечення вищої освіти в Україні в контексті європейської інтеграції. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2007-2/doc/5/06.pdf>.
7. Шестаковська Т.Л. Концептуальні засади функціонування організаційно-економічного механізму розвитку національної системи освіти / Т. Л. Шестаковська // Науковий вісник Полісся, 2015. – № 1 (1), - С. 12-17.

### References:

1. Victorov, V.G. *Management of quality of education (socio-philosophical analysis)*. Dnipro: Porogy, 2005. Print.
2. Karpeko, N.M. "Problems and directions of improvement of the economic mechanism of state regulation of education." *Public Administration and Customs Administration* 2 (16) (2016): 77–82. Print.
3. Sadkovy, V.P. "State formation of educational policy in the direction of the introduction of European educational standards." *Higher Education of Ukraine* 3 (2013): 79–83. Print.
4. *Website of the Ministry of Education and Science of Ukraine*. Web. 03 Oct. 2018. <<http://mon.gov.ua/activity/education/zagalna-serednya/statistichni-dani-pro-zagalnoosvitni-navchalni-zakladi-ukrayini-za-2014/2015-ta-2015/2016-n.-r.html>>.
5. Ukraine. The Verkhovna Rada of Ukraine. *About the National Strategy for the Development of Education in Ukraine until 2021*. Web. 03 Oct. 2018. <<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/344/2013>>.
6. Postupna, O. "Legal support of higher education in Ukraine in the context of European integration." Web. 03 Oct. 2018. <<http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2007-2/doc/5/06.pdf>>.
7. Shestakovskaya, T.L. "Conceptual principles of the functioning of the organizational and economic mechanism for the development of the national education system." *Scientific bulletin Polesie* 1 (1) (2015): 12–17. Print.

---

---

**DOI: 10.5281/zenodo.1492073**

**УДК 342.951:351.82**

*Клочко А. М., д.ю.н., доц., ХНУВС, м. Харків,  
Собина В. О., к.т.н., доц., НУЦЗУ, м. Харків,  
Христенко К. М., магістр, 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,  
Khrystenko K., student of the magistracy, National University of Civil Defence of Ukraine, Kharkiv*

**ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ МОТИВАЦІЇ ПЕРСОНАЛУ  
В ОРГАНАХ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ**

**PROBLEM ISSUES OF PERSONNEL MOTIVATION  
IN NATIONAL POLICE**

*У статті проведено аналіз мотивації персоналу в органах Національної поліції України, дисциплінарних заохочень та вимог, які до них ставляться, наявних проблемних питань у сфері мотивації персоналу в органах Національної поліції та шляхів їх подолання.*

**Ключові слова:** мотивація персоналу, дисциплінарні заохочення, проблемні питання мотивації персоналу в органах Національної поліції.

*The article analyzes the motivation of personnel in the bodies of the National Police of Ukraine, disciplinary incentives and requirements that are addressed to them, the existing problem issues in the field of personnel motivation in the bodies of the National Police and ways to overcome them.*

**Keywords:** personnel motivation, disciplinary incentives, problem issues of personnel motivation in the bodies of the National Police.

**Постановка проблеми.** Мотивація персоналу є ключовим аспектом забезпечення ефективної та законної діяльності будь-якого трудового колективу. Національна поліція України не є виключенням, більше того поліцейські потребують додаткових стимулів з огляду на особливий характер проходження їх служби. Незважаючи на прогресивне реформування Національної поліції, зокрема у сфері мотивації персоналу, все одно наявні певні проблемні питання, які потребують проведення комплексних досліджень у напрямку вдосконалення управління персоналом загалом та його мотивації до праці зокрема.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Проблематика теорії мотивації та мотивування у державних органах влади загалом є предметом наукових пошуків таких учених, як Г. Андреева, В. Бондар, К. Бондаревська, В. Венедиктов, А. Горенко, О. Дьякова, Е. Ільїн, Т. Колеснік, О. Магопець, В. Мельник, К. Нітута, К. Платонов, К. Рудой, І. Руколайніна, І. Святокум, В. Соболев, Д. Узнадзе, Л. Ухова, Д. Швець, Л. Шелег, О. Шовгеля, О. Яцків. Проте навіть в умовах кардинального оновлення адміністративного законодавства України нагальною потребою є наукове переосмислення питань, пов'язаних із мотивуванням персоналу у підрозділах Національної поліції, про що свідчить існування невирішених теоретичних та практичних проблем.

Останні наукові напрацювання та соціальні дослідження вказують на наявність радянських методів та підходів щодо управління персоналом, що нажалі і успадкувала Національна поліція. Досить багато керівників у своєму стилі управління використовують авторитарний стиль, де єдиним заохоченням за виконану роботу є відсутність покарання. Згаданий стан речей зумовлює проведення додаткових досліджень щодо особливостей засобів та методів мотивування у підрозділах Національної поліції.

**Постановка завдання.** Мета статті полягає в тому, щоб на основі системного аналізу положень законодавства України та практики його застосування, вивчення наукових джерел визначити проблемні питання мотивації персоналу в органах Національної поліції, з урахуванням чого розробити на-

уково обґрунтовані пропозиції щодо вирішення окресленої проблематики.

**Виклад основного матеріалу.** Мотиваційна складова під час управління персоналом Національної поліції являє собою досить проблемне поле в законодавчому та організаційному плані.

Учений А. Горенко під мотивацією розуміє процес спонукання працівників до ефективної діяльності для досягнення цілей підприємства шляхом задоволення потреб кожного працівника. Ефективна реалізація функції мотивації потребує усвідомлення того, що саме спонукає робітника до праці. У основі стимулювання лежить взаємодія зовнішніх умов і внутрішніх характеристик особи. Через, що як зазначає загаданий науковець, мотивація може бути направлена в різний час на різні цілі, досягаючи які керівник зобов'язаний приймати до уваги масу особових і міжособових чинників, що мають зовнішню і внутрішню спрямованості і які впливають як на кінцевий результат, так і на роботу підприємства в цілому [2, с. 81].

Таким чином, організація може лише впливати на мотивацію співробітників за допомогою стимулів, а не виробляти мотивацію. У зв'язку з цим зовнішньоорганізовану мотивацію працівника можна розуміти як процес створення умов, які регулюють трудові відносини, у межах яких у даного працівника виникає мотив самовіддано працювати, оскільки це є оптимумом з погляду задоволення його потреб [7, с. 225].

На основі сказаного, ми підтримуємо позицію науковців, що розглядають мотивацію як процес чи систему, яку можна використовувати у системі управління, зокрема управління державними органами.

Поряд із тим, як зазначає І. Руколайніна сутність кадрового забезпечення органів Національної поліції України полягає у здійсненні уповноваженими суб'єктами управління процесу заповнення організаційних структур кваліфікованими кадрами, створення сприятливих умов праці для ефективного використання знань, умінь, навичок, досвіду та мотивації до ефективної праці, з урахуванням можливостей для розвитку, підвищення кваліфікації та професійного зростання, яке здійснюється на основі демократичних засад побудови нашої держави та принципу забезпечення прав, свобод та законних інтересів особи [4, с. 105].

Зважаючи на велику кількість завдань, які кожен працівник поліції щоденно виконує, результат правозастосовної діяльності працівника має задовольняти і його особисті інтереси та інтереси членів його сім'ї, що полягає у підтриманні гідного рівня життя поліцейського.

У такій ситуації мотивація поліцейського до ефективної та законної діяльності зростає, формується позитивна правосвідомість, і через це зменшуються її деформаційні прояви.

Законну діяльність варто розглядати як одну з форм поваги до права поліцейським, якісного усвідомлення ним правових приписів, що регулюють його діяльність та втілення ним цих приписів у повсякденній діяльності.

Щодо ефективної діяльності, то під нею ми розуміємо здійснення полі-

цейським покладених на нього професійних обов'язків в обсязі, закріпленому в нормативно-правових актах, та такому, що забезпечує належний рівень довіри населення до поліції. Тому постає питання забезпечення та можливого поліпшення мотивації поліцейського до здійснення законної та ефективної діяльності.

Фахівці в галузі управління виділяють п'ять відносно самостійних напрямів поліпшення трудової мотивації працівників: 1) матеріальне стимулювання, 2) поліпшення якості робочої сили, 3) удосконалення організації праці, 4) залучення персоналу в процес управління, 5) не грошове (моральне) стимулювання.

Однак правоохоронна система характеризується специфічним робочим середовищем, має особливу організацію трудового процесу. У зв'язку із цим необхідно, по можливості, "підстроювати" вже відомі та розробляти і впроваджувати особливі, характерні для системи Національної поліції способи впливу на трудову мотивацію [5, с. 373].

У ході мотивування персоналу Національної поліції провідну відіграють трудові дисциплінарні заохочення. Досліджуючи вказану проблематику, обґрунтовану позицію бачимо в Л. Ухової, яка зазначає, що трудове дисциплінарне заохочення, будучи зумовленим економічним змістом, повинно відповідати наступним вимогам (які визначають його ефективність):

1) за характером впливу заохочення повинно діяти не підкоряючи, а направляючи волю суб'єктів заохочення на корисні дії, спонукаючи до свідомого, добровільного, вольового вибору варіанту корисної поведінки;

2) заохочення при доведенні до учасників трудових відносин інформації про можливі сприятливі наслідки тих чи інших дій повинно мати ціннісно-орієнтаційний вплив на поведінку суб'єктів: формувати позитивне уявлення про варіант соціально-корисної, економічно значущої поведінки, створювати умови для задоволення потреб та інтересів учасників трудових відносин, забезпечувати зацікавленість як мотив сумлінного ставлення до праці з усвідомленням заслуги, що підлягає заохоченню;

3) заохочення має відповідати потребам та інтересам працівників (тоді воно проявляє свою стимулювальну функцію вже на інформаційному рівні дії права в декларативній формі);

4) усвідомлення працівником значущості варіантів корисної поведінки можливе лише за умови нормативної фіксації зовні оформленого стимулу в правовій нормі й підстав для її реалізації;

5) заохочення повинно орієнтувати суб'єктів не на дотримання дисципліни праці як такої, а на активну правомірну поведінку працівників у процесі трудової діяльності, яка вже містить у собі всі характеристики дисциплінованої праці;

6) заохочення повинно бути постійно дієвим фактором, забезпечувати визнання трудових заслуг за виконану роботу, закріплювати варіант корисної поведінки працівників, сприяти розвитку трудової активності та ініціативи у

майбутньому;

7) активний вплив норм заохочення повинен бути спрямованим не тільки на дотримання правил поведінки, але й на стимулювання трудових відносин певного виду, залучення в цей процес основною адресата – роботодавця, оскільки заохочення є належним схваленням;

8) заохочення повинно виражати економіко-правову і соціальну оцінку обґрунтованості результатів праці через індивідуальні його характеристики [6, с. 6].

Підсумовуючи вищевказане, для забезпечення мотивації поліцейського до законної та ефективної діяльності необхідною є наявність системи матеріальних та нематеріальних стимулів.

Звертаючи до нормативних документів, що регулюють дане питання слід зазначити, що ст. 6 Закон України «Про Дисциплінарний статут Національної Поліції України», вказує, що заохочення є засобом підтримання службової дисципліни, що полягає у відзначенні поліцейського за успішне виконання ним обов'язків, а також за інші заслуги перед державою та суспільством. До поліцейських, відповідно до зазначених положень, можуть застосовуватися такі види заохочень, як: 1) дострокове зняття дисциплінарного стягнення; 2) занесення на дошку пошани; 3) заохочення грошовою винагородою; 4) заохочення цінним подарунком; 5) надання додаткової оплачуваної відпустки тривалістю до п'яти діб; 6) заохочення відомчими заохочувальними відзнаками Національної поліції України; 7) заохочення відомчими заохочувальними відзнаками Міністерства внутрішніх справ України; 8) дострокове присвоєння чергового спеціального звання; 9) присвоєння спеціального звання, вищого на один ступінь від звання, передбаченого займаною штатною посадою; 10) заохочення відомчою заохочувальною відзнакою Міністерства внутрішніх справ України "Вогнепальна зброя"; 11) заохочення відомчою заохочувальною відзнакою Міністерства внутрішніх справ України "Холодна зброя" [8].

Ключовим питанням щодо застосування положень ст. 6 Закону України «Про дисциплінарний статут Національної поліції» є відсутність чітких критеріїв оцінювання працівника, якого необхідно заохотити. Вироблення чітких критеріїв сприятиме більш прозору та об'єктивному заохоченню поліцейських. З нашої точки зору необхідно розглянути питання щодо створення окремого підрозділу, котрий би аналізував психологічний клімат колективу, визначав мотиваційні проблеми працівників, а також здійснював аналіз результатів діяльності кожного працівника (необхідна реальна робота).

Зазначені заохочення мають сприяти виробленню матеріальної та нематеріальної зацікавленості поліцейського у виконанні професійних обов'язків. У свою чергу матеріальне заохочення найбільш очевидний спосіб винагороди працівників. Воно представляє собою систему матеріальних стимулів праці, метою якої є забезпечення співвідношення заробітної плати працівників з кількістю і якістю праці. Прагнення людини до поліпшення

свого добробуту зумовлює необхідність збільшення трудового внеску, а отже, і збільшення кількості, якості та результативності праці. Особливо актуальною є проблема матеріальної мотивації для країн з ринковою економікою, до яких належить і Україна. Розглядаючи зміст матеріальної мотивації та її дієвість, варто наголосити, що реформування системи Міністерства внутрішніх справ України призвело до позитивних змін на цьому поприщі. Були змінені посадові оклади, враховано підвищення по службі та порядок преміювання [3, с. 133].

Похожу точку зору викладає Д.В. Швець, включаючи до матеріальних стимулів грошове забезпечення поліцейських та премії. Останні за законодавством віднесені до складу грошового забезпечення, однак, з точки зору мотивації, є самостійним чинником, адже залежать від результатів службової діяльності поліцейського. Механізм дії і ефективність грошового забезпечення як мотиву відома та досліджена. Як зазначає вказаний дослідник, практично завжди в органах національної поліції є незаміщені посади поліцейських, а обсяг функцій такого працівника розподіляється між іншими працівниками або покладається на одного. Непоодинокі випадки, коли дільничні інспектори обслуговують дві та навіть три зони. Тобто працівник працює за двох. При цьому грошове утримання отримує за однією посадою, а за додатковий обсяг отримує премії. Однак преміювання не є належним механізмом компенсації додаткового навантаження, адже залежить значною мірою від волі керівника. Таким чином, складається ситуація, коли премія розглядається не як заохочення, а як додатковий засіб застосування стягнень. За певні недоліки в роботі накладається не стягнення, а «знімається» преміювання. Це, у свою чергу, призводить до того, що поліцейський працює понад обсяг навантаження, а заробітну плату за це не отримує [1, с. 60].

Не заважаючи на позитивні та негативні бачення відповідної проблематики, автор дотримується позиції, відповідно до якої кадрова робота щодо стимулювання праці працівника Національної поліції проводиться не в достатній мірі. Слід зауважити, що кожному підрозділу Національної поліції притаманні свої особливості реалізації функцій. Зокрема працівники оперативного підрозділу піддаються взаємодії із низкою груп людей, яким притаманна девіантна поведінка, що зумовлює значні ризики професійної деформації, натомість слідчі як особи, що займають особливо відповідальне становище несуть у психологічному плані значне навантаження, що тільки посилюється недосконалістю кримінального-процесуального законодавства (зокрема наявність більше 300 кримінальних проваджень в працівника слідчого підрозділу). Такий стан речей, не можливо регулювати універсальними нормами, мова йде про положення Закону України «Про Національну поліцію», де, наприклад відпустки передбачаються не по видах підрозділу в якому працює особа, а загалом для поліцейських. Вносячи свій вклад, автор пропонує, з метою зменшення психологічного навантаження на працівників слідчих та оперативних підрозділів Національної поліції збільшити кількість

відпустки до 40 календарних днів із обов'язковим поділом приблизно по 20 днів раз у пів року.

Разом із тим на мотивування поліцейських впливає і ставлення суспільства до Національної поліції, повага та авторитет професії поліцейського у суспільстві. Тому необхідним кроком є висвітлення у ЗМІ більшої кількості соціальної реклами щодо служби в Національній поліції, виготовлення та поширення а публічних місцях інформаційних листівок, проведення спільних заходів за участю поліції та громадськості.

**Висновки.** Можемо зробити висновок про недосконалість відповідного законодавства, організаційних моделей та економічних гарантій (заробітна плата, робоче устаткування, робочий графік). Вказане зумовлює плідний ґрунт для розвитку негативних тенденцій у підрозділах Національної поліції, що потребує подальших наукових розробок для вироблення шляхів вирішення цієї проблеми.

#### Список використаних джерел:

1. Бондар В.Д. Теоретичні засади мотивації в контексті підвищення ефективності державного управління / Ефективність державного управління: збірник наукових праць Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України / За заг. ред. І.Р. Залуцького. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2006. № 11. 388 с. – С. 11–17.

2. Горенко А.І. Теоретичні основи мотивації найманих працівників. Вісник Харківського національного технічного університету сільського господарства імені Петра Василенка. 2016. Вип. 177. С. 79–91.

3. Дьякова О. О. Мотивація як суб'єктивний чинник протидії правовому нігілізму в діяльності поліції. Форум права: електрон. наук. фахове вид. 2017. № 5. С. 132–138.

4. Руколайніна І.Є. Формування та підготовка кадрів (персоналу) до органів національної поліції України. Юридичний науковий електронний журнал. 2017. №1. С. 104-106

5. Соколов В.О. Менеджмент персоналу в органах внутрішніх справ : навч. посіб. В.О. Соколов, О.В. Соколов – Х. : Еспада, 2007. – 472 с.

6. Ухова Л.Д. Правовое регулирование поощрения добросовестного труда по российскому трудовому законодательству: автореф. дис. .... к. ю. н., специальность: 12.00.05. Екатеринбург, 2006. 26 с.

7. Шовгеля О. Мотивація державних службовців: теоретичні аспекти. Державне управління та місцеве самоврядування. 2012. Вип. 3(14). с. 223-231

8. Про дисциплінарний статут Національної поліції : Закон України від: Закон України від 10.02.2010 № 1861-VI. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2337-viii>.

#### References:

1. Bondar, V.D. "Theoretical principles of motivation in the context of increasing the efficiency of public administration [Teoretychni zasady motyvatsii v konteksti pidvyshchennia efektyvnosti derzhavnoho upravlinnia]." *Efektynnist derzhavnoho upravlinnia* 11 (2006): 11–17. Print.



2. Horenko, A.I. "Theoretical basis for the motivation of hired workers [Teoretychni osnovy motyvatsii naimanykh pratsivnykiv]." *Visnyk Kharkivskoho natsionalnoho tekhnichnoho universytetu silskoho hospodarstva imeni Petra Vasylenka* 1(2016): 79-91. Print.

3. Diakova, O. O. "Motivation as a subjective factor in counteracting legal nihilism in police activities [Motyvatsiia yak subiektyvnyi chynnyk protydii pravovomu nihilizmu v diialnosti politsii]." *Forum prava* 5 (2017): 132–138. Print.

4. Rukolainina, I.Ie. "Formation and training of personnel (personnel) to the bodies of the national police of Ukraine [Formuvannia ta pidhotovka kadriv (personalu) do orhaniv natsionalnoi politsii Ukrainy]." *Yurydychnyi naukovyi elektronnyi zhurnal* 1 (2017): 104–106. Print.

5. Soboliev, V.O. *Personnel management in internal affairs bodies [Menedzhment personalu v orhanakh vnutrishnikh sprav]*. Kharkiv : Espada, 2007. Print.

6. Ukhova, L.D. Legal regulation of the promotion of fair work under Russian labor law [Pravovoe rehulyrovanye pooshchrenyia dobrosovestnoho truda po rosyiskomu trudovomu zakonodatelstvu]: avtoref. dys. .... k. yu. n., 12.00.05. Ekaterynburh, (2006): 26. Print.

7. Shovhelia, O. "Motivation of civil servants: theoretical aspects [Motyvatsiia derzhavnykh sluzhbovtziv: teoretychni aspekty]." *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia* 3 (14) (2012): 223-231. Print.

8. Ukraine. The Verkhovna Rada of Ukraine. *About the disciplinary statute of the National Police [Pro dystsyplinarnyi statut Natsionalnoi politsii]*. Web. 13 Nov. 2018 <<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2337-viii>>.

---

---

DOI: 10.5281/zenodo.1492035

УДК 351.37.047.16

*Марусіна О. С., аспірантка, МАУП, м. Київ*  
*Marusina O., Postgraduate student, of the Interregional Academy of Personnel*  
*Management, Kyiv*

**ТРАНСФОРМАЦІЯ МОДЕЛЕЙ ДЕРЖАВНОГО  
УПРАВЛІННЯ ВИЩОЮ ОСВІТОЮ ЯК БАЗОВА ЗАСАДА  
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКІСНОЇ ОСВІТНЬОЇ ТА ПРОФЕСІЙНОЇ  
ПІДГОТОВКИ СУЧАСНОГО ФАХІВЦЯ**

**TRANSFORMATION OF PUBLIC ADMINISTRATION  
MODELS OF HIGHER EDUCATION AS A BASIS FOR  
PROVIDING HIGH-QUALITY EDUCATION AND TRAINING  
OF A MODERN SPECIALIST**

*У статті розглянуто особливості формування моделі державного управління вищою освітою головним чином у високо розвинутих суспільства, що трансформуються у бік постіндустріальних, інформаційних. Звертається увага на: а) інноваційний характер сучасних систем освіти і професійної підготовки; б) комплексне використання нових методів управління освітою; в) впровадження найновітніших технологій управління.*

**Ключові слова:** *вища освіта; якість освітньо-професійної підготовки фахівця; модель державного управління вищою освітою; інноваційні аспекти державного управління освітою.*

*In the article the features of forming of state case higher education frame are considered mainly in highly developed societies, which are transformed toward after industrial, informative. Attention applies on: and) innovative character of the modern systems of education and professional preparation; bi) complex use of new methods of management education; in) introduction of newest technologies of management.*

**Keywords:** *higher education; quality educationally professional preparations of specialist; state case higher education frame; innovative aspects of state administration education.*

**Постановка проблеми.** Виходимо з того основоположного для більшості сучасних суспільств факту, що сучасна наука і освіта, особливо вища освіта у XXI столітті все більше набувають тих характерних призначень і ознак, яких вони не мали ще пів століття тому. Визначаючи економічну і соціальну стабільність держав, забезпечуючи їх прогресивний поступальний розвиток, освіта все більше набуває інтенсивного, інноваційного, людиноцентричного характеру. Вона стає більш відкритою, демократичною, плюралістичною, дійсно інноваційною, феноменом, що супроводжує людину впродовж усього її життя.

Серед провідних факторів, що в останні десятиліття XX століття радикально змінили соціальний, економічний, суспільно-політичний та інші статуси освіти більшість дослідників виділяють:

а) демографічний вибух (кінець 40-х років XX століття), що потребував збільшення, розширення доступу до освіти, професійної підготовки мільйонів людей;

б) різке зростання, збільшення наукової та іншої інформації, яку доводиться не лише опрацьовувати, переробляти, зберігати, але й використовувати у різних сферах суспільного життя, діяльності;

в) розширення масштабів виробничої діяльності, яке викликало велику кількість нових спеціальностей і спеціалізацій, потребу постійного не лише навчання але і перенавчання людини;

г) небачену появу нових технологій і технологічних процесів, що базуються на нових наукових розробках, інноваційних технологіях;

д) розвиток та посилення впливу на усю життєдіяльність людини (осо-

бистості), суспільства в цілому, засобів масової комунікації;

е) суспільну демократизація життя, систем освіти;

ж) зростання частки вільного часу в житті людини, в першу чергу за рахунок інтенсифікації праці;

з) збільшення тривалості життя (особливо у високо розвинутих країнах світу), що реально вплинуло на занятість людей, трансформацію сфери дозвілля тощо.

Вище охарактеризовані фактори щодо освіти, її розвитку та вдосконалення вирішальним чином можуть бути реалізовані за рахунок перш за все оптимального, запитаного потребами людського (особистісного) і суспільного розвитку характеру освітньої політики, яка формується за таких загальносвітових і національних умов і обставин як глобалізація, інформатизація, демократизація, інноваційний підхід в системі функціонування і управління освітою.

Третьою складовою є система державного управління сферою освіти взагалі і вищою освіти безпосередньо. Як відомо, до початку ХХІ століття у світі, на національних рівнях домінували головним чином чотири основних освітніх моделі, яким відповідала і певна система державного управління: а) традиційна (знаннева) модель; б) раціоналістична (технократична) модель; в) феноменологічна (гуманістична, людиноцентрична) модель; г) державно відомча (соціетарна) модель. Оскільки нині радикально змінюється система освіти, трансформується освітня політика, природно, має змінюватися і система (модель) державного управління освітою, в тому числі і вищою.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми освіти, вищої освіти, державного управління освітою цікавлять багатьох дослідників. У відповідності із завданнями сформульованими у даній статті, ми найперше брали до уваги праці таких вітчизняних фахівців різних галузей знань як: В. Андрущенко (соціологія, педагогіка); В. Астахова (історія, педагогіка); О. Баєва (психофізіологія); І. Бідзюра (політологія, соціологія); В. Гальперіна (філософія); Л. Герасіна (соціологія); М. Головатий (політологія); Д. Дзвінчук (державне управління); В. Журавський (політологія, освіта); І. Каленюк (міжнародні відносини); В. Кремень (філософія, освіта, педагогіка); В. Луговий (освіта); І. Найдъонов (естетика, управління освітою); А. Сбруєва (освіта); Г. Щокін (менеджмент освіти). Серед зарубіжних вчених, у відповідності зі змістом статті, варто виділити праці: В. Арутюнова (Росія); Д. Белла (США); І. Карапетянца (Росія); М. Кастельса (Англія); Дж. М.Кінга (США); Д.Х. Медоуза (США); М. Мескона (США); Х. Хекхаузепа (США) та ін.

Найбільш помітними спеціальними роботами, які було використано в процесі підготовки даної статті є такі: Андрущенко В.П., Соловьев В.Л. Образовательная политика (обзор повестки дня) / В.П.Андрущенко, В.Л.Соловьев. – К.: «МП «Леся», 2010. – 404 с. В монографії глибоко розкриті основні теоретико-методологічні підходи до обґрунтування різноманітних моделей державної політики щодо освіти, в тому числі вищої в сучасних

умовах функціонування держав і суспільств та головним чином під впливом глобалізаційних та інформатизаційних процесів [1]. Дещо схожою з цією працею є дисертаційна робота В.Гальперіної «Освітня політика в трансформаційному суспільстві» / автореф. дис. канд. філос. наук. – К., 2003. – 17 с. Виділимо також працю Сурміна Ю.П. Соціологія управління: учеб. пособие / Ю.П.Сурмін, И.П.Бидзюра. – К.: ДП «Узд. Дом «Персонал», 2012. – 728 с. [8]. Цінність цієї праці в тому, що управління вищою освітою в ній розглядається в контексті загальних радикальних трансформацій, що мають місце у управлінні загалом, так і у державному управлінні безпосередньо.

Методологія державного управління сферою вищої освіти, в частині понять, категорій цього процесу вдало відслідкована у словнику-довіднику «Методологія державного управління» (за ред. В.І.Лугового, В.М.Князева) [5]. Важливо, що базові теоретичні положення щодо державного управління освітою у словнику подано з урахуванням значних напрацювань саме українських науковців.

Серед зарубіжних – виділимо праці з даної проблематики М.Данієля [9], А. Горніцкої [10], Дж.Тейлора [11] та інших авторів.

Підкреслимо, що за усієї наявності великого масиву спеціальної наукової літератури, що пов'язана з освітою, вищою освітою, управління ними, особливо на державному рівні, менше всього дослідженими залишаються проблеми формування сучасних моделей державного управління вищою освітою адекватно потребам людини і суспільства.

**Постановка завдання.** Мета статті – здійснити аналіз процесу трансформації моделей державного управління вищою освітою, як важливішої умови підготовки людини до життя і діяльності у сучасних умовах суспільного розвитку.

**Виклад основного матеріалу.** Вочевидь, що державне управління системою вищої освіти цілком природно слід розглядати найперше в контексті теорії соціальних систем, яку свого часу запропонував і обґрунтував Т.Парсонс [6]. Він вважав, що кожній соціальній системі для її відтворення й розвитку необхідно задовольняти чотири основні функції людини: адаптації, ціледосягнення, інтеграції, відтворення зразка. Перша функція (стосовно освіти), пов'язана з адаптацією освіти до реальних запитів економіки; друга (ціледосягнення) – орієнтир на абсолютно конкретні результати; інтеграції – організація освіти на більш високому теоретико-методологічному та інших рівнях. Йдеться про освіту, як про одну із базових суспільних цінностей, без чого розвиток суспільства взагалі неможливий.

Окремим аспектом у розгляді проблем трансформації сучасного державного управління вищою освітою при цьому має бути врахування тих теорій державного управління, які виникли і давалися взнаки ще у кінці ХХ – на початку ХХІ століття. Це такі теорії:

- теорія владарюючої еліти (Г.Моска, В.Парето);
- теорія раціональної бюрократії (М.Вебер);

– теорія пов'язана з відповідною типологізацією чиновництва (К. Ясперс);

– теорія адміністративно-державного управління (В.Вільсон, Ф. Гуднау);

– теорія, що базується на концепції формальної організації (Л.Урвик) та ін. [8, с.398].

Заходячи дещо наперед, слід констатувати, що багато років у колишньому СРСР, та у багатьох європейських країнах, особливо так званого соціалістичного табору, яскраво проглядалася і досить успішно функціонувала (для комуно-соціалістичної моделі господарювання, функціонування планово-розподільчої економіки) саме система адміністративно державного управління освітою загалом, яка з переходом до ринкової економіки, за різноманітних суспільно-політичних трансформацій фактично виявила свою абсолютну недієздатність.

За наявності великої кількості моделей управління освітою, варто, поперше, брати до уваги, що вони абсолютно залежні від рівня, особливостей розвитку окремих суспільств, так і регіонів світу, людства в цілому, у глобалізованому вимірі, а по-друге, більшість таких моделей є все ж суто національними. Цей аспект проблеми потребує окремого глибокого аналізу.

В узагальненому плані моделі управління освітою в цілому, і вищою освітою безпосередньо виглядають так:

– на початку ХХ століття, фактично в індустріальну епоху суспільного розвитку, моделі управління освітою базувалися на критеріях економічної і педагогічної ефективності;

а) моделі економічної ефективності – це моделі класичного адміністративного управління освітою, коли навчальні заклади ВНЗ здебільшого розуміються як специфічні закриті системи;

б) моделі психологічної ефективності. Тут домінуючими були принципи біхевіоризму, а навчальні заклади вже розглядалися як напівзакриті системи;

– у 70-80 рр. ХХ століття сформувалися моделі управління освітою, які базувалися на критеріях гнучкості, релевалентності. Це своєрідні теорії розвитку, управління розвитком. ВНЗ вже розглядалися як відкриті, адаптивні системи, функціонування яких обумовлене конкретними суспільними ситуаціями. Коли ведуть мову про релевалентність системи управління, то систему, якою керують, розглядають як багатоелементну, де тісно взаємодіють окремі її складові;

– централізована модель управління освітою у колишньому СРСР, у країнах так званого соціалістичного табору. За цією моделлю освіта розглядалася як виробничий процес;

– у кінці ХХ століття сформувалися дві основні моделі управління освітою, в тому числі вищою – централізована і децентралізована:

а) централізована. Нині такі системи досить успішно функціонують у Франції, Японії, Італії, Нідерландах, у інших країнах. За таких систем біль-

шість організаційно-управлінських функцій управління освітою зосереджуються в Міністерствах освіти (назви цих міністерств є різні – науки і освіти; освіти, молоді і спорту т.ін.);

б) децентралізована система управління освітою. Найяскравіше така модель управління виглядає у США, де державне управління освітою найбільше сконцентровано в руках регіональних і місцевих влад (влад штатів).

Існує немало особистісних класифікацій моделей систем освіти і управління нею. Так, американський дослідник Д.Тейлор вважає, що існують такі моделі: модель «державна-контролер», «державна-наглядач», «ринкова-модель» управління та ін. Відомі голандські дослідники цієї проблематики А. Горницька та Т. Маасен вважають, що таких моделей існує чотири, а саме:

– модель «раціональна держава – суверен». Йдеться, в даному випадку, про жорсткий контроль з боку держави системи вищої освіти;

– модель «інституційної держави» (коли діє система елітарних університетів, невтручання держави і вузів у дії один одного);

– модель «контрольно-плюралістичної держави». Модель базується на врахуванні плюралістичних інтересів груп, держави, ВНЗ тощо;

– модель «класичної ліберальної держави». Вважається, що ринкова економіка першочергово визначає шляхи розвитку вищої освіти адекватно потребам соціуму [10].

Варто акцентувати увагу на слідуючому. Коли йдеться про національні моделі державного управління вищою освітою, варто враховувати, вони, як зазначалося, мають досить помітний національний характер, оскільки даються знаки – історія, генеза держави, витоки освіти, особливо вищої, система господарювання, духовно-культурні та інші особливості і традиції.

Що є певною мірою спільним, інтегративним для вище згаданих та інших моделей управління в освіті і управління самою освітою? Скоріше всього, йдеться про методи управління, хоча серед фахівців і відсутня достатньо єдина точка зору щодо класифікації таких методів, а також того, які з них варто розглядати як основні чи другорядні (допоміжні). Якщо спробувати звести такі методи до певної єдності, то вони виглядають так: економічні; організаційно-адміністративні; соціально-психологічні; соціального регулювання тощо. До цього можна додати, що вище вказані та інші методи управління також отримують різне пояснення і також диференціюються. Наприклад, організаційно-адміністративні методи поділяють на: організаційно-стабілізуючі, розпорядчого впливу, дисциплінарного впливу [5, 7].

У відповідності із раніше існуючими та тими, що розвиваються сьогодні системами управління у ВНЗ, виділяють декілька із таких систем, а саме: авторитарна; адміністративна; дивізіональна; інноваційно-демократична.

а) авторитарна система управління. Така система може мати місце і бути досить принагідною на етапі початкового становлення вузу, формування його колективу, напрацювання певного досвіду навчання та професійної підготовки фахівців. З часом така форма управління виявляється суттєвим галь-

мом у розвитку ВНЗ. Це управління можна назвати ще «управлінням за цілями». «Фактично керівник будь-якого підрозділу, – пише Т. Мостенська, – отримує планове завдання, виходячи з необхідності виконання вищої ланки» [4, с. 660]. Таку концепцію (авторитарного управління) вперше ґрунтовно опрацював П. Друкер. Її основу становить відоме «дерево цілей організації».

б) адміністративне управління. В якомусь чистому виді такого управління не існує, оскільки це управління завжди пов'язане із застосуванням певних нормативних актів (постанов, наказів, розпоряджень тощо). Такі акти називають ще організаційно-розпорядчими і поділяють на регламентаційні, розпорядчі та нормативні. Перші пов'язані із розмежуванням окремих елементів системи, щоб утворити певні організаційні зв'язки, без чого структура елементарно не може існувати. Другі – розпорядчі – відображають відповідне поточне використання організаційних зв'язків, їх поточне коригування. Це – постанови, накази, рішення. Треті – нормативні – є своєрідним доповненням до регламентських і розпорядчих, і використовуються з метою забезпечення стабільності функціонування організації. Нормативні методи безпосередньо пов'язані із певними стандартами, лімітами, нормами, класифікаторами і без них впорядкувати роботу будь-якої структури, організації – неможливо.

в) дивізійна система управління. Це – своєрідне поєднання оригінальних ланок, які мають відповідну свободу дій, однак управляються централізовано. Ефективність функціонування такої системи досягається за рахунок децентралізації навчального процесу по напрямкам і централізованої оцінки результатів роботи, гнучкості і адаптації до змінного середовища, диверсифікації за напрямками навчального процесу у ВНЗ, орієнтації на оперативне прийняття рішень, утворення таких організаційних умов, що забезпечують необхідний міждисциплінарний підхід, орієнтують на освоєння нових напрямів і технологій навчання.

Вказана система управління безпосередньо зорієнтована на забезпечення належної якості освіти. «По-перше, - пише Т.О.Лукіна, - воно (управління якістю освіти – О.М.), - має забезпечити якість усіх параметрів освітнього процесу і освітньої підготовки випускника навчального закладу, як кінцевого результату діяльності системи освіти, задовольнивши його освітні потреби. По-друге, повинно забезпечити максимально ефективно використання капіталовкладень і ресурсів та результативне функціонування системи освіти як соціальної системи» [3, с.945].

г) інноваційно-демократична система управління вищою освітою нині лише формується, а тому належного обґрунтування, пояснення фактично не має. Під нею ми розуміємо систему, яку можна отримати за рахунок: а) оптимальної самостійності і самоврядності ВНЗ і системи вищої освіти; б) максимального запровадження інноваційних систем і методів навчання; в) щонайтіснішого зв'язку ВНЗ, системи вищої освіти із сучасним народним господарством. У процесі формування моделі державного управління в сучасній Україні, крім вище вказаних особливостей, скоріше всього треба брати до

уваги інноваційний аспект (він головним чином впливає на якість освіти на управління нею) і регіональний фактор освіти.

Перше. Система вищої освіти, як ніяка інша система соціальної сутності і змісту має інноваційний характер, а тому і менеджмент (управління) цією системою, в ній безпосередньо має бути дійсно інноваційним. «Сфера освіти, – доречно зазначає, зокрема, російська дослідниця Т. Вороніна, – являє собою одну з найбільш інноваційних галузей, яка багато в чому визначає створення інноваційного клімату і конкурентоспроможності економіки у цілому» [2, с. 5]. Інновації (ідеї, технології, технологічні процеси) – нині пронизують усі сфери суспільного життя. Йдеться, в цілому, про специфічні інноваційні процеси, під якими, як зазначає М.Головатий, розуміють «перетворення нових видів і способів людської життєдіяльності (інновацій) на соціально-культурні норми і зразки, що забезпечують їх інституційне оформлення, інтеграцію і закріплення у сфері духовної і матеріальної культури суспільства» [4, с. 171]. Сам по собі інноваційний процес сьогодні щонайтісніше пов'язаний із новими досягненнями науки, знаннями, реальною соціальною практикою та інноваційними технологіями.

Друге, що стосується регіональних аспектів в державному управлінні освітою в цілому і вищою освітою безпосередньо. Українські соціологи В. Андрущенко, В. Савельєв детально обґрунтовують феномени «регіональне управління вищою освітою», «європейське управління вищою освітою» [1]. Пов'язуючи цю систему управління головним чином з відомим Болонським процесом, таку систему управління вищою освітою називають також «наддержавною», маючи на увазі два основних аспекти: а) на перший план виступають національні системи освіти; б) закономірною є інтеграція національних систем освіти (в Європі – Болонський процес).

У 70-ті роки ХХ століття фахівці в моделях освіти, в Європі перш за все, виділяють дві протилежності – повний державний контроль за системою вищої освіти з боку держави, а, з другого боку – ринкова мережа управління вищою освітою [9]. Цитований нами вище О.Мак Деніел, на основі власних досліджень дифференціював системи управління вищою освітою так: децентралізовані (Англія), «переважно децентралізовані» (Бельгія, Данія, Італія, Нідерланди, Норвегія, Іспанія, Швейцарія, Швеція), «переважно централізовані» (Австрія, Греція, Німеччина), «проміжні» (Фінляндія, Франція).

В процесі управління системою вищої освіти, як і будь-якою іншою системою, використовують також різноманітні технології, які є не інакше як технологіями соціальними. Провідне місце з поміж таких технологій належить технологіям програмно-цільовим, про що слід вести мову більш детально. Окремо має розглядатися система, модель управління освітою на рівні окремого ВНЗ, яка величезною мірою обумовлена державною політикою в світі та державним управлінням вищою освітою.

До основних функцій управління вищою освітою, окремими ВНЗ відносять в першу чергу ті, що стосуються управління в цілому. Це: прогнозу-



вання; програмування; планування; організація; регулювання; контроль; аналіз; стимулювання. Інші функції є другорядними, похідними і базуються на вище викладених. Кожна з таких функцій нині глибоко досліджується у менеджменті, державному управлінні тощо.

**Висновки.** Державне управління вищою освітою, як і освітою в цілому, нині в Україні відповідним чином трансформується, оскільки радикально змінюється суть, призначення роль освіти у житті людини, у функціонуванні суспільства. Державне управління вищою освітою завжди специфічно моделізується. Такі моделі мають в своїй основі перш за все державну політику в галузі освіти, соціально-економічні та інші потреби розвитку людини і суспільства. Формування державної моделі управління освітою у будь-якій країні відбувається на ґрунті тісного поєднання як світової та і національної практики, тобто із запозиченням кращого світового досвіду такого управління.

Подальші дослідження означеної проблеми варто здійснювати задля розробки оптимальної і високоефективної моделі державного управління вищою освітою у новій, незалежній, демократичній Україні з тим, аби освіта максимально сприяла розвитку та соціалізації особистості та забезпечувала сталий прогресивний розвиток українського суспільства.

#### **Список використаних джерел:**

1. Андрущенко В.П., Соловьев В.Л. Образовательная политика (обзор по вестки дня) / В.П. Андрущенко, В.Л. Соловьев. – К. : «МП «Леся». – 2010. – 404 с.
2. Воронина Т., Молчанова О., Абрамешин А. Управление инновациями в сфере образования // Высшее образование в России / Т. Воронина. О. Молчанова, А. Абрамешин. – 2001. – № 6. – С. 3-12.
3. Енциклопедія освіти / Акад. пед. наук України; головний ред. В.І. Кремень. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 1040 с.
4. Менеджмент: понятійно-термінол. словник / за ред. Г.В. Щокіна, М.Ф. Головатого, О.В. Антонюка, В.П. Сладкевича. – К. : МАУП, 2007. – 744 с.
5. Методологія державного управління: слов. довід. (за ред. І.В. Лугового, В.М. Князева). – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – 252 с.
6. Парсонс Т. Система современных обществ / Т. Парсонс. – М. : Аспект-пресс, 1998. – 618 с.
7. Серджовані Т.Дж., Берлінгейм М., Кума С., Тарсон П.Р. Керування освітою і шкільне врядування / Т.Дж. Серджовані, М. Берлінгейм, С. Кумас, П.Р. Тарсон. – М. : Літопис, 2002. – 401 с.
8. Сурмин Ю.П. Социология управления : учеб. пособие / Ю.П. Сурмин, И.П. Бидзюра. – К. : ДП «Изд. Дом «Персонал», 2012. – 728 с.
9. Mc Daniel O. The paradigms of governance in higher education systems / O. Mc Daniel // Higher Education Policy. – Vol. 9. – № 1. – 1996. – P. 142.
10. Gornitska A. Humbrid steering approaches with respect to European higher education / A. Gornitska, P. Maasser // Higher Education Policy. – Vol. 13. – 2000. – P. 267.
11. Taylor G. Policy-Marking, Strategic Planning and Management of Higher Education / G. Taylor, A. Miroyin. – Bucharest. – 2002. – P. 19.

#### **References:**

1. Andrushchenko, V.P. and Solov'ev, V.L. *Educational policy (review of the*

agenda). Kyiv : MP Lesya, 2010. Print.

2. Voronina, T., Molchanova, O. and Abrameshin, A. "Management of Innovations in the Sphere of Education". *Higher Education in Russia* 6 (2001): 3-12. Print.

3. Kremen`, V.I. *Encyclopedia of Education*. Kyiv: Yurinkom Inter, 2001. Print.

4. Shchokin, G.V., Holovaty, M.F., Antonyuk, O.V. and Sledkevich, V.P. *Management: Conceptually-Terminol. Dictionary*.

5. Lugovoi, I.V., Knyazev, V.M. *Methodology of public administration*. Kyiv: NADU, 2004. Print.

6. Parsons, T. *The system of modern societies*. Moscow: Aspect-press, 1998. Print.

7. Sergovany T.J., Burlingame, M., Kuma, S. and Tarson P.R. *Management of education and school management*. Moscow: Litopis, 2002. Print.

8. Surmin, Yu.P. and Bidzyura, I.P. *Management Sociology*. Kyiv: DP Dom Personal, 2012. Print.

9. Mc Daniel O. "The paradigms of governance in higher education systems". *Higher Education Policy* 9 (1) (1996): 142. Print.

10. Gornitska, A. and Maasser, P. "Humbrid steering approaches with respect to European higher education". *Higher Education Policy* 13 (2000): 267. Print.

11. Taylor, G. and Miroin, A. *Policy-Marking, Strategic Planning and Management of Higher Education*. Bucharest. 2002. Print.

---

---

**DOI: 10.5281/zenodo.1492085**

**УДК 354: 378.37.014**

*Мороз С. А., к.держ.упр., НУЦЗУ, м. Харків,*

*Бука І. С., магістр ділового адміністрування, проректор з міжнародної діяльності БМА, м. Ріга, Латвія,*

*Бука С. А., д.е.н., професор, голова сенату, БМА; м. Ріга, Латвія,*

*Мороз В. М., д.держ.упр., доц., НУЦЗУ, м. Харків*

*Moroz S., PhD of Public Administration, Senior Research Officer of Training Research and Production Center, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv,*

*Buka I., MBA, Vice-rector for International Cooperation, Baltic International Academy, Latvia,*

*Buka S., Doctor of sciences (economics), professor, head of senate academy, Baltic International Academy, Latvia,*

*Moroz V., Doctor of sciences (Public Administration), Docent, Head of the Scientific department of management problems in the field of civil protection of Officer of Training Research and Production Center, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv*

**ОЦІНЮВАННЯ ЯКОСТІ ВИЩОЇ ОСВІТИ СТУДЕНТАМИ ЯК  
ЕЛЕМЕНТ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ЯКІСТЮ  
НАДАННЯ ОСВІТНІХ ПОСЛУГ ЗАКЛАДАМИ ВИЩОЇ ОСВІТИ  
(НА ПРИКЛАДІ ОПИТУВАННЯ СТУДЕНТІВ БАЛТІЙСЬКОЇ  
МІЖНАРОДНОЇ АКАДЕМІЇ, ЛАТВІЯ)**

**STUDENTS' EVALUATION OF HIGHER EDUCATION QUALITY AS  
ELEMENT OF THE SYSTEM OF STATE CONTROL OVER THE QUAL-  
ITY OF PROVIDING OF EDUCATION SERVICES BY THE HIGHER  
EDUCATION INSTITUTES (BASED ON AN EXAMPLE A SURVEY OF  
STUDENTS OF THE BALTIC INTERNATIONAL ACADEMY, LATVIA)**

*У статті розглянуто можливість використання методу анкетування студентів в системі державного моніторингу якості вищої освіти та обґрунтовано напрями вдосконалення механізмів її управління на університетському та державних рівнях. Стаття містить результати аналізу відповідей студентів щодо якості надання освітніх послуг Балтійською Міжнародною Академією та пропозиції щодо можливості використання досвіду Латвійської Республіки у реформуванні вітчизняної системи вищої освіти. Стаття містить висновки щодо можливості використання опитувань студентів у межах державного контролю якості надання освітніх послуг закладами вищої освіти, а також напрямів удосконалення змісту та практики використання механізмів державного управління якістю вищої освіти.*

**Ключові слова:** оцінювання якості вищої освіти студентами, державне управління якістю вищої освіти, механізми державного управління, заклад вищої освіти.

*In the article considered an opportunity to use a method of survey of students in the system of state monitoring of higher education quality and proved ways to improve the mechanisms of its management on the University and state levels. The article contains the results of analyses of the students' answers as for providing of education services by the Baltic International Academy and proposals as for an opportunity to use the experience of Republic of Latvia in reforming of domestic higher education system. The article has conclusions as for an opportunities to use surveys of students in the framework of the state control of the quality of providing of education services by the higher education institutes, and also ways to improve the content and practices of usage the mechanisms of state management of higher education quality.*

**Keywords:** students' evaluation of higher education quality, state management of quality of higher education, mechanisms of higher education, higher education institutes.

**Постановка проблеми.** Вирішення питань забезпечення якості вищої освіти, особливо в контексті неабиякої соціально-економічної та культурно-гуманітарної значущості об'єкту їх уваги, визначені сьогодні на рівні пріоритетних завдань діяльності уряду та його профільних інститутів. Відповідна проблематика стала предметом обговорення під час роботи Всеукраїнської

конференції «Нова українська школа – старт реформи, участь громад», в урочистих заходах з відкриття якої взяли участь Президент України, керівництво та члени Кабінету Міністрів України, голова представництва ЄС в Україні, голова Офісу Ради Європи, а також представники органів публічного управління та наукової спільноти. Таке представництво на науково-комунікативному заході свідчить не лише про актуальність вирішення питань освітянської проблематики для вдосконалення механізмів державного управління та подальшого розвитку держави, а і підкреслює їх значущість для забезпечення результативності процесів європейської інтеграції України. Під час своєї доповіді, Президент України наголошує на тому, що інструментарій забезпечення якості освіти, не лише може, а і повинен бути розглянутий на рівні одного з основних інструментів входження України до європейського суспільно-економічного та науково-культурного середовища. На переконання глави держави «ключ до європейського майбутнього - це не лише безвіз, це не лише реформування економіки, правової, політичної системи - це оновлена і якісна освіта» [4]. Питання забезпечення якості вищої освіти визначені Урядом на рівні пріоритетних до вирішення у межах Середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року [14]. Програмним документом поряд з формуванням та забезпеченням функціонування системи гарантування якості вищої освіти, а також запровадженням (орієнтовно з 2019 року) єдиного державного кваліфікаційного іспиту з окремих спеціальностей відповідно до нових стандартів вищої освіти, передбачено «впровадження нової моделі управління та підвищення якості менеджменту у системі вищої освіти». У якості індикатору вимірювання останнього напрямку автори документу визначають показник якості менеджмент-освіти за результатами Глобального індексу конкурентоспроможності Світового економічного форуму [13]. Крім того, слід звернути увагу на той факт, що проблематика забезпечення якості освіти перебуває не лише у фокусі уваги вітчизняних суб'єктів державного, а є предметом обговорення на рівні міжнародних інститутів та інституцій. Наприклад, серед глобальних цілей сталого розвитку України, формулювання яких було здійснено національним Урядом в контексті змісту відповідного програмного документу ООН (Резолюція Генеральної Асамблеї ООН «Перетворення нашого світу: Порядок денний в області сталого розвитку на період до 2030 року»), мета щодо забезпечення якості освіти позиціонує на четвертому з сімнадцяти місць. Цей факт переконливо свідчить не лише про неабияку увагу експертів ООН до відповідної проблематики, а й про значущість питань якості освіти для забезпечення збалансованого (сталого) розвитку держави та суспільства [2]. Приймаючи до уваги вище наведене, можемо стверджувати про те, що питання забезпечення якості освіти є актуальними як для розвитку теоретико-методологічного підґрунтя державноуправлінської науки, так і практично значущими для подальшого соціально-економічного та суспільно-політичного розвитку держави.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематика якості вищої

освіти постійно перебувають у межах фокусу наукової уваги вітчизняних дослідників. Серед останніх наукових публікацій, тематична спрямованість яких пов'язана з вирішенням порушеного питання на методологічному рівні слід виділити роботи С.К. Андрейчука, Д.В. Бондар, Л.А. Гаєвської, Т.І. Гладкої, С.М. Домбровської, О.В. Дубровки, О.В. Жабенка, Т.О. Лукіної, С.В. Майбороди, Р.А. Науменко, В.М. Огаренка, Л.І. Парашенко, О.В. Поступної, В.П. Садкового, Т.М. Тарасенка та багатьох інших дослідників. Питання забезпечення якості вищої освіти є традиційним предметом наукової уваги під час роботи науково-комунікативних заходів. Серед останніх науково-комунікативних заходів, тематика яких була спрямована на вдосконалення змісту та практики використання механізмів держаного управління якістю вищої освіти, слід виділити: XII Міжнародну науково-практичну конференцію «Вища освіта України у контексті інтеграції до європейського освітнього простору» (23-25.11.2017, м. Київ – Інститут проблем виховання НАПН України у взаємодії з Інститутом педагогіки Гданського університету); V Науково-методичну конференцію «Забезпечення якості вищої економічної освіти: сучасний стан та перспективи» (09.02.2018, м. Харків – Харківський інститут фінансів КНТЕУ); XXIII Міжнародну науково-методичну конференцію «управління якістю підготовки фахівців» (19-20.04.2018, м. Одеса – Одеська державна академія будівництва та архітектури); XV Всеукраїнську науково-методичну конференцію «Модернізація вищої освіти та проблеми управління якістю підготовки фахівців. організація системи взаємодії «вища освіта – ринок праці» (28.09.2018, м. Харків – Харківський державний університет харчування та торгівлі). Найбільш цікавою, з огляду на предмет нашої наукової уваги стала Конференція міністрів освіти Європейського простору вищої освіти (24-25.05.2018, м. Париж), в роботі якої прийняла участь Міністр освіти і науки України Л.М. Гриневич та провідні фахівці вітчизняних наукових установ. Прийняте за результатами роботи комунікативного заходу так зване Паризьке комюніке (25.05.2018) декларує необхідність підвищення якості вищої освіти відповідно до вимог «Стандартів і рекомендацій щодо забезпечення якості в Європейському просторі вищої освіти» та прийняття до уваги переваг моделі студентоцентрованого навчання та відкритої освіти [9]. Акцентування уваги авторів документу на студентоцентрованому навчанні, особливо в контексті вирішення питань забезпечення якості вищої освіти державою, може бути розглянуто на рівні підґрунтя для організації наукових пошуків відповідного змістовного спрямування. Саме один з таких можливих напрямів розвитку наукової думки було нами обрано у якості предмету безпосередньої уваги у межах цієї публікації. Окремі питання прояву проблематики якості вищої освіти були нами розглянуті у межах попередніх напрямів наукових пошуків [7,8], а отже ця публікація є їх логічним продовженням.

**Постановка завдання.** Провести аналіз відповідей студентів ЗВО (на прикладі аналізу результатів експертного опитування студентів Балтійської

Міжнародної Академії) щодо якості надання освітніх послуг, а також обґрунтувати можливість використання інструменту анкетування в системі державного управління якістю вищої освіти.

**Виклад основного матеріалу.** Механізм використання думки студентів в системі моніторингу якості вищої освіти, у тому числі й національному рівні, не є принципово новим у світовій практиці, та таким який містить інноваційні елементи. Наприклад, за дослідженнями І.М. Зварич, в університетах США досить активно використовується анкетування студентів для отримання адміністрацією ЗВО інформації щодо якості надання ним освітніх послуг. Практика функціонування інституту оцінювання якості вищої освіти свідчить, що поряд з анкетуванням студентів джерелами отримання інформації можуть бути «опитування батьків; тестування керівників ЗВО; використання веб сторінок Інтернету, де розміщують свої відгуки і побажання випускники, батьки, студенти, керівники структурних підрозділів тощо» [3, с. 75]. У якості прикладу адаптації досвіду США до сучасних реалій розвитку системи вищої освіти можна розглянути ініціативу керівництва Національного дослідного університету «Вища школа економіки» щодо оцінювання студентами рівня педагогічної діяльності викладачів. Цікаво, що використання методу анкетування здобувачів вищої освіти, досить вдало використовується Балтійською Міжнародною Академією (БМА). На переконання Голови сенату БМА С.А. Буки, результати анкетування студентів, повинні прийматися адміністрацією ЗВО до уваги на лише в контексті планування заходів з підвищення якості освіти у відповідному університеті, а у тому числі і під час розгляду клопотань науково-педагогічних працівників про продовження контракту з конкретним ЗВО. За результатами досліджень Г.В. Андрущак, практика використання результатів опитування студентів щодо якості викладання навчальних дисциплін тим чи іншим вченим, все далі частіше набуває свого поширення у межах атестації науково-педагогічних працівників, а також під час формування адміністрацією ВНЗ управлінського рішення про продовження контракту з конкретним викладачем [1]. Крім того, результати оцінювання студентами науково-педагогічних працівників можуть бути використані у межах системи преміювання останніх. Безумовно, думка студентів щодо якості викладання не повинна розглядатись, як на рівні визначального (основного) показника якості вищої освіти, так і у межах самостійного індикатора. Скоріше за все, студент не зможе оцінити а ні рівень наукової підготовки викладача (дотримуючись принципу оптимізації навчального процесу (наближення змісту навчального матеріалу до рівня підготовки студентів), викладач, як правило, не використовує свій науковий потенціал у повному обсязі), а ні рівень відповідності змісту запропонованого викладачем навчального матеріалу вимогам ринку праці).

Не дивлячись на вище розглянутий міжнародний досвід, слід звернути увагу на той факт, що вирішення питань інституалізації участі здобувачів вищої освіти в оцінюванні її якості відбувається, як правило, на ор-

ганізаційному (університетському) рівні, а отже участь держави у відповідному процесі не є визначальною. Переважна більшість рейтингових ЗВО України затвердила так звані положення про рейтингове оцінювання професійної діяльності науково-педагогічних працівників. У межах відповідного документа адміністрація ЗВО закріплює (визнає) компетенцію студентів в оцінюванні ними якості надання освітніх послуг. Наприклад, норма Положення про рейтингове оцінювання професійної діяльності науково-педагогічних працівників Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара встановлює залежність рейтингу викладача від результатів його оцінювання у межах анонімного опитування здобувачів вищої освіти за анкетною «Викладач очима студентів» [10, с. 3]. Схожа норма передбачена методикою оцінювання якості діяльності науково-педагогічних працівників Київського національного торговельно-економічного університету (КНТЕУ). Відповідно до змісту методики розрахунку коефіцієнту рейтингу викладача, результати анкетування студентів враховуються поряд з висновками експертів та мають відчутний вплив на підсумкове оцінювання. Цікаво, що анкетування студентів у КНТЕУ проводиться двічі на рік у всіх без виключення студентських групах [11]. У свою чергу, система забезпечення якості освітньої діяльності та якості вищої освіти Сумського державного університету передбачає участь здобувачів вищої освіти в оцінюванні стану організації освітнього процесу шляхом анкетування [15, с. 16]. Вище наведена практика не є виключенням, адже інтеграція системи вищої освіти України до європейського освітньо-наукового простору передбачає визнання вітчизняними ЗВО стандартів та прийняття ними рекомендацій щодо забезпечення якості в Європейському просторі вищої освіти. Стандарти і рекомендації щодо забезпечення якості в Європейському просторі вищої освіти передбачають безпосередню участь студентів у прийнятті на себе обов'язків із забезпечення якості [16, с. 10]. Разом з тим, слід визнати той факт, що окремі ВНЗ України все ще не мають затвердженого вченою радою університету Положення про систему рейтингового оцінювання професійної діяльності науково-педагогічних працівників. Безумовно, відсутність інституціонального закріплення європейських норм щодо участі студентів в оцінюванні якості професійної діяльності відповідного університету позначається на ефективності функціонування внутрішньої системи забезпечення якості вищої освіти. Отже, проведення адміністрацією ВНЗ опитування студентів є не лише інструментом у забезпеченні ефективності функціонування системи внутрішнього контролю якості надання освітніх послуг, а у тому числі й обов'язковою умовою дотримання стандартів забезпечення якості вищої освіти в Європейському просторі вищої освіти.

Повертаючись до визначеного вище предмету наукової уваги, розглянемо деякі з результатів опитування студентів БМА щодо окремих напрямів оцінювання якості вищої освіти, а саме тих, які пов'язані з визначенням рівня компетенції основних суб'єктів у відповідному процесі. Організація опиту-

вання авторами дослідження саме латиських студентів обумовлена тим фактом, що саме прибалтійські країни мають, з одного боку, досвід перебування в інституціональному просторі ЄСРП (тут ми звертаємо увагу на деякі спільні характеристики в системах вищої освіти України та Латвії на початку їх реформування після руйнування ЄСРП), а з іншого – мають позитивні результати інтеграції в Європейський простір вищої освіти (ЄПВО). Отже, з'ясування думки латиських студентів щодо якості вищої освіти може стати своєрідним підґрунтям не лише для аналізу перспектив та динаміки інтегрування вітчизняної системи вищої освіти до ЄПВО, а у тому числі і своєрідним індикатором ефективності діяльності суб'єктів державного управління щодо розбудови нової моделі взаємовідносин між замовниками та споживачами освітньої послуги.

Проведення анкетування студентів БМА відбулось у межах програмних заходів стажування наукових та науково-педагогічних працівників Національного університету цивільного захисту України (м. Харків) «Теорія і практика забезпечення якості вищої освіти: педагогіка, психологія і управління» (21.04.2018 – 02.05.2018). Зміст анкети було опрацьовано авторами дослідження відповідно до основних положень теорії та методології соціологічного дослідження [17], а також отриманого під час попередніх досліджень досвіду [5,6]. Метою проведення анкетування було з'ясування думки респондентів щодо: визначення потужності впливу окремих факторів на якість вищої освіти; якості вищої освіти у конкретному ЗВО та у державі в цілому; компетенції основних суб'єктів управління якістю вищої освіти; впливу окремих показників на загальну оцінку якості вищої освіти; залежності добробуту людини від якості освіти яку вона здобула; залежності рівня розвитку держави від якості надання освітніх послуг у її інституціональних межах; відповідності здобутих у ЗВО знань тим вимогам, які висуваються до їх рівню ринком праці; особливостей сприйняття змісту категорії якості вищої освіти; потужності впливу окремих факторів на вибір абітурієнтом місця отримання вищої освіти; залежності якості вищої освіти від форми фінансування її здобуття та спеціалізації ЗВО; місця та ролі суб'єктів державного управління у забезпеченні контролю за якістю надання ЗВО освітніх послуг; рівня задоволеності якістю вищою освітою. Кожен з цих напрямів заслуговує на неабияку увагу дослідників, як в контексті з'ясування стану розвитку об'єкту державного управління (якості вищої освіти) та аналізу умов його функціонування, так і з огляду на можливість опрацювання (обґрунтування) напрямів вдосконалення змісту та практики використання механізмів державного управління освітньою галуззю.

У межах цієї публікації ми звернемо увагу на оцінювання респондентами рівня якості надання освітніх послуг конкретним ЗВО (БМА) та його порівнянням з рівнем якості вищої освіти у державі. Відповідно до методики проведення анкетування студентам було запропоновано оцінити стан розвитку відповідного феномену за 10-ти бальною шкалою, у межах якої 1 бал –



відповідає мінімально можливому, а 10-балів – максимально можливому рівням позиціонування об'єктів безпосередньої уваги. Отримані авторами дослідження результати за визначеними вище напрямками аналізу об'єкту наукової уваги відображені на рис. 1.

За результатами аналізу відповідей респондентів щодо оцінювання якості вищої освіти в країні та університеті можемо стверджувати про те, що:

- переважна більшість студентів вважає, що якість вищої освіти у країні її здобуття є цілком задовільною (86% респондентів оцінили якість вищої освіти в країні на рівні від 4 до 8 балів);

- майже кожен 15 респондент оцінює якість вищої освіти у країні на рівні показника «низький» та «дуже високий», тобто максимальна та мінімальна оцінка об'єкту уваги за цим напрямком аналізу врівноважують одна іншу;

- переважна більшість студентів вважає, що якість вищої освіти у їх університеті є цілком задовільною (78% респондентів оцінили якість вищої освіти в їх університеті на рівні від 4 до 8 балів);

- при порівнянні максимальних (від 9 до 10 балів) та мінімальних (від 0 до 3 балів) оцінок якості вищої освіти, переважають саме максимальні (12 % проти 10%);

- відсоток оцінок у площині критерію «низький рівень», при порівнянні державного та університетського рівня свідчить про те, що частина студентів вважає якість надання освітніх послуг їх університетом нижчою ніж по країні в цілому (7% оцінили якість надання вищої освіти в країні на рівні «низький

рівень», в той час як відповідний показник на університетському рівні складає 10%);

- відсоток оцінок у площині критерію «дуже високий рівень», при порівнянні державного та університетського рівня свідчить про те, що частина студентів вважає якість надання освітніх послуг їх університетом вищою ніж по країні в цілому (12% оцінили якість надання вищої освіти в їх ЗВО на рівні «дуже високий рівень», в той час як відповідний показник на державному рівні складає лише 7%).

Останні два пункти наведених узагальнень, з огляду на їх певну суперечливість, дещо ускладнюють розуміння рівня задоволеності студентів якістю надання освітніх послуг їх ЗВО. Передбачаючи можливість виникнення такої ситуації за результатами аналізу відповідей респондентів, автори дослідження включили в анкету пряме питання щодо з'ясування рівня задоволеності студентів якістю вищої освіти у їх країні. Слід звернути увагу на існування принципової різниці між оцінюванням «рівня якості вищої освіти» та «рівнем задоволеності якістю вищої освіти». У першому випадку, очікувано, респондент обирає об'єктивну шкалу оцінювання, в той час як за другим напрямом – суб'єктивну. Отже, ми не можемо виключити той факт коли студент оцінює якість вищої освіти у країні на низькому рівні але при цьому він цілком задоволений її рівнем (респондент перебуває на позиції «я розумію, що рівень якості вищої освіти в країні низький але я цілком ним задоволений») або навпаки - студент оцінює якість вищої освіти у країні на високому рівні але при цьому він не задоволений її рівнем (респондент перебуває на позиції «я розумію, що рівень якості вищої освіти в країні високий але я все одно ним не задоволений»). Цей напрям аналізу дещо виходить за межі обраного нами предмету наукового пошуку, а отже може біти проведений під час інших наукових досліджень, особливо тих з них, які пов'язані з порівнянням вимог ринку праці з можливостями системи вищої освіти. Результати оцінювання рівня задоволеності студентів якістю вищої освіти в Латвії подані на рис. 2.

Отже, переважна більшість студентів (72%) задоволена якістю надання ЗВО їх країни вищої освіти. Разом з тим, 28% респондентів обрали той варіант відповіді на запитання анкети, який було сформульовано у такий змістовній формі, як «майже незадоволений» та «скоріше незадоволений ніж задоволений». Слід визнати той факт, що майже кожен четвертий студент висловив свою незадоволеність якістю надання освітніх послуг, що може бути обумовлено як об'єктивними (процес реформування національної системи вищої освіти ще не закінчено; у якості об'єкту для порівняння якості вищої освіти у країні обрані не так звані середньостатистичні країни, а ті, система ЗВО яких вважається еталоном тощо) так і суб'єктивними (специфіка індивідуальних критеріїв оцінювання) чинниками.

**Висновки.** Приймаючи до уваги вище наведене можемо сформулювати такі основні висновки.

По-перше, використані Латвійським Урядом до 2017 року механізми державного управління системою вищої освіти виявилися ефективними та такими, які забезпечують збалансований розвиток її основних елементів. Обрана суб'єктами державного управління модель реформування вищої школи, не лише забезпечила ефективне інтегрування національної системи до європейського простору вищої освіти, а і в цілому задовольнила замовників освітньої послуги (студентів, роботодавців тощо). Отже, приймаючи до уваги той факт, що системи вищої освіти України та Латвії на початку свого реформування мали певну схожість, перш за все з огляду на спільні традиції перебування у межах інституціонального простору однієї країни, можемо стверджувати про можливість використання механізмів реформування латвійської системи вищої освіти для підвищення ефективності державного управління освітньою галуззю в Україні.

По-друге, зусилля суб'єктів державного управління щодо забезпечення якості вищої освіти повинні бути спрямовані, з одного боку, на формування ефективної за результатами своєї дії системи контролю якості на університетському рівні, а з іншого – на забезпечення державного контролю за якістю надання освітніх послуг ЗВО (формування інституціональних умов та організація моніторингу їх відповідності сучасному стану розвитку системи). Крім того, слід прийняти до уваги що існуючі у Європейському просторі вищої освіти норми та правила не завжди відповідають історичним особливостям розвитку національних систем забезпечення якості вищої освіти, а отже їх використання має певні обмеження. Прийняття суб'єктом державного управління рішення, щодо імплементації тих чи інших порад (норм, правил, практик тощо) у вітчизняну систему вищої освіти повинно відбуватись з огляду на традиції та особливості її розвитку.

По-третє, система державного контролю якості вищої освіти повинна включати в себе моніторинг рівня задоволеності основних замовників освітньої послуги (студенти, роботодавці) від отриманих внаслідок навчання в ЗВО результатів (професійні знання, вміння та навички). Проведення

загальнонаціональних опитувань студентів щодо якості вищої освіти дозволить суб'єктам державного управління отримати так званий зворотній зв'язок від безпосередніх об'єктів навчального процесу. Слід звернути увагу, що проведення відповідного моніторингу на університетському рівні забезпечить адміністрацію ЗВО об'єктивною інформацією про якість надання освітніх послуг конкретним ЗВО або (та) його структурним підрозділом. Отримана інформація може також бути використана для складання рейтингу науково-педагогічних працівників (структурних підрозділів), а також у межах формування управлінського рішення щодо доцільності продовження контракту з тим чи іншим працівником.

По-четверте, вирішення питань забезпечення якості вищої освіти на університетському рівні не лише може, а і повинно розглядатись через призму підвищення рівня автономії закладів вищої освіти. Надання можливості закладу вищої освіти самостійно обирати траєкторію розвитку, безумовно у визначених суспільством (державою) інституціональних межах, дозволить активізувати систему внутрішнього контролю якості надання освітніх послуг, адже реалізація принципу університетської автономії передбачає підвищення рівня відповідальності її суб'єктів. Отже, зменшення тиску інституту держави на університетські інституції може бути розглянуто на рівні одного з напрямів підвищення якості вищої освіти.

Безумовно, вище наведені висновки не вичерпують змісту проблематики участі студентів у моніторингу якості вищої освіти, а отже можуть бути доповнені та уточнені під час подальших наукових пошуків відповідного тематичного спрямування. Найбільш перспективними напрямками, в контексті порушеної вище проблематики, на нашу думку є ті з них, які зосереджені на визначенні місця та ролі суб'єктів державного управління у забезпеченні якості вищої освіти. Автори статті зацікавлені у пошуку однодумців для організації дослідження феномену якості вищої освіти (компаративний аспект) та оформлення його результатів у вигляді колективної монографії.

#### **Список використаних джерел:**

1. Андрущак Г.В. Системы оценивания преподавателей студентами: управленческие инновации в российских вузах / Андрущак Г.В. // Вопросы экономики. – 2007. – № 6. – С. 106–115.

2. Глобальні цілі сталого розвитку 2030 [електронний ресурс] / Цілі сталого розвитку 2016-2030 // Організація Об'єднаних Націй в Україні. – Режим доступу: [http://www.un.org.ua/images/documents/3615/цілі\\_web\(2\).pdf](http://www.un.org.ua/images/documents/3615/цілі_web(2).pdf).

3. Зварич І.М. Функції оцінювання якості педагогічної діяльності викладачів у вищих навчальних закладах США / І.М. Зварич // Молодь і ринок. – 2010. – № 10 (69). – С. 72–78.

4. Ключ до європейського майбутнього України - в якісній освіті [Електронний ресурс] / Політика: 21.08.2018 // Інформаційне агентство. - Режим доступу: <https://ua.interfax.com.ua/news/political/525924.html>.

5. Мороз В.М. Використання трудового потенціалу людиною: основні перешкоди та їх аналіз / В.М. Мороз // Теорія і практика управління соціальними системами: філософія, психологія, педагогіка, соціологія – 2011. – № 2. – С. 83–90.

6. Мороз С. А. Державне управління розвитком трудового потенціалу ВНЗ: компетенція людини, університету та держави [Електронний ресурс] / С. А. Мороз // Державне управління: удосконалення та розвиток : електронне наукове фахове видання Академії муніципального управління. – 2016. – №4. – Режим доступу до журн. : <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=967>.

7. Мороз С.А. Зміст дефініції «якість вищої освіти» в контексті наукових поглядів представників східноєвропейських наукових шкіл / С.А. Мороз, В.М. Мороз // Теорія і практика управління соціальними системами: філософія, психологія, педагогіка, соціологія – 2017. – № 2. – С. 58–71.

8. Мороз С.А. Рейтинг науково-педагогічних працівників, як складова системи державного управління якістю вищої освіти / С.А. Мороз, С.М. Домбровська, В.М. Мороз // Вісник НУЦЗУ (Серія «Державне управління») – 2017. – Вип. 2 (7). – С. 294–309.

9. Паризьке комюніке, 25-те травня 2018 [електронний ресурс] / Матеріали конференції міністрів освіти Європейського простору вищої освіти // Проект Європейського Союзу «Мережа національних офісів програми Еразмус+ та національних команд експертів з реформування вищої освіти». – Режим доступу: <http://erasmusplus.org.ua/novyny/1791-konferentsiia-ministriv-osvity-uevropеiskoho-prostoru-vyshchoi-osvity-24-250518-m-kyiv.html>.

10. Положення про рейтингове оцінювання професійної діяльності науково-педагогічних працівників Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара [електронний ресурс] / Історія і сьогодення: положення // Дніпровський національний університет імені Олеся Гончара. – Режим доступу: [www.dnu.dp.ua/docs/dnu/poloz\\_reit\\_npp.doc](http://www.dnu.dp.ua/docs/dnu/poloz_reit_npp.doc).

11. Положення про систему рейтингової оцінки діяльності науково-педагогічних працівників (нова редакція) [електронний ресурс] / Публічна інформація: діючі положення // Київський національний торговельно-економічний університет. – Режим доступу: <https://knteu.kiev.ua/file/MjIxNw==/25a75f1551992d22ccea8152c31d5ce6.pdf>.

12. Свіжевська С.А. Особливості залучення роботодавців та студентів для оцінки якості освіти / С.А. Свіжевська // Сучасні проблеми та шляхи їх вирішення в науці, транспорті, виробництві та освіті 2013: міжнар. наук.-практ. інтернет-конф., 18-29 червня 2013 р. – Одеса, 2013. – Режим доступу: [http://www.nmu.org.ua/ua/content/infrastructure/structural\\_divisions/science\\_met\\_dep/statti\\_akr/967.pdf](http://www.nmu.org.ua/ua/content/infrastructure/structural_divisions/science_met_dep/statti_akr/967.pdf).

13. Середньостроковий план пріоритетних дій Уряду до 2020 року / Розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 квітня 2017 р. № 275-р // Урядовий кур'єр. – 2017. – №85. – С. 2.

14. Середньостроковий план пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плани пріоритетних дій Уряду [електронний ресурс] / Програма діяльності Уряду //

Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalnist/programa-diyalnosti-uryadu/serednostrokovij-plan-prioritetnih-dij-uryadu-do-2020-roku-ta-plan-prioritetnih-dij-uryadu-na-2017-rik>.

15. Система забезпечення якості освітньої діяльності та якості вищої освіти Сумського державного університету [електронний ресурс] / Нормативна база СумДУ: Перелік документів реєстру // Сумський державний університет. – Режим доступу: [http://sumdu.edu.ua/images/stories/gen\\_info/management/council/project2.pdf](http://sumdu.edu.ua/images/stories/gen_info/management/council/project2.pdf).

16. Стандарти і рекомендації щодо забезпечення якості в Європейському просторі вищої освіти (ESG) / (авт. тексту Європейська асоціація забезпечення якості вищої освіти). – К.: ТОВ «ЦС», 2015. – 32 с.

17. Nowak S. *Methodology of Sociological Research* / S. Nowak. – Netherlands: Springer, 1977. – 521 p.

### References:

1. Andruschak G.V. "Student teacher evaluation systems: managerial innovations in Russian universities [Sistemy ocenivaniya prepodavatelej studentami: upravlencheskie innovacii v rossijskikh vuzah]." *Voprosy jekonomiki* 6 (2007): 106–115. Print.

2. Global Sustainable Development Goals 2030 [*Hlobalni tsili staloho rozvytku 2030*]. Tsili staloho rozvytku 2016-2030. Orhanizatsiia Obiednanykh Natsii v Ukraini. Web. <[http://www.un.org.ua/images/documents/3615/цiлi\\_web\(2\).pdf](http://www.un.org.ua/images/documents/3615/цiлi_web(2).pdf)>.

3. Zvarych I.M. "Functions of the National Educational Investigation Department of Vikkladachs in the United States of America [Funkciyi ocinyuvannya yakosti pedagogichnoyi diyal`nosti vy`kladachiv u vy`shhy`x navchal`ny`x zakladax SShA ]." *Molod i rynek* 10 (69) (2010): 72–78. Print

4. The key to the European future of Ukraine - in high-quality education. [*Kliuch do yevropeiskoho maibutnoho Ukrainy - v yakisnii osviti*] *Polityka*: 21.08.2018. Web. <<https://ua.interfax.com.ua/news/political/525924.html>>.

5. Moroz V.M. "Victory for Labor Potential People: Fundamentals of Their Analyzes [Vykorystannia trudovoho potentsialu liudynoiu: osnovni pereshkody ta yikh analiz]." *Teoriia i praktyka upravlinnia sotsialnymy systemamy: filosofii, psykholohiia, pedahohika, sotsiolohiia*. 2 (2010): 83–90. Print.

6. Moroz S. A. Derzhavna management of the development of labor potential of the VNZ: competence of people, university and state. [*Derzhavne upravlinnia rozvytkom trudovoho potentsialu VNZ: kompetentsiia liudyny, universytetu ta derzhavy*]. Web. <<http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=967>>.

7. Moroz S.A. "The definition of the defiance of the “insight into the insight” in the context of scientific insights of representatives of European science schools. [Zmist definitsii «iakist vyshchoi osvity» v konteksti naukovykh pohliadiv predstavnykiv skhidnoevropeiskykh naukovykh shkil]." *Teoriia i praktyka upravlinnia sotsialnymy systemamy: filosofii, psykholohiia, pedahohika, sotsiolohiia* 2 (2017): 58–71. Print.

8. Moroz S.A. *The rating of scientific and pedagogical workers, as a component of the state quality management system of higher education [Reitynh naukovopedahohichnykh pratsivnykiv, yak skladova systemy derzhavnoho upravlinnia yakistiu vyshchoi osvity]*. Kharkiv: NUCPU, 2017. Print.

9. Paris Communiqué, May 25, 2018 [*Paryzke komiunike, 25-te travnia 2018*] Web. *Materialy konferentsii ministriv osvity Yevropeiskoho prostoru vyshchoi osvity. Proekt Yevropeiskoho Soiuzu «Merezha natsionalnykh ofisiv prohramy Erasmus+ ta natsionalnykh komand ekspertiv z reformuvannia vyshchoi osvity»* <<http://erasmusplus.org.ua/novyny/1791-konferentsiia-ministriv-osvity-yevropeiskoho-prostoru-vyshchoi-osvity-24-250518-m-kyiv.html>>.

10. Regulations on rating assessment of professional activity of scientific and pedagogical workers of Oles Gonchar Dnipropetrovsk National University [*Polozhennia pro reitynhove otsiniuvannia profesiinoi diialnosti naukovo-pedahohichnykh pratsivnykiv Dnipropetrovskoho natsionalnoho universytetu imeni Olesia Honchara*] Web. Dnepr: DNU <[www.dnu.dp.ua/docs/dnu/polozh\\_reit\\_npp.doc](http://www.dnu.dp.ua/docs/dnu/polozh_reit_npp.doc)>.

11. Regulations on the system of rating assessment of the activities of scientific and pedagogical workers (new edition) [*Polozhennia pro systemu reitynhovoi otsinky diialnosti naukovo-pedahohichnykh pratsivnykiv (nova redaktsiia)*] Web. *Publichna informatsiia: diiuchy polozhennia. Kiev: KNTEU.* <<https://knteu.kiev.ua/file/MjIxNw==/25a75f1551992d22ccea8152c31d5ce6.pdf>>

12. Svizhevskaya S.A. Features of attracting employers and students to assess the quality of education [*Osoblyvosti zaluchennia robotodavtsiv ta studentiv dlia otsinky yakosti osvity*] Web. *Suchasni problemy ta shliakhy yikh vyrishennia v nautsi, transporti, vyrobnytstvi ta osviti 2013: mizhnar. nauk.-prakt. ynternet-konf., 18-29 chervnia 2013 r. Odesa, 2013.* <[http://www.nmu.org.ua/ua/content/infrastructure/structural\\_divisions/science\\_met\\_dep/statti\\_akr/967.pdf](http://www.nmu.org.ua/ua/content/infrastructure/structural_divisions/science_met_dep/statti_akr/967.pdf)>

13. Medium-term plan of priority actions of the Government till 2020 [*Serednostrokovyi plan priorytetnykh dii Uriadu do 2020 roku*] *Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 3 kvitnia 2017 r. № 275-r. Uriadovyi kurier. 2017. Print.*

14. Medium-Term Plan of Priority Actions of the Government by 2020 and Government Priority Action Plans [*Serednostrokovyi plan priorytetnykh dii Uriadu do 2020 roku ta plany priorytetnykh dii Uriadu*] Web. *Prohrama diialnosti Uriadu. Yedynyi veb-portal orhaniv vykonavchoi vlady Ukrainy.* <<https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalnist/programa-diyalnosti-uryadu/serednostrokovij-plan-prioritetnih-dij-uryadu-do-2020-roku-ta-plan-prioritetnih-dij-uryadu-na-2017-rik>>

15. System of quality assurance of educational activity and quality of higher education of Sumy State University [*Systema zabezpechennia yakosti osvitnoi diialnosti ta yakosti vyshchoi osvity Sumskoho derzhavnoho universytetu*] Web. *Sumy: SSU.* <[http://sumdu.edu.ua/images/stories/gen\\_info/management/council/project2.pdf](http://sumdu.edu.ua/images/stories/gen_info/management/council/project2.pdf)>

16. Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG). [*Standarty i rekomendatsii shchodo zabezpechennia yakosti v Yevropeiskomu prostori vyshchoi osvity (ESG)*] Kiev: TOV «TsS», 2015. Print.

17. Nowak S. Methodology of Sociological Research. Netherlands: Springer, 1977. Print.

*Палюх В. В., ад'юнкт, НУЦЗУ, м. Харків,*

*Palyukh V., PhD Student, National University of Civil Protection of Ukraine,  
Kharkiv*

## **ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НАУКОВО-ДОСЛІДНИЦЬКОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ СТУДЕНТІВ УНІВЕРСИТЕТУ В СУЧАСНИХ СОЦІОКУЛЬТУРНИХ УМОВАХ**

### **PECULIARITIES OF PUBLIC ADMINISTRATION OF THE SCIENTIFIC AND RESEARCH ACTIVITIES OF UNIVERSITY STUDENTS IN MODERN SOCIO-CULTURAL CONDITIONS**

*У статті проаналізовано особливості державного управління діяльністю студентів університету в сучасних соціокультурних умовах. Зокрема, досліджено загальну проблему соціального управління. Виділено напрями дослідження проблеми соціального управління. Виокремлено особливості науково-дослідницької діяльності студентів університету.*

**Ключові слова:** державне управління, науково-дослідницька діяльність студентів, соціокультурні умови, підходи.

*The article analyzes the features of the public administration of university students in modern socio-cultural conditions. In particular, investigated the general problem of social management. The research directions of the problem of social management are highlighted. The features of the research activities of university students are highlighted.*

**Keywords:** public administration, research activities of students, socio-cultural conditions, approaches.

**Постановка проблеми.** Проблема соціального управління в державі розглядається в різних аспектах, вона має декілька напрямів. Ці напрями поділяються на пов'язані з вивченням місця управління в системі відносин, розробка різних видів життя суспільства, вивчення ролі людського фактору в процесі управління аспектами життя та проблеми пов'язані самоуправлінням в різних сферах суспільного життя.

Управління науковою діяльністю на всіх рівнях можливе лише коли його необхідність усвідомлена людиною та носить внутрішньоособистісний характер, підпорядкована закономірностям саморозвитку та самовиховання, а на деяких рівнях коли державою створюються необхідні умови для реалізації індивідуальних та суспільних творчих інтересів, інтелектуальних здібностей та потреб. Також науково-педагогічна діяльність як об'єкт пізнання й управ-



ління є, з одного боку, елементом творчої діяльності людини зі складною структурою, а з іншого боку – сферою державної політики, направленою на нормативно-правове, матеріально-технічне, фінансово-економічне та інші аспекти забезпечення діяльності наукових установ в зацікавленості розвитку суспільства, держави та людини.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми управління науково-дослідницькою діяльністю студентів в сучасних соціокультурних умовах досліджували багато вчених, а саме: [1; 2; 3; 4; 5; 6; 7].

**Постановка завдання.** Мета дослідження: проаналізувати сутність управління діяльністю студентів університету в сучасних соціокультурних умовах. Для досягнення поставленої мети в роботі необхідно вирішити такі завдання: 1) дослідити загальну проблему соціального управління в державі; 2) виділити напрями дослідження проблеми державного соціального управління; 3) виокремити особливості науково-дослідницької діяльності студентів університету.

**Виклад основного матеріалу.** Для більш повного виявлення сутності поняття управління науково-дослідницькою діяльністю студентів в сучасних соціокультурних умовах, вважаємо доцільним, проаналізувати позиції вчених-філософів, психологів, педагогів по визначенню категорій, як управління, науково-дослідницька діяльність студентів та сучасні соціокультурні умови. Існують різні визначення категорій управління, однак аналіз та узагальненість літературних джерел дозволяють констатувати, що в самому широкому розумінні управління – є елемент, функція організованих систем різної природи, що забезпечується збереженням їх визначеної структури, підтримання режиму діяльності, реалізацію програм, мету діяльності.

У класичній теорії, управління позиціонується процесом реалізації визначеного набору управлінських функцій. З точки зору функцій, управління розуміється як процес планування, організації, мотивації та контролю, необхідні для формулювання та досягнення мети організації. На думку американських вчених, управління це функція, вид діяльності по керівництву людьми в різноманітних організаціях, галузь людського знання, що допомагає здійснити цю функцію.

Аналіз психолого-педагогічної літератури про сутність управління виявив, що багато з авторів у визначенні цього терміну включають ознаки управління: це визначення структури, наявність порядку серед елементів цих структур, а також бажані від цього результати, умови, що торкаються якості суб'єкту управління. Так, В.П. Беспалько характеризує управління як механізм, що забезпечує взаємодію керуючого та керованого об'єкту, при якому перший відстежує функціонування другого відносного досягнення завчасно поставлених цілей.

Наявна думка, за якою під управлінською діяльністю слід розуміти безперервну послідовність дій, що здійснюється суб'єктом управління, в результаті яких формується та змінюється образ об'єкту яким управляють,

встановлюються цілі спільної діяльності, визначаються способи їх досягнення, розділяються роботи між її учасниками та інтегруються їх зусилля, але існує і інша думка, в якій управління визначається як цілеспрямована взаємодія керуючої та керованої підсистеми для досягнення визначеної мети та запланованого результату. Дане трактування управління в більшій ступені відповідає реальній управлінській практиці, так як в силу того, що проявами взаємодії є спілкування та діяльність, воно містить в собі вказівки на необхідність реалізації як суб'єкт – об'єктивних відношень, так і суб'єкт – суб'єктних відношень. Суть взаємопов'язаних дій складається з нерозривності прямої та зворотної взаємодії, органічного поєднання змін двох суб'єктів що впливають один на одного. Крім того, взаємодія – цілісна, внутрішньо диференційна, саморозвинена система. Таке розуміння взаємодії, представляє суть управління, що передбачає взаємну зміну керівних та керованих об'єктів, впливає на необхідність розгляду змін взаємодіючих суб'єктів та самого процесу взаємодії як зміни його стану.

Зважаючи на те, що освіта є соціальним інститутом, ми повинні відобразити управління суспільне, соціальне. Сутність соціального управління полягає в тому щоб вивчати та використовувати закономірні тенденції суспільного розвитку для більш ефективного функціонування суспільства.

Крім того, можливе урахувати що соціальне управління, є вплив на суспільство з метою його упорядкування, збереження якісної специфіки, досконалості та розвитку є якості будь якого суспільства, що виходить з його системної природи, суспільного характеру труда та життя, обміну продуктами, їх матеріальної та духовної діяльності.

Проблема соціального управління розглядається в різних аспектах, виділяється чотири напрями:

- перший напрям пов'язано з вивчення місця управління в системі суспільних відносин;
- другий напрям є розробка проблеми управління політичного, економічного та духовного життя суспільства;
- третій напрям робить акцент на вивчення ролі людського фактору в процесі управління тим чи іншим аспектом життя. На основі досягнень соціальної психології, педагогіки та інших наук виробляються конкретні рекомендації по оптимізації діяльності суб'єкту управління;
- четвертий напрям проблеми управління домінують питання, пов'язані з самоуправлінням в різних сферах суспільного життя.

Теорія соціального управління розкриває встановлені зв'язки між соціальними процесами та явищами, вивчає структуру, принципи, функції та закономірності управління. Взаємозв'язок об'єктивних соціальних законів та свідомої діяльності людей відіграє важливу роль в управлінні. Також управлінська діяльність – це вираження свідомого прагнення суб'єкту рейдувати та направляти соціальні процеси та явища. З цього витікає, що по мірі розвитку теорії соціального управління об'єм та ефективність використання

об'єктивних закономірностей зростає, а дії стихійних факторів скорочуються.

Вітчизняна наука управління в сучасний період переживає своєрідний етап інтенсивного розвитку та оновлення. Відбувається це по багатьом, як зовнішнім так і внутрішнім причинам: здійснення реформ в суспільстві, перехід до ринкових відносин, критика авторитарних методів управління, великий потік інформації з заходу та необхідність її творчої переробки, пошук раціональної моделі управління та ін.. У зв'язку з цим виникає велика кількість питань, дискусійних моментів, що потребують аналізу та обговорення. Перший момент – це семантика понять менеджмент та управління. Чи є перший термін еквівалентною заміною другого, Кузин В.А. підкреслює чисто американське походження цього поняття, а також полісемантичний характер, так як термін менеджмент включає в себе функцію, та соціальний захист людей, її виконуючих, та навчальну дисципліну, і галузь наукового дослідження [1, с. 14]. Разом з тим, помічає що для організації, не маючих відношення до бізнесу, як правило, не кажуть про менеджмент та менеджерів. З цього виходить що поняття менеджмент по відношенню до понять управління, потрібно розглядати, як частина, по відношенню до цілого. У вітчизняній науці зараз проходить семантична плутанина при визначенні понять менеджмент та управління. Ярко виражена тенденція ототожнення цих двох категорій.

Так, Кириченко В.І. характеризує педагогічний менеджмент як комплекс принципів, методів, організаційних форм та технологічних прийомів управління виховним процесом, направлений на підвищення його ефективності.

Крім того, наявна думка що менеджмент розроблено для управління в першу чергу бізнесом та його кінцевою метою є отримання прибутку, акцентується увага на тому, що в теорії та практиці менеджменту добре розроблено поведінська сторона діяльності менеджменту. Саме ця частина менеджменту є виключно корисною, за рахунок чого ми зробили спробу збагатити внутрішньо шкільне управління. При даному підході поняття менеджмент та управління не ототожнюються, а відбувається вкраплення досягнень менеджменту в управлінні.

В контексті розглянутого питання зупинимось на моменті, пов'язані з позначенням галузі використання менеджменту. Часто в літературі можливо зустріти такі поняття, як шкільний менеджмент, педагогічний менеджмент, але, як правило при цьому не звертається увага на те, що таке позначення рідко звужує об'єкт управління. Розглядати предмет необхідно в його цілісності та взаємозв'язку усіх компонентів, а це означає що всю систему освіти, отже, мова йде про освітній менеджмент. Теорія управління освітою довгий час розглядалась як частина школоведіння та зводилась до управління педагогічним колективом, звідси, розуміння предмету управлінської науки та її проблематики було не виправдано звуженим. У результаті «З поля зору дослідників фактично виключені проблеми регіонального та муніципального управління, що мають своїм об'єктом не освітні заклади, а освітні систе-

ми» [3, с. 7].

У процесі аналізу, ми прийшли до висновку, що при визначенні категорій управління можливо виділити три основні позиції. Перша позиція – це розгляд управління, як визначеного виду діяльності, яке характеризує цілеспрямоване виділення суб'єктів. Друга позиція – визначення управління як цілеспрямованого впливу суб'єкту управління на керуючий об'єкт, що призводить до змінення останнього. Третя позиція – це розуміння під керівництвом процесу взаємодії елементів, суб'єктів, в результаті якого відбувається взаємообумовлене змінення.

Таким чином, ми можемо побачити різноманіття підходів до визначення категорії «управління». Аналіз літературних джерел різних авторських позицій дозволить нам відокремити свій підхід до визначення. В нашому дослідженні ми визначаємо управління як цілеспрямована взаємодія суб'єктів управління, що забезпечує оптимальне функціонування підконтрольної системи та переведення її в більш високий, якісний стан.

У нашій роботі ми розглядаємо науково-дослідницьку діяльність студентів університету в цьому зв'язку, розуміємо за необхідне, уточнити дане поняття та обґрунтувати особливості цієї діяльності.

У філософському словнику наука визначається як «... сфера дослідницької діяльності, направлена на виробництво нових знань о природі, суспільстві та мислені та таку що включає до себе усі умови моменти цього виробництва: вчених з їх знаннями та здібностями, ... методи науково-дослідницької роботи, понятійний та категоріальний апарат, систему наукової інформації, а також всю суму наукових знань...» [4, с. 11].

Наука являє собою «триголову» модель, в рамках якої визначається три головних аспекти: наука як особливого роду діяльність, як сукупність знань, таких що відповідають визначеним критеріям, та наука як соціальний інститут. Наука як особливого роду діяльність характеризується, перш за все, з метою отримання наукових знань. Наукова діяльність пов'язана з необхідністю обґрунтування знань через перевірки спостереженням, експериментів, аналізу статистичних даних. При цьому наука «як особливого роду діяльність прагне виключити з результатів наукової діяльності усе суб'єктивне ...». Цим вона цим вона відрізняється від інших видів діяльності.

Нові знання необхідні для становлення та розвитку особистості, яка стає здатною до перетворення себе та світу для досягнення своєї мети. Основна задача науки – це надання допомоги людині в покращенні його життя, але наукові знання володіють і багатьма іншими властивостями. До недалекого часу було прийнято рахувати, що головними функціями науки є вивчення, визначення, побудова, застосування та систематизація нових знань. Наукова творчість виражена в створенні специфічного типу знання – системного знання, знання є науковими тільки тоді, коли пов'язані в єдину систему, компоненти якої узгоджені, координовані та субординовані. В цьому смислі наукове дослідження є своєрідним системотворчістю. Концентрується увага на

тому, що в основі науки як наукового пізнання знаходиться «єдність практики та наукової теорії».

Розглядаючи науку як сферу дослідницької діяльності, зупинимось на поняттях «дослідження» та «діяльність».

Визначаючи особливості своєї діяльності, спеціалісти-дослідники ґрунтуючись на тому, що наукова діяльність – «це не реакція та не сукупність реакцій, а система, що має будову, свої внутрішні переходи та перевтілення, свій розвиток». Звідси практика – це єдність теоретичного пізнання та засобів здійснення. Останні використовують методи пізнання та знарядь перетворення (матеріальні кошти – програми, плани, схеми, форми та механізми).

На нашу думку, найбільш повним визначенням наукового дослідження є: «наукове дослідження – це процес створення нових наукових знань. Основними компонентами дослідження є: постановка задачі, попередній аналіз інформації, умов та методів рішення задач даного класу; формулювання вихідних гіпотез; теоретичний аналіз гіпотез; планування та організація експерименту; аналіз та узагальненість отриманих результатів; перевірка вихідних гіпотез на основі отриманих фактів; кінцеве формулювання нових фактів та законів; отримання пояснень чи наукових передбачень; впровадження отриманих результатів в виробництво». В цілому під дослідженням розуміємо складний процес створення гіпотези, її перевірки методами спостереження, експерименту та кваліфікованого аналізу отриманих результатів.

**Висновки.** Таким чином, як результат проведеного дослідження було отримано такі висновки.

1. Досліджено загальну проблему соціального управління в державі. В процесі аналізу категорій управління виділено три позиції. Перша позиція – це розгляд управління, як визначеного виду діяльності, яке характеризує цілеспрямоване виділення суб'єктів. Друга позиція – визначення управління як цілеспрямованого впливу суб'єкту управління на керуючий об'єкт, що призводить до змінення останнього. Третя позиція – це розуміння під керівництвом процесу взаємодії елементів, суб'єктів, в результаті якого відбувається взаємообумовлене змінення.

2. Виділено напрями дослідження проблеми державного соціального управління. Зазначено, що ключовим у цьому контексті є напрям, пов'язаний з місцем управління в системі суспільних відносин, розробка проблеми управління політичного, економічного та духовного життя суспільства, вивчення людського фактору в процесі управління тим чи іншим аспектом життя, вивчення проблем домінування питання пов'язаного з самоуправлінням в різних сферах життя.

3. Виокремлено особливості науково-дослідницької діяльності студентів університету. Підкреслено, що, перш за все, науково-дослідна діяльність студентів в університеті пов'язана з необхідністю обґрунтування знань через перевірки спостереженням, експериментів, аналізу статистичних даних.

### Список використаних джерел:

1. Кузин В.А. Управление научно-техническим прогрессом в условиях рыночных отношений : учеб.пособ. / В.А. Кузин, В.А. Товстик. – Донецк : БСГ, 2000. – 12-22 с.
2. Луценко Т.О. Державне регулювання науки та інноваційної діяльності України / Т.О. Луценко / «Ольвійський форум – 2015: стратегії країн Причорноморського регіону в геополітичному просторі» : матер. наук.-практ. конф. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2015. – Том 1. – С. 95–96.
3. Єрмаков І. Виховання життєдіяльності: моделі виховних систем / І.Г. Єрмаков. – Х. : Основа, 2006. – 5-14 с.
4. Кириченко В.І., Ковганич Г.Г. Виховний простір: сутність і технологія створення // Постметодика. – 2009. – № 2 (86). – С. 7-15.

### References:

1. Kuzin, V.A. and Tovstyk, V.A. Management of scientific and technological progress in the conditions of market relations. – Donetsk: Makeevka Economics and Humanitarian Institute ; BSG, 2000. Print.
2. Lutsenko, T. O. "Public regulation of science and innovation activity of Ukraine." Olbia Forum – 2015: Strategies of the Black Sea Region Countries in the Geopolitical Space 1 (2015): 95–96. Print.
3. Ermakov, I. Education for livelihoods: a model educational systems [Vyhovannyagittediyal`nosti: modelivyhovnyh system]. Kharkiv: Osнова, 2006. Print.
4. Kirichenko, V.I. and Kovganich, G.G., "Foundling space: nature and technology creation" [Vyhovnyjprostir: sutnist` I tehnologijastvorennya]. Постметодика 2 (86) (2009): 7–15. Print.

---

---

**DOI: 10.5281/zenodo.1492093**

**УДК 351. 37.047.16**

*Подорваний В. К., здобувач ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків*

*Podorvaniy V. K., Seeker of PhD Degree in Public Administration, Training Research and Production Center, National University of Civil Defense, Kharkiv*

**ЕФЕКТИВНЕ СОЦІАЛЬНО-ПСИХОЛОГІЧНЕ РЕГУЛЮВАННЯ  
ЗАКЛАДОМ ВИЩОЇ ОСВІТИ  
ІЗ СПЕЦИФІЧНИМИ УМОВАМИ НАВЧАННЯ**

**EFFECTIVE SOCIO-PSYCHOLOGICAL REGULATION  
OF HIGHER EDUCATIONAL INSTITUTION WITH  
SPECIAL EDUCATIONAL CONDITIONS**

*У статі розкриваються питання реалізації ефективних методів державного регулювання закладом вищої освіти з специфічними умовами навчання. Акцентовується увага щодо механізму регулювання якісними характеристиками освіти. Розкриваються основні сутнісні характеристики ефективного управління та регулювання освітнім процесом з особливими умовами навчання.*

**Ключові слова:** державне регулювання, система управління вищою освітою, заклади вищої освіти з особливими умовами навчання, ефективне управління.

*The paper discusses the issues of implementing effective methods for the state regulation of higher educational institutions with special educational conditions. The mechanism of regulating the quality characteristics of education is emphasized. The basic essential characteristics of effective management and regulation of educational process with special educational conditions are determined.*

**Keywords:** state regulation, system of higher education management, higher educational institutions with special educational conditions, effective management.

**Постановка проблеми.** Глибокі трансформаційні зміни, які відбуваються в соціально-економічній сфері загалом і в освітній зокрема в Україні та світі вимагають дієвого державного регулювання. Воно охоплює застосування ефективних методів державного регулювання у сфері професійної підготовки фахівців, здатних забезпечувати національну та цивільну безпеку, власне та загальнодержавне соціально-економічне зростання. Крім того, державне регулювання в означеній сфері повинно передбачати швидке й адекватне реагування на зміни внутрішнього та зовнішнього середовища, пов'язані з розвитком ринку праці, нових технологій тощо.

У науковому вирішенні цих завдань визначальне місце належить обґрунтуванню соціального розвитку ЗВО, зокрема зі специфічними умовами навчання, як одного з ключових факторів безперебійного функціонування українського суспільства і його переходу в режим сталого та безпечного функціонування.

**Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій.** Ґрунтовне дослідження різних аспектів державного управління розвитком вищої школи здійснено у працях В. Андрущенко, В. Бесчастного, Ю. Вітренко, О. Васильєвої, О. Дація, С. Домбровської, М. Згуровського, І. Лопушинського, В. Лугового, П. Надолішного, В. Огаренко та ін. Питанням підготовки фахівців у вищій школі з особливими умовами підготовки присвячено роботи М. Нещадим, А. Роміна, С. Полторака та інших учених.

**Постановка завдання.** Мета дослідження полягає в дослідженні методів ефективності соціально-психологічного регулювання закладом вищої освіти із специфічними умовами навчання .

**Виклад основного матеріалу.** На наш погляд, управління освітнім процесом можна розглядати як механізм регулювання якісними характери-

стиками, тобто як управління якістю.

На основі такого підходу до управління освітнім процесом можна синтезувати такі попередні умови ефективного управління та регулювання:

- підпорядкованість діяльності всіх без винятку структурних підрозділів ЗВО єдиній меті. Кожен, хто навчається, викладач і співробітник повинні брати участь в удосконаленні освітнього процесу;

- переведення управління освітнім процесом ЗВО на автоматизовану (електронну) систему з обґрунтуванням і розробкою методології формалізації та технологізації освітньої діяльності;

- кожен структурний елемент (викладач, кафедра, предметно-методична комісія) і кожен етап (операція) є одночасно «постачальником» і «замовником» у технологічному освітньому ланцюжку. Для кожного з них необхідні свої критерії якості, узгоджені з «входу» і «виходу».

Державне управління освітою є система державно-управлінської діяльності, складовими якої є стратегічне управління, державне регулювання і адміністративне управління [1, с. 47].

Необхідна, на наш погляд, відмова від традиційного поділу праці, коли керівники й викладачі беруть участь у щоденній регламентованій діяльності, а вдосконаленням процесу займаються тільки керівники.

Найбільш ефективно можливості кожного викладача і співробітника використовуються в умовах так званої бригадної організації праці.

Фактором успіху є залучення керівництва ЗВО в цей процес й організоване ієрархічне навчання (зверху вниз) на основі публічного обговорення всіх результатів контролю (безперервного, етапного, результуючого) освітнього процесу за всіма його складовими.

Узгодженість за програмними цілями, задумом, зусиллями і ресурсами на всіх рівнях управління: індивідуальному (який навчає, який навчається), кафедра (відділ), вуз, система спеціальної освіти, система вищої освіти України. Результати освітнього процесу мають відповідати стандартам вищої професійної освіти і Державному замовленню.

Будь-які зміни (в технології, методиці, структурі, кадровому складі тощо) повинні розглядатися з точки зору усунення «слабких місць» і впливу на якість освіти, її ефективність з урахуванням всіх видів витрат. Державне управління має здійснюватися з використанням всіх підходів «до завдань управління: інтуїтивного, заснованого на судженнях і раціонального. У науці існує доволі розроблена система ознак проблемних управлінських ситуацій для вибору необхідного підходу. Досягнення головної мети управління освітнім процесом у ЗВО при даному підході передбачає вирішення таких завдань:

- розробка програмно-цільовий функції управління освітнім процесом для штатних і надзвичайних ситуацій, виходячи з вимог стандартів вищої професійної освіти та кваліфікаційних вимог замовника, науково-педагогічного, навчально-методичного, матеріально-технічного та нормативно-правового потенціалу ЗВО (етап планування освітнього процесу від ро-



зробки навчального плану до складання розкладу занять та обґрунтування інших заходів розпорядку дня).

– обґрунтування педагогічної технології з використанням елементів розпорядку дня (основна навчальна діяльність);

– розробка навчально-методичного супроводу навчальної діяльності, спрямованої на підтримку та вдосконалення якості всіх видів занять (навчально-методична діяльність) як системи управління освітнім процесом, побудованої на основі нових інформаційних педагогічних технологій;

– забезпечення науково-методичного супроводу освітнього процесу для систематичного оновлення змісту освіти на рівні сучасних досягнень науки і техніки (наукова діяльність).

Підтримка і вдосконалення якісних характеристик всіх суб'єктів і об'єктів освітнього процесу має включати в себе:

а) розвиток, вдосконалення і посилення методичної завантаженості навчально-матеріальної та науково-дослідницької бази;

б) підвищення кваліфікації керівного, викладацького; наукового, інженерно-технічного складу;

в) забезпечення організаційної форм освітнього процесу (діяльність відділів, служб та інших структурних підрозділів ЗВО щодо забезпечення безпеки служби і нормативним постачанням).

Вища школа є визначальним фактором довгострокового впливу, на соціально-економічний і культурний розвиток суспільства [2, с. 4].

З теорії управління відомо, що воно потребує наявності власного критерію; із загальної теорії систем відомо, що складна система має ознаку багатокритеріальності. Тому єдиного критерію для управління освітнім процесом не існує, а ось його варіативність підтверджено значною кількістю наукових праць [3, с. 18].

У деяких випадках як основний критерій підготовки у ЗВО ДСНС України використовується досвід цивільної вищої школи, що не завжди, на наш погляд, обґрунтовано, оскільки він не враховує специфіку спеціальної освіти. Це, перш за все, відноситься до визначення оптимальної чисельності змінного складу ЗВО ДСНС України та їх кількості, формування структури і змісту вимог до професійної підготовленості випускників.

Будь-яке рішення у сфері реформування професійної освіти має в обов'язковому порядку передувати проведенню детальних розрахунків, його ефективності та наслідків. Зокрема, пропонується в ЗВО ДСНС України для формування «структури освітнього процесу використовувати поняття ефективності навчання, що визначається як відношення параметрів якості освіти до обсягу витрат для досягнення» цієї якості.

Очевидно, що ефективність навчання буде тим вище, чим вище якість навчання при малих витратах на досягнення цієї якості. Тобто має працювати схема: ефективність навчання – якість навчання – витрати на навчання [4, с. 34]

Природно, що якість навчання тим вище, чим вище рівень підготовки. Також очевидно, що ДСНС України зацікавлене в тому, щоб випускник ЗВО за всіма напрямками підготовки був підготовлений за найвищим рівнем підготовки, тобто мати навички і досвід своєї майбутньої професійної діяльності. Разом з тим, чим вище рівень підготовки, тим більше витрат він вимагає. Особливо витратні третій і четвертий рівні підготовки: «вміти» і «мати навички», оскільки їх досягнення можливе лише за умови використання потужної і дорогої навчально-матеріальної бази й вимагає значних витрат бюджету навчального часу.

Аналіз практичного досвіду визначення оптимальних для різних варіантів організації освітнього процесу рівнів підготовки з точки зору досягнення максимальної ефективності навчання свідчить про ефективність навчання при різних рівнях підготовки. У зв'язку з цим можна припустити, що ефективність навчання навчальної групи за першими двома рівнями підготовки «мати уявлення» і «знати практично» не залежить від пропускну здатності навчально-матеріальної бази. Це пояснюється тим, що для досягнення цих рівнів необхідний досить малий бюджет навчального часу і мінімальна навчально-матеріальна база (класні й потокові аудиторії, діапроектори, мульти-медіа, дошки, крейда тощо) [4, с. 123].

Зовсім інша картина спостерігається при досягненні двох верхніх рівнів підготовки («вміти» і «мати досвід»). Ці рівні можуть бути досягнуті тільки при використанні потужної, сучасної й численної навчально-матеріальної бази і вимагають значного бюджету навчального часу. Особливе значення в цьому випадку відіграє пропуску здатність навчально-матеріальної бази – скільки курсантів можуть відпрацьовувати практичні завдання одночасно.

У разі якщо навчально-матеріальна база здатна паралельно забезпечити відпрацювання всієї групи (30 осіб, як правило стандартна група), ефективність навчання на рівнях «вміти» і «мати навички» досить висока і становить 50 і 40 % відповідно.

У зв'язку з цим хотілося б зробити припущення, що підготовка фахівців у цивільному ЗВО і ЗВО із специфічними умовами навчання мають свою специфіку, а саме:

1. Основні критерії організації освітнього процесу цивільних ЗВО у багатьох випадках не є достатніми в системі спеціальної освіти. Вони не враховують основну особливість військової школи – необхідність уже у стінах ЗВО ДСНС України підготувати випускника за багатьма завданнями навчання на вищому рівні підготовки – «мати навички».

2. Військовій школі потрібні власні критерії, що враховують цю особливість. Новим, принциповим параметром, що безпосередньо впливає на ефективність навчання у ЗВО ДСНС України, є пропуску здатність навчально-матеріальної бази [2, с. 131].

Таким чином, одним із головних напрямків підвищення ефективності освітнього процесу в ЗВО є вдосконалення системи управління освітнім про-

цесом. У свою чергу найбільш важливим компонентом цього процесу є керівництво навчальними колективами. Під керівництвом навчальними колективами, на наш погляд, слід розуміти свідоме регулювання всіх соціальних процесів у колективі, які спрямовані на досягнення цілей формування офіцерських кадрів, відповідають всім кваліфікаційним вимогам що висуваються до них. Змістом керівництва навчальними колективами є формування соціально-психологічного впливів на ці колективи та їх членів з метою більш повного включення тих, хто навчається, у навчальну діяльність, вироблення курсантами усвідомленої й активної поведінки, всебічного розвитку особистості та навчального колективу в цілому, ліквідації передумов виникнення конфліктних ситуацій.

Для успішного керування навчальними колективами і вирішення всього комплексу завдань, що виникають при цьому, необхідна наявність спеціальної системи соціально-психологічного забезпечення. Ця система має забезпечувати аналіз індивідуальних якостей курсантів, оцінку соціально-психологічного клімату в навчальних колективах, вивчення умов, в яких здійснюється освітній процес, дослідження шляхів підвищення його ефективності, визначення методів і засобів управління освітнім процесом, надання пропозицій і рекомендацій з формування керуючих впливів на навчальні колективи та оцінку ефективності цих впливів.

Соціально-психологічні чинники керівництва діяльністю навчальних колективів у ЗВО можна розглядати як елементи системи управління, які реалізують дію різних соціальних закономірностей в освітньому процесі конкретного ЗВО. Іншими словами, механізми соціальної регуляції забезпечують так би мовити регуляцію взаємодії курсантів у рамках дії певних соціальних закономірностей. У цьому сенсі соціально-психологічні механізми управління освітнім процесом ЗВО в цілому і навчальними колективами зокрема є результатом наукового пізнання діалектики єдності суб'єктивного та об'єктивного в дії соціальних законів і тенденцій, що реалізуються в освітньому процесі. Інакше кажучи, соціальні й соціально-психологічні механізми керівництва діяльністю навчальних колективів у ЗВО є продуктом суб'єктивного відображення об'єктивних суспільних процесів з метою використання їх у практиці управління освітнім процесом і його елементами.

Для аналізу дидактичного процесу у ЗВО та його соціальної детермінації необхідні дослідження, щонайменше, трьох пар категорій: «об'єктивні й суб'єктивні умови реалізації освітнього процесу у ЗВО», «суб'єкти та об'єкти навчання», «об'єктивні й суб'єктивні чинники» [4, с. 15]. Такий підхід надає можливість розкрити питання соціальної детермінації освітнього процесу під кутом зору, по-перше, умов, в яких він реалізується, по-друге, суб'єктів навчання (носіїв навчальної діяльності) і їх спрямованості, по-третє, активізації навчальної діяльності, її стимулювання у ході управління.

Суб'єктивні умови як певні соціально-психологічні якості діючих

суб'єктів освітнього процесу та об'єктивні умови реалізації освітнього процесу як якості об'єктивної сторони діяльності людей у дидактичній системі виступають як передумови можливості їх соціальної діяльності в системі навчання. Потенціал детермінації соціальної діяльності суб'єктів освітнього процесу, присутній в цих передумовах, у ході освітнього процесу перетворюється на активний детермінуючий початок. Саме він визначає в подальшому соціальний потенціал особистості й колективу в цілому.

Якісний перехід детермінуючого потенціалу цих передумов з пасивного, нерозкритого стану в прогнозовано актуальний, діяльний стан визначає гносеологічний сенс і практичне значення понять «соціологічний фактор управління» і «соціально-психологічний фактор керівництва навчальними колективами» ЗВО.

Таким чином, під соціально-психологічними факторами керівництва навчальними колективами далі будемо розуміти таку якість соціальних і соціально-психологічних умов реалізації освітнього процесу і керівництва навчальними колективами, за якої їх регуляційний потенціал науково пізнаний і цілеспрямовано реалізується в конкретній дидактичній системі. Оскільки в понятті «соціально-психологічний фактор керівництва навчальними колективами» присутній суб'єкт свідомого освоєння соціальних умов діяльності, це надає можливість змістовно інтерпретувати суб'єкт-об'єктні і суб'єкт-суб'єктні взаємодії в навчальному колективі, що складаються в ході дидактичного процесу.

Об'єктивні умови суспільного середовища ЗВО переломлюються через внутрішні закономірності суб'єкта управління навчальним колективом і його спосіб сприйняття та оцінки цих об'єктивних обставин. За загальнометодологічною точкою зору розгляд курсанта як активного учасника освітнього процесу у ЗВО у взаємодії з дидактичною системою вимагає, перш за все, диференційної характеристики зовнішніх факторів, що визначають його поведінку. У загальній характеристиці факторів, що регулюють поведінку індивіда в освітній системі, виділяють кілька груп: матеріальні умови навчальної діяльності; об'єктивні суспільні і, насамперед, функціональні відносини, форми суспільної свідомості. При цьому підкреслюється, що у загальному вигляді різні рівні соціальної детермінації психіки і поведінки людини включають в себе фактори її історичного розвитку та суспільного розвитку його індивідуальної природи. Ці фактори по-різному детермінують процеси, властивості і якості психічних явищ, різну ступінь і темпи мінливості цих явищ у ході онтогенетичного розвитку людини. Найбільш кардинальним суспільно-історичним змінам в особистості піддаються ті її властивості, в яких відображаються суспільні умови її життя. В ході суспільно-економічних змін по-різному розкривається зміст особистих і суспільних інтересів, змінюється зміст мотивів поведінки.

Життя і діяльність ЗВО на сучасному етапі свідчать, що навчальні колективи нерідко стикаються з соціальними чинниками, що дезорганізують

вплив на їх діяльність, дезінтегрується взаємини учнів, які руйнують традиції колективу. Ці фактори можуть породжуватися зовнішнім соціальним середовищем, певними суспільними групами, соціальними процесами. Вони можуть проявлятися в постановці перед навчальними колективами завдань, які не відповідають їх призначенню і морально відкидаються більшістю курсантів, у прорахунках начальників (неправильна розстановка членів колективу для виконання поставлених завдань, ігнорування функціонально-рольової структури тощо).

Зміни в психічному стані людей, в їх вчинках і діях обумовлені змінами в суспільних відносинах, є більш-менш схожими й оптимально стійкими для людей, що живуть в певну суспільно-історичну епоху. У конкретних умовах ці загальні соціальні фактори по-різному поєднуються зі специфічними умовами життя і діяльності окремої особистості та окремого колективу. Суттєвим моментом у розумінні механізму цієї індивідуалізації впливу соціально-детермінуючих факторів на людину і конкретний колектив є виділення із загальної сукупності соціальних детермінант специфічних умов їх життя і діяльності.

Групи курсантів ЗВО мають не лише загальні для будь-якої групи соціально-психологічні риси, але і володіють специфічними ознаками, які обумовлені особливостями конкретних завдань ЗВО, характером повсякденної діяльності курсантів, а саме:

а) навчальні групи у ЗВО характеризуються однорідністю вікового складу, злиттям в єдиний процес навчання і виховання, порівняно високим ступенем самоврядування, інтенсивністю спілкування, наявністю досить чіткої регламентації відносин і наявністю функціональної залежності членів групи, які визначаються системою субординаційних відносин;

б) структура міжособистісних відносин в навчальних групах ЗВО характеризується нерівномірністю кількісного складу статусних категорій і динамічністю, що дає можливість її оптимізації шляхом цілеспрямованих педагогічних впливів;

в) у навчальних групах ЗВО тип формальної групи містить підтипом групу із зовнішнім статусом. Остання відмітна ознака є найбільш характерною для навчальних груп ЗВО й обумовлює довгостроковий вплив на групу зовнішнього статусу. Сам зовнішній статус визначає призначення групи, професійно-кваліфікаційний розподіл позицій індивідів відповідно до призначення групи.

Крім цього, він по відношенню до міжособистісного спілкування є суто зовнішнім, періодично довготривалим, керуючим впливом і регламентує функціональні й правові відносини індивіда із ЗВО. Статус у поєднанні з нормами міжособистісного спілкування в навчальній групі утворює мікросоціум цілісності, який у свою чергу утворює сама група із зовнішнім статусом. Підхід до визначення механізмів соціально-психологічного управління навчальної групи з точки зору поняття групи із зовнішнім статусом є важли-

вим вже через перелік суб'єктивних ознак, що відображають свідомість, закладених як в саму групу, так і в зовнішній статус. Це пов'язано з тим, що, по-перше, в аксіоматику науки про вивчення психологічних характеристик особистості та колективів закладено несумісність зовнішнього статусу і міжособистісного спілкування, що робить групу внутрішньо конфліктною за визначенням [4, с. 275]. По-друге, професійно-кваліфікаційна стратифікація у загальному випадку може не відповідати особистісній структурі групи, яка генерується міжособистісним спілкуванням й особистісними ознаками індивіда. Це призводить до структурування групи із зовнішнім статусом за ознаками ставлення до норм зовнішнього статусу.

Методологічний основою формування підходу, що дозволяє добре орієнтуватися в різноманітті механізмів регуляції соціальної поведінки і діяльності індивіда, розглядається принцип співвідношення зовнішнього і внутрішнього в детермінації його поведінки.

Таким чином, у дидактичній системі в рамках освітнього процесу реалізується загальна система зв'язку і залежності між об'єктами і суб'єктами освітнього процесу. Об'єктивні відносини обставин в освітньому процесі розкриваються, переломлюються через внутрішні закономірності діяльності та розвитку суб'єкта, систему його суб'єктивних відносин.

Звертаючись до згаданого вище принципу співвідношення зовнішнього і внутрішнього в детермінації соціальної діяльності навчальних колективів у ЗВО, необхідно відзначити, що з точки зору загальної теорії управління найважливішим принципом динамічного існування зовнішніх і внутрішніх детермінант соціального управління є принцип необхідної різноманітності. Згідно з цим принципом успішно впоратися з різноманітністю в керованій системі може тільки такий керуючий устрій, який сам має достатню різноманітність. Закон необхідної різноманітності у даному випадку слугує одночасно законом необхідного обсягу і якості знань про соціально-психологічні механізми регуляції поведінки особистості й колективу, а також законом необхідного обсягу та якості зовнішніх і внутрішніх засобів реалізації цих знань у практиці управління навчальними колективами ЗВО. Зовнішніми засобами управлінської реалізації знань виступають наявні в розпорядженні керівників ЗВО об'єктивні чинники управління, адекватні стану формованих і керованих ними соціально-психологічних механізмів свідомої саморегуляції поведінки соціально активного об'єкта – навчального колективу ЗВО.

**Висновки.** Таким чином, специфіка підходу до характеристики факторів соціальної детермінації діяльності слухачів та студентів у ЗВО полягає в тому, що соціальні фактори розглядаються як вихідні, що визначають поведінку учня в навчальному колективі, але не виключні складові життєдіяльності індивіда і його спільнот. У процесі навчальної діяльності, в ході якої здійснюється постійний зв'язок слухача з іншими елементами дидактичної системи, із зовнішнім світом, слухач виступає як активна сторона взаємодії.

### Список використаних джерел:

1. Реформування вищої військової освіти: державно-управлінський аспект : монографія / С. Полторак, С. Домбровська. Г. Певцов та інші. – Х. : Вид-во «Дисаплюс», 2017 – 296 с.
2. Ромин А.В. Механізми державного управління вищими навчальними закладами у сфері ДСНС України. – Х. : ТОВ «Оберіг», 2013. – 200 с.
3. Огаренко В. М. Державне регулювання діяльності вищих навчальних закладів на ринку освітніх послуг : монографія / В. М. Огаренко ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – 328 с.
4. Луговий В. І. Управління освітою / В. І. Луговий. – К. : Вид-во УАДУ, 1997. – 302 с.
5. Рубинштейн С. Основы общей психологии : в 2 т. / С. Л. Рубинштейн. – М. : Педагогика, 1989. – 293 с.

### References:

1. Poltorak, S., Dombrovskaya, S. and Pevtsov, G. *Reforming Higher Military Education*. Kharkiv: NUCZU, 2017. Print.
2. Romin, A.V. *Mechanisms of the state administration of higher educational institutions in the sphere of the SSES of Ukraine*. Kharkiv: TOV Oberig, 2013. Print.
3. Ogarenko, V.M. *State regulation of the activities of higher educational institutions in the market of educational services*. Kyiv: NADU, 2005. Print.
4. Lugovy, V.I. *Education Management*. Kyiv: NADU, 1997. Print.
5. Rubinstein, S. *Fundamentals of general psychologists*. Moscow: Pedagogika, 1989. Print.

---

---

**DOI: 10.5281/zenodo.1492095**  
**УДК 351/354:37(477)**

*Полякова О. С., к.ю.н., НУО України ім. І. Черняхівського, м. Київ*

*Polyakova O., PhD in Law, Leading researcher of the scientific Department of the Scientific Center of problems of the prevention of corruption in the security and defence of the National Defence University of Ukraine named after Ivan Chernyakhovsky, Kyiv*

### **ОЦІНКА СТАНУ ТА ПРОБЛЕМ РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ПРАВОВОЮ ОСВІТОЮ В УКРАЇНІ: РЕЗУЛЬТАТИ ЕКСПЕРТНОГО ОПИТУВАННЯ**

### **ASSESSMENT OF THE STATE AND PROBLEMS OF THE DEVELOPMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION IN LEGAL EDUCATION IN UKRAINE: THE RESULTS OF AN EXPERT SURVEY**

*У статті в узагальненому виді представлені результати опитування експертів, переважно зі Сходу України, про стан та проблеми розвитку публічного управління правовою освітою населення. Виявлено основні тенденції у відповідях респондентів щодо їх уявлень та рівня інформованості про правову освіту.*

**Ключові слова:** *публічне управління, правова освіта, рівень правових знань, рівень інформованості, емпіричний метод дослідження, експертне опитування.*

*The article summarizes the results of a survey of experts, mainly from the East of Ukraine, on the state and problems of the development of public administration in legal education of the population. The main tendencies in the respondents' responses concerning their understanding of law and level of awareness about the legal education are revealed.*

**Keywords:** *public administration, legal education, level of legal knowledge, level of awareness, empirical method of research, expert survey.*

**Постановка проблеми.** Протягом усієї своєї незалежності Україна намагається впоратися з численними викликами у сфері прав людини та побудувати справжню правову державу. Для цього в країні ратифіковано низку міжнародних актів, прийнято відповідне законодавство та програмні документи, утворено національний інституціональний дизайн в сфері прав людини тощо. В Україні розроблено та здійснюється комплекс заходів виховного, навчального та інформаційного характеру, спрямованих на створення належних умов для набуття населенням обсягу правових знань та навичок у їх застосуванні, необхідних для реалізації громадянами своїх прав і свобод, а також виконання покладених на них обов'язків [3]. На державному рівні організовано навчання правам людини, що відбувається в рамках формальної освіти. Втім, правова культура українців характеризується дефіцитом правових знань, невмінням використовувати норми права, що призводить до частих проявів неправомірної поведінки та діяльності, негативною оцінкою політичних і правових інститутів.

Слід зазначити, що успішність будь-якого процесу, особливо процесу перетворення, покращення, залежить від адекватного розуміння насамперед суспільства, реалій громадської думки і має ґрунтуватися на неупередженому об'єктивному дослідженні [4, с. 9]. Відтак, у цій публікації представлені дані експертного опитування, присвяченого висвітленню рівня сприйняття та розуміння правовоосвітньої проблематики в українському суспільстві, здійснено їх аналіз та узагальнення. Необхідність такого дослідження була обумовлена відсутністю ґрунтового і системного вивчення громадської думки щодо стану і проблем розвитку публічного управління правовою освітою населення в Україні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Сьогодні в Україні представлена достатня кількість соціологічних досліджень, присвячених вивченню функціонування та розвитку вітчизняної освіти як найважливішого елементу



соціальної сфери, що забезпечує економічне зростання та соціальну стабільність в державі. Найбільший інтерес викликають дослідження, в яких вивчається думка різних груп населення (здобувачів освіти, педагогічного й науково-педагогічного складу, батьків, науковців, керівників навчальних закладів та керівників управління освіти різних рівнів).

Існують декілька тематичних досліджень у сфері прав людини, зокрема, присвячених свободі слова, дискримінації, незаконному насильству з боку міліції та ін. Загальнонаціональне дослідження про права людини в Україні було проведено лише в 2016 р. [4]. Воно стало першим в Україні і доволі унікальним за своїм охопленням та методологією. Було опитано 2002 респонденти шляхом особистого інтерв'ю за квотною загальнонаціональною вибіркою. Однак, на жаль, проблеми правової освіти, як і проблеми управління цією сферою не викликають інтерес у вітчизняних дослідників.

**Постановка завдання.** Мета статті полягає у представленні результатів експертного опитування щодо оцінки стану і проблем розвитку публічного управління правовою освітою населення в Україні, отриманих шляхом збору, аналізу й узагальнення інформації. Завданнями дослідження є: виявлення основних тенденцій у відповідях респондентів щодо їх уявлень і рівня інформованості про правову освіту; визначення основних проблем і прогалин між розумінням правової освіти професійними спільнотами зі Сходу України та реальним станом здійснення публічного управління цією сферою.

**Виклад основного матеріалу.** В Харківському регіональному інституті державного управління Національної академії державного управління при Президентові України було проведено експертне опитування «Розвиток публічного управління правовою освітою населення в Україні: експертна оцінка». В якості експертів виступили слухачі факультету публічного управління та адміністрування. Опитування проводилося у грудні 2017 р. шляхом анкетування. Методологічний дизайн анкети складався з таких змістових блоків: соціально-демографічна характеристика респондентів (6 запитань); уявлення про правову освіту (7 запитань); рівень інформованості про правову освіту (17 запитань); рівень обізнаності громадян зі змістом реформ (5 запитань). Аналіз останнього блоку запитань буде висвітлено в наступній публікації. Всього в анкеті було 35 запитань. Метою дослідження було з'ясувати стан, проблеми та перспективи розвитку публічного управління правовою освітою населення в Україні.

Участь у дослідженні взяли 118 осіб, які представляють переважно Схід (Харківську (81 особа), Полтавську (13 осіб), Луганську (11 осіб), Сумську (7 осіб), Донецьку (4 особи) області) та частково Центр України – 2 особи з Київської області. Всі респонденти мають вищу освіту, крім того, 2 особи мають наукову ступінь – кандидат наук. Соціально-демографічні дані про респондентів представлені в табл. 1.

Таблиця 1

## Соціально-демографічна характеристика респондентів, 2017 р.

Рід діяльності	Кількість осіб	Стать	Кількість осіб
державний службовець	65	чоловіча	25
співробітник органів місцевого самоврядування	34	жіноча	93
співробітник науково-освітньої установи	2	Вікова група	
співробітник комерційної організації	7	20-29 років	36
представник некомерційної організації	3	30-39 років	48
представник політичної партії	2	40-49 років	26
представник недержавної організації	2	50-59 років	8
фізична особа	1	Освітній рівень	
інше	2	вища освіта	118

Розподіл респондентів за віком показує, що найбільше з них – 71,2 % мають 20-39 років, 22,0 % – 40-49 років і лише невелика частка респондентів старше 50 років (6,8 %). За статтю розподіл респондентів є нерівномірним: 78,8 % – це жінки; 21,2 % – чоловіки. Така гендерна диспропорція пов'язана із умовами прийому на факультет публічного управління та адміністрування. Так, відповідно до умов, на навчання приймаються особи, які перебувають на державній службі або службі в органах місцевого самоврядування та обіймають посади державної служби, що належать до 1-5 групи оплати праці або віднесені до першої – четвертої категорії посад в органах місцевого самоврядування. А на цих посадах працюють переважно жінки, тому і в експертному опитуванні більшу частину склали саме жінки.

Оскільки цільовою групою були слухачі факультету публічного управління та адміністрування, то цілком логічно, що переважна більшість респондентів (83,8 %) є державними службовцями і співробітниками органів місцевого самоврядування. Це самі ті особи, які повинні мати достатній рівень правової свідомості, що виступає неминучим супутником права. Водночас представники експертної групи мають не тільки самі дотримуватися правових норм і мати високий рівень правової підготовки, вони також зобов'язані забезпечити поступальний розвиток правової держави [2, с. 73].

Отже, спочатку проаналізуємо відповіді респондентів щодо їх уявлень про правову освіту. Насамперед хотілось би зазначити, що сьогодні немає чіткості в трактуванні поняття «правова освіта», існує певна розмитість його змісту та складових. У попередній публікації [1] нами вже наголошувалось, що в українському суспільстві викликають дискусії як різноманітність науково-методологічних підходів до розуміння змісту правової освіти, що існує серед науковців і практиків, так і існування значної кількості споріднених дефініцій, які так чи інакше стосуються правової освіти. Така невизначеність повністю підтверджується результатами опитування

респондентів щодо їх уявлення про правову освіту (рис. 1).

Респондентам було запропоновано систематизований перелік визначень поняття «правова освіта», які надаються в спеціальних і наукових джерелах. Потрібно було зазначити всі можливі варіанти відповідей. Більшість респондентів, згідно із відповідями, правову освіту визначають як процес поширення (засвоєння) правових знань (62,7 %) та як вид (форма) правового виховання (44,9 %). Причому слід зазначити, що правові знання здобуваються в процесі навчання, що здійснюється насамперед в закладах освіти шляхом викладання дисциплін правового спрямування. Процес навчання завжди супроводжується процесом виховання. Правове навчання і правове виховання здійснюється на основі затверджених на центральному рівні програм, рекомендацій, методичних вказівок, а, отже, це два процеси, які не можуть бути відокремлені один від одного.

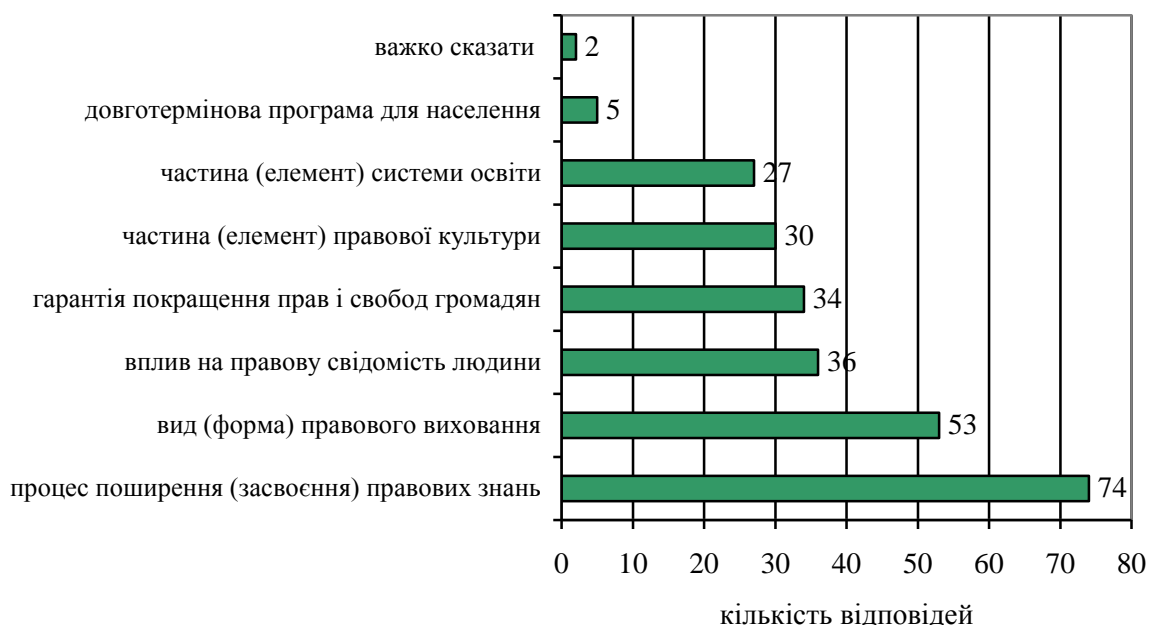


Рис. 1. Відповіді респондентів на запитання «На Вашу думку, правова освіта – це ...»

Практично однакові результати щодо уявлення про правову освіту показали респонденти, коли визначили її як: вплив на правову свідомість людини (30,5 %); гарантію покращення прав і свобод громадян (28,8 %), частину (елемент) правової культури (25,4 %); частину (елемент) системи освіти (22,9 %). Стосовно останнього визначення – думка респондентів не співпадає з думкою авторів Національної програми правової освіти населення (далі – Програма), які розглядають правову освіту саме як складову частину системи освіти [3]. Скоріше, респонденти розуміють, що набуття правових знань здійснюється у різному віці різними шляхами, поміж іншого і за

допомогою навчання в системі освіти. Відтак, визначення поняття правової освіти, що надається в програмному документі, є занадто вузьким та не задовольняє потреби громадян в одержанні необхідних правових знань, правової інформації. До того ж, респонденти не вважають, що правова освіта є довготерміновою програмою для населення (4,2 %), що скоріше свідчить про їх необізнаність про функціонування Програми, затвердженої ще у 2001 р., або про її безрезультатність.

Невизначеною є думка респондентів стосовно споріднених дефініцій, таких як «правова освіта», «правова культура», «правове виховання» та «правова свідомість». Зокрема, 42 особи вважають, що це тотожні поняття, 58 – що це різні поняття та 14 осіб взагалі не можуть відповісти на це питання. Водночас, на прохання розподілити ці дефініції за першочерговістю – від найважливішого до найменш важливого (рис. 2), респонденти на перше місце ставлять саме правову освіту (36,4 %), а на останнє – правову культуру (14,4 %). Причому правову свідомість і правове виховання респонденти також вважають одними із важливих дефініцій.

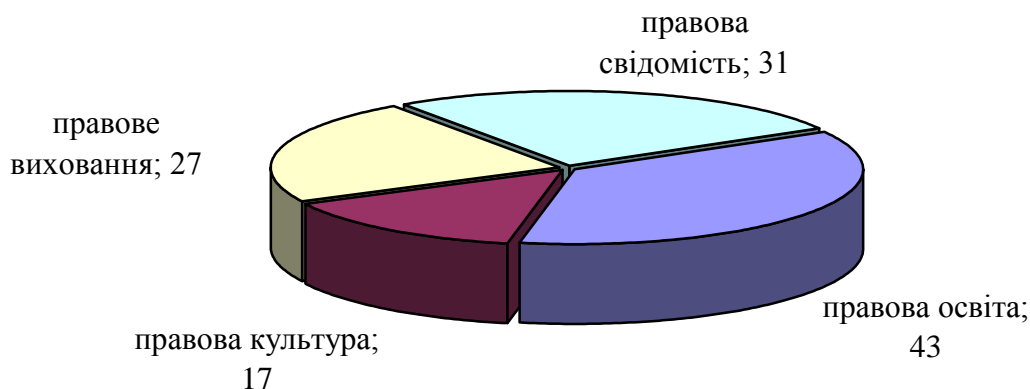


Рис. 2. Розподіл респондентами визначених понять за їх першочерговістю

На думку респондентів, головною метою правової освіти має бути насамперед: підвищення загального рівня правової культури, набуття громадянами необхідного рівня правових знань, формування у них поваги до права (59 осіб); формування високого рівня правової культури та правової свідомості особи, її ціннісних орієнтирів та активної позиції як члена громадянського суспільства (50 осіб); набуття громадянами знань про свої права, свободи, обов'язки (40 осіб) тощо. На жаль, найменш важливою респонденти вважають таку мету правової освіти, як оволодіння членами суспільства за допомогою досвідчених юристів правовими знаннями, навичками, вміннями застосовувати норми права (14 осіб). Дійсно, це так, оскільки на практиці, громадяни звертаються за допомогою до кваліфікованого юриста лише у крайньому випадку, навіть для того, щоб

отримати необхідні правові знання з проблематики, яка є зараз для них надзвичайно значущою. Найбільше знань з правової освіти, на думку респондентів, потребують державні службовці, а найменше – журналісти, які висвітлюють правову тематику (рис. 3).

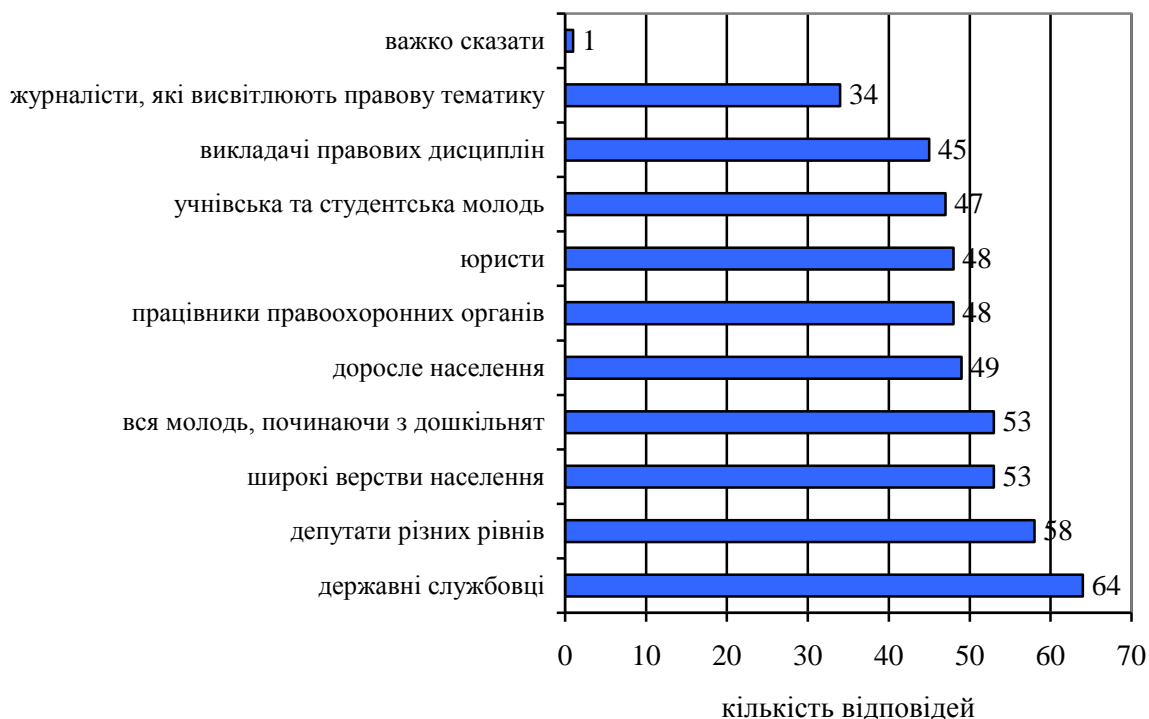


Рис. 3. Розподіл відповідей респондентів на запитання «Які верстви населення потребують знань з правової освіти?»

Респондентам було запропоновано визначити нормативно-правові акти, що регулюють суспільні відносини у правовій освіті. Як і передбачалося, 83,9 % респондентів визначили Конституцію України базовим законодавчим документом. На друге місце респонденти поставили програмні документи (47,5 %) і концепції (44,1 %) з розвитку правової освіти населення, далі – законодавчі акти у сфері освіти (36,4 %) та нормативні документи міністерств (рівнозначними респонденти визначили нормативні акти Міністерства освіти і науки України (34,7 %) та Міністерства юстиції України (33,9 %); найменш впливовими виявилися для респондентів нормативні акти Міністерства культури України (8,5 %)).

Розглядаючи правову освіту як систему, респонденти вважають, що вона має бути представлена в першу чергу як комплекс державних та інших заходів, а також як система правових знань, умінь, навичок та мережа установ, закладів різного типу та рівнів (табл. 2).

Таблиця 2

Розподіл відповідей респондентів на запитання «Якщо розглядати правову освіту як систему, то яким чином вона має бути представлена?»

Складові системи	Кількість відповідей
Комплекс державних та інших заходів	72
Система правових знань, умінь і навичок	57
Мережа установ, закладів різного типу та рівня	40
Система громадських правозахисних організацій	32
Мережа закладів освіти	28
Система органів державної виконавчої влади	15
Система органів місцевого самоврядування	13
Мережа бібліотек	10
Мережа закладів культури	6
Інше	2
Мережа підприємств	1

Що стосується рівня інформованості про правову освіту. Спочатку розглянемо, чи знають респонденти про свої права та чи готові захищати їх. Саме цьому мають навчати в закладах освіти. Так, більшість респондентів знають про свої права – 78 осіб, 4 особи – не знають і 36 осіб не змогли відповісти на це запитання. При цьому 60 респондентів зазначили, що їх права порушувалися, 44 особам важко відповісти на це запитання і лише 14 осіб твердо визначилися, що їх права не порушувалися. Такі відповіді повністю підтверджують результати проведеного загальнонаціонального дослідження про сприйняття та розуміння проблематики прав людини в українському суспільстві, що проводилося у жовтні – листопаді 2016 р. Тоді були виявлені низькі оцінки дотримання прав людини, що ймовірно пов'язані з негативним особистим досвідом респондентів. «Адже близько половини з них тим чи іншим чином стикалися із ситуаціями порушення власних прав або прав близьких людей. Зокрема, близько 8 % відзначили, що потрапляють у такі ситуації постійно, ще 24 % вказали, що таке трапляється іноді, і ще близько 15 % мали епізодичний досвід порушення своїх прав» [4, с. 55].

Серед прав, що найчастіше порушуються, респонденти вказали на соціальні, однак також відмітили й такі: особисті права і свободи людини, екологічні, економічні, політичні та громадянські права. Найменш порушуються, на думку респондентів, культурні права (рис. 4).

Більшість респондентів (64,4 %) готові захищати свої права у разі їх порушення. Причому 46,6 % зазначили, що вони мають такий досвід і змогли відстояти свої права зручними для них способами. Зокрема, 33,9 % респондентів звернулися до тих, хто їх порушив; 24,6 % – до правоохоронних органів; 20,3 % – до фахівців. Дуже мала кількість респондентів зверталися за допомогою до правозахисних організацій, до ЗМІ, до неурядових організацій, які надають безкоштовну правову допомогу. І лише 4,2 % взагалі не вірять, що можна захистити свої права.

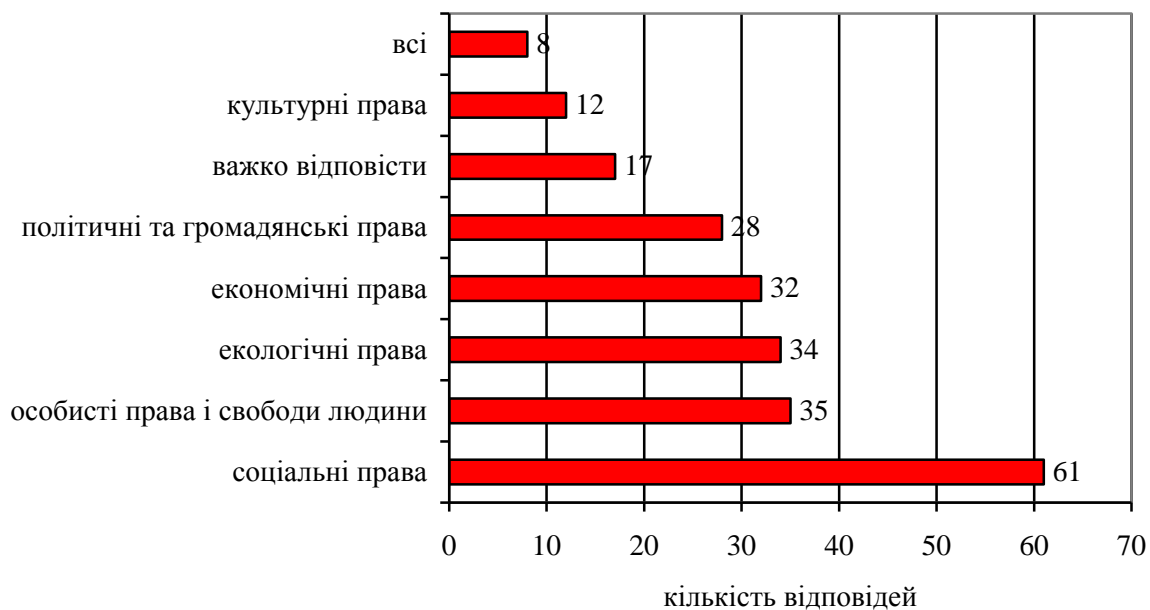


Рис. 4. Відповіді респондентів на запитання «Які права порушуються найчастіше?»

Зауважимо, що в національній системі освіти всі громадяни мали змогу одержати знання про право та державу. Проте, значна кількість опитаних громадян визнали свій рівень правової освіти не достатнім (43,2 % вважають його не достатнім, 23,7 % – не змогли визначитися), при цьому 85,6 % респондентів відмітили, що вони мали можливість отримувати правові знання в рамках навчальної програми в школі та в рамках освітнього процесу в навчальних закладах професійної освіти. Більшість із них вивчали курс із правознавства (67,8 %) та «Основи держави та права» (42,4 %). Дуже мала частка респондентів знайома із такими новими навчальними курсами, як «Громадянська освіта», «Освіта з прав людини» та «Освіта для громадянського суспільства». В цілому, респонденти не бачать, що в Україні достатньо приділяється уваги розвитку системи освіти. Впевнені в зусиллях держави у цьому напрямку лише 11,0 % респондентів. Наведене дає підстави для твердження, що програми навчальних курсів, що викладаються в системі освіти є неефективними, оскільки громадяни, які опанували програмний матеріал, визнають, що вони не мають достатнього рівня правових знань та вмінь, необхідних їм для життя.

Що стосується найбільш ефективних каналів поширення правової інформації, то респонденти безперечно перевагу надають Інтернет-ресурсам (69,5 %), спілкуванню із професіоналами (64,4 %) та телебаченню (44,9 %). Найменш ефективними каналами в сучасному суспільстві громадяни вважають періодичну і неперіодичну продукцію.

Хотілось би відмітити, що практично всі респонденти (98,3 %) виявили

бажання підвищити свій рівень правової освіти переважно шляхом їх участі у відповідних тренінгах, семінарах, конференціях (72,9 %) та співбесіди з професіоналами (50,0 %). Також одним із можливих способів підвищення свого рівня правових знань громадяни визначають самоосвіту.

**Висновки.** Підсумовуючи можна зазначити, що представлене дослідження та його аналіз не претендує на вичерпаність, але вважаємо за необхідне підкреслити певні закономірності та окремі важливі, з нашої точки зору, висновки. Так, на думку респондентів: правові знання здобуваються в процесі навчання, що супроводжується процесом виховання; правова освіта є основою для правового виховання, правосвідомості та правової культури; головною метою правової освіти є підвищення загального рівня правової культури, набуття громадянами необхідного рівня правових знань, формування у них поваги до права; як система правова освіта має бути представлена в державі насамперед як комплекс державних та інших заходів.

На жаль, респонденти не можуть визначити, який центральний орган виконавчої влади відповідальний за виконання Національної програми розвитку правової освіти населення в Україні, взагалі вважають її неефективною. Також не ефективними вважають і навчальні програми з правових дисциплін, а це означає, що вони потребують суттєвих змін, мають будуватися на сучасних тенденціях у сфері права, мати такий масив правової інформації, який може слугувати основою, дороговказом для подальшого активного життя громадянина. Водночас, потребує вдосконалення й сама система освіти, яка має бути більш ефективною та результативною.

#### **Список використаних джерел:**

1. Бульба В. Г. Визначення сутності поняття «публічне управління правовою освітою» як основа поняття в правоосвітній галузі України [Електронний ресурс] / В. Г. Бульба, О. С. Полякова // Державне будівництво : електр. наук. фах. видання – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2016. – № 1. – Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2016-1/doc/2/02.pdf>.

2. Полякова О. С. Теоретико-емпіричний аспект дослідження формування рівня правової свідомості громадян: попередній аналіз / О. С. Полякова // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2016. – Вип. 1 (52). – С. 72-77.

3. Про Національну програму правової освіти населення [Електронний ресурс] : указ Президента України від 18 жовтня 2001 р. № 992/2001. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/992/2001>.

4. Що українці знають і думають про права людини: загальнонаціональне дослідження / [І. Бекешкіна, Т. Печончик, В. Яворський та ін.] ; під заг. ред. Т. Печончик. – К., 2017. – 308 с.

#### **References:**

1. Bul'ba V. G. and Poljakova O. S. "Viznachennja sutnosti ponjattja «publichne upravlinnja pravovoju osvitoju» jak osnova ponjattja v pravoosvitnij galuzi Ukraïni." *Derzhavne budivnictvo* 1 (2016). Web. 12 Oct. 2018. <<http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2016-1/doc/2/02.pdf>>.



2. Poljakova O. S. "Teoretiko-empirichnij aspekt doslidzhennja formuvannja rivnja pravovoj svidomosti gromadjan: poperednij analiz." *Teorija ta praktika derzhavnogo upravlinnja* 1 (52) (2016): 72-77. Print.

3. Ukraine. *President of Ukraine*. Pro Nacional'nu programu pravovoї osviti naselennja. Web. 12 Oct. 2018. <<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/992/2001>>.

4. Bekeshkina, I., Pechonchik, T. and Javors'kij V. *Shcho ukrajnci znajut' i dumajut' pro prava ljudini: zagal'nonacional'ne doslidzhennja*. Kyiv, 2017. Print.

---

---

**DOI: 10.5281/zenodo.1492103**

**УДК 351.82 : 332.012**

*Tarasov S. S., здобувач ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків*

*Tarasov S., PhD student of the Training Research and Production Center of the National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv*

## **ЕФЕКТИВНИЙ МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ НОВОЇ ДЕРЖАВНОЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ**

### **EFFECTIVE MECHANISM OF A NEW STATE HUMAN RESOURCES POLICY IMPLEMENTATION**

*В статті представлено аналіз особливостей механізму формування кадрової політики регіону на основі цього ефективного використання наявного кадрового потенціалу та новітні кадрові технології як ефективний механізм забезпечення реалізації нової державної кадрової політики. Адже сучасний стан розвитку регіонів, а також держави у цілому, стикається з серйозними проблемами, що гальмують розвиток, серед яких: гострий дефіцит фінансових ресурсів; недостатня розробленість механізмів державного регулювання інноваційної активності та специфіки реалізації інноваційного розвитку в регіонах та формування сучасної державної кадрової політики.*

**Ключові слова:** механізми формування кадрової політики, державне регулювання, інноваційна кадрова політика.

*The article presents the analysis of the peculiarities of the mechanism of the human resources policy formation in the region and on this basis the effective use of the available human resources potential and the latest human resources technology as an effective mechanism for ensuring the new state human resources policy implementation. The current condition of the regions development, as well as of the state as a whole, faces some serious problems which hinder the development, namely: acute shortage of the financial resources; insufficient development of the mechanisms of public regulation of the innovative activity and specificity of the innovation development implementation in the*

*regions and the contemporary state of the human resources policy formation.*

**Keywords:** *mechanisms of human resources policy formation, public regulation, innovative human resources policy.*

**Постановка проблеми.** Проведені в Україні перетворення спрямовані на формування соціально орієнтованої ринкової економіки. Одним з найважливіших факторів, що забезпечують досягнення цієї мети, є виявлення особливостей механізму формування кадрової політики регіону й на основі цього ефективного використання наявного кадрового потенціалу, що, природно, припускає об'єктивну оцінку кадрової ситуації в регіоні й удосконалення відповідної системи критеріїв.

Роль оцінки кадрової ситуації в проведенні державної кадрової політики важко переоцінити. Розгорнута й об'єктивна оцінка дозволяє таке:

1. Знати стан кадрового потенціалу регіону.
2. Виміряти його в кількісних і якісних показниках.
3. Зрівняти справжнє положення з минулим або з іншими регіонами.
4. Побачити динаміку зміни кадрового потенціалу в часі, виявити тенденції розвитку.
5. На основі об'єктивної оцінки знайти необхідні й точні важелі впливу, усвідомлено здійснювати кадрову політику.
6. Вчасно оцінити ступінь і ефективність впливу цих важелів на кадровий потенціал і внести необхідні корективи.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання державного регулювання кадрової політики розглядаються в роботах багатьох вітчизняних і закордонних авторів. Ведуть активну роботу й займаються дослідженнями в цій області такі вчені [1, 2, 3, 4, 5, 6, 7].

**Постановка завдання.** Метою статті є проаналізувати кадрові технології як ефективний механізм забезпечення реалізації нової державної кадрової політики.

**Виклад основного матеріалу.** У технологічному аспекті оцінка механізму формування державної кадрової політики являє собою процес збору певної інформації і її наступну інтерпретацію. На нашу думку основними критеріями, здатними цілісно відбити реальну картину стану кадрової політики в регіоні, є загально прийняті в державі на сьогодні критерії й показники. Визначені критерії й показники носять орієнтовний характер: кожний суб'єкт кадрової політики має право самостійно визначати їх. Однак принципово важливим є системний і регулярний відбір певної інформації. Інтерпретація показників, зрозуміло, припускає і їх динаміку, тобто всі показники повинні мати матричну структуру з розбивкою за періодами часу: квартал, півріччя, рік, кілька років - залежно від особливостей самого показника й цілей і завдань дослідження. Методи збору такої інформації зводяться до трьох груп: статистичні методи ( по першим

трьом групам показників), соціологічні методи й фінансово- економічні методи ( по четвертій групі показників) [4].

Дуже важливою в системі оцінки є інтерпретація (пояснення, тлумачення) отриманої інформації. У цілому вона будується за такою схемою:

1. Характеристика (опис) реального кадрового потенціалу в регіоні.
2. Виявлення тенденцій його розвитку.
3. Визначення бажаного потенціалу й бажаних тенденцій.
4. Формулювання, ранжирування проблем і причин розбіжності між реальним і бажаним.
5. Виявлення й аналіз сильних і слабких сторін у проведенні державної кадрової політики.
6. Визначення напрямків і механізмів реалізації державної кадрової політики.
7. Реалізація, оперативний контроль і оцінка стану кадрового потенціалу.
8. Удосконалювання механізму проведення державної кадрової політики.

За результатами аналізу й оцінки кадрової політики й наведеним вище показникам можна виявити особливості організації державної кадрової політики в регіоні й зробити ряд висновків.

1. У зв'язку з більш чітким поділом компетенції різних рівнів державного регулювання, зросло значення регіональної кадрової політики, що сприяє вирішенню кадрових проблем на місцях. Кадрова робота в адміністраціях міст і районів держави заснована на реалізації указів Президента України про кадрову політику, про вдосконалювання роботи з кадрами в органах державної влади, інших Указів і розпоряджень, а також реалізації положень закону про державну службу, рішень Кабінету Міністрів [1, с. 47].

2. Кадрова політика в державі, у цілому спрямована на реалізацію принципів і напрямків. Однак, вона має й свої особливості, обумовлені чисельністю й динамікою населення, його статевовіковою й професійною структурою, місцем розташування, близькістю столиці, рівнем соціально-економічного розвитку тощо.

Основними особливостями державної кадрової політики є [5, с. 160]:

- реалізація принципів і пріоритетів державної кадрової політики;
- обмеженість ролі населення в чинній пасивності й недостатності рівня інформованості (особливо жителів сільських районів) і правових можливостях;
- у правовому, політичному, організаційному й фінансовому відношеннях вирішальна роль у проведенні кадрової політики належить державі;
- наявність власної специфіки в кадровій політиці, обумовлене й характером суб'єктів кадрової політики;

3. Об'єктом регіональної кадрової політики є все населення як людські ресурси - кадровий потенціал регіону. У принципі до потенціалу регіону

може бути віднесена земля, природні ресурси, інфраструктура, фінанси, клімат і т.д., але на перший план за значимістю й перспективністю, безумовно, виходять людські ресурси. При цьому не важливо, про які із трьох основних категорій йде мова: діти, працездатне населення або пенсіонери.

Суб'єкти кадрової політики в регіоні - це адміністрація регіону, органи місцевого самоврядування, а також громадські організації, навчальні заклади, великі підприємства. Також при демократичній організації влади суб'єктом повинне виступати все населення.

4. Мета кадрової політики в регіоні - це діяльність з формування, розвитку й раціонального використання кадрового потенціалу зводиться до такого:

- забезпечення всіх ділянок трудової діяльності кваліфікованими, ініціативними, сумлінними працівниками;
- максимально ефективно використання інтелектуально-кадрового потенціалу трудових ресурсів, їх збереження й збільшення;
- створення умов для прояву особистістю своїх здатностей, стимулювання професійного росту, підвищення якості й ефективності трудової діяльності.

5. Основними проблемами розвитку кадрового потенціалу в регіоні є:

1) соціально-економічні проблеми (відсутність житла, матеріальної зацікавленості, інфраструктури, інвестиції в економіку);

2) проблеми підвищення якості підготовки кадрів, безперервної освіти:

- падіння інтересу до спеціальностей масових професій;
- відсутність освітніх центрів підготовки й перепідготовки фахівців відповідно до потреб району;

3) демографічні проблеми:

- смертність, зниження народжуваності;
- старіння кваліфікованих кадрів;
- відтік молодих фахівців;

4) проблеми зайнятості, зокрема відсутність системи формування ринку праці;

5) формальний підхід кадровий служби до своїх функцій, відсутність системи аналізу кадрового потенціалу.

6. Особливо слід зазначити, що час активного застосування чисто фінансових інструментів (підвищення зарплати, премії й усякого роду соціальні виплати) для залучення, стимулювання й закріплення кадрів у регіоні безповоротно пішло. Звідси актуальна для регіональних влади завдання визначення стратегії, системного підходу в роботі з кадрами, пошуку інших, а не тільки матеріальних методів залучення й закріплення, а значить розвитку професійних кадрів і кадрового потенціалу території.

7. *Унікальне професійне ядро кадрового потенціалу* – це основна конкурентна перевага будь-якої території, що прагне закріпити свої позиції

на глобальних ринках. Місія ефективної державної кадрової політики в сучасному висококонкурентному середовищі - *нарошувати кадровий потенціал регіону*, щоб реалізувати стратегію його соціально-економічного розвитку. Забезпечити високу конкурентоспроможність регіону без партнерства з людським капіталом стає усе більш важкою справою для керівництва регіону. Як залучити на територію регіону й утримати в ній відповідальних, працездатних, висококваліфікованих і талановитих людей? Над рішенням цього завдання й зобов'язані працювати державні службовці, які покликані відіграти в регіональній кадровій політиці роль «каталізатора» та вбачати у багатомірних і довгочасних кадрових процесах конкурентні переваги, що забезпечують розвиток регіону за рахунок унікальності людського потенціалу й високого рівня відповідальності всього його населення. Корпоративна культура породжує відповідальність, а здатності людей створювати конкурентні переваги. Тому менеджер державного рівня повинен вирішувати два стратегічні завдання [7]:

1) створювати конкурентні переваги регіону шляхом підвищення рівня відповідальності його кадрового потенціалу, використовуючи для цього механізми державного регулювання корпоративною культурою. Адже сильна корпоративна культура дозволяє залучати й утримувати таланти, а плоди їх праці створюють високу репутацію регіону, притягають нових споживачів і висококваліфікованих працівників. Відновлення й постійна адаптація корпоративної культури до динамічних умов зовнішнього середовища націлені на підвищення якості умов праці, забезпечення зворотного зв'язку із працівниками й споживачами;

2) забезпечувати конкурентні переваги регіону шляхом нарощування його кадрового потенціалу, усіляко підтримуючи зростання професійної компетентності працівників. Яка не була б корпоративна культура, однак розрив між вимогами глобального ринку й потенціалом регіону можна усунути головним чином за рахунок розвитку професійних навичок і вмінь у всього населення регіону.

8. Ефективність державного регулювання використанням потенціалу й конкурентних переваг регіону прямо залежить від реалізованої державної кадрової політики й ефективності використання кадрового потенціалу. Здійснення державної кадрової політики нерозривно зв'язане не тільки з розробкою її концепції й методології, але й з розробкою програм з підготовки й формування кадрів, забезпечення кадрами окремих галузей на основі ефективних кадрових технологій. Останні є тактикою реалізації кадрової політики.

*Технологія* – система послідовно здійснюваних дій (операцій, процедур), яка дозволяє одержувати певний запланований результат незалежно від змін ситуації й конкретного втримування окремої операції. Технологічність властива процесам, що протікають у всіляких областях людської діяльності.

Поняття кадрової технології містить у собі опис послідовності дій регулювання поведінкою людей (персоналу) з метою досягнення заданого результату, а саме: шуканого стану розвитку організації, території, регіону, що становлять її груп і окремих особистостей. Основними елементами кадрових технологій є такі: кадрове планування, набір кадрів, відбір кадрів, визначення заробітної плати й пільг, профорієнтація й адаптація кадрів, навчання, оцінка діяльності, підготовка резерву й управління розвитком, службове підвищення, зниження, переклад або звільнення, виробничі відносини, охорона здоров'я, соціальні питання [3, с. 67].

Особливість технологічного підходу до вдосконалювання механізмів державного регулювання розвитком регіону полягає в комплексному плануванні й реалізації заходів щодо вдосконалювання державної кадрової політики в цілому, а не окремих її частин: організаційної структури, методів управління й індивідуальних навичок керівників. Таким чином, технологія задає напрямок руху системи через погоджені дії складових її частин. Планування послідовності дій – створення певного алгоритму – здійснюється виходячи з результату, сформульованого у вигляді завдання розвитку системи в цілому ( від умов і мети до етапів і варіантам дій). Елементи технології (окремі «кроки» або «ланцюжка» дій) мають властивість змінюваності, при цьому важливо втримувати загальну орієнтацію на результат.

Розробка технології роботи з кадрами дозволяє: по-перше, спростити традиційні функції, пов'язані з розв'язком поточних, повсякденних завдань, завдяки формулюванню їх у термінах приватних кадрових технологій (відбору, оцінки, атестації, ведення особистих справ тощо), вимагає менших витрат чинностей і коштів, а головне - мінімізує можливі помилки й випадкові збої;

по-друге, нові напрямки діяльності кадрових служб (прогнозування потреби в кадрах, переорієнтація на розвиток персоналу тощо) завдяки технологічному проробленню значно простіше вмонтувати в загальний план роботи ( у вигляді послідовності певних дій із заздалегідь заданим результатом і у взаємозв'язку з іншими напрямками діяльності).

**Висновки.** Таким чином, розробка й реалізація системи конкретних процедур і заходів – кадрових технологій – представляється найбільш актуальним і ефективним механізмом забезпечення реалізації нової державної кадрової політики. Розробку й впровадження кадрових технологій слід відрізнити від цілком стандартизованих процедур роботи з людьми, які виконуються кожним менеджером у процесі управлінської діяльності. До таких процедур відносяться: розподіл завдань, планування, організація, стимулювання, активізація (агітація, пропаганда ідей, реклама), контроль, делегування повноважень, ведення зборів, навчання в процесі роботи, облік побажань і потреб підлеглих, прояв особистої ініціативи, участь у вирішенні конфліктних ситуацій. Акценти, що характеризують важливість і значення перерахованих процедур, будуть залежати від конкретних умов і особливостей вирішених у процесі управління завдань. Однак у тому або іншому виді й об-

сязі виконання названих процедур відповідає практично всім управлінським процесам.

#### Список використаних джерел:

1. Єпіфанов А.О. Управління регіоном: навч. посіб. / А.О. Єпіфанов, М.В. Мінченко, Б.А. Дадашев; за заг. ред. А.О. Єпіфанова. – Суми: ДВНЗ «УАБС НБУ», 2008. – 361 с.
2. Лавров А.М. Реформування економіки: регіональні аспекти / А.М. Лавров, В.С. Сурнін // Економіка України. – 2006. – № 8. – С. 45–51.
3. 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.
4. Узунов В.В. Розвиток інноваційної інфраструктури регіонів України [Електронний ресурс] / В.В. Узунов // Державне управління: удосконалення та розвиток. – № 8. – 2012. – Режим доступу: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=638>.
5. Федулова Л.І. Організаційні механізми формування результативної регіональної інноваційної системи / Л.І. Федулова // Стратегічні пріоритети. – 2009. – № 13. – С. 157-165.
6. Hollinshead G. Leat. M. Leopold J., Harris L. *Strategic Human Resourcing*. – Pearson Education. 2000.
7. Ian Beardwell, Len Holden. *Human Resource Management*. – Pearson Education. 2000.

#### References:

1. Epifanov, A.O., Minchenko, M.V. and Dadashev, B.A. *Administration of region*. Sumy: DVNZ "UABS NBU", 2008. Print.
2. Lavrov, A.M. and Surnin, V.S. "Reformation of economy: regional aspets". *Ekonomyka Ukrainy* 8 (2006): 45–51. Print.
3. Solov`ov, V.P., Korenjako, G.I. and Golovatyuk, V.M. *Innovative development of regions: issues of theory and practice*. Kyiv: Fenix, 2008. Print.
4. Uzunov, V.V. "Development of innovation infrastructure of Ukraine's regions". *Dergavne upravlinnja: udoskonalennja ta rozvytok* 8 (2012). Available to: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=638>. Accessed: 11 Sep. 2018.
5. Fedulova, L.I. "Organizational mechanisms of the formation of a productive regional innovation system". *Strategichni priorytety* 13 (2009): 157-165. Print.
6. Hollinshead G. Leat. M. Leopold J., Harris L. *Strategic Human Resourcing*. Pearson Education. 2000. Print.
7. Ian Beardwell, Len Holden. *Human Resource Management*. Pearson Education. 2000. Print.

DOI: 10.5281/zenodo.1491346

УДК 338.43.02

*Батур Ю. Г., к.е.н., доц., ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків*

*Batur Yu., PhD of Economic Sciences, associate professor, National university of civil defence of Ukraine, Kharkov*

## **ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ**

### **STATE MANAGEMENT BY DEVELOPMENT OF AGRICULTURAL TERRITORIES**

*У роботі визначено, що розвиток сільських територій України є одним з пріоритетів державної політики, спрямованої на вирішення економічних, соціальних, побутових, екологічних та інших проблем сільського населення. Відмічено, що загальна державна підтримка сільського господарства України є досить помірною. Наслідком цього та інших об'єктивних факторів є вимирання українського села (їх кількість скоротилася на 416 сіл), зубожіння сільського населення та соціальної інфраструктури. Виявлено чинники, що визначають умови та потенційні можливості розвитку сільських територій, забезпечення економічного зростання сільськогосподарського виробництва; розвитку зайнятості в сільській місцевості; досягнення на селі соціального благополуччя.*

**Ключові слова:** *державне управління, державна підтримка, сільські території соціальна інфраструктура, заробітна плата, зайнятість населення.*

*The paper states that the development of rural areas of Ukraine is one of the priorities of the state policy aimed at solving economic, social, domestic, environmental and other problems of the rural population. It is noted that the general state support of agriculture in Ukraine is rather moderate. The consequence of this and other objective factors is the extinction of the Ukrainian village (their number has decreased by 416 villages), the impoverishment of the rural population and social infrastructure. The factors determining the conditions and potential of the development of rural territories, ensuring economic growth of agricultural production are revealed; employment development in rural areas; achievement in the village of social well-being.*

**Keywords:** *public administration, state support, rural social infrastructure, wages, employment of the population.*

**Постановка проблеми.** На сучасному етапі розвитку суспільних відносин сільські території слід розглядати як складні природно-господарські



територіальні системи, розвиток яких визначається, головним чином, ступенем зрілості внутрішніх системних інтеграційних зв'язків природної, економічної, соціальної середовищ та органів управління. Тому метою аграрної політики України повинно бути гарантування продовольчої безпеки країни; утвердження пріоритетного розвитку агропромислового виробництва; забезпечення соціальної спрямованості аграрної реформи; створення сучасного конкурентоспроможного агропромислового виробництва та вихід його на світовий аграрний ринок. Слід усвідомити, що рішення проблем сталого розвитку економіки та підвищення добробуту населення України певною мірою визначається розвитком сільських територій.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій** з цієї тематики підтверджує актуальність проблем, існуючих на сільських територіях України. Основні напрями розвитку вітчизняного агропромислового комплексу (АПК) в контексті сталого розвитку сільських територій відображені у роботах В. Андрійчука, О. Бородіної, В. Зіновчука, Б. Пасхавера, І. Прокопи, П. Саблука, С. Майстра, В. Юрчишина та ін. Разом з тим, незважаючи на наявність ґрунтовних досліджень, низку досягнутих у минулому здобутків, недостатньо обґрунтовано стратегічне значення багатофункціонального розвитку сільських територій.

**Постановка завдання.** Метою статті є узагальнення теоретичних, організаційних та прикладних питань щодо засад розвитку сільських територій в Україні та стратегії подальшого розвитку сільських територій.

**Виклад основного матеріалу.** Територіальна модель розвитку передбачає два паралельних варіанти розвитку: зосередженість на розвитку аграрного і агропромислового секторів як рушіїв розвитку сільських територій та акцентування необхідності економічної диверсифікації місцевої економіки і, відповідно, несільськогосподарських галузей як факторів розвитку місцевої економіки. В цей період формат підходу до визначення поняття "сільська територія" суттєво змінюється: це вже не лише поняття простору, де сільське та лісове господарства займають переважну частку, але також і розуміння того, що це місце, яке володіє значним людським, природним, культурним і соціальним капіталом. В цій моделі визнається вагомість місцевих інститутів (приватних та державних) як при розробці напрямів розвитку, так і в управлінні та реалізації програм розвитку [6].

У рамках територіальної моделі розвитку важливість місцевих інститутів доповнюється необхідністю ефективної координації між різними рівнями управління цією політикою, починаючи від політики ЄС, яка проявляється через фінансову підтримку та встановлення системи правил та орієнтирів, і далі, переходячи до національного, регіонального та місцевого рівнів. Таке поєднання сприятиме успіху політики сільського розвитку. Проблематика багаторівневого управління стала одним з ключових моментів функціонування політики сільського розвитку [7, с. 22].

Для державного регулювання економіки в ринкових умовах господарю-

вання характерним є компіляція системи типових норм і заходів законодавчого, виконавчого та контролюючого характеру, які здійснюють державні установи та суспільні організації з метою стабілізації й адаптації соціально-економічної системи до існуючих умов, яким притаманна мінливість. Процес державного регулювання соціально-економічних явищ і процесів передбачає послідовне дотримання норм і виконання комплексу організаційних, економічних, фінансових, управлінських заходів, які виступають складовими компонентами ефективної політики забезпечення сталого суспільного розвитку [5].

Якщо критично оцінити хід реформування економічних відносин в аграрному секторі України, то можна стверджувати, що їх слабкість базується на відсутності уваги до питань соціального розвитку села. Гостра потреба надання чітко визначеної соціальної спрямованості аграрній політиці зумовлена не лише спадом сільськогосподарського виробництва, а й зубожінням сучасного українського села.

ВВП України в 2017 р. становив 2982,9 млрд.грн., з них 305,2 млрд. грн. (10,1 %) – аграрний сектор. Проте державна підтримка сільського господарства складала 5,5 млрд. грн., або 0,7 % від ВВП країни. У розвинених країнах відсоток державних витрат на сільське господарство в структурі валового внутрішнього продукту коливається від 0,1% у Новій Зеландії до 4,1% у Фінляндії. У підтримці національного сільськогосподарського виробника в Норвегії, Австрії, Японії частка державних витрат дорівнює або перевищує частку сільського господарства у валовому внутрішньому продукті. [2].

Загальна державна підтримка сільського господарства за допомогою фінансових інструментів (бюджетні асигнування і податкові пільги - так звані бюджетні трансфери) в Україні є досить помірною. Структурно вона характеризується невеликими обсягами прямої державної підтримки та значними податковими пільгами. На податкові пільги припадає близько 90 відсотків від загального обсягу бюджетних трансферів сільськогосподарським виробникам, головним чином за рахунок спеціального режиму оподаткування податку на додану вартість (ПДВ) у сільському господарстві. Несистематичне бюджетування видатків та часові розриви у бюджетних виплатах, поширена корупція і непрозорість розподілу бюджетних асигнувань істотно підірвали довіру виробників до програм прямої бюджетної підтримки і в цілому унеможливили їх позитивний вплив на розвиток сільського господарства [3].

Рівень оплати праці в аграрному секторі економіки понад двадцять років залишається найнижчим серед інших галузей, того ж тут висока частка натуральної оплати праці. Кількість безробітних в Україні у 2017 р. становила 354,4 тис.чол., середньомісячна заробітна плата 7104 грн., а у січні 2018 р. 7711 грн. Найменшою у 2016 р. вона була у сфері охорони здоров'я 3400 грн., освіти 3769 грн. та сільського господарства 4195 грн., тобто сфер, які забезпечують основний соціальний добробут на селі [8].

Подолання бідності, збільшення доходів сільського населення тісно пов'язано з розширенням його зайнятості. Оплату праці в сільському господар-

стві необхідно довести до середнього в економіці рівня, а в подальшому вона має вирівнятися із середньою зарплатою у промисловості. Звичайно, розв'язання даного завдання прямо пов'язано з поліпшенням фінансового стану підприємств. Для забезпечення нормальної діяльності існуючих закладів соціальної сфери не обійтися без удосконалення міжбюджетних відносин, спрямування до місцевих бюджетів фінансових ресурсів у таких обсягах, які б покривали видатки не лише на заробітну плату й оплату комунальних послуг, але і на всі інші потреби. Це потребує внесення змін до бюджетного і податкового законодавства, зміни формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів між державним і місцевими бюджетами. Останні роки спостерігається багаторазове відставання сільської місцевості за наявністю основних життєзабезпечуючих сфер: медичного, побутового, торговельного, транспортного обслуговування, освіти, культури тощо [6].

Рівень забезпеченості сільських населених пунктів об'єктами соціальної інфраструктури катастрофічно низький (табл. 1). Так, у 2016 р. порівняно з 1990 р. введення в експлуатацію житлових будинків у сільській місцевості скоротилося практично у 2 рази, загальноосвітніх навчальних закладів у 60 разів, дошкільних закладів у 10 разів, лікарняних закладів у 50 разів, амбулаторно-поліклінічних закладів у 13 разів, пологових будинків у 18 разів. За даними С.С. Коломієць, лікарняних закладів не мають 26,5 % сільських населених пунктів, клубів і будинків культури – 38,7 %, бібліотек – 46,3 %, шкіл (села, де проживають діти віком від 7 до 17 років) – 49,5 %, дошкільних закладів (села, де проживають діти віком до 7 років) – 67,8 %. [4].

Смертність перевищує народжуваність у середньому на 190 тис. чоловік. За 25 років із карти України зникло 416 сіл, у 8 тис. сільських населених пунктах із 28397-ми за останні 3 роки не народилося жодної дитини. Якщо така тенденція буде зберігатися, то в 2040 році в Україні помре останній корінний мешканець. Сьогодні кількість пенсіонерів на селі перевершує чисельність працездатного населення [9]. Тому, сьогодні однією з головних проблем подальшого реформування на селі стала соціальна, тобто зайнятість, робочі місця і рівень доходів. У сільській поселенській мережі України проживає 32 % населення, з них 6 млн. працюючих, з яких половина зайняті в особистих селянських господарствах. І хоча вони виробляють близько 65 % продукції тваринництва та 90 % овочівництва, ряд експертів і соціологів фактично оцінюють це як приховане безробіття. В цілому 12-15 % населення, що працюють у сільському господарстві, годують 48 млн. українців (у Франції 1,5 % сільського населення годує 59 млн. жителів, у Німеччині 1,2 % – 82 млн., у США 1 % – 370 млн.) [4].

Головна причина такого положення речей полягає майже в повному дистанціюванні держави від соціально-економічних проблем села. Порушено еквівалентний обмін між продукцією сільського господарства і промисловості. Зламано систему матеріально-технічного забезпечення села і заготівель та реалізації сільськогосподарської продукції.

Таблиця 1

## Динаміка введення в експлуатацію житлово-комунальних споруд

Показник	1990 р.	2000 р.	2005 р.	2010 р.	2013 р.	2014 р.	2015 р.	2016 р.
Житлові будинки, тис. м <sup>2</sup>	17447	5558	7816	9339	11217	9741	11044	9367
у т.ч. у сільській місцевості	3423	1229	1728	3035	3545	3096	3579	2864
Загальноосвітні навчальні заклади, тис. учн. місць	163,9	15,4	10,6	7,1	5,6	2,6	1,3	2,9
у т.ч. у сільській місцевості	60,8	8,6	5,2	3,6	3,2	1,1	0,9	1,3
Дошкільні заклади, тис. місць	47,6	0,6	0,6	0,55	3,9	1,69	3,45	4,56
у т.ч. у сільській місцевості	21,2	-	-	0,32	1,13	0,74	0,74	1,92
Лікарняні заклади, ліжок	6355	784	823	1051	910	207	442	495
у т.ч. у сільській місцевості	781	65	21	8	-	15	-	100
Амбулаторно-полі-клінічні заклади, тис. відвідувань	20400	2300	410	5271	3763	3455	2944	4004
у т.ч. у сільській місцевості	6400	800	320	522	168	366	126	342

У міру наростання кризових явищ державна підтримка селу скорочується, незважаючи на зростання податкового тиску, високих процентах ставок за кредит, постійних затримок платежів за продану продукцію. Ці причини і призвели до зубожіння села й селянина, до занепаду соціальної сфери, до фактичного зупинення сільського будівництва, до неможливості відновлення основних фондів, майже повсюдної відсутності обігових коштів.

Сталий розвиток будь-якої території визначається сукупністю соціально-економічних і природно-екологічних чинників. У загальному розумінні всі чинники, що визначають умови та потенційні можливості розвитку сільських територій, можна розділити на чотири групи:

– чинники виробничо-економічного розвитку, пов'язані з рівнем розвитку сільськогосподарського виробництва та його станом в умовах ринку, розвитком інших видів виробництва та сфери послуг, особливо постачання виробництва та торгівлі виробленою продукцією (регіональний маркетинг) та ін.;

– чинники соціально-економічного розвитку, пов'язані з сільським населенням, його культурою та способом розселення, рівнем зайнятості сільських жителів та їх доходів, їх соціальним забезпеченням, забезпеченням умов

проживання та інфраструктурною сферою;

– чинники збереження природного, культурної та духовної спадщини, пов'язані з об'єктами природи (земельними, водними та іншими природними ресурсами), багато в чому визначають можливості та економічну цінність території, а також усім іншим, що становить історію країни та представляють інтерес, як для сьогодення, так і наступних поколінь;

– інституційних перетворень, пов'язані з відносинами володіння, розпорядження та користування земельними, водними ресурсами, об'єктами виробництва, інфраструктури та іншими, які беруть участь у системі багатофункціонального розвитку сільських територій, пов'язані з організацією влади і управління на місцях, в регіонах та країні в цілому [1].

**Висновки.** Забезпечення сталого розвитку сільських територій є комплексною проблемою та можливе за умови: макроекономічної стабільності та збільшення валового внутрішнього продукту; забезпечення економічного зростання в сільському господарстві; розвитку несільськогосподарської зайнятості в сільській місцевості; досягнення на селі соціально рівних з містом умов отримання доходів та громадських благ; поліпшення доступу для господарюючих суб'єктів, які ведуть підприємницьку діяльність на селі, до ринків матеріально-технічних, кредитних, інформаційних, інших ресурсів; формування на селі інститутів громадянського суспільства, що забезпечують захист економічних та соціальних інтересів різних груп сільського населення.

#### **Список використаних джерел:**

1. Богданов Д.С. Завдання сталого розвитку сільських територій / Д.С. Богданов // Агросвіт. – 2017. - № 7. – С. 60-62.
2. Державна служба статистики / ВВП у фактичних цінах за 2017 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.
3. Єдина комплексна стратегія розвитку сільського господарства та сільських територій на 2015-2020 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://minagro.gov.ua/system/files>.
4. Коломієць С.С. Соціальна інфраструктура сільської місцевості України: проблеми ринкової трансформації (1990-ті – поч. XXI ст.). – Вісник аграрної історії / Збірник наукових праць - №4-5, 2013. – С. 140-151.
5. Майстро С.В. Сутність та напрями державного регулювання аграрного ринку в зарубіжних країнах [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua>.
6. Помаза-Пономаренко А.Л. Прогнозування соціального розвитку і безпеки регіонів як функція публічного управління / А.Л. Помаза-Пономаренко // Формування ефективних механізмів державного управління та менеджменту в умовах сучасної економіки: теорія і практика: Матеріали V Міжнародної наук.-практ. конф. (24 листопада 2017 р., м. Запоріжжя), 2017. – Запоріжжя: КПУ. – С. 188-190.
7. Розвиток сільських територій в системі євроінтеграційних пріоритетів України : монографія / НАН України. Ін-т регіональних досліджень; наук. ред. В. В. Борщевський. – Львів, 2012. – 216 с.

8. Статистичний збірник: Україна у цифрах за 2016 рік / За ред. Вернера І.Є. – К. : Держстат України, 2017. – 240с.

9. Чопенко В. Знелюднення сільських територій України в умовах соціально-демографічної кризи / В. Чопенко // Економіка АПК, 2016. – № 1. – С. 63-70.

#### References:

1. Bogdanov, D.S. "The task of sustainable development of rural areas". *Agrosvit* 7 (2017): 60-62. Print.

2. *The State Statistics Service*. Gross Domestic Product at Actual Prices for 2017. Web. 05 Sep. 2018. <<http://www.ukrstat.gov.ua>>.

3. *Integrated strategy for agriculture and rural development for 2015-2020*. Web. 05 Sep. 2018. <<http://minagro.gov.ua/system/files>>.

4. Kolomiets, S.S. "Social infrastructure of rural Ukraine: problems of market transformation (1990s - early XXI century)". *Bulletin of Agrarian History* 4-5 (2013): 140-151. Print.

5. Maistro, S.V. Essence and directions of state regulation of agrarian market in foreign countries. Web. 05 Sep. 2018. <<http://www.academy.gov.ua>>.

6. Pomaza-Ponomarenko, A.L. "Prevention of social development and regional security as a function of public administration". *Formation of effective mechanisms of state administration and management in the conditions of modern economics: theory and practice* (2017): 188-190. Print.

7. Borschevsky, V.B. *Development of rural areas in the system of Euro-integration priorities of Ukraine*. Lviv, 2012. Print.

8. Werner, I.E. *Statistical collection: Ukraine in figures for 2016*. Kyiv: Gosstat of Ukraine, 2017. Print.

9. Chopenko, V. "Ruralization of rural areas of Ukraine in the conditions of socio-demographic crisis". *Economy of AIC* 1 (2016): 63-70. Print.

---

---

**DOI: 10.5281/zenodo.1491373**

**УДК: 354:331.5**

*Дацїй Н. В., д.держ.упр., проф., ЖНАУ, м. Київ*

*Datsii N., Doctor of Sciences in Public Administration, Professor, Professor of the Department of Economic Theory, Intellectual Property and Public Administration, Zhytomyr National Agroecological University, Kyiv*

## **ОСОБЛИВОСТІ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД**

## **FEATURES OF THE DEVELOPMENT OF TERRITORIAL COMMUNITIES: FOREIGN EXPERIENCE**

*Установлено, що побудова системи забезпечення та підтримки розвитку територіальних громад вимагає попереднього дослідження таких понять, «громада» та «розвиток». Відмічено, що існує щонайменше 5 різних підходів до вивчення громади. Вони включають якісний, екологічний, етнографічний, соціологічний та економічний підходи.*

**Ключові слова:** зміни, розвиток, система забезпечення, сфери життя, територіальна громада, умови.

*It was established that the construction of a system for the provision and support of the development of territorial communities requires the preliminary study of such concepts, "community" and "development". It is noted that there are at least 5 different approaches to community learning. They include qualitative, ecological, ethnographic, sociological and economic approaches.*

**Keywords:** changes, development, system of security, sphere of life, territorial community, conditions.

**Постановка проблеми.** Існуюча система забезпечення та підтримки розвитку територіальних громад в Україні не достатньо ефективна і вимагає подальшого дослідження в напрямку пошуку інноваційних шляхів щодо забезпечення розвитку; застосування нових концепцій, цінностей та принципів до процесів розвитку; побудови нових взаємозв'язків в даній системі.

Проблеми розвитку територіальних громад є предметом вивчення багатьох галузей науки, таких як соціологія, економіка, політологія, філософія, державне управління, соціальна робота тощо. Це свідчить про комплексність зазначеної проблеми і неможливість вирішення її лише традиційними економічними методами та засобами.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Ряд канадських, американських та англійських науковців досліджували передумови, концепції та практику, що пов'язані з проблемами економічного розвитку територіальних громад, а саме: М. Діочон, М. Конн, Л. Ламб, Дж. Лохлей, М. Розеленд, М. Тоуе, Дж.-М. Фонтен, П. Хамел, Г. Хотон, Е. Шраг та інші. Питаннями забезпечення та підтримки місцевого економічного розвитку займаються Е. Блейклі, Р. Бінгхем, Р. Мієр та інші. Ф. Бір, Г. Грін, Л. Кері, Р. Пітман, І. Сандерс, Х. Сванепоел, Р. Філіпс, та інші вивчають особливості розвитку громади.

Незважаючи на різноплановість підходів до висвітлення цієї тематики, у наукових виданнях недостатньо вивченою залишається проблема застосування кращих світових практик у сферу розвитку територіальних громад.

**Постановка завдання.** Метою статті є вивчення зарубіжного досвіду в сфері розвитку територіальних громад.

**Виклад основного матеріалу.** Побудова комплексної системи забезпечення та підтримки розвитку територіальних громад, в першу чергу, вимагає попереднього дослідження таких понять, «громада» та «розвиток».

Поняття «громада» має безліч значень – починаючи від географічно

окресленої фізичної території, де люди живуть разом або те місце, де люди забезпечують свої життєві та соціальні потреби до групи людей, чия взаємодія базується не а територіальній близькості, а на спільних інтересах (МакМілан, Чавіс, Теодорі) [1, с. 13].

В своїх дослідженнях Робинсон та Грін під громадою розуміють «...географічно визначене місце, де люди взаємодіють один з одним, мають психологічний зв'язок один з одним та місце, де вони живуть [1, с. 13]».

Шафер використовує таке визначення: «Громада – це група людей, які фізично пов'язані між собою географічними, політичними, соціальними, економічними та комунікаційними зв'язками [2, с. 2]». Науковець вважає, що ці комунікаційні зв'язки можуть не завжди бути активними, але вони повинні бути присутніми. Шафер також акцентує увагу на тому, що люди чи група людей, що проживають на визначеній території, набувають значення «громади», якщо вони поділяють спільні цілі.

Відповідно до *Webster's New Collegiate Dictionary*, громада – «це група людей з спільними характеристиками або інтересами, які проживають разом в більшому суспільстві» або «група людей або народність, що має спільну історію або спільні соціальні, економічні та політичні інтереси [1]».

Шафер відмічає, що існує щонайменше 5 різних підходів до вивчення громади. Вони включають якісний, екологічний, етнографічний, соціологічний та економічний підходи [2, с. 2].

Якісний підхід розглядає громаду як місце для проживання. Цей підхід вивчає житлові умови, інфраструктуру, наявність соціальних та освітніх закладів та позиції індивідів в громаді.

Екологічний підхід досліджує громаду як просторову одиницю, а саме розподіл людських груп у просторі, їх діяльність та взаємозв'язок в межах та поза межами громади.

У межах етнографічного підходу громада вивчається як стиль життя. Наголос робиться на загальний культурний аспект, а не тільки на демографію, економіку та географію.

Соціологічний підхід розглядає громаду як соціальну систему та концентрується на соціальних взаємозв'язках в громаді, як групових так і загальних, в межах та поза межами громади.

Економічний підхід досліджує взаємозв'язки між економічними секторами: виробничим, сільськогосподарським, інфраструктурним та житловим. В межах цього підходу також вивчаються типи робіт, навичок, знань, які є в громаді, джерела отримання та напрямки розподілу доходів; а також наявні ресурси (природні, фінансові, людські).

Не зважаючи на відмінність у трактовках поняття «громада», більшість вчених на сьогодні визнають наявність чотирьох основних ознак громади:

1. Населення або спільність людей (історична, культурна, сусідська).
2. Місце (територія), простір в межах визначених кордонів (географічних, адміністративних, економічних, інформаційних).



3. Соціальна взаємодія (сусідські взаємовідносини, спільні правила та норми поведінки, спільний уряд, громадські послуги, організації, взаємозв'язок в виробничій діяльності тощо).

4. Почуття спільноти або психологічної ідентифікації з суспільством (спільність цінностей, почуття приналежності, почуття співучасті в подіях громади, почуття відповідальності перед громадою тощо).

Розглядати «територіальну громаду» потрібно в ширшому контексті ніж тільки територіальна спільність, а як групу людей, які мають спільне місце проживання, поділяють спільні цілі та пов'язані між собою тісними політичними, соціальними, економічними та комунікаційними зв'язками.

Відповідно до цього, першою необхідною умовою побудови комплексної системи забезпечення та підтримки територіальних громад бачимо врахування не лише економічних потреб, а й соціальних, культурних, екологічних тощо.

Розвиток громади починається в щоденному житті місцевих людей. Розвиток громади є предметом вивчення декількох наукових дисциплін, таких як соціологія, економіка, політологія, соціальна робота, планування і, навіть, архітектура. Такий міждисциплінарний підхід свідчить про багатогранність та різнобічність даної концепції. Разом з цим, це призводить до дискусій серед теоретиків та практиків в цій сфері з огляду на природу, основні цілі, принципи та ключові елементи розвитку громади.

Вважаємо за доцільне дослідити основні підходи до розвитку територіальних громад, оскільки таке розуміння допоможе у розробці системи забезпечення та підтримки розвитку територіальних громад.

Сандерс пропонує поділити сукупність теорій, які досліджують дане поняття, на чотири типи, такі що розглядають розвиток громади:

- як процес;
- як метод;
- як програма;
- як громадський рух [3, с. 19].

До типізації Сандерса пропонуємо ще додати п'ятий тип – розвиток громади як результат.

1. Розвиток громади як процес. З цієї точки зору розвиток розглядається як процес, що проходить декілька стадій від одного стану до іншого більш якісного. Даний прогрес в змінах оцінюється за певними критеріями, які стосуються в основному соціальних відносин.

Наголос при цьому робиться на тому, що відбувається з людьми в психологічному аспекті та з огляду на їх соціальні взаємовідносини.

У своєму дослідженні Сандерс наводить декілька визначень розвитку громади як процесу, які вважаємо за доцільне представити в даній роботі.

Американська адміністрація з міжнародної кооперації пропонує таке визначення розвитку громади: «Розвиток громади – це процес соціальних дій, за допомогою яких люди в громадах організують себе для планування та дій;

визначають свої спільні та індивідуальні потреби та проблеми; розробляються групові та індивідуальні плани для вирішення своїх проблем; впроваджують свої плани з максимальним використанням ресурсів громади; та доповнюючи свої ресурси в разі необхідності з державних або недержавних агенцій поза межами громади у вигляді сервісу або матеріалів [3, с. 19]».

Мезіров розглядає процес розвитку громади як «процес планування та організації з метою допомогти індивідуумам набути необхідної позиції, знань та ідей, які необхідні для їх демократичної участі в ефективному прийнятті рішень щодо як можна ширшого кола громадських проблем, задля підвищення їх рівня компетенції» [3, с. 19-20]. Дане визначення науковець навів в своїй книзі «Розвиток громади як освітній процес» (англ. *Community Development as an Educational Process*). Його думку щодо того, що розвиток громади – це освітній процес, поділяють Постон, Нельсон, Рамсей та Вернер.

Сехнерт проаналізувавши ряд визначень, представив таке: «розвиток громади – це процес змін в громаді для досягнення цілей. Включення в цей процес навчання, тренування, освіти, планування, організації та дії принесе цілеспрямовані когнітивні зміни в цілях громади» [3, с. 21].

2. Розвиток громади як метод. Деякі розглядають розвиток громади як метод для досягнення певних цілей. Будь-який метод (стимулювання, навчання, організація тощо) може застосовуватися як метод розвитку громади і застосовуватися до визначеної стадії процесу, залежно від того, що планується отримати в кінці даного процесу. Розвиток громади може бути оцінений з точки зору «корисності» або «шкідливості» для громади впроваджених методів. В літературі поняття «процес» і «метод» досить часто використовуються як взаємозамінні.

3. Розвиток громади як програма. В цьому випадку метод за допомогою, якого планується досягти певних результатів в громаді, формалізується і трансформується в список діяльності. Тобто, метод розвитку громади набуває форму програми розвитку громади. Спеціалісти наголошують на те, що такі програми не повинні бути занадто формалізованими і розроблятися на тривалий період часу, та мати цілі, які можна чітко виміряти та оцінити.

Дунхам, який описує розвиток громади, як «організацію зусиль щодо покращення умов життя в громаді та здатність до об'єднання та саморегуляції в громаді [3, с. 23]» виділив чотири основні елементи цих зусиль:

- сплановані програми;
- заохочення самопідтримки;
- технічна підтримка, яка може включати персонал, обладнання та матеріали;
- залучення різноманітних спеціалістів для допомоги в громаді.

Сандерс вважає, що навіть той, хто розглядає розвиток громади як процес чи метод, буде в результаті залучений до певної програми розвитку.

4. Розвиток громади як громадський рух. З цієї точки розвитку громади розглядається більше як філософська концепція, яка на перше місце виводить

бажання здійснювати зміни в своїй громаді, робить наголос на необхідності популяризації ідеї розвитку громади. Цей рух дозволяє виявити лідерів, розбудувати нові організації та інституції, які будуть активно просувати ідеї розвитку, доносити ціннісні аспекти цього процесу членам громади.

Вважаємо, що таке розуміння поняття є вихідним моментом для початку процесів розвитку в громаді. Коли населення усвідомить свою роль в цьому і долучиться до такого руху, тільки тоді процес розвитку набуде форми такого, що йде «зсередини» самої громади.

На конференції в Кембриджі було наголошено, що «розвиток громади – це рух, який має на меті сприяти кращому життю в усій громаді за її активної участі, та, якщо можливо з ініціативи громади, але ці ініціативи не повинні виникати спонтанно, а за допомогою використання технік для пробудження і стимулювання цього діяльності та отримання схвальної відповіді щодо цього руху. Це повинно стосуватися всіх форм покращення [3, с. 25]».

5. Розвиток громади як результат. Даний підхід наголошує на тому, що кінцевою метою всіх дій, пов'язаних з розвитком громади є досягнення певних результатів. Розвиток громади досить часто прирівнюється до надання повноважень громаді та розбудови потенціалу громади. Деякі дослідники розглядають розвиток громади, як процес та як результат.

Наступне питання, на яке хочемо звернути увагу, є дослідження підходів до розвитку громади з точки зору потреб чи проблем, та з точки зору наявних активів та можливостей.

В теорії та практиці досить розповсюдженим є підхід до розвитку громади, який базується на проблемах та потребах. Тобто, вихідною точкою до впровадження процесів розвитку громади є дослідження їх проблем та слабкостей (Джонсон, Мейллер, Міллер, Саммерс) [4, с. 7]. Перевагою цього підходу є те, що ідентифікація проблем може допомогти громаді мобілізуватися саме для забезпечення необхідних потреб.

Недоліком є те, що в громадах спостерігається стійка тенденція звертатися за допомогою для вирішення визначених проблем до спеціалістів, які знаходяться поза-межами громади. Досить часто це призводить до залежності громади від зовнішніх ресурсів та втрати контролю над процесом розвитку. У відповідь на цю тенденцію, Кертцман та Макнайт зробили наголос на важливості дослідження активів громади, з метою ідентифікації сильних сторін та ресурсів, які можна застосувати в плануванні процесів розвитку [4, с. 8]. В багатьох випадках, є доцільним починати діяльність, пов'язану з розвитком громади, з оцінки можливостей і після цього ідентифікації проблем.

Більшість дослідників погоджуються, що розвиток громади повинен супроводжуватися певними змінами. Ці зміни повинні обов'язково відбуватися у всіх сферах життя громади. Дуглас відкидає штучний поділ життя громади на політичну та економічну, пропонуючи цілісний (холістичний) підхід, який розглядає громаду як цілісну соціально-економічну одиницю в її

біо-соціальному оточенні [4, с. 8]. Всі зазначені аспекти громади мають однаково важливе значення і тісно пов'язані між собою.

Вважають, для того, щоб розпочати процес змін в громаді, необхідно створити ряд умов. Так, наприклад, Товариство з розвитку громади визначило наступні п'ять «Принципів гарної практики» (англ. *Principles of Good Practice*): 1) просувати активну та репрезентативну участь всіх членів громади з метою впливати на рішення, які впливають на їх життя; 2) залучати членів громади до вивчення і розуміння всіх аспектів громади, як економічних, соціальних, екологічних, політичних, фізіологічних так і інших, вплив яких пов'язаний з альтернативним курсом розвитку; 3) об'єднати різноманітні інтереси та культуру громади в процес розвитку громади; 4) активно працювати для покращення лідерського потенціалу членів громади, лідерів та груп в громаді; 5) використовувати весь спектр стратегій для забезпечення довготермінової сталості та добробуту громади [4, с. 7].

**Висновки.** Отже, дослідження особливостей розвитку територіальної громади дозволяє нам сформулювати дві основні умови, які повинні бути враховані при розробці комплексної системи забезпечення та розвитку територіальних громад: 1) розвиток територіальних громад повинен відбуватися в напрямку поліпшення всіх сфер життя: економічної, соціальної, культурної, політичної, екологічної; 2) до процесу розвитку територіальних громад повинні бути безпосередньо залучені їх члени. Це дозволяє ендогенний підхід розвитку «для громади» трансформувати в ендогенний підхід розвитку «з громадою». Зазначена трансформація робить необхідним залучення до системи забезпечення та розвитку територіальної громади ще один елемент – населення громади, як активного учасника даної системи, а не пасивного набувача послуг.

#### **Список використаних джерел:**

1. Robinson J. W. *Introduction to Community Development : Theory, Practice, and Service-Learning* / J. W. Robinson, G. P. Green. – SAGE Publication, 2010. – 328 p.
2. Shafer R. *Community economics : linking theory and practice* / R. Shafer, St. Deller, D. Marcouiller. – Wiley-Blackwell, 2004. – 363 p.
3. *Community Development as a Process* / edited by Lee J. Cary. – University of Missouri Press, 1983. – 224 p.
4. Green G. P. *Asset building and community development* / G. P. Green, A. Haines. – SAGE, 2007. – 320 p.

#### **References:**

1. Robinson, J.W. and Green, G.P. *Introduction to Community Development : Theory, Practice, and Service-Learning*. SAGE Publication. 2010. Print.
2. Shafer, R., Deller, St. and Marcouiller, D. *Community economics: linking theory and practice*. Wiley-Blackwell. 2004. Print.
3. Lee J. Cary. *Community Development as a Process*. University of Missouri Press. 1983. Print.
4. Green, G.P. and Haines, A. *Asset building and community development*. SAGE. 2007. Print.

*Дегтяр А. О., д.держ.упр., проф.,  
Заслужений діяч науки і техніки України, ХДАК МКУ, м. Харків,  
Гончаренко М. В., к.держ.упр., доц., ХарPI НАДУ, м. Харків*

*Diegtyar A., Head of the Department of Management and Administration of  
the Kharkiv State Academy of Culture of the Ministry of Culture of Ukraine,  
Doctor of Sciences in Public Administration, Professor, Honored Worker of  
Science and Technology of Ukraine, Kharkiv,  
Goncharenko M., PhD in Public Administration, Associate Professor of  
Economic Theory and Finance Department, KRI NAPA, Kharkiv*

## **ПЛАТА ЗА ЗЕМЛЮ ЯК СКЛАДОВА МАЙНОВОГО ОПОДАТКУВАННЯ: РОЛЬ У ФОРМУВАННІ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ТА РЕЗЕРВИ ЗБІЛЬШЕННЯ НАДХОДЖЕНЬ**

### **LAND FEE AS A COMPONENT OF PROPERTY TAX: THE ROLE IN THE FORMATION OF LOCAL BUDGETS AND RESERVES FOR INCREASING REVENUES**

*В статті здійснено аналіз фіскального значення плати за землю у формуванні фінансової основи місцевого самоврядування, визначено причини недоотримання цього виду надходжень до місцевих бюджетів та наявні резерви їх збільшення, а також досліджено вплив новацій бюджетно-податкового законодавства на зміцнення ролі плати за землю як джерела наповнення місцевих бюджетів.*

**Ключові слова:** *майнове оподаткування, плата за землю, місцеві бюджети, ставка податку, інвентаризація, нормативно-грошова оцінка, податкові пільги, продаж прав на земельні ділянки.*

*The article analyzes the fiscal significance of the payment for land in the formation of the financial basis of local self-government, identifies the reasons for failing to receive this type of revenues into local budgets and reserves their increase, and also investigates the impact of fiscal tax innovations on strengthening the role of land payment as a source of local content budgets.*

**Keywords:** *property taxation, land payment, local budgets, tax rate, inventory, normative-monetary assessment, tax privileges, sale of rights to land plots.*

**Постановка проблеми.** Земля є невід'ємною частиною життєдіяльності держави та суспільства взагалі, а також територіальних громад та окремих громадян. Питання успішності розвитку територіальних громад багато в

чому залежить від ефективності використання всіх земельних ресурсів, виняткова цінність яких полягає в забезпеченні трьох фундаментальних властивостей: життєзабезпечення (як частина екологічної системи), чинник виробництва (в аграрному секторі, будівництві, гірничорудній промисловості, лісовому господарстві) і цивільний обіг (земельно-майнові відносини) [6].

В умовах реформи децентралізації особливої актуальності набуває питання: що слід зробити, щоб земельні ресурси дійсно стали матеріальною та фінансовою основою розвитку об'єднаних територіальних громад, а плата за землю підвищила свою фіскальну роль у формуванні місцевих бюджетів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Розвитку механізмів оподаткування землі в Україні присвячено праці відомих вітчизняних науковців, а саме О. Борзенкової, П. Гайдуцького, М. Дем'яненко, П. Саблука, В. Синчака та ін., у яких розглядається широке коло питань пошуку підвищення ефективності оподаткування. Разом з тим, слід відмітити відсутність комплексних досліджень, спрямованих на посилення фіскального та регулюючого впливу плати за землю як складової земельного оподаткування на формування місцевих бюджетів та управління земельними ресурсами в Україні.

**Постановка завдання.** Метою статті є аналіз фіскального значення плати за землю у формуванні фінансової основи місцевого самоврядування, визначення причин недоотримання цього виду надходжень до місцевих бюджетів та наявних резервів їх збільшення, а також дослідження впливу новацій бюджетно-податкового законодавства на зміцнення ролі плати за землю як джерела наповнення місцевих бюджетів.

**Виклад основного матеріалу.** Згідно із п. 14.1.147 ст. 14 Податкового кодексу України, плата за землю — обов'язковий платіж у складі податку на майно, що справляється у формі земельного податку та орендної плати за земельні ділянки державної і комунальної власності [4]. Плата за землю входить до переліку місцевих податків і зборів і має низку фіскальних та регулюючих переваг, які підвищують її важливість як стабільного ресурсу наповнення бюджетів громад. Основними перевагами є такі [1]:

- Земельну ділянку неможливо приховати, тому не існує можливості ухилення від її сплати.
- Земельний податок повністю сплачується землевласниками і не може бути перекладений на будь-якого іншого платника.
- Земля як об'єкт оподаткування легко піддається точному обліку, що, в свою чергу, створює умови для точного визначення суми податкового зобов'язання на підставі достовірних даних про об'єкт оподаткування за звітний період. Адже крім грошової оцінки, об'єкт оподаткування має фізичний вимір, що спрощує його облік і визначення суми платежу.
- При сплаті податку за землю забезпечується стимулювання власників землі та землекористувачів до більш продуктивної праці, оскільки роз-

мір цього платежу залежить лише від розміру земельної ділянки, якою володіє його платник, а не від ефективності її використання.

- Цей вид платежу як інструмент державного регулювання може сприяти ефективному користуванню землею — основним природним багатством, оскільки її платність змушує землевласника чи землекористувача отримувати дохід від використання земельних ділянок (бо це не призводить до зростання податкових платежів).

- Ставки плати за землю визначаються за стабільною кадастровою оцінкою земель залежно від її категорії, угідь, груп ґрунтів і переглядаються лише у разі зміни цін та інших причин. Отже, встановлюючи кадастрові диференційовані ставки залежно від якості й місцезнаходження земельної ділянки, держава таким чином здійснює регулювання розподілу капіталу на території країни та її регіонів.

Фіскальна значущість плати за землю підтверджується тим, що у структурі доходів місцевих бюджетів вона займає понад 12 %. За 8 місяців 2018 року періоді місцеві бюджети отримали 18,2 млрд грн плати за землю, що на 2,7% більше від надходжень за аналогічний період минулого року. По бюджетах ОТГ приріст склав 11,2% (+204,7 млн грн) [7].

Плата за землю займає 11% у структурі власних доходів бюджетів ОТГ Харківської області у I півріччі 2018 року і, безперечно, є одним з бюджетотворюючих податків для об'єднаних територіальних громад. Однак, обсяги надходжень та їх частка значно різняться у розрізі окремих бюджетів (рис. 1).

Слід зазначити, що обсяги надходжень плати за землю в громадах з приблизно однаковою площею території можуть різнитися у рази. Це говорить про те, що не всі громади однаково ефективно використовують наявні резерви у цій сфері.

Серед основних причин недоотримання надходжень до місцевого бюджету від плати за землю можна назвати такі:

- мешканці громади не здійснюють плату за користування земельними ділянками;

- в органах місцевого самоврядування та в органах фіскальної служби відсутня інформація про платників податків та про площі земельних ділянок, які знаходяться у користуванні;

- не використовуються землі запасу, громадяни не оформлюють право користування земельними ділянками та не реалізують право на безоплатну передачу їм земельних ділянок із земель державної та комунальної власності.

Основними резервами збільшення надходжень плати за землю до місцевих бюджетів є такі:

1. Встановлення оптимальних ставок.

Зважаючи на те, що запровадження та встановлення розміру ставок місцевих податків і зборів (в межах, визначених Податковим кодексом) є повноваженнями органів місцевого самоврядування, вони мають реальні можли-

вості впливати на обсяги надходжень плати за землю до відповідних бюджетів.

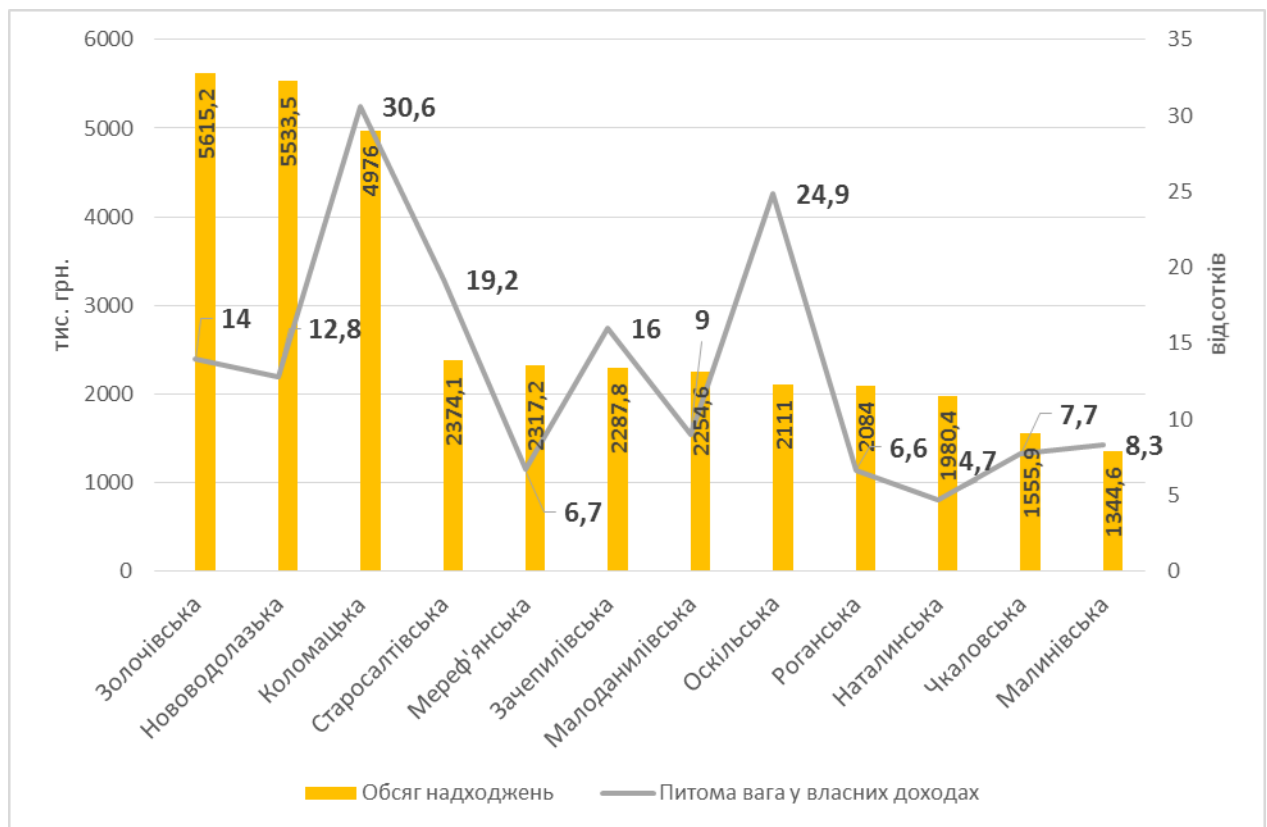


Рис. 1. Обсяг надходжень плати за землю та її питома вага у власних доходах бюджетів ОТГ Харківської області у I півріччі 2018 р.\*

\*Власні розрахунки

Згідно з Податковим кодексом України, органами місцевого самоврядування встановлюються ставки земельного податку за земельні ділянки:

*грошову оцінку яких проведено (незалежно від місцезнаходження):*

- не більше 3% від їх нормативної грошової оцінки;
- для земель загального користування - не більше 1 % від їх нормативної грошової оцінки;
- для сільськогосподарських угідь - не менше 0,3% та не більше 1% від їх нормативної грошової оцінки;
- не більше 12% грошової оцінки - за земельні ділянки, які перебувають у постійному користуванні суб'єктів господарювання (крім державної та комунальної форми власності).

*грошову оцінку яких не проведено (за межами населених пунктів):*

- не більше 5% від нормативної грошової оцінки одиниці площі ріллі по області;
- для сільськогосподарських угідь - не менше 0,3% та не більше 5% від нормативної грошової оцінки одиниці площі ріллі по області.

## 2. Інвентаризація земель.



Згідно із ст. 35 Закону України “Про землеустрій”, інвентаризація земель проводиться з метою встановлення місця розташування земельних ділянок, їхніх меж, розмірів, правового статусу, виявлення земель, що не використовуються, використовуються нерационально або не за цільовим призначенням, встановлення кількісних та якісних характеристик земель, необхідних для ведення державного земельного кадастру та ін.

У результаті проведення інвентаризації землі громада села, селища, міста отримує низку переваг, а саме:

- створюється повноцінна база даних про всі земельні ділянки в межах населеного пункту на паперових та електронних носіях. Завдяки цьому, підвищується його інвестиційна привабливість, спрощується пошук потенційних земельних ділянок для інвестора та містобудівних потреб;
- влада отримує можливість організації постійного контролю за використанням земель в населеному пункті;
- виявлення всіх землекористувачів, власників землі зі встановленням меж їх ділянок;
- виявлення земельних ділянок, що не використовуються або використовуються нерационально, не за цільовим призначенням.

### 3. Своєчасний перегляд нормативно–грошової оцінки земель.

Нормативна грошова оцінка земельних ділянок проводиться:

- розташованих у межах населених пунктів незалежно від їх цільового призначення - не рідше ніж один раз на 5-7 років;
- розташованих за межами населених пунктів земельних ділянок сільськогосподарського призначення - не рідше ніж один раз на 5-7 років, а несільськогосподарського призначення - не рідше ніж один раз на 7-10 років.

### 4. Покращення адміністрування орендної плати за землю

- Встановлення адекватних розмірів орендної плати з диференціацією за видами цільового призначення;
- Своєчасне внесення змін до договорів оренди у разі зміни нормативно – грошової оцінки земель;
- Своєчасне поновлення договорів ( у тому числі відповідно до статті 33 Закону України “ Про оренду землі ”);
- Заміна сторони договору у разі переходу права власності на нерухоме майно;
- Відповідність цільового використання земель напрямкам розвитку населеного пункту і як наслідок уникнення втрат орендної плати;
- Стягнення заборгованості з орендної плати ( як сторона договору);
- Забезпечення контролю за цільовим використанням земельних ділянок та дотриманням суб'єктами господарювання умов господарювання, які визначені у договорі;
- Вжиття заходів щодо своєчасного оформлення договорів оренди;
- Реалізація прав на вільні земельні ділянки на торгах.

### 5. Залучення до оподаткування власників нерухомого майна, які вико-

ристовують земельні ділянки без правовстановлюючих документів.

Згідно із статтею 187 Земельного кодексу України контроль за використанням та охороною земель полягає в забезпеченні додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями і громадянами земельного законодавства України. Статтею 189 Земельного кодексу України закріплено, що самоврядний контроль за використанням та охороною земель здійснюється сільськими, селищними, міськими, районними та обласними радами. З огляду на це, в органу місцевого самоврядування слід створити комісію із самоврядного контролю шляхом прийняття рішення сесії, а також комісію з визначення збитків власникам землі та землекористувачам (на підставі рішення виконавчого комітету). Підставою відшкодування збитків власникам землі та землекористувачам є неодержання доходів за час тимчасового використання земельної ділянки. Пропонується така послідовність дій:

- Виявлення земельних ділянок, на які відсутні правовстановлюючі документи (джерела: Реєстр нерухомого майна, інформаційні довідки БТІ, інформація стосовно переходу права власності на нерухоме майно (сплата збору за купівлю – продаж нерухомого майна), Єдиний державний реєстр судових рішень тощо);
- Фіксація факту використання земельної ділянки (акт комісії самоврядного контролю, фотофіксація);
- Визначення розміру збитків відповідно до акту комісії визначення розміру збитків;
- Затвердження актів комісій рішенням виконкому;
- Стягнення коштів у судовому порядку у разі відсутності добровільної сплати.

Слід пам'ятати, що кошти до місцевого бюджету можуть стягуватися лише за земельні ділянки комунальної власності.

#### 6. Скасування необґрунтованих пільг та загальне обмеження пільг.

Податкова пільга - передбачене податковим та митним законодавством звільнення платника податків від обов'язку щодо нарахування та сплати податку та збору, сплата ним податку та збору в меншому розмірі за наявності підстав, визначених п. 30.2 ПКУ. Підставами для надання податкових пільг є особливості, що характеризують певну групу платників податків, вид їх діяльності, об'єкт оподаткування або характер та суспільне значення здійснюваних ними витрат.

#### 7. Продаж прав на земельні ділянки.

Продаж прав дає можливість залучати додаткові кошти оскільки орендна плата за результатами земельних торгів може перевищувати 12 % НГО. Органу місцевого самоврядування для проведення земельних торгів слід:

- 1) підготувати рішення, у якому обов'язково зазначається перелік земельних ділянок або прав на них, які виставляються на аукціон окремими лотами; стартова ціна лотів; строк та інші умови користування земельною ділян-

кою у разі набуття права користування земельною ділянкою на земельних торгах; особа, уповноважена організатором земельних торгів на укладення договору купівлі-продажу, оренди, суперфіцію, емфітевзису земельної ділянки, яка або право на яку виставляється на земельні торги (визначити ліцитатора).

2) «сформувати лоти», а саме виготовити, погодити та затвердити проекти землеустрою щодо відведення земельних ділянок; провести державну реєстрацію земельних ділянок; провести державну реєстрацію речових прав на земельні ділянки; отримати витяги про нормативну грошову оцінку земельних ділянок; провести експертну грошову оцінку в разі продажу ділянок; замовлення агрохімічних паспортів (для ділянок с/г призначення, що особливо актуально у процесі передачі земель громадам).

3) укласти договір з виконавцем земельних торгів, якому протягом 10-ти робочих днів з підписання передати документи та матеріали на лоти.

Розрахунок плати за землю на 2019 рік проведено у розрізі юридичних та фізичних осіб за видами земельного податку та орендної плати за земельні ділянки державної і комунальної власності [5].

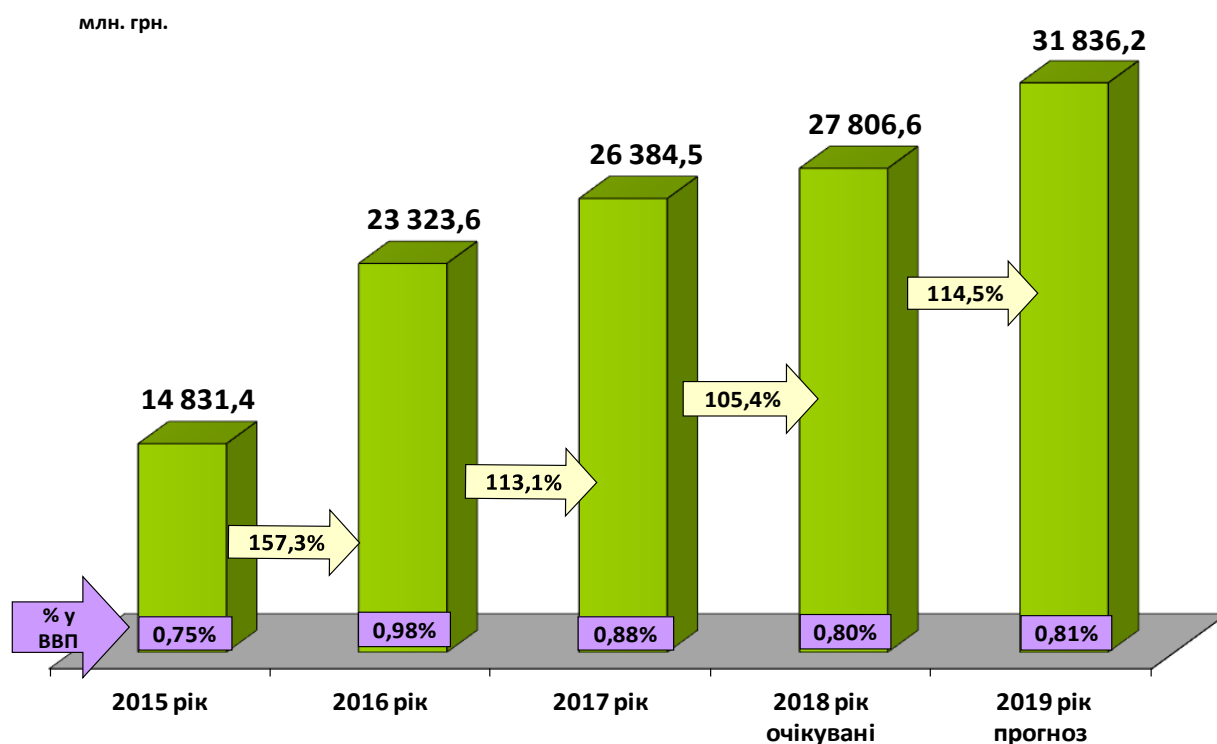


Рис. 2. Динаміка надходжень плати за землю у 2015-2019 рр. [5]

Збільшення надходжень плати за землею обумовлено: 1) збільшенням площ щодо яких проведена грошова оцінка земель; 2) проведенням інвентаризації земельних ділянок, наданих у користування та оренду; 3) переглядом укладених угод на оренду землі та розміру орендної плати.

Прогнозний показник надходжень плати за землею до місцевих бюджетів на 2019 рік становить 31 836,2 млн. грн., порівняно із очікуваним показником

на 2018 рік, збільшується на 4 029,6 млн. грн. або на 14,5 відсотка [5].

10 серпня Президент України підписав Закон № 2497 «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законів України щодо стимулювання утворення та діяльності сімейних фермерських господарств», який, зокрема, стимулює органи місцевого самоврядування контролювати оформлення договорів оренди землі. Передбачається, що податок на доходи фізичних осіб з орендної плати за земельні ділянки (паї) зараховується до місцевих бюджетів за місцезнаходженням земельних ділянок (зміни до підпунктів 168.4.4 та 168.4.5 пункту 168.4 статті 168 Податкового кодексу) [3]. Раніше юридичні особи, які орендували земельні ділянки, сплачували податок до місцевого бюджету за місцем податкової адреси, а не до бюджетів громад, на територіях яких розташовані земельні ділянки. Як наслідок, ці громади не мали доходів з земель на своїй території. Тепер органи місцевого самоврядування мають можливість для збільшення власних надходжень і більш ефективного використання земельних ділянок.

Ще одним нововведенням є запровадження сплати земельного податку за лісові землі. Зміни вносяться до пункту 273.1 статті 273 Податкового кодексу. Попередня норма цієї статті передбачала, що податок за лісові землі справляється як складова рентної плати, що визначається податковим законодавством. Нова редакція встановлює, що податок за лісові землі складається з земельного податку та рентної плати [3]. Отже, органи місцевого самоврядування отримали додаткове джерело надходжень у вигляді земельного податку за лісові землі.

**Висновки.** Плата за землю є бюджетоутворюючим податком для місцевого самоврядування, однак на сьогодні громади не в повній мірі використовують наявні резерви цього виду надходжень. Пропонується на місцевому рівні розглянути можливості збільшення надходжень плати за землю за такими напрямками:

- Встановлення оптимальних ставок плати за землю.
- Проведення інвентаризації землі.
- Своєчасний перегляд нормативно-грошової оцінки земель.
- Покращення адміністрування орендної плати за землю.
- Залучення до оподаткування власників нерухомого майна, які використовують земельні ділянки без правовстановлюючих документів.
- Скасування необґрунтованих пільг та загальне обмеження пільг.
- Продаж прав на земельні ділянки.

Збільшенню надходжень плати за землю до місцевих бюджетів сприятимуть і новації бюджетно-податкового законодавства, серед яких запровадження податку за лісові землі. Втім, поглиблених досліджень вимагає питання підсилення регулюючої функції земельного оподаткування, яка б сприяла підвищенню ефективності управління земельними ресурсами.

**Список використаних джерел:**

1. Борзенкова О.Д. Земельне оподаткування в Україні: аналіз сучасного

стану та перспективи [Електронний ресурс] / О.Д. Борзенкова // Глобальні та національні проблеми економіки. – Режим доступу: <http://global-national.in.ua/issue-8-2015/16-vipusk-8-listopad-2015-r/1637-borzenkova-o-d-zemelne-opodatkovannya-v-ukrajini-analiz-suchasnogo-stanu-ta-perspektivi>.

2. Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законів України щодо стимулювання утворення та діяльності сімейних фермерських господарств» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

3. Новації податкового законодавства щодо оподаткування земельних ділянок [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/9431>.

4. Податковий кодекс України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, № 13-14, № 15-16, № 17, ст.112

5. Пояснююча записка до оцінки доходів місцевих бюджетів на 2019 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://minfin.gov.ua>.

6. Ресурсне забезпечення об'єднаної територіальної громади та її маркетинг : навч. посіб. / [Г. А. Борщ, В. М. Вакуленко, Н. М. Гринчук, Ю. Ф. Дехтяренко, О. С. Ігнатенко, В. С. Куйбіда, А. Ф. Ткачук, В. В. Юзефович]. – К., 2017. – 107 с.

7. Фінансові результати місцевих бюджетів за 8 місяців 2018 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/9686?page=2>.

#### References

1. Borzenkova, O.D. "Zemel'ne opodatkovannya v Ukrayini: analiz suchasnogo stanu ta perspektivu". *Hlobal'ni ta natsional'ni problemy ekonomiky* Web. 03 Oct. 2018. <<http://global-national.in.ua/issue-8-2015/16-vipusk-8-listopad-2015-r/1637-borzenkova-o-d-zemelne-opodatkovannya-v-ukrajini-analiz-suchasnogo-stanu-ta-perspektivi>>.

2. Ukraine. The Verkhovna Rada of Ukraine. *On Amendments to the Tax Code of Ukraine and certain laws of Ukraine on the promotion of the formation and operation of family farms*. [Pro vnesennya zmin do Podatkovoho kodeksu Ukrayiny ta deyakyx zakoniv Ukrayiny shchodo stymulyuvannya utvorenniya ta diyal'nosti simeynykh fermers'kykh hospodarstv]. Web. 03 Oct. 2018. <<http://zakon.rada.gov.ua>>.

3. *Innovations in tax legislation on land tax [Novatsiyi podatkovoho zakonodavstva shchodo opodatkovannya zemel'nykh dilyanok]*. Web. 03 Oct. 2018. <<https://decentralization.gov.ua/news/9431>>.

4. Tax Code of Ukraine [Podatkovyy kodeks Ukrayiny]. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny* 13–17 (2011): 112. Print.

5. *Explaining note to estimate local budget revenues for 2019 [Poyasnyuyucha zapyska do otsinky dokhodiv mistsevykh byudzhetiv na 2019 rik]*. Web. 03 Oct. 2018. <<https://minfin.gov.ua>>.

6. Borshch, H. A., Vakulenko, V. M. and Hrynychuk N. M. *Resource provision of the united territorial community and its marketing [Resursne zabezpechennya ob'yednanoyi terytorial'noyi hromady ta yiyi marketynh]*. Kiyv, 2017. Print.

7. *Financial results of local budgets for 8 months of 2018 [Finansovi rezul'taty mistsevykh byudzhetiv za 8 misyatsiv 2018 roku]*. Web. 03 Oct. 2018. <<https://decentralization.gov.ua/news/9686?page=2>>.

*Леоненко Н. А., к.е.н., ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків*

*Leonenko N., Ph.D in economics, researcher of Scientific department of management problems in the field of civil protection of Training Research and Production Center of The National University of Civil Defence of Ukraine, Kharkiv*

## **УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ЕКОНОМІЧНОГО ПОТЕНЦІАЛУ РЕГІОНУ**

### **IMPROVEMENT OF MECHANISM OF GOVERNMENT CONTROL OF DEVELOPMENT OF ECONOMIC POTENTIAL OF REGION**

*У статті розглянуто теоретичні положення та деякі особливості державного регулювання розвитку економічного потенціалу регіону, що мають безпосередній вплив на сталість соціально-економічного розвитку держави та актуалізують питання ефективності регіонального управління в сучасних умовах господарювання. Крім того, в статті визначено основні принципи державної регіональної політики та сформульовано певні шляхи удосконалення державного регулювання розвитку економічного потенціалу регіону.*

**Ключові слова:** економічний потенціал, державне регулювання, управління потенціалом економічного розвитку регіону, державна регіональна політика, механізм державного регулювання.

*The article deals with the theoretical positions and some features of state regulation of economic potential development in the region, which have a direct impact on the sustainability of socio-economic development of the state and actualize the issues of the effectiveness of regional management in modern economic conditions. In addition, in the article basic principles of public regional policy are certain and the certain ways of improvement of government control of development of economic potential of region are set forth.*

**Keywords:** economic potential, government control, management of economic development of region, public regional policy, mechanism of government control.

**Постановка проблеми.** Формування, впровадження та продуктивне функціонування системи державного стимулювання розвитку регіонів потребує розробки чіткого механізму її реалізації, що повинно стати важливим елементом механізму державного регулювання регіонального розвитку з визначенням певних пріоритетів [1]. Перш за все, це питання формування ефективної регіональної політики; управління регіональним розвитком, подолання територіальних диспропорцій в розвитку регіонів; формування соціальної інфраструктури регіонів; створення сприятливого інвестиційного клімату й

передумов інноваційного прориву. Разом із тим, незважаючи на необхідність вивчення широкого кола питань, присвячених економічним і соціальним процесам у регіоні, основною метою наукового дослідження залишається пошук шляхів удосконалення державного регулювання сталого регіонального розвитку. Відповідні питання знайшли відображення у Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, яку затверджено Постановою №385 Кабінету Міністрів України від 06 серпня 2014 року [2].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Підвищення ролі регіонів як важливої ланки національної економіки повинно стати основою економічного піднесення країни в цілому, що окреслило значне коло актуальних питань подальшого розвитку національної системи регіонального управління в умовах ринкової економіки, які досліджено провідними вітчизняними науковцями такими, як В. Бакуменко, Ю. Білоконь, З. Варналій, В. Воротін, Б. Данилишин, М. Долішній, С. Домбровська, А. Дегтяр, В. Кравців, В. Куйбіда, І. Луніна, В. Мороз, С. Романюк, О. Скрипнюк, Л. Чернюк та інші.

**Постановка завдання.** За результатами аналізу виявити вплив ефективності державного регулювання на розвиток економічного потенціалу регіону та обґрунтувати шляхи удосконалення механізму державного регулювання регіональним розвитком.

**Виклад основного матеріалу.** Вагому роль під час державного регулювання економічного розвитку регіонів відіграє регіональна модель регулювання і оптимальна система (механізм), яка включає в себе такі складові: соціальний захист населення, безпосереднє управління регіонами, фінансове регулювання, законодавчо-нормативне управління.

Регіональний розвиток як об'єкт державного управління є складною системою взаємопов'язаних елементів зі своєю специфічною структурою, культурою та рівнем розвитку, яка суттєво впливає на соціально-економічну ситуацію в державі й безпосередньо залежить від неї щодо впровадження дієвих механізмів власної динаміки зростання, вирішує ряд внутрішніх проблем стосовно ефективного використання всіх наявних ресурсів на засадах самозабезпечення та самодостатності [3].

На формування регіональної соціально-економічної політики здійснюють вагомий вплив фактори, які можна представити чотирма групами: державна регіональна політика; фактори економічних відносин; соціально-економічні й управлінські фактори; природно-ресурсні та виробничі фактори.

Фактори першої з названих груп являють собою базу для досягнення економічних цілей, визначають основні пріоритети і встановлюють правові та інституційні обмеження. Друга група факторів може мати подвійне призначення – з одного боку, вони є базою для досягнення економічних цілей, з другого – цілями соціально-економічного розвитку регіону. Третю групу факторів зумовлюють досконалість ринкових відносин, міжнародний і міжрегіональний поділ праці, обґрунтованість регіональних ініціатив. Вони забезпечують організаційно-економічні передумови для вирішення актуальних проблем розвит-

ку регіону. Стан демографічної ситуації, природні запаси, географічне розміщення, виробничий та рекреаційний потенціали – фактори четвертої групи – впливають на функціональну та галузеву спрямованість регіональної соціально-економічної політики.

Відзначають вирішальне значення системи заходів, які активізують дію визначених вище факторів. Відмінність та ступінь впровадження кожного з чотирьох факторів потребує побудови п'яти груп механізмів політики соціально-економічного розвитку регіону: реалізації державної регіональної політики; обґрунтування її цілей; вдосконалення структури економічних відносин, раціональнішого використання природно-ресурсних та виробничих чинників розвитку; вдосконалення управлінських рішень [4].

Управління потенціалом економічного розвитку регіону є невід'ємною частиною реалізації державної регіональної політики. Відповідно до норм ст. 1 Закону України «Про засади державної регіональної політики» державна регіональна політика - система цілей, заходів, засобів та узгоджених дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб для забезпечення високого рівня якості життя людей на всій території України з урахуванням природних, історичних, екологічних, економічних, географічних, демографічних та інших особливостей регіонів, їх етнічної і культурної самобутності [5]. Тобто, державна регіональна політика повинна розглядатися як узгоджена діяльність державних та місцевих, регіональних органів державної влади, інститутів місцевого самоврядування, метою яких є забезпечення та створення внутрішнього потенціалу територій, створення сприятливого середовища для їхньої внутрішньої підтримки, сприяння гармонійному розвитку країни, підвищенню конкурентоспроможності регіонів як основи національної конкурентоспроможності. Слід відзначити вплив правового поля на розвиток та використання економічного потенціалу регіонів та держави загалом.

Державне регулювання направлено на досягнення єдиної цілі – забезпечення стратегії соціально-економічного розвитку регіону. Категорія державного регулювання є однією з базових дефініцій в науці та практиці державного управління. Державне регулювання – сукупність цілеспрямованих форм, методів і напрямів впливу, що застосовуються органами державного управління для впорядкування системи суспільно-економічних відносин з метою стабілізації і пристосування існуючої суспільно-політичної системи до умов, що змінюються. Під регулюванням зазвичай розуміють діяльність, спрямовану на коригування роботи системи (елементів системи) з метою забезпечення досягнення системою (елементами системи) такого стану, який забезпечує її (їх) роботу відповідно до визначених характеристик. Тобто цей вид діяльності розглядається як регуляційний процес, метою якого є досягнення відповідного рівня взаємодії та злагодженості окремих частин [6].

У свою чергу, соціально-економічний розвиток регіону визначається наявністю, станом та ступенем використання його економічного потенціалу,



тому завдання стимулювання економічного розвитку може бути сформульоване як завдання стимулювання ефективного розвитку та використання структурних елементів економічного потенціалу – природного, трудового, наукового, технічного, технологічного, інформаційного, потенціалу техніко-економічних відносин, організаційно-економічних відносин, відносин економічної власності та потенціалу господарського механізму. Сутність економічного потенціалу полягає в забезпеченні прогресу в розвитку продуктивних сил, виробничих відносин та господарського механізму. Дослідження потенціалу регіону у всій сукупності його складових за допомогою аналізу регіональної ситуації дозволяє виявити спектр регіональних можливостей в контексті наявних можливостей їх реалізації в тих напрямках, які визначаються задачами ефективною регіональною політикою.

Становлення та розвиток в Україні моделі сучасної ринкової економіки обумовило впровадження ефективних ринкових принципів господарювання, мотивацію підприємництва до продуктивної праці, піднесення національного виробництва та експортної діяльності та пошук дієвих механізмів державного регулювання. Необхідність економічного зростання вимагає доповнення основних принципів державної регіональної політики, узагальнення яких дозволило виділити та доповнити наступні принципи державної регіональної політики: конституційність та законність – реалізація політики здійснюється відповідно до Конституції та законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України на основі чіткого розподілення задач, повноважень та відповідності між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; забезпечення унітарності України та цілісності її території, включаючи єдність економічного простору на всій території держави, її кредитно-грошової, податкової, митної, бюджетної систем; гармонізація загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів; диференціація надання державної допомоги регіонам відповідно до умов, критеріїв та термінів, визначених законодавством; стимулювання тісного співробітництва між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування в розробці та реалізації заходів з регіонального розвитку.

В останній час в Україні дещо погіршились основні регіональні соціально-економічні показники такі, як інвестиції в основний капітал, інновації, прямі іноземні інвестиції, обсяги капітального будівництва, доходи і видатки місцевих бюджетів, показники сільськогосподарського та промислового виробництва, зовнішньоекономічна діяльність та інші. Так, за статистичними даними III кварталу 2016 року в економіку України залучено 204,5 млрд. грн. капітальних інвестицій. Це на 16,4 % більше ніж за відповідний період 2015 року. На перший погляд, це позитивна тенденція, але слід враховувати, що питома вага валового нагромадження основного капіталу в ВВП становить лише 13,2%. Тобто розміри інвестування не досягають навіть прийнятного мінімального рівня, якого було б достатньо для підтримки виробничих потужностей і соціальних об'єктів. А тим більше, їх зовсім недостатньо для базово-

вих інновацій і технологічного оновлення економіки (у середньому ступінь зносу основних фондів на кінець 2016 року складав 60,1 %) [7].

Пріоритетним напрямом удосконалення державного регулювання розвитку економічного потенціалу регіону необхідно визначити формування нової якості регіональної політики в Україні.

Отже, доцільно виділити наступні шляхи удосконалення механізму державного регулювання розвитку економічного потенціалу регіону:

1. Формування інституційного та законодавчого забезпечення розвитку адміністративно-територіальних одиниць.

2. Прозорість та об'єктивність в прийнятті управлінських щодо визначення перспектив розвитку економічного потенціалу регіону.

3. Удосконалення механізму розподілу матеріальних і фінансових ресурсів між місцевими органами державної влади й органами місцевого самоврядування.

4. Подолання соціальної апатії та зневіри населення в ефективності соціально-економічних реформ на регіональному рівні внаслідок корупційних і протиправних дій окремих представників місцевої влади [8].

Сучасною ознакою розвитку України є спрямованість на європейську інтеграцію. Це ставить перед нашою державою низку актуальних завдань, пріоритетного значення серед яких набувають: реформування владних відносин, визначення стратегії реалізації принципів стійкого розвитку на національному, регіональному та місцевому рівнях; підвищення конкурентоспроможності регіонів. Практичне втілення цих завдань потребує удосконалення національної системи регіонального управління, реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування в інтересах територіальних громад [9, с.27].

**Висновки.** Таким чином, задача державного регулювання економічного розвитку може бути сформульована як задача стимулювання ефективного розвитку та використання структурних елементів економічного потенціалу – природного, трудового, наукового, технічного, технологічного, інформаційного, потенціалу техніко-економічних відносин, відносин економічної власності та потенціалу господарського механізму. Сучасний стан та розвиток економічного потенціалу регіону, модифікація механізмів та інструментів державного управління регіональним розвитком, зміна системи взаємодії органів місцевої влади потребує пошуку оптимальних управлінських моделей, заснованих на принципі партнерства держави та її регіонів. Попри якісні зміни, що відбулися в системі управління регіональним розвитком, політиці держави в цій сфері бракує системності, виваженості та дієвості.

#### **Список використаних джерел:**

1. Пепа Т. В. Регіональна динаміка і трансформація економічного простору України / Пепа Т. В. – Черкаси: Брама-Україна, 2006. – 440 с.

2. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/249947810>.

3. Войтик О. Особливості державного управління регіональним розвитком: теоретичні аспекти [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2017/2017\\_01\(32\)/5.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2017/2017_01(32)/5.pdf).
4. Стеченко Д. М. Розміщення продуктивних сил і регіоналістика: підручник / Стеченко Д. М. – К.: Вікар, 2006. – 396 с.
5. Закон України « Про засади державної регіональної політики» від 05.02.2015 // Відомості Верховної Ради України - № 13, 2015. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.
6. Мороз В.М. Державне регулювання / В.М. Мороз // Енциклопедичний словник з державного управління (уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К.: НАДУ, 2010. – 820 с.) – С. 148.
7. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dia.dp.gov.ua/ru/investicii-2016-medlennyj-no-optimistichnyj-rost/>.
8. Н.В. Бондарчук. Пріоритети регіональної соціально-економічної політики держави // Державне управління: удосконалення та розвиток. - №5,2010. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=137>.
9. Державне управління регіональним розвитком України: монографія / за заг. ред. В. Є. Воротіна, Я. А. Жаліла. – К. : НІСД, 2010. – 288 с.

#### References:

1. Пера, Т. V. *The Regional dynamics and transformation of economic space of Ukraine* [Региональна динаміка і трансформація економічного простору України]. Cherkasy: Brama-Ukraina. 2006. Print.
2. State strategy of regional development on a period 2020. [Derzhavna strateghija rehionaljnogho rozvytku na period do 2020 roku]. 2017. Web. <<https://www.kmu.gov.ua/ua/news/249947810>>.
3. Voityk, O.E. Features of state administration regional development : theoretical aspects [Osoblyvosti derzhavnogho upravlinnja rehionaljnym rozvytkom: teoretichni aspekty]. 2017. Web: <[http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2017/2017\\_01\(32\)/5.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2017/2017_01(32)/5.pdf)>.
4. Stechenko, D.M. *Placing of productive forces and regionalism* [Rozmishennja produktyvnykh syl i rehionalistyka]. Kyiv: Vikar. 2006. Print.
5. Law of Ukraine "On principles of public regional policy" [Zakon Ukrainy «Pro zasady derzhavnoji rehionaljnoji polityky»]. 2015. Web: <<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19>>.
6. Moroz, V.M. Government control [Derzhavne reguljuvannja]. *Encyklopedy`chny`j slovny`k z derzhavnogo upravlinnja*. Kyiv: NADU, 2010. Print.
7. Investment 2016 – slow but optimistic growth [Investy`ciyi 2016 - povil`ne, ale opty`misty`chne zrostannja] 2016. Web: <<http://dia.dp.gov.ua/ru/investicii-2016-medlennyj-no-optimistichnyj-rost/>>.
8. Bondarchuk, N.V. Priorities of regional socio-economic politics of the state [Priorytety rehionaljnoji socialjno-ekonomichnoji polityky derzhavy] *Derzhavne: udoskonalennja ta rozvytok* 5 (2010). Web: <<http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=137>>.
9. Vorotin, V.E. (Ed). *State administration regional development of Ukraine* [Derzhavne upravlinnja rehionaljnym rozvytkom Ukrainy]. Kyiv: NISD . 2010. Print.

*Руденко С. Ю., к.т.н., НУЦЗУ, м. Харків  
Ганієв Д. Д., слухач магістратури, НУЦЗУ, м. Харків  
Анфілов В. Ю., слухач магістратури, НУЦЗУ, м. Харків  
Власенко А. А., слухач магістратури, НУЦЗУ, м. Харків*

*Rudenko S., Ph.D., NUCDU, Kharkiv  
Ganiyev D., student of magistracy, NUCDU, Kharkiv,  
Anfilov V., student of the magistracy, NUCDU, Kharkiv,  
Vlasenko A., student of magistracy, NUCDU, Kharkiv*

## ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ СТАЛИМ РОЗВИТКОМ УКРАЇНИ

### STATE REGULATION OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN UKRAINE

*У статті розглянуто державне регулювання сталим розвитком України. Досліджено структуру методів, що поділяються на способи, засоби та прийоми. Наведено особливості застосування методів державного управління у сфері сталого розвитку України. Розглянуто напрямки реалізації державної політики у сфері сталого розвитку державними інституціями.*

**Ключові слова:** *державне регулювання, сталий розвиток, методи державного регулювання, форми державного регулювання.*

*The article deals with state regulation of sustainable development of Ukraine. The structure of methods, which are divided into methods, means and receptions, is explored. The peculiarities of the application of public administration methods in the sphere of sustainable development of Ukraine are presented. The directions of realization of state policy in the field of sustainable development by state institutions are considered.*

**Keywords:** *state regulation, sustainable development, methods of state regulation, forms of state regulation.*

**Постановка проблеми.** Державний механізм управління в Україні слід розглядати як комплексний, що включає в себе декілька самостійних механізмів, кожен з яких здатен певним чином впливати на об'єкти управління. Він надає собою систему, до якої, окрім інструментів впливу на об'єкт управління, належать також методи, важелі, політика, відповідне право, нормативне та інформаційне забезпечення тощо. Державне регулювання сталим розвитком України має забезпечувати надійні внутрішні та зовнішні гарантії економічного та соціального розвитку, забезпечення національної безпеки, суверенітету та територіальної цілісності держави. Функціонування системи держа-

вного управління має бути зосереджено на створенні комплексної ефективної системи захисту економічних інтересів, соціальних прав українських громадян та екологічного збалансування економічної діяльності. Економічна політика при цьому, повинна максимально сприяти розвитку національної економіки, забезпечувати гідне місце України в міжнародному поділі праці, сприяти просуванню інтересів національних виробників на світових ринках. Для ефективного виконання цих завдань необхідним є, з одного боку, досягнення внутрішньої стабільності, консолідації провідних політичних сил та інститутів влади, що забезпечуватиме суспільну легітимність зовнішньополітичного курсу, з іншого – формування оптимальних, збалансованих і чітко координованих механізмів здійснення економічної, соціальної та екологічної діяльності, що реалізуються шляхом застосування методів державного регулювання сталим розвитком країни.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проаналізувавши наукові праці присвячені вивченню сутності та проблемам методів державного регулювання, можна зробити висновок, що проблемні питання державного регулювання в контексті забезпечення сталого розвитку України, а саме дослідження цих методів та їх реалізація залишається малодослідженими і потребують більш детального та ґрунтовного аналізу, оскільки вирішення цих питань має не лише теоретичний, але і прикладний характер.

**Постановка завдання.** Метою роботи є систематизація та ґрунтовний аналіз методів державного регулювання сталим розвитком України а також виокремлення їх істотних особливостей.

**Виклад основного матеріалу.** Результативність державного втручання істотною мірою залежить від того, хто, коли та в який спосіб застосовує ті чи інші методи державного регулювання. Якщо залишити поза увагою компетентність суб'єктів державного регулювання, то на перший план виходять методи і способи реалізації державної політики, оскільки саме система методів державного регулювання дозволяє органам державної влади впливати на розвиток соціально-економічних процесів шляхом створення сприятливих умов для їх розвитку з метою отримання суспільно-корисних результатів [1]. Відповідно, система методів державного регулювання в сфері сталого розвитку України є найдієвішою з огляду можливостей впливу на економічний курс України. Під поняттям “методи державного регулювання” розуміють способи владного впливу державних органів на процеси суспільного й державного розвитку, на діяльність державних структур і конкретних посадових осіб. Методи державного управління визначають механізми встановлення взаємовідносин між суб'єктом та об'єктом державного регулювання, реалізації компетенції суб'єктів державного регулювання відповідно до їх владно-управлінських повноважень [2, с. 112]. На нашу думку, методи державного регулювання сталим розвитком України – це складові частини управлінського механізму – інструменти, які містять у собі сукупність способів, засобів та прийомів досягнення мети управління, які є відображенням цілеспрямовано-

го управлінського впливу суб'єкта управління (системи державного управління у галузі сталого розвитку України) на об'єкт управління (зовнішню політику держави), застосування яких спрямоване на розвиток сталого розвитку України та дипломатичних відносин, інтегрування економіки у світове господарство, реалізації стратегічних та геополітичних інтересів держави, та забезпечення національної безпеки. До структури методів державного регулювання у сфері сталого розвитку України входять: засоби, способи і прийоми державного управління у сфері сталого розвитку України. Способи державного управління у сфері сталого розвитку України – це дії, які дають можливість досягти певних результатів у зовнішній політиці. Засоби державного управління у сфері сталого розвитку України – це інструменти, за допомогою яких здійснюється вплив у державному управлінні закордонними справами. Прийоми державного управління у сфері сталого розвитку України – складові елементи форм реалізації методів управління у сфері сталого розвитку України, які застосовуються у конкретній ситуації. Виділяючи структуру методів державного управління, можна їх розподілити за класифікаційними ознаками на такі складові :

- відповідно до стилю управління – демократичні та диктаторські;
- з позицій законну – правові та неправові;
- з позицій впливу суб'єкта управління на об'єкт управління – прямого впливу та непрямого впливу;
- підготовки та прийняття рішень, планування, організації, контролю, підтримки управлінської діяльності;
- за масштабом застосування – загальносистемні (планування, організації, контролю, стимулювання) та локальні (психологічні, опитування та інтерв'ювання);
- з точки зору організації управління – субординації та координації; одноосібний, колегіальний, колективний, комбінований та регламентний методи прийняття управлінських рішень;
- з позицій науковості – пізнання (пізнавально-програмуючі) та впливу (організаційно-регулюючі);
- з позицій мотивації управлінської діяльності – заохочення, переконання та примусу;
- з позицій комплексності – загальні (нормативно-правові, адміністративні, соціально-психологічні (пропагандистські) та економічні) та спеціальні – стратегічне планування та цільове програмування, бюджетування, інформування;
- за функціональним призначенням – нормативно-правові, адміністративні (організаційно-розпорядчі), економічні та соціально-психологічні або пропагандистські.

Управлінські методи за звичай поділяються на: демократичні й диктаторські; наукові та ненаукові; адміністративні й економічні; суспільні (громадські) й державні; творчі й шаблонні; загальні й спеціальні; прямого й не-

прямого впливу та інші. Застосування визначеної нами системи методів у державно-управлінській діяльності у сфері сталого розвитку України здійснюється за допомогою специфічних засобів, способів та прийомів впливу. Особливості застосування методів державного управління у галузі сталого розвитку України наведемо в таблиці. Аналізуючи застосування методів державного управління у сфері сталого розвитку України з позицій комплексності, виокремлено загальні та спеціальні методи. Загальні методи застосовуються на найважливіших стадіях управлінського процесу і здійснюють загальний вплив на зовнішньополітичну ситуацію держави. До цих методів відносимо: нормативно-правові; адміністративні (організаційно-розпорядчі); економічні та соціально-психологічні (пропагандистські) методи впливу, які також класифікуються і за функціональним призначенням. Серед загальних методів державного управління у сфері сталого розвитку України одним з найважливіших є нормативно-правовий метод, згідно з яким держава впливає на зовнішні політичні, економічні та глобалізаційні процеси через право. Відповідно зміст права визначається зовнішніми умовами та суспільним устроєм держави. З іншого боку, право виступає зворотнім зв'язком, і з урахуванням зовнішньополітичних факторів впливає на зовнішню політику, виступаючи регулятором суспільних відносин.

Особливості застосування методів державного управління у сфері сталого розвитку України такі:

1. За масштабом застосування.
2. З позицій впливу суб'єкта на об'єкт.
3. З точки зору організації управління.
4. Згідно стилю управління.
5. З позицій закону.
6. З позицій мотивації управлінської діяльності.
7. З позицій науковості Пізнання.
8. З позицій комплексності.

На сьогодні питання сталого розвитку вирішується і на рівні державних інституцій, а саме Міністерством економічного розвитку і торгівлі України на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» було вжито низку заходів: забезпечено адаптацію українського законодавства до загальноєвропейського і відповідний захист міноритарних акціонерів; затверджено План дій щодо дерегуляції господарської діяльності та спрощення регуляторної бази, що спрямований на усунення надмірного адміністративного регулювання господарської діяльності, створення сприятливих умов для ведення бізнесу; забезпечено обґрунтованість та прозорість прийняття рішень щодо фінансування державних інвестиційних проектів, підвищення ефективності використання державних коштів і результативності державних інвестиційних проектів; затверджено перелік об'єктів державної власності, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави.

Серед основних завдань можна виділити такі: підвищення статусу соціального діалогу; удосконалення механізмів інформування чиновників та громадськості про соціальний діалог; удосконалення системи соціального страхування, зокрема впровадження екологічного страхування.

Економічні методи державного управління у сфері сталого розвитку України – це способи і прийоми впливу, в основі яких лежать економічні відносини держави і реалізація її економічних інтересів. Економічні методи впливають на економічні інтереси держави для досягнення оптимальних результатів їх функціонування з мінімальними вимогами і матеріальними витратами. Зміст економічних методів представляє взаємопов'язану систему стимулювання і економічного впливу на всі сторони життєдіяльності держави. Проте не менш важливими є і спеціальні методи управління, що застосовуються при виконанні окремих функцій або на окремих стадіях процесу державного регулювання у сфері сталого розвитку України. Одним з спеціальних методів державного управління у сфері сталого розвитку України є стратегічне планування та цільове програмування через застосування цільових комплексних програм, які є необхідними для розвитку та інтеграції України у світове співтовариство.

Отже, система методів, що найбільше застосовуються у сфері сталого розвитку України, складається із застосування демократичних методів за стилем управління; з позицій закону – правових та не правових методів; з точки зору організації управління – субординації та координації; з позицій мотивації управлінської діяльності – заохочення, переконання та примусу; з позицій комплексності – загальні та спеціальні (стратегічне планування та цільове програмування, бюджетування, інформування); за функціональним призначенням – нормативно-правові, адміністративні, економічні та соціально-психологічні. При використанні всіх вищенаведених методів управління слід мати на увазі, що елементи адміністративно-розпорядчого впливу присутні у реалізації кожного методу управління, оскільки застосування методів реалізується та контролюється суб'єктами управління – органами державної влади у галузі сталого розвитку України, діяльність яких є адміністративно-регламентованою та субординаційною. Всі методи управління є взаємопов'язаними й застосовуються системно на всіх стадіях управлінського процесу та напрямках впливу у галузі сталого розвитку України.

**Висновки.** До структури методів державного управління у сфері сталого розвитку України входять: засоби, способи і прийоми державного управління у сфері сталого розвитку. Виділяючи структуру методів державного управління, можна їх розподілити за класифікаційними ознаками на такі складові: за стилем управління – демократичні та диктаторські; з позицій закону – правові та неправові; з позицій впливу суб'єкта управління на об'єкт управління – прямого впливу та непрямого впливу; підготовки та прийняття рішень, планування, організації, контролю, підтримки управлінської діяльності; за масштабом застосування – загальносистемні (планування, організації,



контролю, стимулювання) та локальні (психологічні, опитування та інтерв'ювання); з точки зору організації управління – субординації та координації; одноосібний, колегіальний, колективний, комбінований та регламентний методи прийняття управлінських рішень; з позицій науковості – пізнання (пізнавально-програмуючі) та впливу (організаційно-регулюючі); з позицій мотивації управлінської діяльності – заохочення, переконання та примусу; з позицій комплексності – загальні (нормативно-правові, адміністративні, соціально-психологічні (пропагандистські) та економічні) й спеціальні – стратегічне планування та цільове програмування, бюджетування, інформування; за функціональним призначенням – нормативно-правові, адміністративні (організаційно-розпорядчі), економічні та соціально-психологічні або пропагандистські.

#### Список використаних джерел:

1. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс : підручник / [за заг. ред. академіка НАПрН О. М. Бандурки.]. – Х. : Золота миля, 2011. – 584 с.
2. Бахрах Д. Н. Административное право : учебник для вузов / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – М. : Норма, 2004. – С. 305–307.
3. Державне управління : словник-довід. / уклад : В. Д. Бакуменко та ін.; за заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
4. Дипломатичний і міжнародний діловий протокол та етикет : навч.-метод. матеріали / Ю. О. Чугаєнко. – К. : Національна академія управління, 2012. – 42 с.
5. Правознавство: навч. посіб. / за заг. ред. С. М. Тимченка, Т. О. Коломоєць. – Запоріжжя : Запорізький національний університет, 2007. – 588 с.
6. Хлобистов Є. В. Стратегічна екологічна оцінка: проблеми та передумови імплементації / Є. В. Хлобистов // Економіка природокористування та охорони навколишнього середовища : щорічник наук. праць / відп. ред. Б. М. Данилишин. – К. : РВПС України. 2006. – С. 42–50.

#### References:

1. Bandurka, O. M. *Administrative Law of Ukraine. General part Academic course: tutorial*. Kharkiv: Gold Mile, 2011. Print.
2. Bakhrah, D. N., Rossinsky, B. V. and Starilov, Yu. N. *Administrative law: textbook for universities*. Moscow: Norma, 2004. Print.
3. Bakumenko, V. D. *State administration: vocabulary-evidence*. Kyiv: UADU, 2002. Print.
4. Chuganenko, Yu. O. *Diplomatic and international business protocol and etiquette: educational method. Materials*. Kyiv: National Academy of Management, 2012. Print.
5. Timchenko, S. M. and Kolomoets T. O. *Jurisprudence: teach. Manual*. Zaporozhye: Zaporizhzhya National University, 2007. Print.
6. Chlobistov, Y.V. "Strategic Environmental Assessment: Problems and Implementation Prerequisites." *Economics of Nature Use and Environmental Protection* (2006): 42-50. Print.

*Хряпинський А. П., докторант ННВЦ НУЦЗ, м. Харків*

*Hryapynskyy A., Doctoral candidate, Educational Research and Production Center, Kharkiv*

## МЕТОДОЛОГІЯ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ

### THE METHODOLOGY OF STATE FINANCIAL REGULATION OF DEVELOPMENT OF TERRITORIES

*У статті здійснено формування методології державного фінансового регулювання розвитку територій. Зокрема, окреслено роль і місце територіальних бюджетів у процесах державного фінансового регулювання розвитку територій. Розроблено механізм формування територіальних бюджетно-фінансових ресурсів. Виокремлено джерела утворення та напрями використання національного доходу як запоруки розвитку територій.*

**Ключові слова:** *територіальний розвиток, методологія, державне регулювання, бюджет, фінансові ресурси.*

*The formation of the methodology of state financial regulation of development of territories is carried out in the article. In particular, the role and place of territorial budgets in processes of the state financial regulation of territories' development are defined. The mechanism of formation of territorial budgetary financial resources is developed. The sources of formation and the directions of use of national income as a guarantee of territories' development are allocated.*

**Keywords:** *territorial development, methodology, state regulation, budget, financial resources.*

**Постановка проблеми.** Комплексна оцінка фінансових ресурсів території, як відомо, знаходить своє відображення в балансі фінансових ресурсів регіону. Баланс фінансових ресурсів території служить засобом системного відображення територіальних фінансів, в тому числі, територіальних бюджетів й їх взаємозв'язку з бюджетно-фінансовим комплексом держави.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Підходи до державного фінансового регулювання територіального розвитку досліджувалися в нинішніх умовах численними вченими, зокрема: Дж. Кейнсом [1], О. Коротичем [3], Б. Штульбергом [5].

Проте методологія забезпечення дієвості процесів державного фінансо-

вого регулювання територіального розвитку все ще залишається недостатньо розробленою.

**Постановка завдання.** Відповідно, метою статті є формування методології державного фінансового регулювання розвитку територій.

Досягнення поставленої мети вимагає вирішення у роботі таких завдань:

- окреслити роль і місце територіальних бюджетів у процесах державного фінансового регулювання розвитку територій;

- розробити механізм формування територіальних бюджетно-фінансових ресурсів;

- виокремити джерела утворення та напрями використання національного доходу як запоруки розвитку територій.

**Виклад основного матеріалу.** Складання балансу фінансових ресурсів на рівні територій дає можливість точно визначити загальний обсяг ресурсів територій, сконцентрувати ресурси на найбільш важливих в конкретний період часу напрямках розвитку інфраструктури територій, вирішувати інші завдання щодо територіального розвитку.

Говорячи про головну фінансову базу територіальних органів влади, слід визначити, що такими є територіальні бюджети або бюджетні ресурси територій. Вони являють собою систему фінансових відносин між органами влади на місцях і суб'єктами господарювання з приводу перерозподілу національного доходу в рамках даної території (державного фонду грошових коштів) і його використання для задоволення об'єктивно існуючих територіальних суспільних потреб.

Через систему територіальних бюджетів встановлюється зв'язок між юридичними і фізичними особами, між державною та приватною формами власності по вилученню доходів й їх перерозподілу.

Бюджети територій служать центром, що з'єднує всіх учасників відтворювального процесу на всіх його стадіях, що, в свою чергу, підвищує їх роль в інтеграції зусиль, які сприяють кількісному й якісному впливу на рішення соціально-економічних проблем на місцях [4].

Бюджетні кошти територій розподіляються переважно на цілі, обумовлені соціальною спрямованістю. Важливо відзначити, що формування коштів, які спрямовуються на фінансування процесу управління бюджетними коштами територій, відбувається за рахунок цих же коштів. Тому слід принципово підходити до питання ефективної організації процесу розпорядження бюджетними ресурсами. Ця діяльність охоплює мобілізацію бюджетних коштів, виконання бюджету та розпорядження фінансовими коштами з боку отримувачів бюджетних коштів, а також контроль за використанням бюджетних коштів з боку уповноважених органів.

Механізм формування територіальних бюджетно-фінансових ресурсів в умовах децентралізації системного управління й економічної самостійності покликаний гарантувати виконання визначеним регіоном своїх соціально-економічних функцій [2].

При всій важливості цього механізму, на практиці тривалий час не існувало документа, який би відображав оцінку загальної вартості територіальних бюджетно-фінансових ресурсів, а, відповідно, прийняті територіальні бюджети вкрай рідко відображали в своїй структурі об'єктивну картину соціально-економічного розвитку визначеного регіону, мали в основному поточний характер функціонування.

Причинами такого становища були як об'єктивні, так і суб'єктивні. До об'єктивних причин доцільно віднести те, що натуральні розподільні відносини, що склалися в перші роки функціонування бюджетного режиму, обмежували можливості бюджетно-фінансової системи активно впливати на економічні та соціальні процеси в економіці території. До суб'єктивних можна віднести виняткову трудомісткість розробки подібного документа на тлі малокваліфікованого персонального штату фінансових служб різних рівнів влади. Джерела утворення та напрями використання тієї частини національного доходу, яка забезпечує розвиток регіону як елемента відтворювальної системи, знаходять своє відображення в зведеному фінансовому балансі доходів і витрат. Дохідна частина формується за рахунок розподілу та перерозподілу створеного національного доходу. Вона включає: 1) платежі з прибутку підприємств й організацій; 2) податок на додану вартість; 3) податки з населення; 4) кошти, що виділяються території при перерозподілі ресурсів, та які залишаються у підприємств і організацій, а також при перерозподілі коштів вищих бюджетів [1; 3]. Видаткова частина фінансового балансу охоплює витрати, пов'язані з розширеним відтворенням елементів регіональної системи, з фінансуванням соціальної сфери та з забезпеченням участі в формуванні фінансової бази інших державних економічних структур (бюджетів вищих рівнів, бюджетів міністерств і відомств).

Аналіз зведеного фінансового балансу території дозволяє:

1) виділити три групи доходів:

- доходи, які утворюються за рахунок розподілу та перерозподілу доходів підприємств, організацій і населення даної території – власні доходи;
- позикові кошти – довгострокові і короткострокові кредити;
- кошти, що виділяються з інших бюджетів – вищого рівня і відомчих;

2) визначити структуру виробленого доходу і розподілити його за рівнями бюджетної системи;

3) встановити величину надходжень коштів від населення, їх роль в загальному обсязі фінансових ресурсів території та розподіл між бюджетами;

4) визначити роль ринку фінансових ресурсів у формуванні фінансової бази розвитку території.

На території, з одного боку, акумулюється певний обсяг доходів, що надходять до бюджетів всіх рівнів. З іншого боку, з бюджетів усіх рівнів на відповідній території фінансуються ті чи інші витрати [2].

Різниця між загальними сумами зібраних на території доходів і витратами, по-перше, виражається в дефіциті територіальних бюджетів; по-друге,

компенсується за рахунок перерозподілу коштів між областями України, як в формі фінансової допомоги регіональним бюджетам з державного, так і у вигляді непропорційних по відношенню до зарахованих з території до державного бюджету доходів прямих витрат державного бюджету.

**Висновки.** 1. Окреслено роль і місце територіальних бюджетів у процесах державного фінансового регулювання розвитку територій. Відмічено, що бюджети територій служать центром, що з'єднує всіх учасників відтворювального процесу на всіх його стадіях, що, в свою чергу, підвищує їх роль в інтеграції зусиль, які сприяють кількісному й якісному впливу на рішення соціально-економічних проблем на місцях.

2. Розроблено механізм формування територіальних бюджетно-фінансових ресурсів. Підкреслено, що в умовах децентралізації системного управління й економічної самостійності цей механізм покликаний гарантувати виконання визначеним регіоном своїх соціально-економічних функцій.

3. Виокремлено джерела утворення та напрями використання національного доходу як запоруки розвитку територій. Обґрунтовано, що джерела утворення та напрями використання тієї частини національного доходу, яка забезпечує розвиток регіону як елемента відтворювальної системи, знаходять своє відображення в зведеному фінансовому балансі доходів і витрат.

#### **Список використаних джерел:**

1. Кейнс Дж. М. Общая теория занятости, процента и денег : пер. с англ. / Дж. М. Кейнс ; Общ. ред. и предисл. А. Г. Милейковский, И. М. Осадчая . – Москва : Прогресс, 1978. – 494 с.

2. Коротич О. Б. Державне управління регіональним розвитком України : монографія / О. Б. Коротич. – Х. :, 2006. – 220 с.

3. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку : монографія / за ред. З. С. Варналія. – К. : Знання України, 2005. – 498 с.

4. Цабрия Д. Д. Система управления (государственно-правовые аспекты) / Д. Д. Цабрия. – М. : Юридическая литература. – 1990. – 175 с.

5. Штульберг Б. Региональная политика России: теоретические основы, задачи и методы реализации / Б. Штульберг, В. Введенский. – М. : Гелиос АРВ, 2000. – 208 с.

#### **References:**

5. Keynes, J. M. *The General Theory of Employment, Interest, and Money*. USA: Prometheus Books, 1997. Print.

6. Korotych, O. B. *Derzhavne upravlinnya rehional'nyim rozvytkom Ukrayiny [Public administration by regional development of Ukraine]*. Kharkiv: Vyd-vo KharRI NADU "Mahistr", 2006. Print.

7. Varnaliy, Z. S. *Rehiony Ukrayiny: problemy ta priorytety sotsial'no-ekonomichnoho rozvytku [Regions of Ukraine: problems and priorities of social and economic development]*. Kyiv: Znannya Ukrayiny, 2005. Print.

8. Tsabriya, D. D. *Control system (state and legal aspects)*. Moscow: Legal literature, 1990. Print.

9. Shtulberg, B. M. *Regional policy of Russia: theoretical bases, tasks and methods of realization*. Moscow: Helios of ARV, 2000. Print.

DOI: 10.5281/zenodo.1492051

УДК 351.743: 614.8

*Домбровська С. М., д.держ.упр., проф., ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків,  
Шевчук Р. Б., аспірант ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків*

*Dombrovska S., Doctor of Science in Public Administration, Professor, Head of  
educational-scientific-production center, National University of Civil Protection of  
Ukraine, Kharkiv*

*Shevchuk R., post-graduate student of the educational-scientific-production  
center, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv*

### ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ФОРМУВАННЯМ ДІЄВИХ МЕХАНІЗМІВ ЗАПОБІГАННЯ НАДЗВИЧАЙНИМ СИТУАЦІЯМ

### STATE MANAGEMENT OF FORMING ACTIVE MECHANISMS OF PREVENTION OF EMERGENCY SITUATIONS

*В статті наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення важливого науково-практичного завдання щодо обґрунтування напрямів удосконалення та розвитку економічного механізму запобігання надзвичайним ситуаціям в Україні. Докладно аналізується природа, сутність та ознаки складових економічного механізму запобігання надзвичайним ситуаціям в Україні, а саме надзвичайним ситуаціям як об'єкта державного управління. На основі аналізу організаційної та правової складових економічного механізму запобігання надзвичайним ситуаціям в Україні, їх впливу на сучасний стан надзвичайних ситуацій обґрунтовується доцільність запровадження в Україні провідного закордонного досвіду стосовно розвитку державного управління складових економічного механізму запобігання надзвичайним ситуаціям.*

**Ключові слова:** *державне управління, економічний механізм запобігання надзвичайним ситуаціям в Україні, механізм державного управління.*

*The article presents a theoretical generalization and a new solution of an important scientific and practical task connected with the substantiation of the improvement and development directions of the economic mechanism for the emergencies prevention in Ukraine. Nature, essence and features of the economic mechanism of emergencies prevention in Ukraine, namely, the emergencies as an object of public administration, are analysed in detail. On the basis of the analysis of the organizational and legal constituents of the economic mechanism for the emergencies prevention in Ukraine, their impact on the current state of emergencies, the expediency of*

*introducing the leading international experience in Ukraine concerning the development of public administration of the components of the economic mechanism for the emergencies prevention is substantiated.*

**Keywords:** *state management, economic mechanism for preventing emergencies in Ukraine, the mechanism of public administration.*

**Постановка проблеми.** Практика державного управління неможлива без осмислення теоретичних засад функціонування механізмів державного управління. Без розкриття категорії “механізм державного управління” неможливо вирішити проблему підвищення його ефективності, так як ефективність системи державного управління залежить від наявності успішно функціонуючих механізмів, які дозволяють забезпечити: скоординоване, цілеспрямоване та дієве керівництво суспільними процесами держави; належний організаційно-управлінський вплив на суспільний розвиток держави; реалізацію цілей та завдань державного управління – як загальних, так і персоніфікованих, які необхідно вирішувати в конкретних сферах суспільного життя. У зв’язку з цим, практична значимість та актуальність проблеми визначення поняття “механізм державного управління” не викликає сумнівів [2, с.47]. Економічна наука оперує здебільшого економічним, господарським та організаційним механізмами. За допомогою “економічного механізму” розкривається взаємозв’язок між різними економічними явищами, “господарський механізм” віддзеркалює структуру відтворювального процесу, а “організаційний механізм” розглядається через різні впливи (зовнішні, внутрішні), які виникають у суб’єктів господарювання з приводу виробництва і споживання матеріальних благ. Сучасний розвиток економіки регіонів України супроводжується посиленням негативних впливів специфічних факторів екстремального характеру, що генеруються в надзвичайні ситуації (НС) різної природи. Це обумовлює пріоритет модернізації діючих в них систем економічних відносин і механізмів державного управління при реакції на НС.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Основу роботи склали праці вчених, ведучих дослідження із широкого кола питань, що стосуються охорони навколишнього середовища, забезпечення захисту населення й територій від НС природного й техногенного характеру [1, 2, 3, 4, 5, 6, 7].

**Постановка завдання.** Мета статті проаналізувати державне управління формуванням дієвих механізмів запобігання надзвичайних ситуацій.

**Виклад основного матеріалу.** Визначивши економічний механізм запобігання надзвичайним ситуаціям в Україні, зупинимось на характеристиці його складових. Загальні методи впливу поділяються на примус та переконання. Примус складається з дисциплінарних, адміністративних, матеріальних, кримінально-процесуальних заходів. Сутність його полягає у формуванні поведінки об’єкта управління проти його волі, при цьому суб’єкт управління може впливати примусово на моральну, матеріальну, організаційну,

фізичну, психологічну сферу об'єкта управління з метою його упорядкування. Примус на відміну від переконання застосовується спеціально уповноваженими суб'єктами управління в межах їх правової компетенції. Адміністративний примус може здійснюватись через заходи адміністративного попередження, заходи адміністративного припинення (пониження), заходи процесуального забезпечення і адміністративного стягнення [1, с. 123].

Переконання складається із заходів: агітації, виховання, роз'яснення, показ позитивного досвіду, заохочення, обговорення поведінки, ці заходи являють собою заходи правового і неправового характеру, які проводяться державними та громадськими органами, з метою формування у громадян розуміння необхідності чіткого виконання вимог законів та інших правових актів. Адміністративні методи управління характеризуються підпорядкуванням волі керованого об'єкта волі управляючого суб'єкта за схемою "влада – підпорядкування" і поділяються на: адміністративно-правові та адміністративно-організаційні методи. Адміністративно-правові поділяються:

а) за юридичними ознаками - на нормативні, індивідуальні (накази, вказівки, розпорядження, рішення);

б) за формою вирішення - на адміністративно-правові й адміністративно-організаційні;

в) за способом впливу на об'єкт управління - на зобов'язуючі виконати певні дії, уповноважуючі виконати зазначені дії, заохочувальні до виконання соціально-корисних дій, заборонні (обмежуючі) виконання тих чи інших дій;

г) за формою припису - на категоричні (імперативні), делегуючі, рекомендаційні, диспозитивні.

Психологічні методи управління спрямовані на регулювання відносин між людьми шляхом оптимального підбору та розстановки персоналу, до яких належать:

- методи професійного підбору та навчання;
- методи психологічного стимулювання (мотивації);
- методи комплектування малих груп і колективів;
- методи гуманізації праці.

Особливе місце в системі методів управління займають методи адміністративно-правового регулювання (імперативний, диспозитивний), які у своєму змісті охоплюють сукупність правових способів, що застосовуються державою для забезпечення регулюючої дії впливу норм адміністративного права. Вони реалізуються шляхом:

- 1) використання приписів (встановлення обов'язків);
- 2) встановлення заборон;
- 3) надання дозволів.

Наступний крок характеристики складових – інформація про функціонування.

Інформацію з питань функціонування економічного механізму запобігання надзвичайним ситуаціям в Україні становлять відомості про по-



жежі, що прогноуються або виникли, з визначенням їх класифікації, меж поширення і наслідків, а також про способи та методи захисту від них.

Як наголошують науковці, «склад елементів та порядок функціонування механізму державного управління визначається метою, засобами впливу на об'єкт, зв'язками між елементами системи, наявністю ресурсів та можливостей конкретної ситуації. Обов'язковими складовими є: цілі, принципи, функції, методи, інформація, технологія та технічні засоби.

Держава зобов'язано прийняти й приймає на себе основні зобов'язання, пов'язані з попередженням негативних наслідків для життєдіяльності суспільства, зм'якшенням їх настання й захистом від них населення й територій [5]. Явища й катастрофи природного й техногенного характеру, небезпечні для життя й здоров'я людей, навколишнє середовище в українській правовій доктрині й законодавстві йменується екологічними нещастями й надзвичайними ситуаціями. Збиток від надзвичайних ситуацій здоров'ю людини й природному середовищу, цілком зіставимо зі збитком, заподіяним забрудненням навколишнього середовища від звичайної діяльності великих промислових підприємств.

Однак правове регулювання еколого-правових проблем забезпечення безпеки при НС і практика його застосування, відсутність чіткої державної політики, недоліки механізму управління в даній сфері суспільних відносин не забезпечує ефективний захист екологічних прав громадян, дотримання вимог екологічної безпеки й адекватне усунення шкоди, заподіяної навколишньому природному середовищу аваріями й катастрофами техногенного й природного характеру. Недостатньо враховуються екологічні проблеми при здійсненні державного управління в області зниження ризиків надзвичайних ситуацій і мінімізації їх наслідків [3, с. 160].

Актуальність теоретичного дослідження з позначеної теми обумовлена необхідністю формування адекватного потребам захисту особистості, держави й усього суспільства законодавства й формування ефективного механізму його реалізації при вирішенні еколого-правових проблем забезпечення безпеки при надзвичайних ситуаціях природного й техногенного характеру. У цей час відсутній єдиний, однозначно певний понятійний апарат в області забезпечення безпеки при надзвичайних ситуаціях. На тлі множинності визначень, таких як: «джерело», «причина», «умови», «вид і тип» надзвичайної ситуації, що по-різному трактуються в законодавчих актах, відсутні легальні визначення таких ключових понять як: техногенні й природні надзвичайні ситуації; екологічне нещастя, стихійне лихо, екологічно неблагополучні території, зона екологічного нещастя, життєво важливі екологічні інтереси й стан захищеності життєво важливих екологічних інтересів. Останні є критерієм екологічної безпеки населення й територій. Їх пропонується визначити через екологічні потреби, що забезпечують гідне життя в навколишньому середовищі, що й розуміються як необхідний і достатній рівень якості навколишнього середовища, який надійно забезпечує безпечне існування й розви-

ток особистості, суспільства й держави. Під станом «захищеності життєво важливих інтересів» ми розуміємо такий стан навколишнього природного середовища, який дозволяє забезпечувати право громадян на сприятливе навколишнє середовище; задовольняти сукупність найбільш важливих екологічних, економічних і соціальних потреб особистості [6].

Необхідно законодавчо закріпити понятійний апарат, що дає можливість однакового розуміння й застосування ознак, що класифікують надзвичайні ситуації різного характеру і їх наслідки. Залежно від характеру джерела надзвичайних ситуацій: техногенні, викликані антропогенною діяльністю людини, і природні – не залежні від волі людини, що і є наслідком природних процесів, оцінюються наслідки їх впливу на навколишнє середовище. Надзвичайні ситуації природного характеру викликані факторами навколишнього природного середовища й значимі для самого навколишнього середовища. Подібні ситуації викликають негативні наслідки для людей, їх життя, здоров'я, майна, охороні законом прав. Надзвичайні ситуації техногенного характеру тягнуть негативні наслідки для навколишнього природного середовища. Для людини найважливішим завданням у випадку надзвичайної ситуації природного характеру є прогнозування й мінімізація її наслідків, а у випадку надзвичайної ситуації техногенного характеру - профілактика (нормування, експертиза, ліцензування, контроль тощо) її виникнення й усунення негативних змін у стані навколишнього середовища [7].

Однієї з найважливіших проблем формування економічного механізму державного управління забезпечення безпеки при надзвичайних ситуаціях природного й техногенного характеру є відсутність адекватного понятійного апарата, що дозволяє забезпечити комплексний, однаковий підхід при формуванні законодавства в даній сфері суспільних відносин. Відсутність єдиного методологічного підходу до розуміння тих або інших дефініцій у сфері забезпечення безпеки при надзвичайних ситуаціях, викликане як суб'єктивними, так і об'єктивними причинами, появою нових і нових характеристик і властивостей єдиного еколого-соціального простору, спроба запозичення термінології, методології, світорозуміння властивих різним галузям знань, поступовим розумінням штучності поділу знань на «природничо-наукові», «суспільні», екологічні», «гуманітарні» тощо [4].

Потенційна можливість уніфікованого підходу до розуміння проблем забезпечення безпеки при надзвичайних ситуаціях, тісно зв'язана не тільки з подальшим розвитком і вдосконалюванням законодавства, але й створення-механізму адаптації, своєрідного «перекладу», зокрема, природничо-наукової лексики в термінологію нормативно-правового характеру, особливо це важливо для кризових ситуацій, що вимагають негайної й адекватної реакції як з боку населення так і органів державної влади, органів місцевого самоврядування й посадових осіб, діючих у режимі НС.

**Висновки.** Таким чином, у цілому можна підкреслити, що будь-яка НС проявляється в економічній сфері. З управлінських позицій саме цей

вплив носить найбільш важливий характер, оскільки воно прямо пов'язане з реалізацією всього комплексу заходів щодо підготовки до НС, її локалізації й ліквідації наслідків. У цьому світлі одним з найважливіших комплексів у складі системи інститутів попередження НС і подолання їх наслідків є економічний механізм державного управління забезпечення подібного попередження й подолання.

#### Список використаних джерел:

1. Борисенко О.П. Внешнеэкономическая політика государства: концепция, стратегия, механизмы реализации : монографія / О.П. Борисенко. – Донецк : Юго-Восток, 2012. – 404 с.
2. Державне управління і менеджмент : навч. посіб. у таблицях і схемах / Г. С. Одінцева, Г. І. Мостовий, О. Ю. Амосов та ін.; За заг. ред. д-раekon. наук, проф. Г. С.Одінцової. – Х. : ХарРІДУ УАДУ, 2002. – 492 с.
3. Доманський В.А. До нової ідеології протидії пожежам / В.А. Доманський // Науковий вісник НАВСУ, 2001. – № 5. – С. 154–164.
4. Гошовська В. Соціальна домінанта національної безпеки : актуальні проблеми : монографія / В. Гошовська. – К. : Видавничий дім “Корпорація”. – 2004. - 196 с.
5. Козлов К.І. Сутність феномену “соціальна безпека” / К.І. Козлов, А.В. Меляков // Механізми забезпечення соціальної безпеки на рівні регіону : монографія / В.Г. Бульба, С.О. Горбунова-Рубан, А.В. Меляков [та ін.] ; за ред. В.Г. Бульби та А.В. Мелякова. – Х. : Вид-во ХарРІНАДУ “Магістр”, 2010. – С. 13-27.
6. Кузиляк В.Й. Підвищення ефективності державного управління у сфері пожежної та техногенної безпеки [Електронний ресурс] / В.Й. Кузиляк, М.З. Пелешко, В.В. Корнійчук // Режим доступу : <http://www.ubgd.lviv.ua>.
7. Назаренко В.Ю. Державна служба України з надзвичайних ситуацій як суб'єкт державного управління пожежною безпекою / В.Ю. Назаренко // Публічне врядування : виклики та загрози в умовах глобалізації, 2013. – С. 128-132.

#### References:

1. Borisenko, O.P. Foreign economic policy of the state: concept, strategy, implementation mechanisms. Donetsk: Yugo-Vostok, 2012. Print.
2. Odintsova, G.S., Mostovy, G.I. and Amosov, O. Yu. *Public administration and management*. Kharkiv: KhaRIDU UADU, 2002. Print.
3. Domansky, V.A. "To the new ideology of counteraction to fires." *Scientific Bulletin NAVSU* 5 (2001): 154–164. Print.
4. Goshovska, V. *Social dominance of national security: actual problems*. Kyiv: Korporatsija, 2004. Print.
5. Kozlov, K.I. and Melyakov, A.V. *The essence of the phenomenon of "social security"*. Kharkiv: Magistr, 2010. Print.
6. Kuzilyak, V.Ya., Peleshko, M.Z. and Kornijchuk, V.V. "Improving the efficiency of public administration in the field of fire and technological security". Web. 03 Oct. 2018. <<http://www.ubgd.lviv.ua>>.
7. Nazarenko, V.Yu. "State Service of Ukraine for Emergencies as a Subject of Public Administration of Fire Safety." *Public administration: Challenges and Threats in the Conditions of Globalization* (2013): 128–132. Print.

DOI: 10.5281/zenodo.1492117

УДК 351.862.211.7:316.77

*Ігнат'єв О. М., аспірант, ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків,  
Шведун В. О., д.н.держ.упр., с.н.с., ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків*

*Ignatiev A., Doctoral candidate, Educational Research and Production Center, of  
the National University of Civil Defence of Ukraine, Kharkiv*

*Shvedun V., Doctor of sciences in public administration, senior researcher,  
Educational Research and Production Center, of the National University of Civil  
Defence of Ukraine, Kharkiv*

## **ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ДЕРЖАВНОГО МОНІТОРИНГУ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ ЗА ДОПОМОГОЮ СОЦІАЛЬНИХ МЕРЕЖ**

### **PROBLEMS AND PERSPECTIVES OF PUBLIC MONITORING OF EX- PECTED SITUATIONS WITH AID SOCIAL NETWORK**

*У статті досліджено напрямок вдосконалення організаційного механізму державного управління, який пов'язаний з вирішенням завдання моніторингу потенційно небезпечних об'єктів. Запропоновано і обґрунтовано для вирішення завдань моніторингу потенційно небезпечних об'єктів використовувати неструктуровані дані сучасних українських соціальних мереж і новини медіа.*

**Ключові слова:** механізми державного управління, моніторинг потенційно небезпечних об'єктів, соціальні мережі, надзвичайна ситуація.

*The article investigates the direction of improvement of the organizational mechanism of public administration, which is connected with the decision of the task of monitoring potentially dangerous objects. The unstructured data of modern Ukrainian social networks and news media are proposed and grounded for solving the problems of monitoring potentially dangerous objects.*

**Keywords:** mechanisms of state administration, monitoring of potentially dangerous objects, social networks, emergency situation.

**Постановка проблеми.** Для успішної реалізації політики забезпечення безпеки об'єктів і ефективного управління ризиками необхідна достовірна, максимально повна і своєчасна інформація про стан потенційно небезпечних об'єктів (ПНО), а також про причини і наслідки небезпечних ситуацій, що призводять до надзвичайних ситуацій (НС). Механізмом, який виконує систематичне спостереження і контроль за об'єктами, процесами і системами захисту, прогнозування розмірів зон і наслідків можливих НС, стану впровадження превентивних заходів щодо зменшення їх масштабів, збору, обробки,

передачі та зберігання зазначеної інформації є моніторинг.

В умовах управління моніторинг є ефективним засобом для отримання, обробки, зберігання і відображення (передачі) інформації, що є основою для прогнозів і, в кінцевому підсумку, для вироблення безпечних і економічно ефективних рішень щодо запобігання НС.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Створенню механізмів державного управління в контексті забезпечення систем безпеки в умовах виникнення НС присвячені наукові праці В. Андронова, А. Білоусова, С. Домбровської, М. Кулешова, А. Коссе, С. Майстра, А. Максимова, О. Мельниченко, Д. Полковниченка, С. Пономаренка, Р. Приходько, А. Роміна, В. Садкового, О. Соболя та ін. [1–4].

Зокрема, проблеми та перспективи моніторингу ПНО досліджували на сучасному етапі такі вчені, як: П.П. Кропотов, В.Ф. Гречанінов [5]. Аналіз наукових праць свідчить, що при побудові системи моніторингу безпеки та прогнозування найбільш передовим є ризик орієнтований підхід.

**Постановка завдання.** Не применшуючи напрацювань та наукових досягнень цих вчених, відзначимо, що існує необхідність в комплексному дослідженні наукових основ моніторингу ПНО, подальшого його розвитку і доповнення, що і становить мету нашого дослідження.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** В даний час в Україні система моніторингу і прогнозування НС функціонує у вигляді розрізнених регіональних, галузевих або самостійних функціональних підсистем, не об'єднаних в єдиний інформаційно-аналітичний комплекс. Вона не забезпечує проведення систематичних і обґрунтованих досліджень тенденцій і характеру змін основних джерел загроз екологічної безпеки держави і вимагає кардинального удосконалення. На наш погляд, одним із шляхів підвищення ефективності системи моніторингу ПНО є аналіз даних соціальних мереж.

Поняття соціальної мережі використовувалося соціологами ще в 20-х роках минулого століття для вивчення взаємозв'язків між учасниками різних спільнот. Психолог і психотерапевт Якоб Морено запропонував соціограми, на яких окремі індивіди представлялися у вигляді точок, а взаємозв'язок між ними - у вигляді ліній. Ідею використання апарату теорії графів для вивчення взаємин і взаємозв'язків між людьми підхопили фахівці в галузі соціології, психології, антропології, політології, економіки - так сформувався напрям Social Network Analysis, що вивчає структурні властивості соціальних взаємозв'язків, які моделюються у вигляді графів і мереж.

У соціальних мережах, на форумах, новинах і розважальних порталах, в блогах міститься багато цінного матеріалу, з якого можна добути інформацію про пригоду, аварії або несприятливої ситуації, яка склалася, щодо ПНО. Автоматичний аналіз текстів неможливий без лінгвістичних технологій. Крім того, для вирішення багатьох завдань корисні також статистичні методи, технології машинного навчання і поглиблений аналіз даних (data mining). Статистичні дослідження і робота з природною мовою зазвичай пов'язана з певною

мірою неточністю - в статистиці мова завжди йде про певні припущення, евристичні припущення, які не завжди повністю виконуються, а в природній мові завжди є ймовірність неоднозначного тлумачення тверджень і висновків. Правильне поєднання лінгвістичних і статистичних підходів підвищує якість результату і рівень його достовірності.

Аналітична обробка великої кількості неструктурованих даних дозволяє накопичувати знання, виявляти закономірності і виробляти оптимальні методи. Наприклад, після терористичного акту на Бостонському марафоні 2013 року великі набори повідомлень, фотографій і відео з соціальних мереж були класифіковані та проаналізовані за допомогою високопродуктивних систем, що в кінцевому підсумку допомогло виявити організаторів теракту. Таким чином, «хмари» надали обчислювальні потужності для вирішення завдання, а результативність роботи автоматизованих засобів аналітики була покращена завдяки інформації від учасників соціальних мереж.

Використовуючи метод аналогії, можна провести паралелі між аналітичними системами відеоспостереження за правопорядком і перспективними системами моніторингу НС.

Аналітичні системи, що використовуються в ситуаційних центрах спостереження за правопорядком, працюють як зі структурованими, так і з неструктурованими даними. При цьому основний обсяг припадає саме на неструктуровану інформацію, наприклад, на відеопотік. Системи спостереження, які реально працюють, з'явилися лише з впровадженням інструментів нового покоління, які використовують засоби аналізу великих даних (Big Data), а також засобів штучного інтелекту - машинного навчання. Саме вони дозволили без участі людини виявляти потенційно небезпечні події.

Без засобів аналізу великих даних неможливе вирішення такого завдання, як моніторинг ЗМІ, особливо електронних. В результаті вже в 2000-х роках став можливий автоматичний аналіз відеопотоку, що, в свою чергу, дозволило виявляти різні події: наприклад, проїзд автомобілів, прохід людей, оцінювати їх вид, розмір, колір, швидкість, фіксувати номери, особливі прикмети. Для цього використовувалася технологія машинного навчання (machine learning) по прецедентах.

Ця процедура досить тривала і трудомістка, оскільки необхідно створити базу практично всіх інцидентів, за якими може стояти злочин або правопорушення. Але число таких інцидентів хоч і велике, але, все ж, кінцево. І, коли ця задача вирішена, виявити людину або автомобіль за орієнтуванням можна без участі операторів і за короткий час. Зберігання даних також довгий час було важкою задачею. Станом на початок 2010-х років в середньому в великому місті США працювало 500 камер відеоспостереження, які за добу фіксували до 24 млн подій. Для зберігання цієї інформації необхідно 500 Гбайт даних. У той час ці дані повинні були зберігатися протягом 5 тижнів, для чого було необхідно вже 16 Тбайт ємності. При цьому системи повинні працювати цілий рік, і для забезпечення безперебійної роботи потрібні дода-

ткові ресурси. В цілому, зміст будь-якої системи розвиненого контролю вимагає певних ресурсів, але, при правильній розробці і експлуатації, себе цілком виправдовує.

Наприклад, в грудні 2012 року в Нью-Йорку вперше був відзначений день, коли не було зафіксовано жодного насильницького злочину. Це сталося вперше за всю історію міста. Успіху сприяло впровадження системи відеоаналітики департаментом поліції, а також відеокамер на громадському транспорті. Дана система була впроваджена за ініціативою тодішнього мера міста Майкла Блумберга. Він спирався на свій досвід в області інвестицій, де робота вже давно немислима без використання засобів автоматизації і аналітики. При цьому резидентом штату Нью-Йорк є компанія IBM, у якій вже в 2000-і роки була працююча система Smart Vision Suite, яка давала можливість в реальному часі і практично без участі людини фіксувати різного роду інциденти і реагувати на них. Таким чином, вдалося істотно знизити вуличну злочинність, що дозволило залучити додаткові ресурси для встановлення відеоспостереження в інші райони міста, які раніше мали високий рівень злочинності. Приклад Нью-Йорка став зразком для багатьох інших міст США. Схожа архітектура використовувалася залізницями Італії і в інших країнах [6].

Відомо, що медичні установи використовують соціальні мережі для повідомлень про надзвичайні ситуації [7]. Міністерство Військово-морських сил (ВМС) США планує створити службу глобального моніторингу соцмереж і агентств новин з потрібних американським ВМС темам. Працюючі над проектом, експерти повинні будуть здійснювати всебічний моніторинг медіаінформації, «що надходить з усіх основних соціальних мереж, з новин сайтів, теле- і радіоканалів (в тому числі в текстовій формі), корпоративних сайтів, з блогів і форумів». Подібним моніторингом військові структури Сполучених Штатів займаються вже більш 20 років. При моніторингу враховуються матеріали, які виконані на російській та китайській мовах. Протягом 20 років в США використовується система глобального моніторингу, яка раніше називалася «Ешелон». Її контролює Агентство національної безпеки.

Аналіз українських соціальних мереж показав, що, не дивлячись на хвилю протестів багатьох користувачів проти закриття російських соцмереж "Вконтакте" і "Однокласники", існують вітчизняні аналоги, де є можливість цілком комфортно спілкуватися в мережі.

Наведемо коротку характеристику найбільш популярних вітчизняних соціальних мереж.

**UkrOpen** - українська соціальна мережа, яка створена з нуля. У цю соціальну мережу вбудована пошукова система, яка дозволяє не тільки бути в курсі останніх подій, а й обговорювати їх з іншими користувачами. Реєстрація на ресурсі дозволена користувачам з 13 років.

**Ц.укр** – виглядає як суміш "Фейсбуку" і "ВКонтакте". Назва походить від скорочення слів "Це Україна". Ресурс позиціонує себе як молоду українську соцмережа. Вона створена під керівництвом киянина Михайла Гринен-

ко. Портал постійно проводить конкурси для своїх користувачів. Також сюди можна одним кліком перенести всю інформацію з "ВК".

**UKRFACE** являє собою також якийсь гібрид "ВК". Є особиста сторінка, друзі, музика, фото, відео та інші звичні пункти меню акаунта. Головна особливість даної соцмережі - доступна кримськотатарська мова.

**Українці** - одна з перших вітчизняних соцмереж з патріотичним ухилом. Вона була створена в січні 2009 року, однак користувачів в наведеній соцмережі не багато. Фото, відео та музики тут немає. Також немає і стрічки новин.

**VsiTut.com** - соціальна мережа України "ВСЕ ТУТ" створена як волонтерський інтернет-проект і не належить ні до якої партії чи спільноти. Як заявляють розробники, головною метою проекту є об'єднання українських патріотів незалежно від мови спілкування і місця проживання.

Головною особливістю цієї соцмережі є щомісячне оновлення компонентів і плагінів сайту, відкриті розділи для гостей сайту.

**ВРеале (Vreale.net)** позиціонує себе як незалежна українська інтернет-спільнота, яка надає актуальні і популярні інструменти для знайомства, спілкування, розваги, самоосвіти, проведення конкурсів і віртуальних змагань, організації груп спільних інтересів і захоплень, а також для організації особистих і корпоративних зустрічей в реальному житті (рис. 1).



Рис. 1. Стартова сторінка соціальної мережі Vreale.net «В реале»

**FamalyUA** – вітчизняна соціальна мережа, в якій, за запевненням творців, взято все найкраще від інших аналогів і об'єднано.

**Yachudo** – українська соціальна мережа, доступна також і англійська мова, але, на жаль, не доступна російська мова, що обмежує застосування да-



ної соцмережі в Україні. "Я Чудо" пропонує знаходити нових друзів і ділитися інформацією.

**GooGooDoo** – соціальна мережа, призначена для спілкування з друзями та однодумцями. Користувачам пропонується безліч вбудованих модулів, які допоможуть організувати процес навчання, роботи і просування товарів на ринку.

**Катапульта** – сайт знаходиться в тестовому режимі. Соцмережа пропонує не тільки спілкування, а й розкрутку заходів, рекламу товарів і послуг зацікавленим користувачам. Причому все це можна робити з урахуванням місця розташування власника аккаунта.

**Сусіди** – соціальна мережа, яку спочатку робили на протигагу російським "Вконтакте" і "Однокласники". Сайт повністю створений силами українських програмістів (рис. 2).

Запущені колись соцмережі Druzi.org.ua, Friends.ua, Drukar.com, Combine.pp.ua, Antiweb.com.ua, Connect.ua, Planet.pink.ua, WEUA більше не функціонують. Ukrface.net змінив адресу на Ukrface.com.ua. Socialface.com.ua знаходиться на стадії розробки.



Рис. 2. Стартова сторінка соціальної мережі Сусіди

З метою аналізу неструктурованих даних соціальних мереж, слід розробити і впровадити програмні і апаратні засоби аналізу тональності тексту.

**Висновки.** Таким чином, запропоновано та обґрунтовано для вирішення завдань моніторингу ПНО використовувати неструктуровані дані (соціальні мережі, огляди преси і нових медіа (блогів, форумів). Такі системи дозволяють прогнозувати розвиток тих чи інших процесів в динаміці, що може надати неоціненну допомогу в запобіганні та вирішенні надзвичайних ситуацій. Природно, використання даних систем несе прямої економічний ефект.

### Список використаних джерел:

1. Сучасний стан організаційно-правового забезпечення державного управління пожежною безпекою в Україні : монографія / В.А. Андронов, С.М. Домбровська, О.М. Семків, В.Ю. Назаренко. – Х., 2014. – 230 с.
2. Кравців С.Я. Ризикорієнтований підхід у державному регулюванні у сфері техногенної та пожежної безпеки / С.Я. Кравців, О.М. Соболев, А.Г. Коссе // Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління. – 2017. – Вип. 1 (6). – С. 336–341.
3. Криштанович М.Ф. Реалізація механізмів публічного управління у сфері цивільного захисту України щодо національної безпеки / М.Ф. Криштанович // Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління. – 2017. – Вип. 1 (6). – С. 341–347.
4. Приходько Р.В. Закордонний досвід регулювання запобігання і ліквідації надзвичайних ситуацій на регіональному рівні / Р.В. Приходько, О.А. Ященко // Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління. – 2016. – Вип. 2 (5). – С. 272–282.
5. Кропотов П.П. Створення сучасної системи моніторингу безпеки – актуальна державна та наукова задача / П.П. Кропотов, В.В. Бегун, В.Ф. Гречанинов // Системи обробки інформації. – 2015. Вип. 11 (136). – С. 199–206.
6. Это уже явно не фантастика. Ит-портал компании «инфосистемы джет» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.jetinfo.ru/stati/eto-uzhe-yavno-ne-fantastika>.
7. Европейский портал информации здравоохранения [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://gateway.euro.who.int/ru/indicators/ehealth\\_survey\\_128-social-media-to-make-emergency-announcements/](https://gateway.euro.who.int/ru/indicators/ehealth_survey_128-social-media-to-make-emergency-announcements/).

### References:

1. Andronov, V.A., Dombrovskaya, S.M., Semkiv, O.M. and Nazarenko V.Yu. *The current state of organizational and legal provision of public administration in the field of security in Ukraine*. Kharkiv, 2014. Print.
2. Kravtsiv, S.Ya., Sobol, O.M. and Kosse, A.G. "Risk-oriented approach of state regulation in the sphere of technogenic and fire safety." *Bulletin of the National University of Civil Defense of Ukraine* 1 (6) (2017): 336–341. Print.
3. Kryshtanovich, M.F. "Implementation of mechanisms of public administration in the field of civil protection of Ukraine in relation to national security." *Bulletin of the National University of Civil Defense of Ukraine* 1 (6) (2017): 341–347. Print.
4. Pryhodko, R.V. and Yashchenko, O.A. "Foreign experience of control of emergency prevention and elimination at the regional level." *Bulletin of the National University of Civil Defense of Ukraine* 2 (5) (2016): 272–282. Print.
5. Kropotov, P.P., Begun, V.V. and Grechaninov, V.F. "Creation of a state-of-the-art monitoring system for security – an actual state and scientific task." *Information processing systems* 11 (136) (2015): 199–206. Print.
6. *This is clearly not fiction*. IT portal of the Jet Info System company. Web. 16 Nov. 2018 <<http://www.jetinfo.ru/stati/eto-uzhe-yavno-ne-fantastika>>.
7. *European Health Information Portal*. Web. 16 Nov. 2018 <[https://gateway.euro.who.int/ru/indicators/ehealth\\_survey\\_128-social-media-to-make-emergency-announcements/](https://gateway.euro.who.int/ru/indicators/ehealth_survey_128-social-media-to-make-emergency-announcements/)>.

DOI: 10.5281/zenodo.1492071

УДК 614.842.655

*Ляшевська О. І., к.держ.упр., НУЦЗУ м. Харків,  
Калюжний В. В., слухач магістратури, НУЦЗУ, м. Харків,  
Мельниченко А. С., слухач магістратури, НУЦЗУ, м. Харків*

*Lyashevskya O., PhD, National University of Civil Defence of Ukraine, Kharkiv,  
Kalyuzhnyi V.V., student of the magistracy, National University of Civil Defence of  
Ukraine, Kharkiv,  
Melnichenko A.S., student of the magistracy, National University of Civil Defence  
of Ukraine, Kharkiv*

## **НОВІ МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СТРАХУВАННЯМ В УКРАЇНІ ВІД НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ**

### **NEW GOVERNANCE MECHANISMS OF INSURANCE IN UKRAINE FROM EMERGENCY SITUATIONS**

*Тенденції сьогодення потребують поєднання діяльності підрозділів цивільного захисту та страхових компаній у сфері державного управління пожежними ризиками. Безпека характеризується показниками ризиків, які визначають умови безпечного проживання та діяльності людей, збереження їх майна і матеріальних цінностей. Страхування створює умови для стримування ризиків на прийнятному й економічно обґрунтованому для суспільства рівні. У зв'язку з цим існує можливість застосування нових страхових механізмів у нашій державі, які наближають людину до виконання функцій державного управління ризиками і, відповідно, підвищують стійкість природних, соціальних, господарських і техногенних систем та зменшують економічні витрати.*

**Ключові слова:** механізми, держава, управління, страхування, майнові ризики, безпека, страховий ризик.

*Present trends require a combination of divisions of civil protection and insurance companies in the state management of fire risk. Safety is characterized by risk indicators that define the conditions and safe living of the people to preserve their assets and wealth. Insurance creates conditions to contain the risks to an acceptable and reasonable cost to the community level. In this regard, there is an urgent need to apply for new insurance mechanisms of our state to bring the person to perform the functions of risk management and, therefore, increase the stability of natural, social, economic and technological systems and reduce economic costs.*

**Key words:** mechanisms, state, management, insurance, property risks, security, insurance risk.

**Постановка проблеми.** Щорічно у світі відбуваються різного характеру стихійні лиха, техногенні катастрофи та аварії з великими людськими жертвами та матеріальними втратами. На жаль, небезпечні події в останній час спостерігаються усе частіше, їх вплив на господарську діяльність людини є загальновизнаними. На перший погляд цей факт може здатися парадоксальним, оскільки науково-технічний прогрес повинен сприяти незалежності нашого благополуччя від кліматичних умов.

За даними ДСНС України [1-3] щороку кількість пожеж збільшується: матеріальні втрати від пожеж за 2017 рік склали 7 млрд 860 млн 225 тис. грн (з них прямі матеріальні збитки становлять 2 млрд 38 млн 653 тис. грн, а побічні – 5 млрд 821 млн 572 тис. грн); а за 8 місяців 2018 року матеріальні втрати від пожеж склали 5 млрд 260 млн 410 тис. грн (з них прямі збитки становлять 1 млрд 341 млн 518 тис. грн, а побічні – 3 млрд 918 млн 892 тис. грн).

Значні матеріальні збитки (близько 20%) припадають на підприємства, організації, заклади, а решта – на житловий сектор. Аналіз статистичних даних про стан з пожежами та їх наслідками в Україні показує, що наслідки пожеж є надзвичайно великими. Економічна система держави потребує мінімізації збитків, що може бути досягнуто за допомогою страхової галузі. Як показує європейський досвід, страхові виплати можуть збалансувати збитки від пожеж і видатки на їх відновлення.

Отже, страхування займає стратегічну позицію, яка визначається тим, що воно надає гарантії поновлення порушених майнових інтересів у випадку непередбачуваних надзвичайних ситуацій чи явищ, позитивно впливає на зміцнення фінансів держави. Воно не тільки звільняє бюджет від видатків на відшкодування збитків при настанні страхових випадків, але й є одним з найстабільніших джерел довгострокових інвестицій.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Ринок страхування майна в Україні щороку зростає і за показниками останніх років перевищив 6 мільярдів гривень, за якими виплачується більше 200 мільйонів гривень страхового відшкодування [4]. При страхуванні майна страхова сума не може перевищувати його дійсної вартості на момент укладання договору. Під дійсною вартістю майна найчастіше розуміється відновлювальна (балансова) вартість. Договори страхування майна можуть бути укладені на один рік і на невизначений термін зі щорічним перерахунком вартості майна і суми річних платежів.

Договір, укладений на невизначений строк, вважається продовженим на наступний рік за умови внесення до закінчення поточного року певної частини (зазвичай 20-25 %) страхових платежів, розрахованих на наступний рік [5]. Окрім підрозділів цивільного захисту пожежні ризики є сферою діяльності страхових компаній. Безпека характеризується показниками ризиків, які визначають умови безпечного проживання та діяльності людей, збереження їх майна і матеріальних цінностей.

Згідно з законом України «Про страхування» [6], *страхування* – це вид цивільно-правових відносин щодо захисту майнових інтересів фізичних осіб

та юридичних осіб у разі настання певних подій (страхових випадків), визначених договором страхування або чинним законодавством, за рахунок грошових фондів, що формуються шляхом сплати фізичними та юридичними особами страхових платежів (страхових внесків, страхових премій) та доходів від розміщення цих коштів. *Страховий ризик* – певна подія, на випадок якої проводиться страхування і яка має ознаки ймовірності та випадковості настання.

Відповідно до Розпорядження №565 «Про затвердження Характеристики та класифікаційних ознак видів добровільного страхування» [7], можна застрахувати житло від вогневих ризиків та ризиків стихійних явищ. Це такий вид страхування, предметом договору якого є майнові інтереси, що не суперечать закону, пов'язані з володінням, користуванням і розпорядженням майном, зазначеним у правилах та договорі страхування [8, 9]. У випадку страхування від вогневих ризиків їх необхідно визначати для конкретного об'єкта і враховувати цю оцінку в грошовому еквіваленті.

Страхування створює умови для стримування ризиків на прийнятному та економічно обґрунтованому для суспільства рівні. У зв'язку з цим виникає нагальна необхідність застосування нових страхових механізмів, які наближають людину до виконання функцій *державного* управління ризиками і, відповідно, підвищують стійкість природних, соціальних, господарських і техногенних систем та зменшують економічні витрати [10]. Таким чином, пожежні ризики слід розглядати з урахуванням їх застосування у страховій галузі.

**Постановка завдання.** Пошук нових механізмів для мінімізації збитків від надзвичайних ситуацій, на основі страхової галузі.

**Виклад основного матеріалу.** Вивчаючи досвід Швеції у страховій діяльності, цікавим є те, що у кожному адміністративному районі запроваджена своя система ранжування ризику [11]: це пов'язано з тим, що інспектор робить письмові звіти з протипожежної діяльності перевірених ним об'єктів, несе відповідальність за те, щоб об'єкти були оцінені з точки зору протипожежної безпеки за наперед визначеними критеріями оцінки ступенів ризику.

Основою для оцінки служить письмовий звіт і власне знання інспектора про об'єкт. Для цього у кожному адміністративному районі розробляється своя система визначення ступеня ризику на основі інформації, отриманої з письмових звітів.

Система визначення ступеня ризику частково адаптована для складання письмового звіту з протипожежної безпеки. Вона складається з трьох головних позицій оцінки: будівля, підприємство і заходи протипожежної безпеки. Кожна позиція оцінки складається з 7 пунктів для оцінки. Кожен об'єкт оцінюється за трибальною шкалою, де 3 – максимальна кількість балів для кожного пункту оцінки. Підставою оцінки небезпеки будівель служить її кількість поверхів. Якщо будівля має 2-4 поверхи, то це відповідає 1-му ступеню ризику, 5-8 поверхів – 2-му ступеню ризику, якщо понад 8 поверхів, то це 3-ій ступінь ризику. Отже, деякі об'єкти можуть взагалі не мати ступеня ризику за певними підставами [11].

Друга позиція оцінки будується на основі аналізу ризиків на підприємстві.

Третя позиція оцінки— це заходи протипожежної безпеки, які важко піддаються оцінці, а їх ступені ризику визначаються з інформації письмових звітів. Це означає, що, наприклад, на підставі наявності плану навчання існують такі критерії оцінки: дрібні недоліки і неточне формулювання дають 1-ий ступінь ризику, часткова відсутність – 2-ий ступінь, повна відсутність – 3-ій ступінь. Система визначення ступенів ризику є грубим методом оцінки. Інструментом для визначення необхідності та масштабу здійснення регулярного нагляду на певних об'єктах є перевірки інспекторів з пожежної безпеки. Бали підсумовуються і встановлюється межа в 30 балів. Ті об'єкти, сума балів яких перевищує це число, будуть піддаватися регулярним перевіркам. Чим вища кількість балів, тим коротший проміжок між перевірками, що вказує на збільшення кількостей перевірок для цього об'єкта. Ідея цієї системи оцінки полягає в тому, що власники підприємства будуть зацікавлені у зменшенні балів, отже зменшенні кількостей перевірок інспекції. Оскільки ці дві групи, будівлі і підприємства, які більш або менш статичні, то під час організації ефективних заходів з протипожежної безпеки необхідно брати до уваги специфіку категорії об'єктів, що піддаються регулярному нагляду. До цієї категорії об'єктів відносяться «Об'єкти підвищеної небезпеки та потенційно-небезпечні об'єкти», однак проміжки між проведенням перевірок інспектора можуть бути скорочені, що зображено в таблиці 1.

Таблиця 1

Критерії для виставлення балів ризику за експертною оцінкою [11].

Позиція оцінки	Підстави оцінки	Критерії для виставлення балів ризику		
		Кількість балів		
		1	2	3
<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
<b>Будівля</b>	Кількість поверхів	2-4	5-8	Більше 8
	Кількість підвальних поверхів на підприємстві	1	2	Більше 2
	Рік будівництва	1980-1995	1969-1979	Раніше 1969
	Площа будівлі або приміщення	600-5000	5000-10000	Більше 10000
	Активна система протипожежної безпеки	Певні частини споруди	Елементи споруди	Вся споруда для безпеки персоналу
	Затрачений час для евакуації	10	20	30
<b>Підприємство / установа</b>	Кількість працівників	150-300	300-600	Більше 600
	Відомості про приміщення	Використовується регулярно в	Значна частка сторонніх ві-	Ні (не громадське примі-

		певних випадках сторонніми відвідувачами	двідувачів, громадське приміщення	щення)
	Пожежонебезпечні речовини або використання хімікатів	Дозволена кількість	Використання понад дозволену кількість	Значне використання понад дозволену кількість
	Пожежна навантага	Середня 200-400	Висока 400-600	Дуже висока більше 600
	Вогневі роботи	Регулярно малий обсяг	Часто середній обсяг робіт	Щодня великий обсяг робіт
	Люди, які не можуть самі евакуюватися	Так, невелика кількість	Так, багато	Так, більшість
	Сплячі люди	Так, невелика кількість	Так, багато	Так, більшість
	Робота в нічну зміну	Іноді	Часто	Так
<b>Систематична робота з організації заходів протипожежної безпеки</b>	Організація протипожежної безпеки	Незначні недоліки, нечіткий звіт	Частково відсутня, немає звіту	Зовсім відсутня
	План навчання	Незначні недоліки, нечіткий звіт	Частково відсутня, немає звіту	Зовсім відсутня
	Правила / інструкції з протипожежної безпеки	Незначні недоліки, нечіткий звіт	Частково відсутня, немає звіту	Зовсім відсутня
	Опис протипожежної безпеки	Незначні недоліки, нечіткий звіт	Частково відсутня, немає звіту	Зовсім відсутня
	Інструкції з експлуатації та обслуговування	Незначні недоліки, нечіткий звіт	Частково відсутня, немає звіту	Зовсім відсутня
	Система контролю	Незначні недоліки, нечіткий звіт	Частково відсутня, немає звіту	Зовсім відсутня
	Заходи з контролю над виконанням	Незначні недоліки, нечіткий звіт	Частково відсутня, немає звіту	Зовсім відсутня

Постановою Кабінету Міністрів України від 5 вересня 2018р. № 715 [12] затверджено критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від проведення господарської діяльності та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки Державною службою з надзвичайних ситуацій. Згідно з такими критеріями, суб'єкти господарювання поділяють за ступенями прийня-

тного ризику на групи:

–з високим ступенем прийнятного ризику (висотні будинки з умовною висотою понад 47 м);

–з середнім ступенем прийнятного ризику (будівлі підвищеної поверховості з умовною висотою від 26,5 м до 47 м включно);

–з незначним ступенем прийнятного ризику (державні, відомчі та кооперативні житлові будинки, окрім будинків підвищеної поверховості та висотних).

Для розрахунку ризиків загибелі від пожеж використано Методику визначення розрахункових величин пожежного ризику в будівлях та спорудах різних класів функціональної пожежної небезпеки, яка містить аналітичні методи визначення індивідуальних ризиків загибелі від пожеж та перевірку на відповідність допустимим значенням.

Отримані значення пожежних ризиків житлового сектора міста Харкова оцінювали за шкалою європейських норм [10]:

–незначний ризик:  $\leq 10^{-6}$

–прийнятний ризик:  $10^{-6} \div 5 * 10^{-5}$

–високий ризик:  $5 * 10^{-5} \div 5 * 10^{-4}$

–неприйнятний ризик :  $\geq 5 * 10^{-4}$

Таблиця 2

Відшкодування залежно від можливих наслідків пожежі

Значення можливих наслідків пожежі (сума)				
Незначне руйнування	Мале руйнування	Середнє руйнування	Велике руйнування	Повне руйнування
Відшкодування від суми вартості зруйнованого об'єкта, від 1 до 5% (означає, що не потрібно ніяких заходів)	Відшкодування від суми вартості зруйнованого об'єкта, від 6-25% (означає, що необхідно вжити заходів у випадку необхідності)	Відшкодування від суми вартості зруйнованого об'єкта, від 26-35% (означає, що необхідно вжити заходів для покращення стану пожежної безпеки)	Відшкодування від суми вартості зруйнованого об'єкта, від 36-65% (означає, що необхідно вжити заходів для покращення стану пожежної безпеки, накладення санкцій)	Відшкодування від суми вартості зруйнованого об'єкта, від 66-100% (означає, що необхідно негайно вжити заходів для покращення стану пожежної безпеки, накладення важких санкцій)



У зоні високого ризику можна вважати обґрунтованим використання превентивних заходів з боку керівництва адміністративного району. Це означає, що необхідно, крім статистики, також використовувати кількісний аналіз ризику табл. 3.

Таблиця 3

Матриця визначення страхової суми від значень ризику

Розрахункове значення ризику	Кількість балів за експертною оцінкою				
	10-20	20-30	30-40	40-50	50-60
Незначний	1%	20%	30%	45%	85%
Прийнятний	6%	25%	30%	50%	90%
Допустимий	10%	26%	35%	65%	95%
Неприйнятний	15%	30%	36%	66%	100%

Ризики дають змогу обґрунтовувати умови страхування та проведення різноманітних заходів щодо поліпшення стану захищеності об'єкта. Страховик зобов'язаний за заявою страхувальника у разі здійснення ним заходів, які зменшили страховий ризик або, навпаки, збільшили його, переукласти з ним договір страхування (зменшити чи збільшити страхову виплату). У процесі будь-якого виду страхування сторони зацікавлені у зменшенні ступеня ризику та недопущення настання страхового випадку. Ідея страхування полягає в частковому або повному відшкодуванні втрат, заподіяних страховим випадком. Тому підприємці, які страхують фірми, будуть завжди безпосередньо зацікавлені у реалізації протипожежних заходів для зниження ризиків. Перед страхуванням об'єкта страховики висувають низку вимог, які необхідно обов'язково виконати (заходи для зменшення ризиків).

**Висновки.** В безпеці та зменшенні пожежного ризику зацікавлені всі: підприємець – менші страхові внески та менша загроза відповідальності перед законом; страхова компанія – менші збитки; персонал і населення – меншим стає почуття тривоги, зростає впевненість у безпеці за умов гарантування компенсації у випадку аварії.

Отже, враховуючи спільні інтереси інспекторів ДСНС України та страховиків, щодо зниження рівня ризику виникнення пожеж слід уніфікувати законодавчу та нормативну базу з цього напрямку.

#### Список використаних джерел:

1. Аналіз масиву карток обліку пожеж за 8 місяців 2018 року / (УкрНДІЦЗ) ДСНС України. – 2018. – 18 с.
2. Аналіз протипожежного водопостачання Харківської області за 12 місяців 2017 року, ГУ ДСНС України у Харківській області.
3. Аналіз масиву карток обліку пожеж за 12 місяців 2017 року [Електронний ресурс] / (УкрНДІЦЗ) ДСНС України. – 2017. – 32 с.
4. Марценюк-Розарьонова О. В. Майнове страхування: особливості, значимість та перспективи розвитку. – FINANCIAL SPACE 2014. – № 3 (15). – С. 147-

151. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://fp.cibs.ubs.edu.ua/files/1403/14movmso.pdf>.

5. Журнал про страхування та перестраховування в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://forinsurer.com/>.

6. Про страхування [Електронний ресурс]: Закон України № 86/96-ВР. – [Чинний від 1996-03-07].–Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/85/96-%D0%B2%D1%80>.

7. Про затвердження Характеристики та класифікаційних ознак видів добровільного страхування [Електронний ресурс] : Розпорядження № 565 [Чинне від 2010-07-09].–Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z1119-10>.

8. Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2001, № 47, ст.251) [Чинний від 16.01.2016]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2658-14/page>.

9. Постанова КМУ № 1440 Про затвердження Національного стандарту №1 "Загальні засади оцінки майна і майнових прав"[Чинний від 15.04.2015]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1440-2003-%D0%BF>.

10. Бегун В. Ризик-орієнтовний підхід та страхова справа / В. Бегун, Є. Журавльов // Надзвичайна ситуація. – 2010. – № 3. – С. 40-43.

11. Risk Management [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://novascotia.ca/dma/pdf/mun-local-government-resource-handbook-6-3.pdf>.

12. Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки Державною службою з надзвичайних ситуацій [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 715 [Чинний від 2018-09-05]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/715-2018-%D0%BF#n6>.

#### References:

1. *The analysis of the array of cards fires over 8 months of 2018 [Analiz masyvu kartok obliku pozhezh za 8 misyatsiv 2018 roku]*. (UkrNDITSZ) DSNS Ukrayiny. 2018. Print.

2. *Analysis of fire water supply in Kharkiv region for 12 months of 2017 [Analiz protypozhezhnoho vodopostachannya Kharkivs'koyi oblasti za 12 misyatsiv 2017 roku]*. HU DSNS Ukrayiny u Kharkivs'koyi oblasti. Print.

3. *The analysis of the array of cards fires for the 12 months 2017 [Analiz masyvu kartok obliku pozhezh za 12 misyatsiv 2017 roku]*. (UkrNDITSZ) DSNS Ukrayiny. 2017. Print.

4. Martsenyuk-Rozarenova, O. V. "Property insurance: features, importance and prospects of development. [Martsenyuk-Rozar'onova O. V. Maynove strakhuvannya: osoblyvosti, znachymist' ta perspektyvy rozvytku]." *Financial space* 3 (15) (2014): 147-151. Print.

5. *Journal of insurance and reinsurance in Ukraine [Zhurnal pro strakhuvannya ta perestrakhuvannya v Ukrayini] [Elektronnyy resurs]*. Web. 01 Nov. 2018 <<http://forinsurer.com/>>.

6. Ukraine. The Verkhovna Rada of Ukraine. *On insurance [Pro strakhuvannya]*. Web. 01 Nov. 2018 <<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/85/96-%D0%B2%D1%80>>.

7. Ukraine. The Verkhovna Rada of Ukraine. *About the statement of the Characteristic and classification signs of types of voluntary insurance [Pro zatverdzhennya Charakterystyky ta klasyfikatsiynykh oznak vydiv dobrovil'noho strakhuvannya]*. Web. 01

Nov. 2018 <<http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z1119-10>>.

8. Ukraine. The Verkhovna Rada of Ukraine. *About the assessment of property, property rights and professional appraisal activity in Ukraine [Pro otsinku mayna, maynovykh prav ta profesiynu otsinochnu diyal'nist' v Ukrayini]*. Web. 01 Nov. 2018 <<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2658-14/page>>.

9. Ukraine. The Verkhovna Rada of Ukraine. *CMU resolution No. 1440 on approval of the National standard No. 1 "General principles of property and property rights assessment" [Postanova KМУ № 1440 Pro zatverdzhennya Natsional'noho standartu №1 "Zahal'ni zasady otsinky mayna i maynovykh prav"*. Web. 01 Nov. 2018 <<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1440-2003-%D0%BF>>.

10. Runner, V. "Risk-indicative approach and insurance business [Ryzyk-oriyentovnyy pidkhid ta strakhova sprava]." *Nadzvychnayna sytuatsiya* 3 (2010): 40-43. Print.

11. *Risk Management [Risk Management]*. Web. 01 Nov. 2018 <<https://novascotia.ca/dma/pdf/mun-local-government-resource-handbook-6-3.pdf>>.

12. Ukraine. The Verkhovna Rada of Ukraine. *About the approval of criteria behind which the degree of risk from implementation of economic activity is estimated and frequency of implementation of planned actions of the state supervision (control) in the field of technogenic and fire safety by Public service for emergency situations [Pro zatverdzhennya kryteriyiv, za yakymy otsinyuyet'sya stupin' ryzyku vid provadzhennya hospodars'koyi diyal'nosti ta vyznachayet'sya periodychnist' zdiysnennya planovykh zakhodiv derzhavnoho nahlyadu (kontrolyu) u sferi tekhnohennoyi ta pozhezhnoyi bezpeky Derzhavnoyu sluzhboyu z nadzvychnaynykh sytuatsiy]*. Web. 01 Nov. 2018 <<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/715-2018-%D0%BF#n6>>.

---

---

**DOI: 10.5281/zenodo.1492105**

**УДК 351.862.4: 614.8**

*Федорчак В. В., к.держ.упр., НУЦЗУ, м. Харків*

*Fedorchak V., Phd in Public Administration, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv*

**КІЛЬКІСНИЙ АНАЛІЗ РЕЗУЛЬТАТІВ ДЕРЖАВНОГО  
УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ ВИНИКНЕННЯ  
НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ В УКРАЇНІ**

**QUANTITATIVE ANALYSIS OF RESULTS OF  
PUBLIC ADMINISTRATION OF EMERGENCIES' RISKS  
OF EMERGENCE IN UKRAINE**

*В статті проведено кількісний аналіз результатів державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій в Україні. Зокрема, обґрунтовано вибір метода кількісного аналізу результатів державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій в Україні. Оцінено кількісний і якісний склад надзвичайних ситуацій в Україні протягом останніх періодів.*

**Ключові слова:** державне управління, ризики, надзвичайні ситуації, кількісний аналіз, оцінка.

*The quantitative analysis of results of public administration of emergencies' risks in Ukraine is carried out in the article. In particular, the choice of a method of the quantitative analysis of results of public administration of emergencies' risks in Ukraine is proved. The quantitative and qualitative structure of emergencies in Ukraine for the last periods is estimated.*

**Keywords:** public administration, risks, emergencies, quantitative analysis, assessment.

**Постановка проблеми.** У загальному випадку результати моніторингу та прогнозування ризиків настання та розвитку надзвичайних ситуацій є вихідною основою для формування цільових програм і планів короткострокового, середньострокового та довгострокового призначення, а також для прийняття відповідних рішень щодо недопущення та усунення наслідків надзвичайних ситуацій.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання стосовно аналізу й оцінки ризиків виникнення надзвичайних ситуацій досліджувалися в нинішніх умовах численними вченими, зокрема, такими, як: О. Барило [2], А. Белоусов [3], С. Кравців [4] та ін.

Однак автори не зовсім чітко визначають залежність між виникненням надзвичайних ситуацій та результатами державного управління ризиками їх виникнення у кількісному контексті.

**Постановка завдання.** Відповідно, метою статті є кількісний аналіз результатів державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій в Україні. Досягнення поставленої мети вимагає вирішення у роботі таких завдань:

- обґрунтування вибору метода кількісного аналізу результатів державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій в Україні;
- оцінити кількісний і якісний склад надзвичайних ситуацій в Україні протягом останніх періодів.

**Виклад основного матеріалу.** Особливе значення при цьому в розробці комплексних моделей поведінки соціально-економічних систем в умовах настання та розвитку надзвичайних ситуацій відіграє використання багатокритеріальних моделей, моделювання на основі рішення завдань із двома змінними, використання диференціальних методів і статистичних методів дослідження випадкових подій (Монте-Карло).

Зокрема, рішення завдань із двома змінними за підсумками прогнозу самого факту настання надзвичайної ситуації уможлиблює проілюструвати стан визначених територій на основі класичних моделей.

Використання диференціальних методів дозволяє аналізувати еластичності зміни результуючих показників у відповідь на негативний вплив надзвичайної ситуації та більш ефективно планувати комплекс захисних дій.

Метод статистичних випробувань (Монте-Карло) уможлиблює оцінку випадкових величин і формалізований опис невизначеності [1; 4].

Проблемою використання зазначених методів може слугувати відсутність обґрунтованих баз даних. У цьому випадку більш раціональним є використання експертних методів.

Особливо важливе значення наукове забезпечення питань прогнозування ризиків настання та розвитку надзвичайних ситуацій повинне мати місце в регіонах країни. Там воно повинне будуватися на попередньому проведенні великого обсягу робіт:

- розробка комплексу документів щодо організації економічної оцінки наслідків настання та розвитку надзвичайних ситуацій, а також щодо здійснення обліку і контролю за витратою засобів, заходів, що направляються на запобігання надзвичайної ситуації та усунення її негативних наслідків;

- організація роботи служб спостереження стосовно моніторингу за розвитком потенційно небезпечних процесів і станом потенційно небезпечних об'єктів;

- розробка схем розвитку і розміщення продуктивних сил регіонів з урахуванням створення дублюючих виробництв життєзабезпечення населення, а також дублюючих засобів комунікацій (транспортних, енергетичних, зв'язку тощо);

- проведення досліджень щодо аналізу можливостей автономного функціонування адміністративно-територіальних утворень;

- організація моніторингу міжрегіональних і зовнішньоторговельних балансів (за видами продукції) з метою управління постачанням найбільш важливих ресурсів;

- розробка комплексу прогнозів наслідків настання та розвитку надзвичайних ситуацій на потенційно небезпечних об'єктах із прогнозуванням потреб у спеціальних формуваннях і обсягів засобів, необхідних для усунення наслідків надзвичайних ситуацій;

- розробка стратегії імпортозаміщення продукції, особливо тих її видів, які входять до переліку продуктів харчування і товарів першої необхідності, що використовуються для життєзабезпечення постраждалого населення;

- створення геоінформаційних систем адміністративно-територіальних утворень для оперативного картування територій і визначення зон нещастя;

- математичне моделювання міжгалузевих балансів з метою забезпечення оцінки комплексного економічного збитку, оптимізації виробництва і розподілу продукції у випадку настання та розвитку надзвичайних ситуацій [2].

Впровадження зазначених мір дозволить уточнити систему відносин, на основі яких повинні робитися прогнози ризиків настання та розвитку надзвичайних ситуацій. Воно дасть можливість визначитися з видами небезпек, характером і обсягами втрат, а також з обсягами засобів, які можуть бути використані для локалізації та подолання наслідків нещастя.

Крім того, доцільно проаналізувати склад НС в Україні у 2017 році. Так, надзвичайні ситуації природного характеру знаходяться на першому місці (107 випадків). Друге місце займають надзвичайні ситуації техногенного характеру – 50 випадків. Третє місце належить надзвичайним ситуаціям соціального характеру – 9 випадків (рис. 1) [4].

Щодо динаміки постраждалих внаслідок настання та розвитку надзвичайних ситуацій в Україні протягом 2006–2016 років, то вона наведена у табл. 1 та на рис. 2 відповідно.

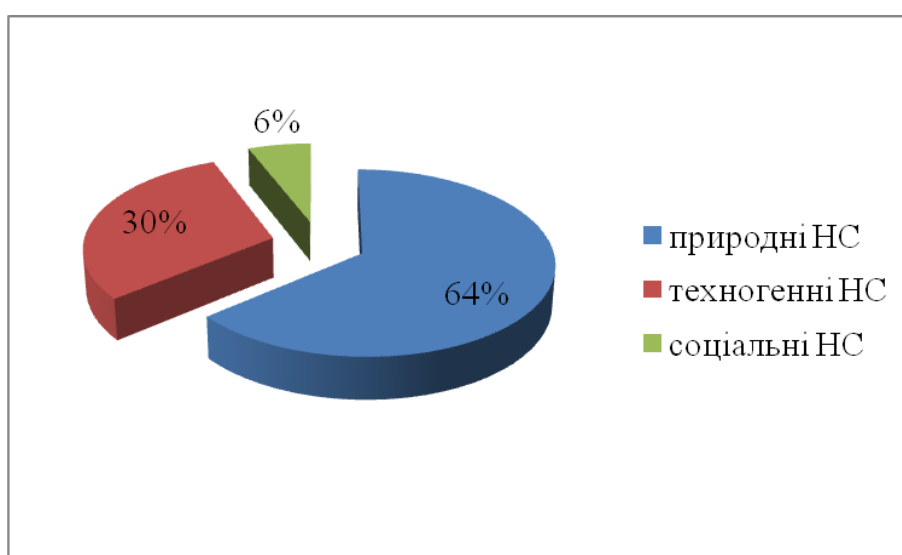


Рис. 1. Відсотковий розподіл НС в Україні відповідно до характеру їх походження у 2017 році

Таблиця 1

Динаміка зміни кількості постраждалих внаслідок виникнення надзвичайних ситуацій в Україні протягом 2006–2016 років

Рік	Кількість постраждалих, осіб
2006	1066
2007	1377
2008	959
2009	1516
2010	753
2011	985
2012	861

2013	854
2014	680
2015	962
2016	1856

З табл. 1 та рис. 2 можна побачити, що протягом останнього десятиріччя тенденція щодо кількості постраждалих в результаті настання та розвитку надзвичайних ситуацій є нестійкою. Так, спостерігається суттєве коливання даного значення протягом перших 2006–2009 років. Протягом 2011–2014 років вказаний показник має тенденцію до зниження, однак, починаючи з 2015 року він знову підвищується та у подальшому 2016 році навіть збільшується вдвічі.

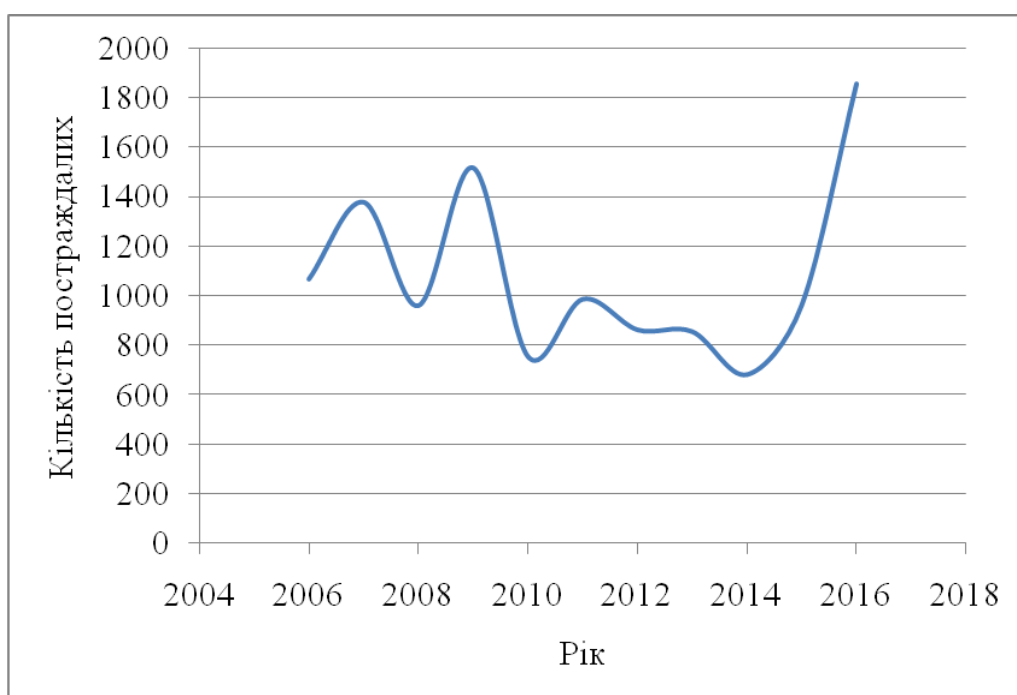


Рис. 2. Тенденції зміни кількості постраждалих внаслідок виникнення надзвичайних ситуацій в Україні протягом 2006–2016 років

При цьому якщо проаналізувати кількість надзвичайних ситуацій у 2016 році за регіонами, то можна відзначити, що їх найбільша кількість спостерігалася в регіонах, які представлені у табл. 5.16.

При цьому необхідно відзначити, що найменшу кількість надзвичайних ситуацій було зареєстровано у Закарпатській та Тернопільській областях (1 та 2 відповідно).

Якщо розрахувати частки кількості надзвичайних ситуацій зазначених у таблиці областей відносно їх загальної кількості у 2016 році, то можна отримати наступні дані (табл. 2) [2; 3].

Таблиця 2

Перелік областей України, в яких спостерігалася найбільша кількість надзвичайних ситуацій у 2016 році

Область	Кількість надзвичайних ситуацій
Волинська	10
Дніпровська	8
Житомирська	8
Миколаївська	10
Одеська	14
Полтавська	10
Сумська	7
Чернівецька	7
Чернігівська	8
Київ	8

Як можна побачити з табл. 2 та 3, найбільша кількість надзвичайних ситуацій була зафіксована у 2016 році у Одеській області (9,4%). На другому місці знаходяться Волинська, Миколаївська та Полтавська області (6,7%).

Таблиця 3

Відсотковий розподіл надзвичайних ситуацій в областях України з їх найбільшою кількістю у 2016 році

Область	Відсоткове відношення кількості надзвичайних ситуацій до їх загального обсягу
Волинська	6,7
Дніпровська	5,4
Житомирська	5,4
Миколаївська	6,7
Одеська	9,4
Полтавська	6,7
Сумська	4,7
Чернівецька	4,7
Чернігівська	5,4
Київ	5,4

У цілому, проведений аналіз свідчить про те, що в Україні переважно спостерігаються випадки настання та розвитку природних надзвичайних ситуацій, при цьому їх кількість збільшується. Про зазначену тенденцію свідчить і кількість надзвичайних ситуацій природного характеру навіть протягом I півріччя 2017 року. Так, їх кількість склала 68%, що вже на 8% більше ніж у попередньому 2016 році. Переважно надзвичайні ситуації виникають



на місцевому й об'єктовому рівні, й кількість надзвичайних ситуацій на місцевому рівні збільшується. Результати дослідження свідчать про необхідність профілактики надзвичайних ситуацій природного характеру у першу чергу на місцевому та об'єктовому рівнях.

**Висновки.** 1. Обґрунтовано вибір метода кількісного аналізу результатів державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій в Україні. Підкреслено, що використання диференціальних методів дозволяє аналізувати еластичності зміни результуючих показників у відповідь на негативний вплив надзвичайної ситуації та більш ефективно планувати комплекс захисних дій.

2. Оцінено кількісний і якісний склад надзвичайних ситуацій в Україні протягом останніх періодів. Показано, що в Україні переважно спостерігаються випадки настання та розвитку природних надзвичайних ситуацій, при цьому їх кількість збільшується. Про зазначену тенденцію свідчить і кількість надзвичайних ситуацій природного характеру навіть протягом I півріччя 2017 року.

#### **Список використаних джерел:**

1. Абрамов Ю. О. Моніторинг надзвичайних ситуацій / Ю. О. Абрамов, Є. М. Грінченко, О. Ю. Кірючкін та ін. – Х. : Вид-во АЦЗУ, 2005. – 530 с.

2. Барило О. Г. Інформаційне забезпечення органів державного управління у надзвичайних ситуаціях / О. Г. Барило, С. П. Потеряйко, В. О. Тищенко // Науковий вісник Академії муніципального управління. – 2013. – № 4. – С. 77–84.

3. Белоусов А. В. Роль сучасної держави в запобіганні і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій / А. В. Белоусов // Інвестиції: практика та досвід. – 2013. – № 20. – С. 153–156.

4. Кравців С. Я. Ризик-орієнтований підхід у державному регулюванні у сфері техногенної та пожежної безпеки / С. Я. Кравців, О. М. Соболев, А. Г. Коссе // Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія. Державне управління. – 2017. – Вип. 1 (6). – С. 336–341.

#### **References:**

1. Abramov Yu. O. *Monitorynh nadzvychaynykh sytuatsiy [Monitoring of emergencies]*. Kyiv: ACZU, 2005. Print.

2. Barilo, O. G., Poterjako, S. P. and Tishchenko, V. O. "Informatsiyne zabezpechennya organiv derzhavnogo upravlinnya u nadzvichaynih situatsiyah [Information support of state authorities in emergencies]". *Naukovyj visnyk Akademii muncypal'nogo upravlenija* 4 (2013): 77–84. Print.

3. Belousov, A. V. "Metodolohichni aspekty udoskonalennya systemy derzhavnoho upravlinnya ryzykamy nadzvychaynykh sytuatsiy [Methodological aspects of improvement of system of public administration by risks of emergency situations] ". *Investicii: praktyka ta dosvid* 20 (2014): 153–156. Print.

4. Kravtsiv, S. Ya. "Ryzik-oriyentovanyu pidkhid u derzhavnomu rehulyuvanni u sferi tekhnohennoyi ta pozhezhnoyi bezpeky [The risk-focused approach in public administration in the sphere of technogenic and fire safety]". 1 (6) (2017): 336–341. Print.

# РОЛЬ ДЕРЖАВИ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ ТА ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ

---

DOI: 10.5281/zenodo.1491344

УДК 351.862+001.51

*Барило О.Г., к.т.н., с.н.с., ІДУЦЗ, м. Київ*

*Barylo O., PhD of Technical Sciences, Senior Research Fellow, Senior Research Fellow of the Scientific Department, Institute of Public Administration in the Sphere of Civil Protection, Kyiv*

## МЕТОДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ УКРАЇНИ

### METHODS OF THE CIVIL PROTECTION INFORMATION AND ANALYSIS SYSTEM OPERATION IN PUBLIC ADMINISTRATION OF UKRAINE

*Наукову статтю присвячено визначенню критерію оцінювання альтернативних методів функціонування системи інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту в державному управлінні України. Встановлено відношення еквівалентності між двома системами – системою державного управління та системою інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту. Розроблено загальну систему показників оцінювання методів функціонування системи інформаційно-аналітичного забезпечення, розкрито ієрархічний та змістовний взаємозв'язок між показниками. Визначено критерій оцінювання альтернативних методів функціонування системи інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту в державному управлінні.*

**Ключові слова:** *система інформаційно-аналітичного забезпечення, цивільний захист, метод функціонування, критерій оцінювання, показники, державне управління.*

*This scientific paper is devoted to determination of the evaluation criterion of alternative methods of the civil protection information and analysis system operation in public administration of Ukraine. A relation of equivalence between the public administration system and the system of information and analysis support of civil protection was established. A common framework of the evaluation indicators of the methods of the information and analysis system operation was developed. The hierarchical and informative interconnection between the indicators was disclosed. The evaluation criterion of alternative methods of the civil protection information and analysis system operation in public administration was determined.*

**Keywords:** *system of information and analysis support, civil protection, method of operation, evaluation criterion, indicators, public administration.*

**Постановка проблеми.** Наразі в Україні триває реформування державного управління, метою якого визначено зниження адміністративного навантаження державного регулювання, покращення якості надання адміністративних послуг, забезпечення законності та передбачуваності адміністративних дій. Досягти мети дій Уряду неможливо без широкого використання наукових підходів до реформування всіх основних інститутів державного управління. Саме цього бракує нині в ході проведення в Україні адміністративної реформи. Актуального значення набуває проблематика, пов'язана з якісним покращенням діяльності органів державного управління, визначенням структурно-функціональних основ побудови системи державного управління, пошуком шляхів оптимального розмежування компетенції та відповідальності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

У зв'язку з означеним, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25 січня 2017 р. № 61-р схвалено Стратегію реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС, Стратегія), де зазначено, що існуюча система ДСНС не дає змоги в повному обсязі виконувати покладені на Службу завдання з реалізації державної політики у сфері цивільного захисту, забезпечення належного рівня безпеки життєдіяльності населення, його захисту від надзвичайних ситуацій, пожеж та інших небезпечних подій [1].

Окрім інших, заходами щодо реалізації Стратегії визначено удосконалення єдиної державної системи цивільного захисту (далі – ЄДСЦЗ), модернізація системи централізованого оповіщення населення на центральному та регіональному рівні та створення системи оповіщення на рівні об'єднаних територіальних громад, створення та забезпечення функціонування автоматизованої системи управління телекомунікаційними мережами, центру обробки даних, комплексної підсистеми інформаційної підтримки прийняття рішень з питань надзвичайних ситуацій [1].

Тому, вважаємо за необхідне суттєво поглибити дослідження проблем державного управління в цілому, і у сфері цивільного захисту – зокрема.

Аналіз законодавства у сфері цивільного захисту засвідчив, що систему інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту в ньому наведено розрізнено, фрагментарно, що не забезпечує системного підходу до визначення функцій і завдань, що покладено на вказану систему [2].

Виявлено протиріччя між сучасним станом ЄДСЦЗ та викликами українському суспільству, що потерпає від наслідків надзвичайних ситуацій. Зазначене надало можливість сформулювати наукову проблему щодо визначення раціонального методу функціонування системи інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту (далі – СІАЗ ЦЗ) за різними режимами функціонування ЄДСЦЗ та критерію його оцінювання.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Р. Войтович обґрунтувала визначальний критерій побудови сильної держави – запровадження практики комунікування влади та суспільства, що має, на переконання автора, сприяти

підвищенню протестного потенціалу суспільства, а це, у свою чергу, має посилити підзвітність влади, укріпити потенціал сильної держави [3, с. 13].

Новий стратегічний підхід до розуміння сутності персоналу та організації процесу управлінської діяльності обґрунтовано А. Рачинським, що, на його думку, передбачає розробку та запровадження оптимізаційних технологій стратегічного управління персоналом у системі органів державної влади. Крім того, А. Рачинським наведено показники ефективності діяльності персоналу, що впливають на забезпечення структурних змін у роботі органів державної влади [4, с. 29].

На основі аналізу моделей державної служби в зарубіжних країнах Д. Неліпою запропоновано напрями їх адаптації для України. Автором виявлено залежність системи державної служби від рівня професійної компетентності державних службовців, стану системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, а також обґрунтовано необхідність застосування комбінованої системи державної служби [5, с. 56, 60-61].

В. Бакуменко дослідив надзвичайно актуальну наукову проблему щодо публічного адміністрування та прийняття управлінських рішень. Автор формування управлінських рішень розглядає у складі єдиного управлінського процесу, що передбачає модель раціонального прийняття рішень і складається з етапів: виявлення та діагностування проблеми – формулювання обмежень та критеріїв для прийняття рішень – виявлення альтернатив – оцінка альтернатив – вибір оптимальної альтернативи. У найбільш узагальненому вигляді вказана модель містить блоки: підготовку до розробки управлінського рішення, розробку цього рішення та його прийняття (ухвалення) [6, с. 19-20].

Наукову проблему щодо теоретико-методологічного обґрунтування інституціональних засад розвитку державних систем цивільного захисту дослідив С. Андреев. Під час розв'язання вказаної наукової проблеми автором узагальнено та згруповано основні чинники, що деструктивно впливають на інституціональний розвиток ЄДСЦЗ: кадрові, матеріально-технічні, науково-освітні, організаційно-управлінські, політичні, правові, фінансово-економічні показники [7, с. 322].

Учені І. Неклонський та В. Самарін дослідили проблему щодо оцінювання ефективності виконання оперативних задач силами цивільного захисту за рахунок реалізації певного варіанту взаємодії. За результатами вирішення вказаної проблеми авторами отримано систему узагальнених показників, що дозволяє оцінити ефективність варіантів взаємодії сил ДСНС та Національної гвардії України при ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, а також визначено критерії оцінювання якості взаємодії за цими показниками [8, с. 57-58].

На основі науково обґрунтованих критеріїв державного управління, що оптимізує чинне управління суспільним розвитком, С. Засуцько дослідив актуальну проблему щодо розв'язання нагальних завдань державного будівництва у сфері забезпечення національної безпеки України. Одним із спо-

собів вирішення даної проблеми автором запропоновано створення та розвиток єдиної системи цивільного захисту в державі, розробка способів і методів антикризового управління, створення організаційно-технічних, інформаційних та інших систем, своєчасне забезпечення вищого ієрархічного рівня управління необхідною інформацією та надання населенню всебічної інформації про надзвичайну ситуацію [9, с. 101-108].

В. Квашуком, Ю. Раком на основі використання методів та моделей проектно-орієнтованого управління розроблено інформаційну модель організаційної структури управління системою цивільного захисту України на основі критерію „централізація-децентралізація” та обґрунтовано створення високоефективної системи управління силами та засобами цивільного захисту [10, с. 92-94].

Наукове обґрунтування управлінських заходів, спрямованих на підвищення якості управління персоналом здійснила Т. Коваленко. При цьому, автором удосконалено систему показників комплексної оцінки управління персоналом на основі визначення показників, що характеризують якість процесів управління персоналом, обсяги та структуру витрат на персонал, а також результативність управління персоналом [11].

Незважаючи на ґрунтовні результати попередніх наукових досліджень проблематики державного управління в цілому і у сфері цивільного захисту – зокрема, слід звернути увагу на недостатньо досліджену наукову проблему щодо визначення методів функціонування СІАЗ ЦЗ, їх сутності, показників та критерію оцінювання.

Дослідження проведено в межах виконання заходів щодо реалізації Стратегії реформування системи ДСНС, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25 січня 2017 р. № 61-р.

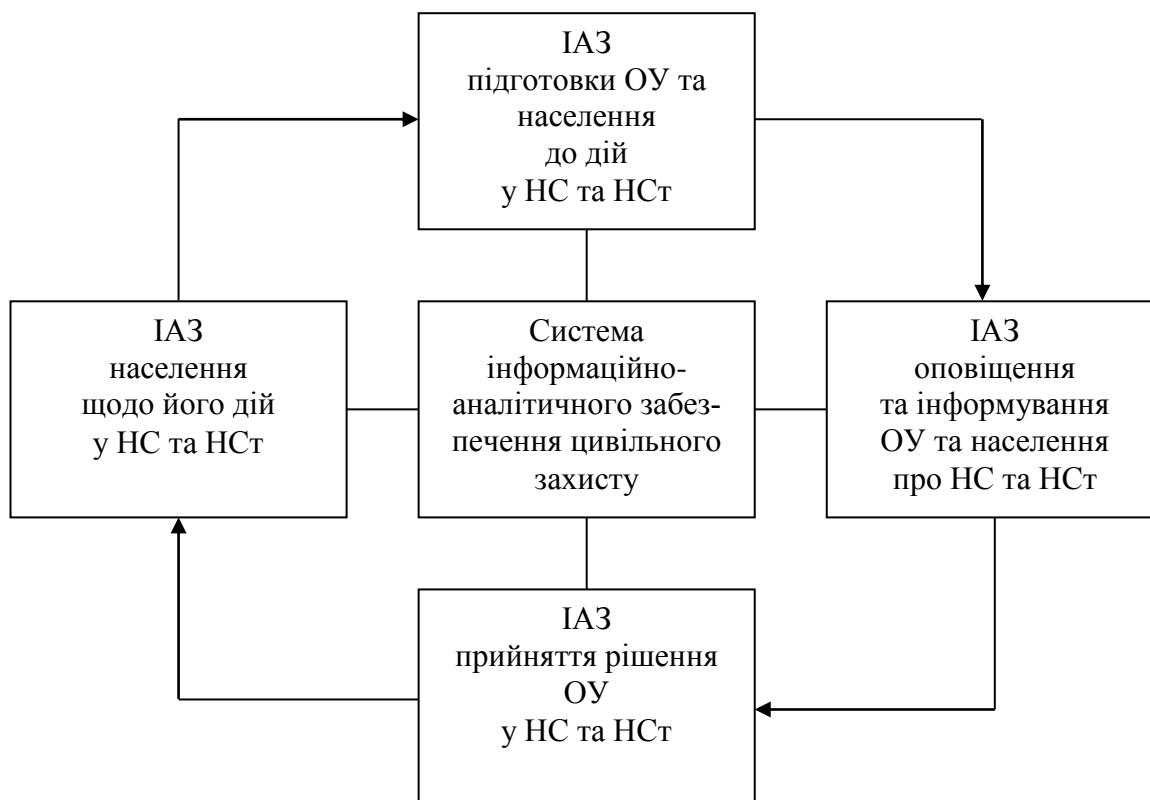
**Постановка завдання.** На основі аналізу попередніх наукових досліджень, нормативно-правової бази сфери цивільного захисту сформулювати визначення понять СІАЗ ЦЗ, методів функціонування вказаної системи, розробити загальну систему показників та критерій оцінювання СІАЗ ЦЗ.

**Виклад основного матеріалу.** Функціонування СІАЗ ЦЗ пов’язано із функціонуванням ЄДСЦЗ, що визначено статтею 11 Кодексу цивільного захисту України [2].

Структуру СІАЗ ЦЗ можливо представити в узагальненому вигляді, що наведено на рис. 1.

При цьому, у вказаній структурі передбачено, що СІАЗ ЦЗ функціонує у режимах повсякденної діяльності, підвищеної готовності, надзвичайної ситуації та надзвичайного стану. Тому, залежно від умов, кожний елемент (блок) СІАЗ ЦЗ має свої особливості як за структурою, так і за функціональним навантаженням.

На основі аналізу нормативно-правових актів, наукової літератури та запропонованої в роботі структури СІАЗ ЦЗ сформульовано авторське визначення поняття СІАЗ ЦЗ.



Примітка:

ІАЗ – інформаційно-аналітичне забезпечення;

НС – надзвичайна ситуація;

НСт – надзвичайний стан;

ОУ – органи управління.

Рис. 1. Узагальнена схема структури СІАЗ ЦЗ

СІАЗ ЦЗ – це сукупності взаємопов’язаних підсистем (інформаційної та аналітичної), що функціонально та структурно забезпечують систему підготовки органів управління та населення до дій у надзвичайних ситуаціях у повсякденній діяльності, провадження заходів з оповіщення та інформування органів управління і населення під час загрози та виникнення надзвичайних ситуацій і оголошення надзвичайного стану, а також інформаційно-аналітичну підтримку прийняття органами управління рішень у зазначених умовах.

Крім того, ґрунтуючись на обраному системному науково-методичному підході щодо провадження дослідження дійшли до висновку про необхідність у визначенні сутності методів функціонування СІАЗ ЦЗ.

На виконання вимог п. 2.2.31 Статуту дій у надзвичайних ситуаціях органів управління та підрозділів Оперативно-рятувальної служби (далі – Статут), затвердженого наказом МНС від 13.03.2012 № 575, керівником робіт з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, а також керівником органу управління, що залучається до виконання робіт, здійснюється аналіз обста-

новки у зоні надзвичайної ситуації за такими елементами [12]:

характер і масштаби розвитку надзвичайної ситуації, ступінь небезпеки для працюючого персоналу та населення, межі небезпечних зон та прогноз їх розповсюдження;

види і обсяги аварійно-рятувальних, інших невідкладних робіт та умови, у яких вони проводяться;

потреба у силах та засобах для проведення робіт у максимально стислі строки;

кількість, укомплектованість, забезпеченість і готовність до дій сил та засобів, послідовність введення їх у район надзвичайної ситуації для розгортання робіт.

СІАЗ ЦЗ в таких умовах функціонує комплексно, а саме:

зазначений аналіз здійснюється фахівцями підрозділів СІАЗ ЦЗ (пунктів управління, робочої групи з оцінки обстановки і підготовки пропозицій до рішення керівника, що входить до структури штабу з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації) на основі отриманої інформації від органу управління вищої ланки, взаємодіючих органів управління та підпорядкованих структур;

у подальшому в процесі аналізу обстановки фахівці штабу співвідносять потребу у силах та засобах для проведення робіт з можливостями залучених аварійно-рятувальних підрозділів, проводять розрахунки з метою їх оптимального застосування та надають пропозиції керівнику робіт з ліквідації надзвичайної ситуації (керівнику органу управління).

При цьому, слід зазначити, що методи роботи керівника органу управління і штабу щодо планування дій підрозділів і управління ними під час ліквідації наслідків надзвичайної ситуації залежать від обстановки, визначених завдань і строків їх виконання. На нашу думку, вказані методи можуть бути за сутністю єдиними в усіх ланках управління, або відрізнитися, але мають забезпечити своєчасне прийняття рішень і доведення завдань до підпорядкованих структур, повне і якісне планування заходів та дій, узгоджену роботу всіх органів управління, оперативне реагування на зміни обстановки і своєчасне виконання визначених завдань.

Метод послідовної роботи застосовується під час попередньої підготовки до дій за призначенням і проводиться послідовно від органу управління вищої ланки до аварійно-рятувального підрозділу включно.

На нашу думку, керівник органу управління може застосовувати паралельний метод роботи, що застосовується за умови обмеженого строку підготовки до дій (як правило, при виникненні надзвичайної ситуації), при цьому організація заходів реагування здійснюється одночасно у всіх органах управління та підрозділах, що залучаються до аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт.

За результатами аналізу керівних документів, практичної діяльності органів управління та підрозділів під час реагування на надзвичайні ситуації в

роботі надається послідовність роботи керівника при паралельному методі роботи у її порівнянні з послідовним методом, що наведена у табл. 1.

При цьому, зазначимо, що при паралельному методі роботи рекогносцировка може проводитися за наявності часу. За відсутності такої можливості питання взаємодії, управління та всебічного забезпечення відпрацьовуються на карті (схемі) та доводяться до керівників підпорядкованих ланок управління відповідними розпорядженнями.

Однак, слід відмітити, що відповідно до вимог Статуту керівник органу управління може організовувати виконання заходів з ліквідації надзвичайної ситуації безпосередньо на місці події.

З урахуванням змін обстановки він уточнює попередні рішення, завдання, порядок управління, взаємодії та забезпечення підпорядкованих підрозділів [12, п. 2.2.34].

Таблиця 1

Порівняльна характеристика методів роботи керівника органу управління у надзвичайних ситуаціях

Послідовність та зміст роботи керівника при послідовному методі роботи [12, п. 2.2.3.3]	Послідовність та зміст роботи керівника при паралельному методі роботи (удосконалено автором за [12, п. 2.2.3.3])
з'ясовує завдання	з'ясовує завдання
визначає першочергові заходи з підготовки підрозділів до виконання отриманого завдання	визначає першочергові заходи з підготовки підрозділів до виконання отриманого завдання
проводить розрахунок часу	проводить розрахунок часу
особисто або через першого заступника орієнтує своїх заступників, начальників служб і підпорядкованих підрозділів щодо подальшого порядку роботи	особисто або через першого заступника орієнтує своїх заступників, начальників служб і підпорядкованих підрозділів щодо подальшого порядку роботи
дає вказівки про час і порядок роботи на місцевості і підготовку інформації для прийняття подальших рішень	дає вказівки про підготовку інформації для прийняття рішення
оцінює обстановку	оцінює обстановку
проводить рекогносцировку	<i>визначає задум дій</i>
приймає рішення та доповідає його вищому керівництву	<i>віддає попередні розпорядження підпорядкованим підрозділам (після чого керівники нижчої ланки управління на основі отриманого попереднього розпорядження розпочинають роботу в своїх структурах)</i>
затверджує рішення у керівника вищої ланки управління	<i>завершує прийняття рішення, доповідає та затверджує його у керівника вищої ланки управління</i>
доводить завдання до особового складу	<i>оголошує рішення керівникам підпорядкованих структур та доводить завдання до підрозділів</i>
організовує управління, взаємодію, всебічне	організовує управління, взаємодію,



забезпечення дій підрозділів та контроль за їх підготовкою до виконання завдань за призначенням	всебічне забезпечення дій підрозділів та контроль за їх підготовкою до виконання завдань за призначенням
---	--

Спираючись на вимоги керівних документів, досвід діяльності органів управління та підрозділів під час ліквідації надзвичайних ситуацій, результати попередніх наукових досліджень із зазначеної проблематики та застосовуючи метод аналогій, встановлено відношення еквівалентності між двома системами – системою управління цивільного захисту, що включає послідовність роботи керівника органу управління у надзвичайній ситуації, та системою інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту, що функціонує за різними методами залежно від режиму функціонування єдиної державної системи цивільного захисту.

Еквівалентність двох вказаних систем, у даному випадку, розглядається за спільними ознаками, а саме: СІАЗ ЦЗ є складовою цивільного захисту і забезпечує його систему управління у різних режимах інформацією та її аналітичним обробленням, оповіщенням та інформуванням у разі загрози та виникнення надзвичайної ситуації, а також інформаційно-аналітичною підтримкою прийняття управлінського рішення. Таким чином, в роботі пропонується авторське визначення поняття методу функціонування СІАЗ ЦЗ як визначеного способу реалізації сукупності систематизованих та взаємопов'язаних заходів щодо виконання вказаною системою покладених на неї функцій і завдань у різних режимах функціонування.

Також запропоновано авторське визначення послідовного, паралельного та інтеграційного методів функціонування СІАЗ ЦЗ, як альтернативних у дослідженні. Послідовний метод функціонування СІАЗ ЦЗ – спосіб реалізації сукупності систематизованих та взаємопов'язаних заходів щодо виконання вказаною системою покладених на неї функцій і завдань, що передбачає ієрархічне послідовне їх виконання в усіх ланках системи управління. Паралельний метод функціонування СІАЗ ЦЗ – спосіб реалізації сукупності систематизованих та взаємопов'язаних заходів щодо виконання вказаною системою покладених на неї функцій і завдань, що передбачає одночасне (на певному етапі) їх виконання в ланках системи управління.

Статутом визначено, що залежно від обстановки і наявності часу послідовність роботи керівника органу управління може бути іншою. При цьому, керівник органу управління має передбачити мінімально необхідний час на підготовку підпорядкованих підрозділів до виконання визначених завдань [12, п. 2.2.35].

Саме тому, наразі, виникла необхідність у застосуванні нового, більш довершеного методу, що дає фахівцям можливість комплексного врахування кращих якостей існуючих методів функціонування СІАЗ ЦЗ.

У зв'язку з означеним в роботі запропоновано, як альтернативний, інтеграційний метод функціонування СІАЗ ЦЗ як спосіб реалізації сукупності си-

стематизованих та взаємопов'язаних заходів щодо виконання вказаною системою покладених на неї функцій і завдань, що поєднує в собі кращі якості послідовного й паралельного методів і передбачає ситуаційний підхід до їх застосування в ланках системи управління.

З метою розроблення, у подальшому, ієрархічної моделі порівняння альтернативних методів функціонування СІАЗ ЦЗ в роботі пропонується загальна система показників оцінювання методів функціонування СІАЗ ЦЗ. Ієрархічний та змістовний взаємозв'язок в системі показників для побудови ієрархічної моделі порівняння альтернативних методів функціонування СІАЗ ЦЗ наведено на рис. 2. У вказаній загальній системі показники за ієрархією поділяються на показники загальносистемного, системного та елементного рівня (часткові показники).

Загальносистемний показник – інтегральна якість СІАЗ ЦЗ, що відображає сукупність властивостей та їх взаємозв'язок, а також ступінь придатності системи до досягнення цілей, що стоять перед нею (Ф1).

Системні показники – узагальнені фактори, що впливають на функціонування СІАЗ ЦЗ (Ф2-Ф5, Ф14-Ф17). В алгоритмічній моделі системні показники поділено на групи, а саме:

за режимами функціонування СІАЗ ЦЗ (Ф2-Ф5) – повсякденної діяльності (Ф2), підвищеної готовності (Ф3), надзвичайної ситуації (Ф4) та надзвичайного стану (Ф5);

за узагальненими якісними показниками інформації, як матеріальної основи СІАЗ ЦЗ (Ф14-Ф17) – придатність інформації до її використання (Ф14), відповідність інформації стану та змінам обстановки (Ф15), можливість повноти використання інформації (Ф16), можливість зручного сприйняття та використання інформації (Ф17).

Часткові показники – фактори, що через системні показники розкривають якісні властивості інформації, як матеріальної основи для створення інтегральної якості СІАЗ ЦЗ та поділяються за групами системних показників.

До групи системних показників, що характеризують режими функціонування СІАЗ ЦЗ (Ф2-Ф5) віднесено такі часткові показники, а саме:

інформаційно-аналітичне забезпечення підготовки органів управління (Ф6) та населення (Ф7) до дій у надзвичайних ситуаціях;

інформаційно-аналітичне забезпечення оповіщення та інформування органів управління (Ф8) та населення про надзвичайні ситуації (Ф9);

інформаційно-аналітичне забезпечення прийняття органами управління рішення у надзвичайних ситуаціях (Ф10), та інформаційно-аналітичне забезпечення населення щодо його дій у надзвичайних ситуаціях (Ф11);

інформаційно-аналітичне забезпечення прийняття органами управління рішення у режимі надзвичайного стану (Ф12) та інформаційно-аналітичне забезпечення населення щодо його дій у режимі надзвичайного стану (Ф13).

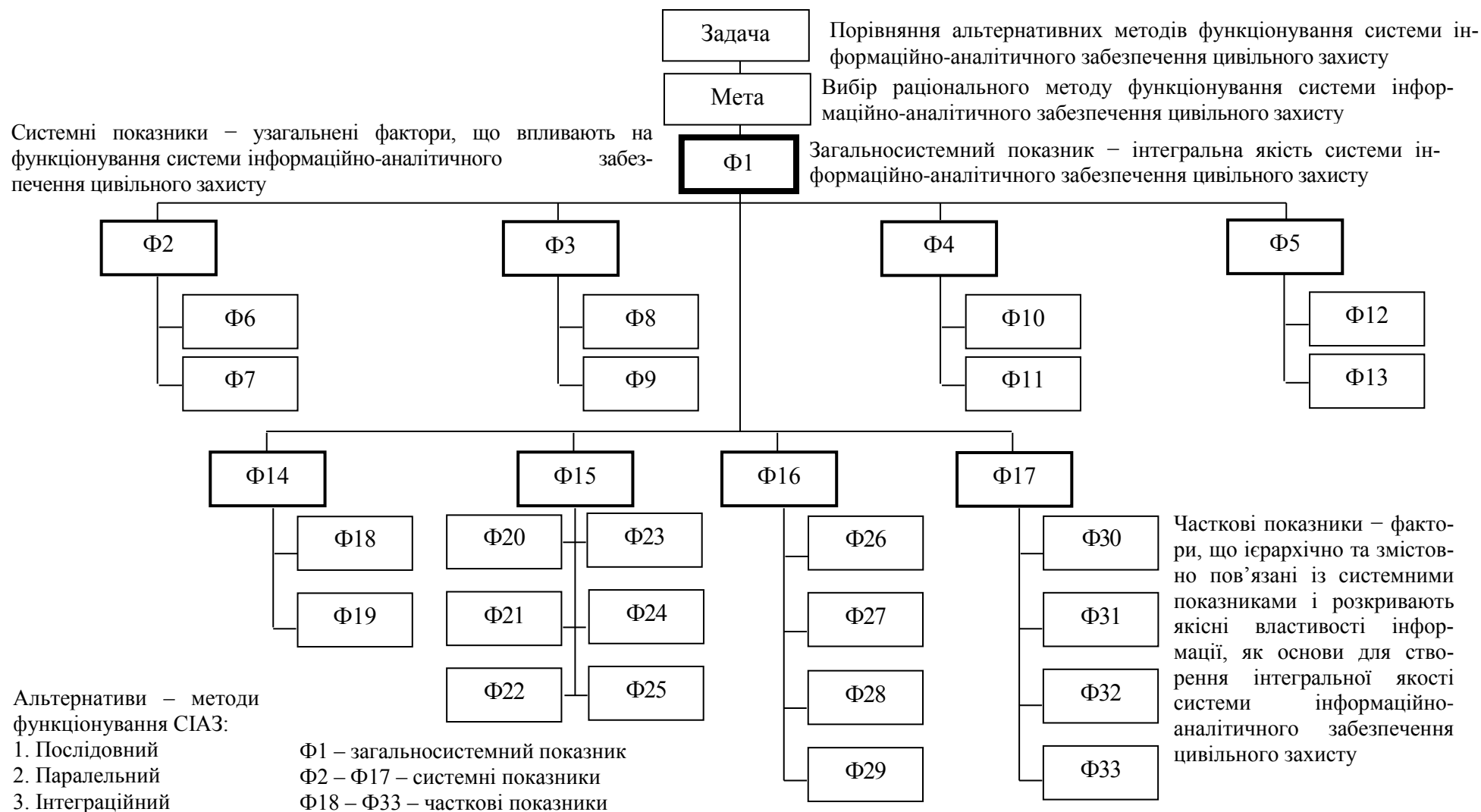


Рис. 2. Ієрархичний та змістовний взаємозв'язок в системі показників для побудови ієрархічної моделі порівняння альтернативних методів функціонування CIA3 ЦЗ

До групи системних показників, що характеризують узагальнені якісні показники інформації, віднесено часткові показники, що слугують матеріальною основою СІАЗ ЦЗ та ґрунтуються на вимогах до інформації, а саме:

придатність інформації до її використання (Ф14) – цінність (Ф18), корисність (Ф19);

відповідність інформації стану та змінам обстановки (Ф15) – адекватність (Ф20), достовірність (Ф21), актуальність (Ф22), повнота (Ф23), оперативність (Ф24), своєчасність (Ф25);

можливість повноти використання інформації (Ф16) – зрозумілість (Ф26), точність (Ф27), чіткість (Ф28), ідентичність (Ф29);

можливість зручного сприйняття та використання інформації (Ф17) – репрезативність (Ф30), змістовність (Ф31), сталість (Ф32), надійність (Ф33).

У науково-методичному підході щодо оцінювання альтернативних методів функціонування СІАЗ ЦЗ визначено критерій дослідження – умова, коли обраний метод функціонування СІАЗ ЦЗ забезпечує виконання функцій та завдань, що покладено на вказану систему. Подальшим кроком у дослідженнях за розглянутою проблематикою передбачено розроблення

**Висновки.** Виявлено наукову проблему щодо визначення раціонального методу функціонування СІАЗ ЦЗ за різними режимами функціонування ЄДСЦЗ та критерію його оцінювання. Доведено, що в законодавстві України сфери цивільного захисту СІАЗ ЦЗ наведено розрізнено, фрагментарно та не забезпечує системного підходу до визначення функцій і завдань, що неї покладено, а у попередніх наукових дослідженнях недостатньо розкрито наукову проблему щодо виокремлення в структурі системи управління цивільного захисту СІАЗ ЦЗ, визначення методів її функціонування, показників та критерію оцінювання. Запропоновано авторське визначення поняття СІАЗ ЦЗ, сутності методів її функціонування, послідовність роботи керівника органу управління при паралельному методі роботи у надзвичайних ситуаціях та порівняльну характеристику методів його роботи. Встановлено відношення еквівалентності між двома системами – системою управління цивільного захисту, що включає послідовність роботи керівника органу управління у надзвичайній ситуації та системою інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту, яка функціонує за різними методами залежно від режиму функціонування ЄДСЦЗ. Подано авторське визначення понять методу функціонування СІАЗ ЦЗ, послідовного, паралельного та довершеного – інтеграційного методів функціонування означеної системи. Розроблено загальну систему показників оцінювання методів функціонування СІАЗ ЦЗ, розкрито ієрархічний та змістовний взаємозв'язок у вказаній системі. Визначено критерій оцінювання альтернативних методів функціонування СІАЗ ЦЗ – умова, коли обраний метод функціонування

СІАЗ ЦЗ забезпечує виконання функцій та завдань, що покладено на вказану систему. Подальшим напрямом досліджень передбачено розроблення ієрархічної моделі порівняння альтернативних методів функціонування СІАЗ ЦЗ.

#### Список використаних джерел:

1. Про схвалення Стратегії реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 25.01.2017 № 61-р. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/61-2017-%D1%80>.

2. Кодекс цивільного захисту України [Електронний ресурс] : Закон України від 02.10.2012 № 5403-VI. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>.

3. Войтович Р.В. Методологія побудови сильної держави: пострадянський та європейський досвід / Р.В. Войтович // Вісник НАДУ, 2013. – № 3. – С. 11-16.

4. Рачинський А.П. Стратегічне управління персоналом органів державної влади: теоретико-методологічні засади: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д.держ.упр.: спец. 25.00.01 – теорія та історія державного управління / А.П. Рачинський. – К. : НАДУ, 2011. – 38 с.

5. Неліпа Д.В. Адаптація державної служби України до сучасних світових стандартів / Д.В. Неліпа // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Управління, 2014. – Вип. 1. – С. 55-62. – Режим доступу: [http://www.visnyk.amu.edu.ua/images/NV\\_UPRAVLINYA\\_1\\_2014.pdf](http://www.visnyk.amu.edu.ua/images/NV_UPRAVLINYA_1_2014.pdf). – 432 с.

6. Бакуменко В.Д. Публічне адміністрування як процес вироблення, прийняття та виконання управлінських рішень / В.Д. Бакуменко // Наукові розвідки з державного та муніципального управління: зб. наук. пр. – К.: Вид-во АМУ, 2015. – № 1. – С. 8-26.

7. Андреев С.О. Інституціональні засади розвитку державних систем цивільного захисту: дис. д.держ.упр.: 25.00.02 – механізми державного управління / С.О. Андреев. – НАДУ при Президентові України. – Київ, 2017. – 552 с.

8. Неклонський І.М., Самарін В.О. Показники та критерії оцінювання якості взаємодії підрозділів ДСНС України та Національної гвардії України при ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій / І.М. Неклонський, В.О. Самарін // Проблеми надзвичайних ситуацій, 2015. – Вип. 21. – С. 57-63.

9. Засуцько С. Місце та роль державного управління у системі забезпечення цивільного захисту в Україні / С. Засуцько // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична, 2011. – № 3. – С. 101-111.

10. Квашук В.П., Рак Ю.П. Система цивільного захисту та безпеки держави, проектно-орієнтоване управління: компетентнісний підхід / В.П. Квашук, Ю.П. Рак // Вісник ЛДУ БЖД, 2013. – № 7. – С. 92-99.

11. Коваленко Т.В. Система показників комплексної оцінки управління персоналом / Т.В. Коваленко // Економічний аналіз: зб. наук праць каф. екон. аналізу і статистики Терноп. нац. екон. ун-ту, 2011. – Вип. 9, ч. 1. – С. 148-153.

12. Про затвердження Статуту дій у надзвичайних ситуаціях органів управління та підрозділів Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту [Електронний ресурс]: Наказ МНС України № 575 від 13.03.2012. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0835-12>.

## References:

1. Ukraine. Cabinet of Ministers of Ukraine. *Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On Approving the Strategy for Reforming the System of the State Service of Ukraine for Emergencies"*. N.p., Web. 12 Apr. 2018. <<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/61-2017-%D1%80>>.
2. Ukraine. The Verkhovna Rada of Ukraine. *The Code of Civil Protection of Ukraine*. N.p., 02 Oct. 2012. Web. 12 Apr. 2018. <<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>>.
3. Vojtovych, R.V. "Methodology of building a strong state: post-Soviet and European experience" [Metodolohiia pobudovy syl'noi derzhavy: postradians'kyj ta ievropejs'kyj dosvid]. *Visnyk NADU* 3 (2013): 11-16. Print.
4. Rachyns'kyj, A.P. "Strategic personnel management in public authorities: theoretical and methodological principles." Diss. National Academy of Public Administration, the President of Ukraine, 2011. Abstract. (2011): 38. Print.
5. Nelipa, D.V. "Adaptation of the civil service of Ukraine to the modern world standards" [Adaptatsiia derzhavnoi sluzhby Ukrainy do suchasnykh svitovykh standartiv]. *Naukovyj visnyk Akademii munitsypal'noho upravlinnia. Serii: Upravlinnia* 1 (2014): 55-62. Print.
6. Bakumenko, V. "Public administration as a process of developing, adopting and implementing managerial decisions [Publichne administruvannia iak protses vyroblennia, pryjniattia ta vykonannia upravlins'kykh rishen']." *Scientific Exploration of State and Municipal Government* 1 (2015): 8-26. Print.
7. Andreiev, S.O. *Institutional framework of the development of state systems of civil protection*. Diss. SHEE "National Academy for Public Administration under the President of Ukraine", Kyiv, (2017), Print.
8. Neklonsky, I.M. and Samarin, V.A. "Indicators and criteria for assessing the quality of interaction between departments State Emergency Service of Ukraine and the National Guard of Ukraine in the aftermath of emergencies" [Pokaznyky ta kryterii otsiniuvannia iakosti vzaiemodii pidrozdiliv DSNS Ukrainy ta Natsional'noi hvardii Ukrainy pry likvidatsii naslidkiv nadzvychajnykh sytuatsij]. *Problemy nadzvychajnykh sytuatsij* 21 (2015): 57-63. Print.
9. Zasn'ko, S. "The place and role of public administration in the system of civil protection in Ukraine" [Mistse ta rol' derzhavnoho upravlinnia u systemi zabezpechennia tsyvil'noho zakhystu v Ukraini]. *Naukovyj visnyk L'vivs'koho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav. Serii iurydychna* 3 (2011): 101-111. Print.
10. Kvashuk, V.P. and Rak, Yu.P. "System of civil defence and state security, project-oriented management: competence approach" [Systema tsyvil'noho zakhystu ta bezpeky derzhavy, proektno-orientovane upravlinnia: kompetentnisnyj pidkhid]. *Visnyk LDU BZhD* 7 (2013): 92-99. Print.
11. Kovalenko, T.V. "System of indicators of integrated assessment of personnel management" [Systema pokaznykiv kompleksnoi otsinky upravlinnia personalom]. *Ekonomichnyj analiz* 9 (1) (2011): 148-153. Print.
12. Ukraine. The State Service of Ukraine for Emergencies. *On Approval of the Statute of Emergency Situations of the Governing Bodies and the Departments of the Civil Protection Rescue Service*. N.p., 13 March 2012. Web. 12 Apr. 2018, <<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0835-12>>.

*Кулешов М. М., к.тех.н., доц., НУЦЗУ, м. Харків*

*Kuleshov N., Ph.D of Technical Sciences, Associate Professor, Department of Management and Organization of Activities in the Field of Civil Protection National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv*

**АНАЛІЗ ПІДХОДІВ ДО ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО НАГЛЯДУ (КОНТРОЛЮ) У СФЕРІ ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ**

**ANALYSIS OF APPROACHES TO EVALUATION OF THE EFFICIENCY OF THE STATE SUPERVISION SYSTEM (CONTROL) IN FIELD OF FIRE SAFETY**

*У статті аналізуються підходи та окремі показники на основі яких побудована система оцінки ефективності діяльності державного нагляду за додержанням і виконанням вимог законодавства у сфері пожежної безпеки. Пропонуються шляхи удосконалення підходів до оцінки ефективності наглядових органів.*

**Ключові слова:** *система, державний нагляд, ефективність, пожежна безпека, реформування, показники (індикатори).*

*In the article approaches and separate indexes are analysed on the basis of which the built system of estimation of efficiency of activity of state supervision after inhibition and implementation of requirements of legislation in the field of fire safety. The ways of improvement of going are offered near the estimation of efficiency of supervisory authorities.*

**Keywords:** *system, state supervision, efficiency, fire safety, reformation, indexes (indicators).*

**Постановка проблеми.** Стратегією реформування системи державного нагляду (контролю) [7] передбачено створення системи проведення оцінки її ефективності з використанням встановлених нормативів оцінювання діяльності посадових осіб, які беруть участь у заходах державного нагляду, та проведення оцінювання діяльності таких осіб за встановленою методикою, що дасть змогу своєчасно проводити аналіз діяльності наглядових органів та вживати заходів до їх оптимізації. З метою реалізації зазначеної стратегії ДСНС України розроблено та запроваджено систему оцінки ефективності державного нагляду за додержанням і виконанням вимог законодавства у сфері цивільного захисту, пожежної та техногенної безпеки, яка в певному вигляді буде характеризувати ефективність державного управління в галузі

цивільної безпеки [4]. Разом з тим запроваджена система оцінки, яка заснована на переліку показників (індикаторів) ефективності, не дозволяє надати об'єктивну оцінку рівня впливу наглядових органів на процеси пов'язані з попередженням пожеж, небезпечних подій і аварій та потребує удосконалення та пошуку нових підходів до вирішення зазначеного питання з урахуванням особливостей функціонування системи в сучасних умовах.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Більшість вітчизняних та зарубіжних публікацій присвячено питанням ефективності державного управління у різних галузях, де під ефективністю розуміють мінімізацію витрат на досягнення цілей та пов'язують ефективність з таким поняттям як результативність – ступінь досягнення поставлених цілей. Питання оцінки ефективності державного управління на різних рівнях влади досліджували: В. Аверьянов, К. Адамс, Г. Атаманчук, М. Болрідж, К. Вайс, Е. Ведунг, Р. Каплан, Р. Білик, А. Гошко, Г. Мостовий, Г. Одінцова, Д. Нортон, І. Артим. Особлива увага щодо дослідження ефективності системи органів державного управління та оцінки їх критеріїв приділена в роботах вітчизняних науковців В. Сороко та О. Оболенського, а стосовно пожежної безпеки у роботі М. Андрієнко [1], де розглядається, поряд з іншими питаннями, концептуальний підхід щодо оцінювання ефективності механізмів державного управління сферою пожежної безпеки. Окрему увагу заслуговують також роботи А. Андрєєва, Н. Брушлинського, В. Гаврілея, Ю. Дешевих, В. Козлачкова, Д. Карпенко, І. Лобаєва, Е. Мешалкина, В. Уділова, які пов'язані з теорією і практикою управління в соціальних та економічних системах. Більш близькими до питання, яке розглядається, є рекомендації міжнародних експертів організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) [6], де акцентується увага на врахуванні показників кількості тяжких наслідків, яких вдалося уникнути, та економічної ефективності проведення перевірок, особливо у розрізі групи ризику, до якої віднесений об'єкт. Разом з тим, питання оцінки ефективності органів державного нагляду з пожежної безпеки досліджені недостатньо, а запропоновані експертами та ДСНС України підходи і показники (індикатори) потребують більш глибокого вивчення та аналізу.

**Постановка завдання.** Аналіз існуючих підходів до оцінки ефективності діяльності органів державного нагляду та оцінка відповідності визначених ДСНС України оціночних показників (індикаторів) ефективності державного нагляду (контролю) за додержанням і виконанням вимог законодавства у сфері цивільного захисту, пожежної та техногенної безпеки [4] заявленим цілям на прикладах наглядової діяльності із забезпечення пожежної безпеки.

**Виклад основного матеріалу.** Теорія державного управління розподіляє показники ефективності діяльності на декілька великих груп, основними з яких є:

1. Показники безпосереднього результату, які відносяться до діяльно-



сті організації і відображують обсяги цієї діяльності, у тому числі з деякими якісними характеристиками.

2. Показники кінцевого ефекту, які відносяться до впливу державної політики на цільову групу і які відображають зміни у підсистемі в результаті управляючих впливів на неї.

Зазначений підхід може бути використаним для оцінки ефективності органів державного нагляду ДСНС України. На даний період система оцінки ефективності державного нагляду ( контролю) за додержанням і виконанням вимог законодавства у сфері цивільного захисту пожежної та техногенної безпеки характеризується наступними показниками (індикаторами) [4]:

1. Відсоток кількості скарг (звернень) на неправомірні дії посадових осіб органів державного нагляду (контролю) у сфері цивільного захисту, пожежної та техногенної безпеки до кількості таких, що підтвердилися, у тому числі за рішенням суду.

2. Відсоток кількості запланованих перевірок до фактично проведених.

3. Відсоток виконання приписів про усунення порушень суб'єктами господарювання.

4. Відсоток кількості поданих позовних заяв до адміністративного суду щодо застосування запобіжних заходів реагування до задоволених судом.

5. Збільшення (зменшення) кількості пожеж на 1 тис. об'єктів суб'єктів господарювання, що знаходяться на обліку, %.

6. Збільшення (зменшення) кількості загиблих людей під час пожеж (аварій) на об'єктах суб'єктів господарювання та у багатоквартирних житлових будинках, %.

7. Збільшення (зменшення) кількості травмованих людей під час пожеж (аварій) на об'єктах суб'єктів господарювання та у багатоквартирних житлових будинках, %.

Значення розрахункового індикатора  $X_i, \%$  для п.п.1-5 визначається як відношення кількісних даних кожного індикатора за поточний звітний період  $B_i$  до кількісних показників за попередній звітний період  $A_i$ , формула (1).

$$X_i = \frac{B_i}{A_i} \cdot 100\% \quad (1)$$

У формулу (2) розрахунку індикаторів 6,7 введений показник  $K^*$  який характеризує кількість об'єктів суб'єктів господарювання, що знаходяться на обліку.

$$X_i = \frac{B_i}{A_i \cdot K^*} \cdot 100\% \quad (2)$$

Середній і загальний показник ефективності органу державного нагляду у сфері цивільного захисту, пожежної та техногенної безпеки розраховується відповідно за формулами (3), (4):

$$\bar{X} = \frac{\sum X_i}{n} \quad (3)$$

$$X = \bar{X} - 5 \cdot m, \quad (4)$$

де  $m$  - загальна кількість надзвичайних ситуацій та інших небезпечних подій на підконтрольних об'єктах у звітному періоді,  $n$  - кількість оцінених показників (індикаторів).

Крім цього передбачені інші показники (індикатори) оцінки:

1. Дотримання строків виконання наказів, доручень та листів ДСНС.
2. Виконання планів робіт територіальних органів ДСНС.
3. Відсоток виконання заходів, передбачених програмами (планами) із забезпечення цивільного захисту, пожежної та техногенної безпеки.
4. Відсоток поданих матеріалів на засідання регіональних комісій з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій до прийнятих.
5. Кількість зареєстрованих кримінальних проваджень на посадових осіб інспекторського складу територіального органу ДСНС (кількість осіб, притягнутих до кримінальної відповідальності за рішенням суду) за вчинення корупційних діянь.
6. Кількість складених протоколів про адміністративні корупційні правопорушення на посадових осіб інспекторського складу територіального органу ДСНС (кількість осіб, яких визнано винними за рішенням суду).
7. Рівень професійних знань інспекторським складом законодавчих та інших нормативно-правових актів у сфері цивільного захисту, пожежної та техногенної безпеки, в тому числі у сфері державного нагляду (контролю).

На думку автора, наведений перелік показників (індикаторів) не дозволяє надати об'єктивну оцінку рівня впливу наглядових органів на процеси пов'язані з попередженням пожеж небезпечних подій та аварій.

Виходячи з зазначених вище підходів по розподілу показників оцінки ефективності, більшість визначених ДСНС України індикаторів відносяться до показників безпосереднього результату які характеризують функціональну діяльність та адміністративну дисципліну органів державного нагляду ДСНС України, а не стан контролюючого середовища.

З 14 індикаторів лише три можна віднести до показників кінцевого ефекту, а саме:

1. Збільшення (зменшення) кількості пожеж на 1 тис. об'єктів суб'єктів господарювання, що знаходяться на обліку, %.
2. Збільшення (зменшення) кількості загиблих людей під час пожеж (аварій) на об'єктах суб'єктів господарювання та у багатоквартирних житлових будинках, %.
3. Збільшення (зменшення) кількості травмованих людей під час пожеж (аварій) на об'єктах суб'єктів господарювання та у багатоквартир-

*них житлових будинках, %.*

Разом з тим, відносно визначених індикаторів кінцевого ефекту виникають наступні запитання:

1. Чому кількісний показник пожеж обмежений лише пожежами на об'єктах суб'єктів господарювання адже відомо, що найбільша чисельність пожеж, до 70%, виникає у житловому секторі, де велике значення з їх профілактики відводиться інформаційно-роз'яснювальній і агітаційно-пропагандистській роботі яку, у тому числі відповідно до завдань, проводять посадові особи наглядових органів.

2. Чому кількість загиблих і травмованих людей під час пожеж (аварій) оцінюється лише відносно об'єктів суб'єктів господарювання та у багатоквартирних житлових будинках, а у інших житлових будинках люди не гинуть?

3. Розмір збитків від пожеж чи не є показником, за яким повинна оцінюватися ефективність роботи наглядових органів зі створення об'єктами суб'єктів господарювання умов з обмеження розповсюдження пожеж та їх гасіння на початковому етапі виникнення загоряння?

З іншого боку слід зазначити, що наявні показники кінцевого ефекту тільки опосередковано можуть характеризувати роботу наглядових органів, адже вони залежать від багатьох чинників які складаються (формується) поза межами безпосередньої діяльності та повноважень органів державного нагляду. Наприклад, кількість пожеж, і особливо втрат від них, багато в чому залежать від стану оперативної обстановки, показників оперативного реагування на пожежі пожежно-рятувальних підрозділів системи пожежної охорони населених пунктів та об'єктів, професіоналізму пожежних рятувальників а також рівня профілактичної роботи окремої категорії осіб, які не наділені наглядовими повноваженнями. Тому, було б доцільним запровадити загальну систему оцінки ефективності діяльності органів і підрозділів ДСНС яка б складалася з профілактичної (наглядово-контрольної) та оперативної складової. Адже у порівнянні з багатьма іншими державними органами нагляду (контролю) тільки діяльність органу державного нагляду ДСНС України доповнюється та тісно переплітається зі складовою системи реагування на пожежі, які разом, під єдиним загальним керівництвом формують систему впливу на стан пожежної безпеки. Крім цього, слід мати на увазі, що на сьогоднішній день нагляд за дотриманням вимог пожежної безпеки здійснюють в окремих галузях і інші наглядові органи, серед них такі, як Державна архітектурна будівельна інспекція, Державна інспекція енергетичного нагляду, ряд відомчих наглялів, (відносно техногенної безпеки ще й Держпраці) які здійснюють свої функції співпрацюючи з органами державного нагляду ДСНС України у формі взаємодії. З огляду на зазначене, стає очевидним те, що запропонований підхід до оцінки ефективності за своєю суттю не може у «чистому» вигляді характеризувати діяльність державного нагляду (контролю) за додержанням і виконанням вимог законодавства у

сфері пожежної та техногенної безпеки ДСНС. Мову мабуть треба вести про її окрему складову.

Підлягають аналізу та оцінки і ряд індикаторів безпосереднього результату, а саме:

1. *Відсоток кількості запланованих перевірок до фактично проведених.* Цей показник, відносно характеристики ефективності роботи наглядового органу, є дуже сумнівним. Адже неперевірених, з якихось причин об'єкт (мораторій, зміна статусу об'єкту, перенос термінів перевірки з інших поважних причин, недоліки системи планування, обмеженість бюджету робочого часу з причин появи необхідності проведення позапланових перевірок інших об'єктів, тощо) не відчує на себе рівня організаційно - професійного, управлінського або адміністративного впливу перевіряючих органів. Тобто, якщо результат перевірки відсутній, випадків пожеж на об'єкті протягом звітного періоду не було, то і оцінювати нічого. Але ж це можна компенсувати якимись іншими заходами.

Є дуже багато запитань які стосуються індикатора 3 - *відсоток виконання приписів про усунення порушень суб'єктами господарювання*, який заснований на кількісному розрахунку запропонованих і виконаних заходах. Визиває сумнів саме об'єктивність цих показників, які залежать від ряду факторів, серед яких є фактор впливу реалізованого заходу на реальний стан безпеки об'єкту та рівень професіоналізму перевіряючих. Як і хто буде оцінювати якість перевірки протипожежного стану підконтрольного об'єкту? Яка питома вага того чи іншого порушення в реальному протипожежному стані об'єкта, під який розробляється захід, чи не призведе це, у погоні за показником, до так званої «мусорної» профілактики та маніпулюванню? Хоча безумовно, піддавати аналізу та оцінювати цей заявлений показник вкрай важливо і необхідно.

Для вирішення цього питання було б доцільно запровадити цільову оцінку якості проведення планових перевірок на об'єктах, де протягом звітного періоду трапилися пожежі [3]. Наразі існуюча практика перевірки об'єктів суб'єктів господарювання де виникли пожежі, а у разі резонансних пожеж і інших об'єктів однакового профілю (призначення), дозволяє відповідному органу управління ДСНС здійснювати вищезазначену оцінку. У такому випадку показник якості (Пя) оцінюється як відношення виявленої кількості порушень (недоліків)  $N_{вн}$  до порушень які реально існують  $N_{існ}$ , тобто

$$P_{я} = \frac{N_{вн}}{N_{існ}} \rightarrow 1 \quad (5)$$

При цьому показник якості  $P_{я}$  має наближуватися до одиниці. Зрозуміло, що цей показник залежить від рівня професіоналізму інспекторського складу наглядового органу. Розрахунок показників якості пропонується проводити по кожній групі недоліків. З цією метою слід провести групу-

вання протипожежних недоліків і заходів по їх усуненню, у відповідності з їх роллю та місцем в забезпеченні пожежної безпеки об'єкту з відповідними признаками. Перша група – порушення, які безпосередньо являють собою загрозу виникнення пожежі. Друга група – порушення, які негативно впливають на своєчасне виявлення осередків пожеж та оперативне реагування на них. Третя група – порушення, які сприяють швидкому розповсюдженню пожеж. Четверта група, порушення які негативно впливають на процеси евакуації людей і оперативність дій пожежно-рятувальних підрозділів [3].

Далі, в контексті питання яке розглядається, є корисним звернути увагу на рекомендації міжнародних експертів ОЕСР [6], які пропонують при розробці показників ефективності державного нагляду і контролю враховувати показники з запобігання шкоді та економічну складову, пов'язану з діяльністю наглядового органу, а саме:

- кількість тяжких наслідків (наприклад можливість загибелі, можливість нанесення суттєвої шкоди здоров'ю людей або оточуючому середовищу) яких вдалося уникнути;
- економічна ефективність проведення перевірки (відповідність затрат на проведення перевірки до тяжкості наслідків, в наслідок невиконання суб'єктом контролю вимог законодавства), особливо у розрізі групи ризику до якої віднесений об'єкт.

З цього приводу слід зазначити що, на даний час, вказана категорія показників, з запобігання шкоди, не має чітких методик розрахунку та побудована на великій кількості припущень, тому їх використання є проблемним питанням. Разом з цим заслуговують на увагу такі показники:

- доля перевірок, які було проведено з використанням ризикорієнтованого підходу;
- рівень адміністративних бар'єрів;
- задоволеність суб'єктів контролю якістю наданих інформаційних послуг під час перевірки;
- порушень виявлених під час перевірки;
- сума утриманих штрафів.

У цілому ОЕСР пропонує використовувати для оцінки ефективності органів державного нагляду і контролю як показники кінцевого ефекту так і показники безпосереднього результату та використаного ресурсу. Разом з тим запропоновані ОЕСР показники кінцевого ефекту, які засновані на запобігання шкоди та безпосереднього результату, за невеликим виключенням, суттєво відрізняються від системи оцінок ДСНС України, де зовсім не враховуються індикатори використаного ресурсу.

**Висновки.** 1. Система оцінки ефективності державного нагляду (контролю) за додержанням і виконанням вимог законодавства у сфері цивільного захисту, пожежної та техногенної безпеки розроблена в рамках розв'язання існуючих проблем наглядової діяльності та передбачає створення сучасної європейської моделі державного нагляду (контролю).

2. Розроблення індикаторів оцінки ефективності є одним з перших кроків на шляху реформування системи наглядових органів ДСНС. Разом з тим вони не дозволяють надати об'єктивну оцінку рівня впливу наглядових органів на процеси, пов'язані з попередженням пожеж. Самі індикатори потребують суттєвого доопрацювання, у тому числі з питань викладених у статті. Бажаним є також урахування зазначених вище рекомендацій.

3. В контексті питань, які розглядаються, слід вести мову про розробку управлінських рішень з підвищення ефективності реалізації наглядових функцій, спрямованих на удосконалення механізму оцінки відповідності підконтрольних об'єктів вимогам пожежної безпеки. Одним з таких рішень є запровадження у практику діяльності ризик – орієнтованого підходу до здійснення функції нагляду і контролю з питань пожежної безпеки за об'єктами господарювання, який не зважаючи на розроблені та прийняті відповідні нормативно – правові акти [7] досі до кінця не реалізований.

#### **Список використаних джерел:**

1. Андриєнко М.В. Механізми державного управління сферою пожежної безпеки в Україні. дис. д. держ. упр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [virtuni.education.zp.ua/info\\_cpu/sites/default/files/dis Andrienko.pdf](http://virtuni.education.zp.ua/info_cpu/sites/default/files/dis_Andrienko.pdf).

2. Державне управління : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко ; за заг. ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання, 2009. – 582 с.

3. Кулешов М.М. Щодо оцінки показників діяльності органів державного пожежного нагляду / М.М. Кулешов // Проблеми пожежної безпеки, 2010. – Вып. 27. – С. 124–128.

4. Про запровадження системи оцінки ефективності державного нагляду (контролю). Наказ ДСНС України від 22.03. 2018р. № 189.

5. Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки Державною службою з надзвичайних ситуацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 вересня 2018р. № 715. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/715-2018-п>.

6. Рекомендації міжнародних експертів організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Best%20practice%20for%20improving%20Inspections%20and%20enforcement.docx>.

7. Стратегія реформування системи державного нагляду (контролю) : Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2017 р. № 1020-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1020-2017>.

#### **References:**

1. Andrienko, M.V. Mechanisms of public administration in the sphere of fire safety in Ukraine. Web. 16 Sep. 2018. <[virtuni.education.zp.ua/info\\_cpu/sites/default/files/dis Andrienko.pdf](http://virtuni.education.zp.ua/info_cpu/sites/default/files/dis_Andrienko.pdf)>.

2. Melnyk, A.F., Obolensky, O.Yu., Vasina, A.Yu. and Gordienko, L.Yu. *Public administration*. Kyiv: Znannya, 2009. Print.

3. Kuleshov, M.M. "Regarding the performance of the bodies of state fire

supervision." *Fire safety problems* 27 (2010): 124–128. Print.

4. *On introduction of a system for assessing the effectiveness of state supervision (control)*. Order of the State Emergency Situations Service of Ukraine dated 22.03. 2018 № 189. Print.

5. *Ukraine. The Verkhovna Rada of Ukraine*. On approval of the criteria for assessing the degree of risk from the conduct of economic activity and the frequency of implementation of planned state supervision (control) in the field of man-caused and fire safety by the State Emergency Service. Web. 16 Sep. 2018. <<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/715-2018-п>>.

6. *Recommendations of international experts in organization of economic cooperation and development*. Web. 16 Sep. 2018. <<http://www.oecd.org/gov/regulatory-Best%20practice%20for%20improving%20Inspections%20and%20enforcement.docx>>.

7. *Ukraine. The Verkhovna Rada of Ukraine*. The strategy of reforming the system of state supervision (control). Web. 16 Sep. 2018. <<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1020-2017>>.

---

---

**DOI: 10.5281/ZENODO.1491436**

**УДК 351.862.4**

*Майстро С. В., д.держ.упр., проф., ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків*

*Maystro S., is the doctor of sciences of state administration, head of the department of public administration for civil defence of the National university of civil defence of Ukraine, Kharkov*

## **ОСВІТНЬО-НАУКОВА СКЛАДОВА МЕХАНІЗМУ МІЖНАРОДНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНИ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ**

### **EDUCATIONAL AND SCIENTIFIC COMPLEXES OF THE MECHANISM OF INTERNATIONAL COOPERATION OF UKRAINE IN THE FIELD OF CIVIL PROTECTION**

*У статті визначено сутність та складові механізму міжнародного співробітництва у сфері цивільного захисту. Охарактеризовано освітньо-наукову складову механізму міжнародного співробітництва України у сфері цивільного захисту. Розглянуто основні напрями реалізації механізму міжнародного співробітництва України у сфері цивільного захисту, в тому числі освітньо-наукової складової.*

**Ключові слова:** *механізм міжнародного співробітництва, освітньо-наукова складову механізму міжнародного співробітництва, цивільний захист, Кодекс цивільного захисту України.*

*The article defines the essence and components of the mechanism of international cooperation in the field of civil protection. The educational-scientific component of the mechanism of international cooperation of Ukraine in the field of civil protection is described. The main directions of implementation of the mechanism of international cooperation of Ukraine in the field of civil protection, including the educational and scientific component, are considered.*

**Keywords:** *the mechanism of international cooperation, educational and scientific component of the mechanism of international cooperation, civil protection, the Code of Civil Protection of Ukraine.*

**Постановка проблеми.** В умовах глобальних змін клімату та посилення антропогенного навантаження на довкілля, особливого значення набуває питання своєчасного виявлення та відстеження можливих надзвичайних ситуацій і визначення шляхів їх запобігання та подолання.

Адже, відповідно до Конституції України, кожен громадянин України має право на захист свого життя і здоров'я від наслідків аварій, катастроф, пожеж, стихійного лиха та на вимогу гарантій забезпечення реалізації цього права від органів державної влади та суб'єктів господарювання [5].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню сутності та особливостей системи державного управління, в тому числі у сфері цивільного захисту присвятили свої публікації такі вчені, як Андреев С., Бакуменко В., Ковальчук В., Труш О. та інші [1; 2; 3; 6].

Однак чимало питань стосовно напрямків реалізації механізму міжнародного співробітництва України у сфері цивільного захисту, в тому числі освітньо-наукової складової залишаються недостатньо дослідженими.

**Постановка завдання.** Метою статті є визначення сутності та напрямів реалізації механізму міжнародного співробітництва України у сфері цивільного захисту, в тому числі освітньо-наукової складової.

**Виклад основного матеріалу.** Ґрунтуючись на вказаних вище положеннях Конституції України, в ст. 4 Кодексу цивільного захисту України встановлюється, що цивільний захист – це функція держави, яка спрямована на захист населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій шляхом попередження і ліквідації таких ситуацій та надання допомоги постраждалим [4].

І належна реалізація вказаної функції цивільного захисту можлива лише за умов всебічного теоретичного обґрунтування змісту та складових системи державного управління системою цивільного захисту.

Понятійно-категоріальний апарат науки «публічне управління та адміністрування» формується завдяки синтезу багатьох наук, таких як: теорія держави, менеджмент, інституціональна економіка, політологія, макроекономіка, право тощо. Одним з ключових понять в теорії публічного управління та адміністрування є категорія «механізм державного управління».

Бакуменко В. визначає сутність механізму державного управління, як



«практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей» [2].

В реалізації важливої для суспільства функції захисту населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, першочергову роль відіграє ефективний механізм державного управління системою цивільного захисту, як спосіб застосування заходів впливу суб'єкта державного управління щодо запобігання та подолання наслідків надзвичайних ситуацій, забезпечення необхідного рівня техногенно-екологічної безпеки та виконання поставлених перед суспільством цілей та завдань у сфері безпеки людини та суспільства в цілому [8].

При цьому, механізми державного управління у сфері цивільного захисту в Україні мають враховувати національний та міжнародний досвід з питань цивільного захисту, представляти собою єдину систему державного управління з протидії надзвичайним ситуаціям [1; 3; 7].

Метою державного управління системою цивільного захисту є зниження ризику і пом'якшення наслідків надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру, підвищення гарантованого рівня безпеки особистості, суспільства та навколишнього середовища в межах показників прийнятної ризику, чого неможливо досягти без побудови дієвого механізму міжнародного співробітництва України у сфері цивільного захисту.

Тим більше, що одним з основних завдань державного управління системою цивільного захисту в Україні, згідно з Кодексом цивільного захисту України, є міжнародне співробітництво у сфері цивільного захисту [4].

До складових та інструментів реалізації механізму міжнародного співробітництва у сфері цивільного захисту можна віднести:

- чинні міжнародні договори, що стосуються цієї сфери;
- заходи органів державної влади щодо розвитку міжнародного співробітництва з урахуванням необхідності захисту національних інтересів України у сфері цивільного захисту;
- запобігання внутрішнім та зовнішнім загрозам, мінімізація їх негативних наслідків;
- розвиток міждержавної та міжрегіональної інтеграції в сфері цивільного захисту;
- забезпечення моніторингу та аналізу ефективності виконання міжнародних програм допомоги щодо сфери цивільного захисту;
- належне виконання Україною зобов'язань у цій сфері;
- забезпечення гармонізації українського законодавства у сфері цивільного захисту із законодавством ЄС;
- розвиток співробітництва у вказаній сфері з усіма прикордонними країнами;
- узагальнення існуючої закордонної практики застосування законодавства з питань, пов'язаних зі сферою цивільного захисту та розробка

пропозиції щодо його вдосконалення та адаптації до українських реалій;

- освітньо-наукове супроводження заходів, пов'язаних зі сферою цивільного захисту.

Нова ідеологія протидії катастрофам та надзвичайним ситуаціям передбачає об'єднання всіх компонентів захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій з визначенням єдиного координатора, у ролі якого в нашій державі виступає Державна служба з надзвичайних ситуацій України (ДСНС) за активною участю науково-дослідних установ.

До пріоритетів ДСНС України у сфері міжнародного співробітництва відносяться:

- створення договірно-правової бази з питань спільного попередження і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій на двосторонній і багатосторонній основах;

- налагодження механізмів взаємодії зі структурами інших держав і міжнародних організацій, що відповідають за попередження і ліквідацію наслідків надзвичайних ситуацій, відпрацювання спільних планів і механізмів реалізації домовленості про дії у випадку природних та техногенних катастроф;

- налагодження обміну інформацією і досвідом з відповідних проблем;

- вирішення інших завдань, спрямованих на реалізацію зовнішнь-ополітичного курсу у сфері компетенції ДСНС [9].

Інструментами реалізації механізму міжнародного співробітництва у сфері цивільного захисту є: двостороннє співробітництво, співпраця з міжнародними організаціями, європейська інтеграція, міжнародні пошуково-рятувальні операції, міжнародні навчання, освітньо-наукові інформаційно-комунікативні заходи.

Розглянемо вищенаведені напрями та інструменти реалізації механізму міжнародного співробітництва України у сфері цивільного захисту в сучасних умовах.

Державна служба з надзвичайних ситуацій України здійснює двостороннє співробітництво відповідно до положень 21 міжурядової Угоди, 1 рамкової конвенції, 1 рамкової програми дій, 3 меморандумів про взаєморозуміння, 1 адміністративної домовленості, а також планів спільних дій.

ДСНС України та її територіальні органи також здійснюють активне транскордонне співробітництво з відповідними установами та територіальними органами 12 іноземних країн, в тому числі з 6 країнами, які межують з Україною, а саме: Республіка Польща, Республіка Білорусь, Словацька Республіка, Сполучені Штати Америки, Угорська Республіка, Республіка Молдова, Естонська Республіка, Литовська Республіка, Федеративна Республіка Німеччина, Швейцарія, Грецька Республіка, Китайська Народна Республіка.

Серед ключових напрямків співпраці ДСНС України з міжнародними організаціями є контакти і практичні програми взаємодії зі структурами Організації Об'єднаних Націй, Європейського Союзу, НАТО, СНД, Всесвітньої метеорологічної організації (ВМО), Організації за демократію та економічний розвиток (ГУАМ), Організації Чорноморського економічного співробітництва (ОЧЕС), Німецького товариства міжнародного співробітництва GIZ (GmbH) [9].

Що стосується європейської інтеграції, як напряму та інструменту реалізації механізму міжнародного співробітництва України у сфері цивільного захисту, слід вказати на співробітництво у рамках інструменту ЄС «Східне Партнерство».

Державна служба з надзвичайних ситуацій України є основним бенефіціаром Проекту ЄС "Програма з попередження, готовності та реагування на катастрофи природного та техногенного характеру для країн Східного партнерства" (далі - Програма ЄС "PPRD East II").

Метою зазначеної Програми є посилення і розвиток потенціалу країн-учасниць Східного партнерства у сфері цивільного захисту шляхом залучення експертної та технічної підтримки ЄС. 1 грудня 2014 р. було офіційно розпочато другу фазу Проекту ЄС "PPRD East II".

Фінансована Європейським Союзом ця Флагманська Ініціатива Європейського Союзу, яка має загальний бюджет 5,5 млн. євро, впроваджена у шести країнах Східного партнерства (Азербайджані, Білорусі, Вірменії, Грузії, Молдові та Україні).

Другу фазу було розроблено як природне продовження першої фази, що закінчилась у червні 2014 р. Вона сконцентрована на подальшому розвитку національного інституційного та регуляторного правового поля з наголосом на політиці цивільного захисту Європейського союзу та Директиві ЄС з питань запобігання і реагування на повені. Заходи з підвищення потенціалу також орієнтовані на підготовку країн-партнерів до відкриття Європейського Механізму цивільного захисту Європейського Союзу для країн Східного партнерства.

Продовжується удосконалення Електронного регіонального атласу ризиків (ЕРАР), створеного під час першої фази. З метою запобігання ризикам і виникненню надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру організовані подальші заходи з підвищення інформованості населення [9].

Участь у Програмі сприяє підвищенню можливостей Державної служби з надзвичайних ситуацій України з подолання катастроф на місцевому, регіональному та національному рівнях шляхом налагодження ефективної взаємодії з ЄС та державами-учасниками Східного партнерства у сфері цивільного захисту.

У рамках зазначеної Програми представники ДСНС України беруть участь у міжнародних семінарах, тренінгах та навчаннях з питань

цивільного захисту. Участь у зазначених заходах дає можливість покращити професійний рівень та досвід українських експертів, дозволяє оволодіти спеціальними процедурами ЄС і стандартами з планування, підготовки та проведення рятувальних операцій, підвищити обізнаність з організації цивільного захисту в країнах-учасницях Східного партнерства та сприяє налагодженню взаємодії з відповідними структурами країн-учасниць Східного партнерства у сфері попередження, реагування та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій.

Стосовно міжнародних пошуково-рятувальних операцій, як напрямку та інструменту реалізації механізму міжнародного співробітництва України у сфері цивільного захисту, слід вказати, що Україна приймає активну участь у наданні допомоги країнам постраждалим від надзвичайних ситуацій під егідою ООН, міжнародних організацій а також на двосторонній основі. Так, пошуково – рятувальні підрозділи Державна служба з надзвичайних ситуацій України приймали активну участь у таких міжнародних операціях з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, як:

- ліквідація наслідків землетрусу в Туреччині в 1999 р. та в 2011 р., Ірані – в 2003 р., Пакистані – в 2005 р., Киргизії – в 2008 р.;

- надання допомоги при ліквідації наслідків паводку в Угорщині в 1999 р. та 2010 р., Польщі – в 2010 р., Молдові – в 2010 р. [9].

Для підвищення ефективності надання допомоги у проведенні міжнародних аварійно – рятувальних та пошуково – рятувальних операцій, своєчасному наданню кваліфікованої медичної допомоги постраждалому населенню в зонах надзвичайних ситуацій, підвищенню ефективності обміну інформацією, а також підвищення готовності до реагування на міжнародному і національному рівнях, у 2011 р. подано заявку на вступ українського «Мобільного рятувального центру» ДСНС України до Міжнародної дорадчої консультативної групи ООН з проведення пошуково-рятувальних операцій в умовах міста (ІНСАРАГ).

Особливої уваги заслуговує участь Державна служба з надзвичайних ситуацій України у міжнародних навчаннях з реагування на катастрофи відповідно до Програми НАТО «Партнерство заради миру».

Починаючи з 2000 р. ДСНС України (МНС України) взяло участь у 10 повномасштабних міжнародних навчаннях НАТО із залученням сил та спеціального обладнання [9].

Освітньо-наукова та науково-технічна діяльність у ДСНС здійснюється відповідно до Конституції України, Законів України «Про вищу освіту», «Про наукову і науково-технічну діяльність», «Про наукову і науково-технічну експертизу», «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки» та відповідних нормативно-правових актів МОН та ДСНС, що стосуються питань освітньо-наукової діяльності.

Інформаційне забезпечення в ДСНС України спрямовано на забезпечення взаємозв'язку між освітою, наукою та практикою, а також на підви-

щення якості й прискорення реалізації наукоємних проектів, в тому числі в міжнародних.

З метою методичного забезпечення освітньо-наукової діяльності функціонує Науково-методичний центр навчальних закладів ДСНС України. На цей час у вищих навчальних закладах цивільного захисту України працюють 587 фахівців вищої кваліфікації, з яких 78 докторів наук та 430 докторів філософії (кандидатів наук) [11].

Джерелами фінансування наукової та науково-технічної діяльності в ДСНС є кошти загального і спеціального фондів державного бюджету та кошти, одержані на виконання науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт, надання наукових послуг на замовлення юридичних та фізичних осіб, гранти та інші джерела відповідно до чинного законодавства. Пріоритетним завданням, яке стоїть перед науковцями ДСНС, є забезпечення системного підходу до ефективного виконання науково-дослідних робіт та інших заходів у сфері наукової діяльності з метою забезпечення високоефективного управління та прийняття найбільш оптимальних рішень під час попередження, локалізації чи ліквідації пожеж, надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру не тільки в Україні, а й під час участі в міжнародних пошуково-рятувальних операціях та в міжнародних навчаннях.

Наукова і науково-технічна діяльність ДСНС здійснюється відповідно до пріоритетних напрямків та основних завдань наукового забезпечення діяльності ДСНС, що визначаються структурними підрозділами апарату ДСНС – замовниками наукових досліджень і розробок, та за результатами розгляду пропозицій територіальних органів, наукових установ та вищих навчальних закладів ДСНС.

Напрямки наукової і науково-технічної діяльності вищих навчальних закладів цивільного захисту та науково-дослідних установ ДСНС визначаються планами їх наукової та науково-технічної діяльності. Також планами вищих навчальних закладів передбачається виконання ініціативних науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт (планом наукової і науково-технічної діяльності ДСНС України на 2018 р. передбачено виконання 57 науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт) [11].

Провідним вищим навчальним закладом у сфері цивільного захисту України є Національний університет цивільного захисту України (НУЦЗУ), який є потужним центром координації міжнародного співробітництва нашої держави у цій сфері.

Структурним підрозділом Національного університету цивільного захисту України є сектор міжнародних зв'язків, який обумовлює розвиток, розширення та зміцнення міжнародних зв'язків і авторитету НУЦЗУ в світовому науково-освітньому співтоваристві. Це також і координуючий структурний підрозділ усього університету, створений для розробки та впровадження стратегії міжнародної діяльності, розширення й поглиблення

міжнародних зв'язків, сприяння розвитку міжнародного співробітництва.

В університеті навчаються іноземні студенти та курсанти за програмами підготовки бакалаврів, магістрів, докторантів. Університет має тісні зв'язки з профільними освітніми закладами Росії, Білорусі, Німеччини, Польщі, Угорщини, з якими налагоджено тісну співпрацю.

Договори про співробітництво з університетами країн світу, організаціями та підприємствами сприяють розвитку міжнародної співпраці та розширюють перспективи студентів, курсантів, науковців долучатись до міжнародних програм в галузі освіти й науки, здобувати практичний досвід за кордоном, брати участь у різноманітних програмах міжнародних студентських обмінів тощо. Щорічно проводяться міжнародні, всеукраїнські, міжвузівські наукові, науково-практичні конференції, семінари, де висвітлюються основні результати роботи науковців, студентів, слухачів університету відповідно до освітньо-професійних програм та тематики наукових досліджень [10]. Таким чином, міжнародне співробітництво України з міжнародними організаціями та іншими країнами у сфері цивільного захисту спрямоване на запобігання та ліквідацію надзвичайних ситуацій як на території України, так і на всій планеті.

**Висновки.** Отже, міжнародна співпраця має стати дієвим механізмом удосконалення існуючої системи державного управління у сфері цивільного захисту України, зрозуміло, з урахуванням національних інтересів нашої держави. При цьому, механізм міжнародного співробітництва України в сфері цивільного захисту має враховувати існуючий національний та міжнародний досвід з питань цивільного захисту, сприяти зниженню ризику виникнення надзвичайних ситуацій, формуванню належних нормативно-правових, фінансово-економічних, організаційних, техніко-технологічних та інших засад захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій у мирний час та в особливий період, а також сприяти підвищенню результативності державного управління у сфері цивільного захисту, що й буде предметом подальших наукових досліджень.

#### **Список використаних джерел:**

1. Андреев С. О. Державні системи цивільного захисту: інституціональні засади та проблеми розвитку : монографія / С. О. Андреев ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Харків : Тім Пабліш Груп, 2017. – 432 с.

2. Бакуменко В. Д. Теоретичні та організаційні засади державного управління : [навч. посіб.] / В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній. – К. : Міленіум, 2003. – 256 с.

3. Ковальчук В.М. Міжнародна інтеграція діяльності пожежно-рятувальних служб країн ЄС / В. М. Ковальчук // Ефективність державного управління: зб. наук. пр. ЛРІДУ НАДУ. – Вип. 39: у 2 ч. Ч. 1 : Державне управління / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2014. – С. 272-279.

4. Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 № 5403-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 89. – Ст. 3589.

5. Конституція України // ВВР України. – 1996. – № 30. – С. 381 – 418.

6. Майстро С.В. Нормативно-правовий механізм державного управління системою цивільного захисту в Україні / С.В. Майстро, О.О. Труш // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ „Магістр”, 2014. – № 2 (46). – С. 210 – 218.

7. Майстро С.В. Особливості інституційного механізму державного управління системою цивільного захисту в різних країнах / С.В. Майстро // Вісник Національного університету цивільного захисту України : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во НУЦЗУ, 2017. – Вип. 2 (7). – С. 407 – 415.

8. Майстро С.В. Теоретичні засади механізму державного управління системою цивільного захисту / С.В. Майстро // Теорія та практика державного управління: зб. наук. праць. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2014. – Вип. 3 (46). – С. 3 – 10.

9. Міжнародна діяльність ДСНС України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу до стор. : <http://www.dsns.gov.ua/ua/Mizhnarona-diyalnist.html>.

10. Міжнародні зв'язки. [Електронний ресурс]. – Режим доступу до стор. : [http://nuczu.edu.ua/ukr/mizhnarodni\\_zv/mizhnarodni\\_sektor](http://nuczu.edu.ua/ukr/mizhnarodni_zv/mizhnarodni_sektor).

11. План наукової і науково-технічної діяльності ДСНС України на 2018 рік. [Електронний ресурс]. – Режим доступу до стор. : [http://edumns.org.ua/files/plan\\_ndr\\_2018.pdf](http://edumns.org.ua/files/plan_ndr_2018.pdf).

#### References:

1. Andreev, S. *State Civil Protection Systems: Institutional Principles and Developmental Problems [Dergavni systemy civil'nogo zahystu: institucional'ni zasady ta problemy rozvytku]*. Kharkiv: Tim Publ. Grup, 2017. Print.

2. Bakumenko, V. *Theoretical and organizational principles of public administration. [Teoretichni ta organizaciyni zasady derzhavnogo upravlinnya]*. Kiev : Millennium, 2003. Print.

3. Kovalchuk, V. "International integration of fire and rescue services of EU countries [Mizhnarodna integracia diyalnosti pozhezhno-riatuval'nih sluzhb krain ES." *Dergavne upravlinnja* 39 (2014): 272-279. Print.

4. Code of Civil Protection of Ukraine. [Kodex civil'nogo zahystu ukraini]. dated 02.10.2012 № 5403VI. *Official Ukrainian Visnyk BPR of Ukraine* 89 (2012): 3589. Print.

5. Constitution of Ukraine. [Konstitucia ukraini]. *Official Ukrainian Visnyk BPR of Ukraine* 30 (1996): 381-418. Print.

6. Maystro, S. "Regulatory and Legal Mechanism of Public Administration of the Civil Protection System in Ukraine [Normativno-pravoviy mehanizm derzhavnogo upravlinnya systemoyu civil'nogo zahystu v Ukraini]." *Current problems of public administration* 2 (46) (2014): 210-218. Print.

7. Maystro, S. "Features of the institutional mechanism of public administration of the civil protection system in different countries. [Osoblyvosti institutsiynogo mehanizmu derzhavnogo upravlinnya systemoyu civil'nogo zahystu v riznih krainah]." *Visnyk Natsionalnoho universytetu tsyvilnoho zakhystu Ukrainy* 2 (7) (2017): 407-415. Print.

8. Maystro, S. "Theoretical foundations of the mechanism of public administration of the civil protection system [Teoretichni zasady mehanizmu derzhavnogo upravlinnya systemoyu civil'nogo zahystu]." *Theory and Practice of Public Administration* 3 (46) (2014): 3-10. Print.

9. *International activity of the dns of ukraine*. [mizhnarodna diyal'nist' dsns ukraini]. Available to: <http://www.dsns.gov.ua/ua/mizhnarona-diyalnist.html>. Accessed: 31 July 2018.

10. *International relations*. [Mizhnarodni zv'yazki]. Available to: [http://nuczu.edu.ua/ukr/mizhnarodni\\_zv/mizhnarodni\\_sektor](http://nuczu.edu.ua/ukr/mizhnarodni_zv/mizhnarodni_sektor). Accessed: 31 July 2018.

11. *Plan of scientific and scientific-technical activity of the NSC of Ukraine for 2018*. [Plan naukovoї ta naukovo-tehnichnoi diyal'nosti DSNS Ukraini na 2018 rik]. Available to: [http://edu-mns.org.ua/files/plan\\_ndr\\_2018.pdf](http://edu-mns.org.ua/files/plan_ndr_2018.pdf). Accessed: 31 July 2018.

---

---

**DOI: 10.5281/zenodo.1492077**

**УДК 351.861**

*Ромін А. В., д.держ.упр., доц., НУЦЗУ, м. Харків,  
Яценко О. А., к.е.н., доц., НУЦЗУ, м. Харків,  
Ткаченко І.А., Томілко О.О. і Мосолов В.В., слухачі магістратури НУЦЗУ,  
м. Харків*

*Romin A., Doctor of Science in Public Administration, Associate professor, Head of the faculty, National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv,  
Yaschenko O., Ph.D in economics, Associate professor, Deputy Head of the Department of Management and organization of civil protection, National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv,  
Tkachenko I.A., Tomilko O.O. and Mosolov V.V. Master's students of the National University of Civil Defense of Ukraine, Kharkiv*

## **ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВПРОВАДЖЕННЯ В ЗАСТОСУВАННЯ СИЛАМИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ БЕЗПЛОТНИХ ЛІТАЛЬНИХ АПАРАТІВ З ДИСТАЦІЙНИМ КЕРУВАННЯМ**

## **STATE REGULATION OF IMPLEMENTATION IN THE APPLICATION OF CIVIL PROTECTION SYSTEMS OF SAFETY LITERAL APPLIANCES WITH DISTANCE MANAGEMENT**

*Дана стаття присвячена підвищенню ефективності дій підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій під час надзвичайних ситуацій за рахунок впровадження в застосування безпілотних літальних апаратів з дистанційним керуванням. Надано, що безпілотні літальні апарати з дистанційним керуванням можуть відігравати ключову роль в задачах та функціях, які покладені на підрозділи Державної служби України з надзвичайних ситуацій: можуть проводити роботи на ділянках з особливою небезпекою, проводити розвідку пожежі, пошук постраждалих, передавати інформацію.*

**Ключові слова:** *надзвичайна ситуація, безпілотний літальний апарат, пошуку постраждалих, тепловізор, великий радіус дії.*



*This article is devoted to improving the efficiency of the State Service of Ukraine for Emergency Situations in emergency situations by introducing unmanned aerial vehicles with remote control. It has been established that unmanned aerial vehicles with remote control can play a key role in the tasks and functions assigned to the State Service of Ukraine for Emergency Situations: they can perform work in areas of special danger, carry out fire exploration, search for victims, transmit information.*

**Keywords:** *emergency situation, unmanned aerial vehicle, victims search, thermal imager, wide spectrum of actions.*

**Постановка проблеми.** Особовий склад Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту, з ряду причин, не в усіх випадках може забезпечувати оперативні дії щодо локалізації та ліквідації надзвичайних ситуацій. Це пов'язано, в першу чергу, з тим, що в надзвичайних ситуаціях має місце дуже складна обстановка, що ускладнює її аналіз, ті засоби індивідуального захисту особового складу, які застосовуються в більшості пожежно-рятувальних підрозділів, не надають відповідного захисту від небезпечних факторів надзвичайної ситуації, це може впливати на прийняття правильних рішень що призвядуть до успішної ліквідації надзвичайної ситуації.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Аналіз показав, що цьому напрямку приділяється відповідна увага, але на сьогоднішній день в остаточному вигляді, комплексно, це питання не вирішено. Тому проведення небезпечних для людини робіт в зонах ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, відбувається з високим ризиком для життя працівників оперативно-рятувальної служби. Враховуючи вищевказане, пропонується розглянути питання щодо впровадження в практику ліквідації надзвичайних ситуацій, засоби малої механізації, які дозволять підвищити ефективність розвідки та передачі даних що підвищать раціональність оперативних дій пожежно-рятувальних підрозділів та мінімізувати вплив небезпечних факторів на працівників рятувальної служби.

**Постановка завдання.** Метою статті є обґрунтування необхідності розробки, виготовлення та впровадження в практичну діяльність сил цивільного захисту безпілотних засобів з дистанційним керуванням для проведення робіт на ділянках з особливою безпекою, розвідки пожежі, пошуку постраждалих, передачі інформації.

Ці засоби повинні виконувати наступні функції:

- Розвідка масштабів пожежі, та особливостей її розвитку;
- Моніторинг лісних масивів та аграрно-господарських об'єктів з метою попередження пожеж;
- Контроль температури пожежі;
- відеофіксація пожежі, яка в надалі допоможе уникнути помилок, які сталися під час гасіння пожежі;
- передача відео у режимі реального часу;
- розвідка надзвичайної ситуації та пошук постраждалих у важкодоступних місцях.

Цей засіб повинен мати наступні переваги та характеристики:

- малу вагу та габарити;
- надійність;
- простоту експлуатації та обслуговування;
- автономність;
- стійкість до погодних умов та небезпечних факторів НС;
- HD-відеокамеру з можливістю роботи у нічний час, тепловізор;
- інфрачервону камеру;
- великий радіус дії;
- навігацію з корекцією GPS та функцію автопілот.

Конструкція цього БЛА базується на легкому багатоцільовому БЛА “Катана”. Цей простий в управлінні безпілоти́к побудований за принципом “запустив і забув”. Все, що потрібно від користувача, – намалювати польотний план пальцем на екрані монітора, включити живлення і підкинути крило до гори. Все інше – зліт, політ за маршрутом, виконання польотного завдання, посадку – апарат сам виконає в автоматичному режимі.

Неймовірна простота використання – головна перевага БЛА. Навчання оператора польотів у автоматичному режимі займає кілька годин, при тому, що сам апарат – функціонально складна легко розширювана система. У базовій конфігурації БЛА призначений для виконання польотів у повністю автоматичному, напівавтоматичному і ручному режимах; вдень та вночі, в простих і складних метеоумовах при швидкості вітру до 14 м/с. Апарат має модульну конструкцію, що полегшує ремонт та спрощує модернізацію.

Літак комплектується змінними модулями оптики або іншим бортовим корисним навантаженням, наприклад – модулем радіотехнічної, радіаційної розвідки. БЛА може комплектуватися додатковим змінним бортовим обладнанням:

- дальність польоту по колу — до 80 км;
- час польоту — до 80 хвилин;
- зліт, посадка і політ за маршрутом — в автоматичному, напівавтоматичному і ручному режимах;
- Висота польоту — 300-600 метрів.

Змінні модулі оптики дозволяють визначати координати цілей, вести панорамну зйомку місцевості, працювати вночі

Конструкція БЛА складається з таких головних вузлів та елементів:

- корпус;
- модуль відео передачі;
- датчик повітряного тиску;
- модуль телеметрії;
- апаратна частина;
- гвинтомоторна частина з електродвигуном;
- датчик з системою визначення цілей;
- польотний контролер;

- акумулятор.

Корпус - це основа будь-якого безпілотної. До нього кріпляться всі інші елементи. Від того, наскільки він міцний і надійний, залежить загальний термін експлуатації БЛА. Виготовляють корпус з полімерів або сплавів легких металів. Також можуть використовувати карбон або інші матеріали, що відрізняються легкістю і міцністю одночасно.

Польотний контролер є, по суті, «мозком» БЛА. Він приймає сигнали, що виходять від пульта управління (або бортового комп'ютера) і перенаправляє їх в двигуни або інші елементи конструкції. Чим більше сигналів здатний прийняти контролер, тим більше функцій здатний виконати БЛА в цілому. У свою чергу, на кількість прийнятих сигналів впливає кількість датчиків, вбудованих в польотний контролер.

У різних БЛА польотний контролер може складатися з різних елементів, але все ж є певний базовий набір, обов'язковий для будь-якого безпілотної. Він включає в себе:

- головний процесор - приймає і обробляє команди;
- барометр (датчик, який визначає висоту польоту апарату);
- акселерометр (пристрій, що вимірює прискорення апарату);
- гіроскоп (датчик, який визначає положення дрона в просторі);
- стрілка напрямку (вказує напрямком, в якому повинен летіти дрон);
- GPS-навігатор (визначає географічне положення дрона);
- Wi-Fi;
- ОЗУ.

Двигуни, пропелери і регулятори обертів. Елементи конструкції, що відповідають за політ БЛА. Регулятори оборотів задають швидкість БЛА, виходячи з даних, отриманих від польотного контролера.

Акумулятор – це елемент конструкції, що забезпечує функціонування всіх елементів дрона. Від ємності акумуляторної батареї також залежить максимальна висота, на яку здатний піднятися безпілотної. Більшість комерційних і споживчих дронів не відрізняється великими розмірами, акумулятори, вбудовані в них, також невеликі. Через це не вдається забезпечити значну тривалість їх польоту. Вирішення цієї проблеми є одним із пріоритетних на даних момент.

Комерційні і споживчі БЛА в переважній більшості управляються за допомогою пульта. Пульт налаштований на певні канали (мінімальне їх кількість – 4), через які направляє сигнали в польотний контролер дрона. Останній, обробивши сигнал, перенаправляє його на регулятор оборотів, який задає дрону потрібну швидкість шляхом обертання пропелерів.

**Висновки.** З огляду на надзвичайні ситуації великого масштабу, що відбувалися в нашій країні, органи та підрозділи Державної служби України з надзвичайних ситуацій, що залучаються до їх ліквідації потребують новітніх літальних безпілотної засобів, моніторингу та розвідки надзвичайних ситуацій, їх застосування повинне покращити оперативність дій під час лік-

відації НС, прийняття більш раціональних управлінських рішень та уникнути ризику для життя та здоров'я особового складу рятувальних підрозділів що працюють на місці надзвичайної ситуації, а також врятувати чимало людських життів. Для таких повітряних засобів розвідки повинні висуватися наступні основні вимоги: 1) простота використання та великий експлуатаційний ресурс; 2) легкість ремонту (можливість модульної заміни основних вузлів і агрегатів без детального розбирання вручну); 3) доступна ціна.

Пропонується в наступних наукових дослідженнях розглянути питання розробки та виробництва БПЛА державними підприємствами, а також постановки у оперативне використання в підрозділах та частинах, так як на даний момент органи та підрозділи Державної служби надзвичайних ситуацій застосовують лише БПЛА комерційних підприємств що надають ці засоби у тимчасове використання, це суттєво ускладнює їх застосування. Необхідно впровадити ці засоби, як основний вид пожежної техніки для розвідки надзвичайних ситуацій та пошуку постраждалих.

#### **Список використаних джерел:**

1. Кілбі Т., Кілбі Б. Дрони з нуля / Т. Кілбі, Б. Кілбі, 2016. – 198 с.
2. Пожежні авто, катери та дрони: Як пожежники Київщини ліквідували «займання» у 1,5 гектари [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.5.ua/suspilstvo/pozhezhni-drony-katery-ta-mashyny-yak-pozhezhnyky-likviduvaly-zaimannia-v-15-hektary-na-kyivshchyni-143567.html>.
3. Наказ МВС України від 13.04.2017 № 311 «Про затвердження Порядку організації та застосування авіаційних сил та засобів для гасіння лісових пожеж». – Режим доступу: [zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua).
4. Державна служба України з надзвичайних ситуацій [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dsns.gov.ua/ua/Upravlinnya-aviaciyi-ta-aviacynogo-poshuku-i-ryatuvannya.html>.
5. Matrix-uav.ua. – Режим доступу: <http://matrix-uav.ua/ru/katana/>.
6. Догерті М. Дрони. Перший ілюстрований путівник по БПЛА / М. Догерті, 2017. – 224 с.

#### **References:**

1. Kilbi, T. and Kilbi, B. *Droni z nulya*, 2016. Print.
2. *Pogegni avto, katery ta drony: yak pogegniky Kyjvshchyny likviduvaly "zajmannja" y 1,5 hektary*. Web. 05 Sep. 2018. <<https://www.5.ua/suspilstvo/pozhezhni-drony-katery-ta-mashyny-yakpozhezhnyky-likviduvaly-zaimannia-v-15-hektary-na-kyivshchyni-143567.html>>.
3. Ukraine. Verkhovna Rada of Ukraine. *Nakaz MVS Ukrainy "Pro zatverdzhennya Poryadku organizacii ta zastosuvannya aviacijnih sil ta zasobiv dlya gasinnya lisovih pozhezh"*. Web. 05 Sep. 2018. <[zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua)>.
4. Ukraine. *The State Emergency Service of Ukraine*. Web. 05 Sep. 2018. <<http://www.dsns.gov.ua/ua/Upravlinnya-aviaciyi-ta-aviacynogo-poshuku-i-ryatuvannya.html>>.
5. *Matrix-uav.ua*. Web. 05 Sep. 2018. <<http://matrix-uav.ua/ru/katana/>>.
6. Dogerti M. *Droni. Pershij ilyustrovaniy putivnik po BPLA*, 2017. Print.

*Харламова Ю. Є., к.держ.упр., НУЦЗУ, м. Харків*

*Kharlamova Y., PhD in Public Administration, National University of Civil Defence of Ukraine, Kharkiv*

## **СИЛИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ ЯК СКЛАДОВІ СИЛ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ**

### **CIVIL DEFENCE FORCES AS THE COMPONENTS OF SECURITY FORCES OF UKRAINE**

*У статті визначено сили цивільного захисту, як складової державної безпеки України. Проаналізовано новий Закон України «Про національну безпеку», який змінив категорійно-понятійний апарат національної безпеки й оборони, ввівши за собою нові визначення та поняття. Зазнала зміни і сфера цивільного захисту, яка є складовою національної безпеки. Зазначено, що зараз в Україні діє Стратегія національної безпеки України, є основою для Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту. Дана Стратегія спрямована на реалізацію до 2020 року визначених нею пріоритетів державної політики національної безпеки.*

**Ключові слова:** державна безпека, цивільний захист, сили цивільного захисту, державна безпека у сфері цивільного захисту.

*The civil defence forces as the components of security forces of Ukraine are outlined in the article. Also the new Law of Ukraine “About the National Security” is analysed which changed the sense of the national security and defence and also added new definitions. Also the sphere of civil defence which is the component of national security changed. It is marked next to it, that the Strategy of national safety of Ukraine operates in Ukraine nowadays that is ratified by Decree of President of Ukraine. This Strategy is focused on realization of certain priorities of public policy of national safety up to 2020.*

**Keywords:** state security, civil defence, civil defence forces, state security in the field of civil defence.

**Постановка проблеми.** Захист людини і громадянина – їх життя та гідність, безпечні умови життєдіяльності — це є основними напрямками державної політики у сфері національної безпеки і оборони країни. Тому цивільний захист, як одна з основних функцій держави, яка спрямована на захист населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, природного та техногенного характеру, а також в особливий період, суттєво впливає на національну безпеку України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженнями у сфері суспільних відносин в межах розвитку науки державного управління в останні

десятиріччя внесли такі вітчизняні й зарубіжні вчені, як В. Авер'янов, Г. Атаманчук, В. Афанасьєв, В. Бакуменко, О. Нижник, Г. Ситник, та інші. Наукові роботи даних учених пов'язані перш за все з розв'язанням загальних проблем у державному управлінні, а саме – організаційним та правовим засадам державного управління, теорією та історією державного управління, економічними аспектами управління тощо. Науковими працями, що своїм змістом перетинаються з державною безпекою в цілому займалися такі учені, як І. Корж, А. Кузьменко, В. Пилипчук, Е. Скакун та інші. Проте саме складові сил безпеки України у контексті нового Закону України «Про національну безпеку» досі не розглядались.

**Постановка завдання.** Метою даної статті є визначення сил цивільного захисту, як складової сил безпеки України

**Виклад основного матеріалу.** Закон України "Про основи національної безпеки України" скасував Закон України "Про національну безпеку", який набув чинності з 8 липня 2018 року. Даний закон змінив категорійно-понятійний апарат національної безпеки й оборони, ввівши за собою нові визначення та поняття. Зазнала зміни і сфера цивільного захисту, яка є складовою національної безпеки [4].

У новому Законі "Про національну безпеку України" у ст.1 вводиться поняття "сектор безпеки і оборони", який є системою "органів державної влади, Збройних Сил України"(далі — ЗСУ), "інших утворених відповідно до законів України військових формувань", а саме — правоохоронних та розвідувальних органів, сил цивільного захисту, державних органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, оборонно-промисловий комплекс України, "діяльність яких перебуває під демократичним цивільним контролем і відповідно до Конституції України (далі - Конституція) та законів України", за своїм "функціональним" призначенням направлена "на захист національних інтересів України від загроз", а також громадяни та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні "національної безпеки України" [3].

Поряд з цим, сили цивільного захисту ввійшли до "сил безпеки" наряду з правоохоронними та розвідувальними органами, державними органами спеціального призначення з правоохоронними функціями та іншими органами, на які "Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення національної безпеки України" [1], [2].

Також, даний закон ввів поняття "Стратегії національної безпеки України", "Стратегії воєнної безпеки України", "Стратегії кібербезпеки України" "Стратегічного оборонного бюлетеня України", "Стратегії розвитку оборонно-промислового комплексу України" та "Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України". Під Стратегією громадської безпеки та цивільного захисту України визначено документ довгострокового планування, який повинен розроблятися на основі огляду Стратегії національної безпеки України за результатами огляду громадської безпеки та цивільного

захисту і визначає напрями державної політики щодо гарантування захищеності життєво важливих для держави, суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини і громадянина, цілі та очікувані результати їх досягнення з урахуванням актуальних загроз [5].

Цивільний захист, як безпекова функція держави формується та реалізується через Міністерство внутрішніх справ України (далі — МВС України) — “цивільний захист, захист населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідація надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльність аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності” - ст.18 Закону “Про національну безпеку” [6].

У Розділу 2, який стосується засад національної безпеки, ст.3 нам дає трактування на що спрямована державна політика у сфері національної безпеки, в першу чергу написано, що на “захист людини і громадянина — їхніх життя і гідності”. А у ч.2.ст.3 розкриваючи ті самі основні принципи, які визначають порядок формування “державної політики у сферах національної безпеки” не має жодного, який би відповідав за “збереження життя”. Основними принципами зазначено “верховенство права, підзвітність, законність, прозорість та дотримання засад демократичного цивільного контролю за функціонуванням сектору безпеки і оборони та застосування сил”; “дотримання норм міжнародного права, участь в інтересах України у міжнародних зусиллях з підтримання миру і безпеки, міждержавних системах та механізмах міжнародної колективної безпеки”; “розвиток сектору безпеки і оборони як основного інструменту реалізації державної політики у сферах національної безпеки і оборони”. Сфера “цивільного захисту” залишилась поза увагою і в визначенні “фундаментальних державних інтересів (ст.3) [7].

На даний час Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України ще не з’явилась. На сьогоднішній день діє тільки Стратегія національної безпеки, яка є основою для планування і реалізації державної політики у сфері національної безпеки. Тому і у питаннях цивільного захисту необхідно орієнтуватись на неї.

Так, у Стратегії національної безпеки в актуальних загрозах національній безпеці України виділені – агресивні дії Росії, неефективність системи забезпечення національної безпеки і оборони України; корупція та неефективна система державного управління; економічна криза, виснаження фінансових ресурсів держави, зниження рівня життя населення; загрози енергетичній безпеці; загрози інформаційній безпеці; загрози кібербезпеці і безпеці інформаційних ресурсів; загрози безпеці критичної інфраструктури та загрози екологічній безпеці. Як бачимо із зазначеного вище, сферу цивільного захисту взагалі не виділяють як загрозу. Проте, слід вважати таке відношення до даної сфери не вірним, тому що, цивільний захист, як функція держави, завжди повинен бути забезпечений на високому рівні як в мирний час, так і в особливий період. Ніхто не може прогнозувати коли й якого ма-

сштабу може статися надзвичайна ситуація, тому сили цивільного захисту повинні завжди мати у наявності все необхідне обладнання для ліквідації її наслідків та надання допомоги постраждалим.

**Висновок.** Сферу цивільного захисту не виділяють як актуальну загрозу у Стратегії національної безпеки. Проте, слід вважати таке відношення до даної сфери не вірним, тому що, цивільний захист, як функція держави, завжди повинен бути на високому рівні як в мирний час, так і в особливий період. Ніхто не може прогнозувати коли і якого масштабу може статися надзвичайна ситуація, тому сили цивільного захисту повинні завжди мати у наявності все необхідне обладнання для ліквідації її наслідків та надання допомоги постраждалим.

#### **Список використаних джерел:**

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
2. Ситник Г.П., Олуйко В.М., Вавринчук М.П. Національна безпека України: теорія і практика : монографія ; за заг. ред. Г.П. Ситника. – Хм.; К. : Видво “Кондор”, 2007. – 616 с.
3. Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 року // ВВРУ. – 2018. – № 2469-VIII.
4. Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 № 5403-17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>.
5. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 26.03.2015 № 287/2015.
6. Харламова Ю.Є. Державна безпека у сфері цивільного захисту населення / Ю.Є. Харламова / Вісник Національного університету цивільного захисту України. – 2018. – № 1(8). – С. 445-451. – Серія «Державне управління».
7. Харламова Ю.Є. Нормативно-правова база забезпечення державної безпеки у сфері цивільного захисту населення / Ю.Є. Харламова // 20 Всеукраїнської наук.-практ. конф. рятувальників : матер. наук.-практ. конф., – К. : ІДУЦЗ, 2018. – С. 435-455.

#### **References:**

1. Ukraine. Verkhovna Rada of Ukraine. *The Constitution of Ukraine*. N.p., 28 June 1996. Web. 05 March 2018. <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96вр>>.
2. Sitnik, G., Olujko, V. and Vavrinchuk M. *National Security of Ukraine: Theory and Practice [Nacional'na bezpeka Ukraïni: teorija i praktika]*. Kyiv: Kondor, 2007. Print.
3. "On the Basis of the National Security of Ukraine [Pro nacional'nu bezpeku Ukraïni]." VVRU. (2018). Print.
4. Ukraine. Verkhovna Rada of Ukraine. *The Code of Civil Protection of Ukraine [Kodeks civil'nogo zahistu Ukraïni]*. N.p. 02 Oct. 2012. Web. 05 March 2018. <<http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>>.
5. Ukraine. President of Ukraine. *On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine dated May 6, 2015 "On the Strategy of National Security of Ukraine" [Pro rishennja Radi nacional'noï bezpeki i oboroni Ukraïni vid 6 travnja 2015 roku «Pro Strategiju nacional'noï bezpeki Ukraïni»]*. N.p. 26 March 2015. Web.



05 March 2018. <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws>>.

6. Harlamova, Yu.E. "State security in the field of civil protection of the population [Derzhavna bezpeka u sferi tsivilnogo zahistu naseleння]." *Visnik Natsionalnogo universitetu tsivilnogo zahistu Ukrayini* 1 (8) (2018): 445-451. Print.

7. Harlamova, Yu.Ye. *Regulatory and legal basis for ensuring state security in the field of civil protection of the population [Normatyvno-pravova baza zabezpechennya derzhavnoyi bezpeky u sferi cyvil'nogo zaxystu naseleння]*. K.: IDUCZ, 2018. Print.

---

---

**DOI: 10.5281/zenodo.1492113**

**УДК 37.091.2:614**

*Черкашин О. В., к.пед.н., НУЦЗУ, м. Харків,  
Ковальов П. А., к.т.н., доц., НУЦЗУ, м. Харків*

*Cherkashyn O., PhD in Pedagogical Sciences, National University of Civil Defence of Ukraine, Kharkiv,  
Kovalev P., PhD in Technical Sciences, Associate Professor, National University of Civil Defence of Ukraine, Kharkiv,*

## **ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЩОДО ФОРМУВАННЯ ЗДОРОВ'ЯЗБЕРЕЖУВАЛЬНОЇ КОМПЕТЕНТНОСТІ ЗДОБУВАЧІВ ПОЧАТКОВОЇ ОСВІТИ ПІД ЧАС ПОЖЕЖ**

### **STATE REGULATION ON THE FORMATION OF HEALTH AND SAFETY COMPETENCE OF PRIMARY EDUCATION BUILDERS AFTER FIRE EXTENSION**

*В статті розкрито державне регулювання освітнім процесом у галузі навчання здобувачів початкової освіти пожежної безпеки. Представлено положення чинних законодавчо-нормативних актів з питань формування в учнів протипожежних знань. Акцентовано увагу на її змісті у виховному процесі школярів. Запропоновано модель безпечної поведінки здобувачів початкової освіти під час виникнення пожеж на основі застосування ігрових вправ та тренінгів в умовах упровадження нового Державного стандарту початкової освіти.*

**Ключові слова:** *державне регулювання, освітній процес, Нова українська школа, Державний стандарт початкової освіти, ігрові вправи та тренінги, пожежна безпека.*

*The article deals with the state regulation of the educational process in the field of*

*training of primary security firefighters. The article contains the provisions of the current legislative and normative acts on the formation of knowledge of fire prevention in students. Attention is focused on its content in the educational process of schoolchildren. The model of safe behavior of primary education applicants during fire emergence based on the use of game exercises and trainings in the conditions of the implementation of the new State standard of elementary education was proposed.*

**Keywords:** *state regulation, educational process, new Ukrainian school, state standard of elementary education, game exercises and trainings, fire safety.*

**Постановка проблеми.** Сформованість здоров'язберезувальної компетентності здобувачів початкової освіти в умовах виникнення пожежі чи загорання – це передумова успішної реалізації самозахисту від пожежної небезпеки, що передбачено новим Державним стандартом початкової освіти. Саме наявність протипожежних знань, умінь і навичок сприяють самостійному прийняттю рішень шляхом вибору правильного та безпечного алгоритму дій під час виникнення пожежонебезпечної ситуації.

У сучасній школі для формування протипожежних знань, умінь і навичок у здобувачів початкової освіти використовуються різноманітні форми й методи роботи, основними серед яких є екскурсія, ігрова вправа, колективне творче панно, бесіда, тематичний зошит, оформлення альбому, уявна подорож, конкурси, ігри, демонстрація, розповідь, моделювання, вікторина, виставка малюнків, добродійна акція та ін. Разом із цим, ми маємо доволі сумну статистичну картину. Невиконання правил пожежної безпеки та незнання порядку дій у разі виникнення пожежі, на превеликий жаль, призводить до виникнення пожеж, травмування та загибелі у них дітей [4].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблема формування у школярів компетенції пожежної безпеки стала предметом наукового дослідження О. Ващенко [1], І. Гуріненко [2], М. Удовенко [7] та ін. Проаналізовані здобутки містять вагомий зміст авторських розвідок щодо виховання у школярів знань про пожежну безпеку, однак не розв'язують повною мірою питання формування здоров'язберезувальної компетентності здобувачів початкової освіти, дотичні умовам становлення Нової української школи, що висвітлюється в сучасних наукових педагогічних студіях та знаходиться на маргінесах вітчизняної педагогічної думки [8, 9, 10, 11].

**Постановка завдання.** Метою статті є аналіз державного регулювання освітнім процесом у галузі навчання учнів початкової школи пожежної безпеки; вивчення стану сформованості здоров'язберезувальної компетентності здобувачів початкової освіти під час виникнення пожеж в умовах становлення Нової української школи.

**Виклад основного матеріалу.** В Кодексі цивільного захисту України термін «пожежна безпека» розглядається «як відсутність неприпустимого ризику виникнення і розвитку пожеж та пов'язаної з ними можливості завдання шкоди живим істотам, матеріальним цінностям і довкіллю» [3, с. 3].

Окремого напрямку вивчення пожежної безпеки, що охоплювало б поняття «профілактика пожеж», «пожежно-профілактична робота з дітьми», «навчання дітей пожежній безпеці», «формування у дітей знань з питань пожежної безпеки» тощо не існує, а лише розглядається в комплексному понятті як безпека життєдіяльності.

Базовим поняттям конструкції пожежної безпеки є забезпечення протипожежного захисту дітей, що виражається через «сукупність цінностей, стандартів, моральних норм і норм поведінки, спрямованих на підтримання самодисципліни як способу підвищення рівня безпеки» [3, с. 3].

Навчання учнів діям у надзвичайних ситуаціях та правилам пожежної безпеки є обов'язковим і здійснюється під час навчально-виховного процесу. Такі питання розглядаються в рамках вивчення предмету «Основи здоров'я» [5]. З 2018 року упроваджується новий Державний стандарт початкової освіти, за яким вже навчатимуться перші класи Нової української школи [6]. Але, на жаль, на вивчення теоретичної частини приділяється мало часу, тому матеріал досить стисло відображається для вивчення, що, на нашу думку, не розкриває усіх вагомих питань пожежної безпеки.

Практичні відпрацювання з молодшими школярами проводяться у навчальних закладах під час тижня безпеки життєдіяльності. Тиждень безпеки життєдіяльності проводиться щорічно: у квітні–травні, жовтні–листопаді у всіх загальноосвітніх закладах України. Організаторами заходу виступають Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Добровільне пожежне товариство України, Міністерство освіти і науки України.

У рамках тижня безпеки життєдіяльності проводяться: тренінгові заняття; написання творів, оповідань, диктантів; екскурсії в пожежно-рятувальні підрозділи та музеї; професійні лекторські заняття; перегляд відеоматеріалів; проведення моніторингу обізнаності (тести, анкетування); аналіз статистичних даних; відвідування виставок; змагання.

Щороку зі школярами проводиться Всеукраїнська громадська Акція «Запобігти. Врятувати. Допомогти». Головними завданнями Акції є ознайомлення та навчання школярів основам пожежної безпеки, роз'яснення питань безпеки життєдіяльності, популяризація професії рятувальника.

Щороку навесні школярі приймають участь в традиційному Дні цивільного захисту, який є своєрідним підведенням підсумків роботи з навчання дітей безпеки життєдіяльності та цивільного захисту протягом навчального року, куди входять питання пожежної безпеки. Крім цього, заходи Дня цивільного захисту – це підготовка дітей до дій в найбільш розповсюджених можливих надзвичайних ситуаціях та подій, з якими можуть зустрітися діти під час літніх канікул.

Школярі беруть участь у Всеукраїнському дитячому літературному конкурсі «Захистимо країну від лиха» на протипожежну та техногенну тематику. Неабияке значення для формування у дітей знань та навичок з пожежної безпеки є спільна профілактична робота співробітників Державної служ-

би України з надзвичайних ситуацій з керівниками начальних закладів в рамках проведення змагань з пожежно-прикладного спорту. Це змагання школярів з питань пожежної безпеки. Чимало дітей, серед яких хлопчики і дівчата, із захопленням приймають участь у змаганнях та показують свої знання, безпосередньо під керівництвом рятувальників. Щороку проводиться обласний збір-змагання юних рятувальників «Школа безпеки».

Добровільним пожежним товариством України спільно з Державною службою України з надзвичайних ситуацій та редакцією журналу «Пожежна та техногенна безпека» проводиться серед молодших школярів Всеукраїнський конкурс дитячого малюнка та живопису на протипожежну і техногенну тематику. Кожних півроку в навчальних закладах України проводиться тренувальна евакуація дітей з приміщень, відвідування школярами пожежно-рятувальних частин, музеїв Державної служби України з надзвичайних ситуацій. Під час літньої оздоровчої кампанії зі школярами проводяться різні змагання, конкурси ігри на протипожежну тематику. Найбільш дієвою та популярною формою навчання дітей протипожежній грамоті в освітньому закладі є дружина юних пожежних.

Однак, не дивлячись на існуючий добір теоретичного матеріалу з пожежної безпеки, з яким працюють молодші школярі та їх широкої практичної реалізації у навчальній та виховній позакласній роботі, результати щодо наявності у дітей певних знань, умінь та навичок з основ пожежної безпеки потребують вдосконалення. В країні не зменшується жахлива статистика загибелі та травмування у пожежах дітей. Вікові параметри дітей складають від 7 до 10 років. Проведений аналіз свідчить про те, що діти не знають елементарних правил пожежної безпеки та правил поведінки під час виникнення пожеж.

Отже, необхідно розширити зміст освіти з пожежної безпеки для здобувачів початкової освіти питаннями, як от: порядок доповіді до Служби порятунку про пожежу та основні її складники; алгоритм правильних дій у разі виникнення пожежі в одноповерховому будинку та багатоповерховому; порядок дій у разі виникнення задимлення кімнати та у разі задимленості під'їзду, що передбачає безпечний та найпростіший алгоритм самозахисту та порятунку; порядок дій у разі загорання електроприладу та побутової техніки; порядок дій у разі займання одягу та обговорення розміщення безпечних шляхів евакуації.

Слід виділити основні чотири напрямки, що повинен вміти робити школяр. Це найпростіші правила поведінки в разі небезпеки, як-от: уміти розпізнавати джерело небезпеки; знати як уникнути його та, при можливості, втекти від нього; уміти викликати допомогу; знати як допомогти собі та надати допомогу іншій людині в тому випадку, якщо не вдалося уникнути небезпеки. Дитині не треба гасити загорання або пожежу самотійно, особливо якщо вдома є батьки. У будь-яких пожежонебезпечних випадках, що трапляються з учнями молодших класів, головне якомога швидше покинути

приміщення та розповісти про небезпеку дорослим або працівникам Служби порятунку. Це основне, що повинна вміти робити кожна дитина. Цього можна досягти лише системою тренувальних вправ та тренінгів, унаслідок яких теоретичні й практичні навички учнів доводяться до автоматизму, оскільки надзвичайні події розвиваються дуже швидко й немає часу на роздуми через стрес та розпач. У цих випадках треба діяти швидко й рішуче, тому навички правильної поведінки в умовах виникнення надзвичайних подій мають бути добре відпрацьовані.

Одним із методів навчання є тренувальна евакуація дітей та вчителів зі школи, певних приміщень чи будинків. Цей метод навчання є ефективним у засвоєнні дітьми знань про порядок дій у разі виникнення пожежі та задимленості приміщень, набутті конкретних навичок, але тільки за певних обставин. На сьогодні алгоритм прописаний так, що евакуація проводиться безпосередньо під керівництвом педагогів. Ці тренінги плануються завчасно, чітко контролюються педагогами, тож недоліком таких тренувальних евакуацій є те, що діти не мають можливості самостійно приймати рішення та обирати безпечні шляхи евакуації, відтак у них не виробляються певні навички. Тож, на нашу думку, тренувальний метод роботи має застосовуватися в тому числі й за умов надання дітям повної самостійності під час виконання дій та прийняття рішень, щоб кожна дитина сама змогла прийняти рішення про евакуацію, визначити напрямки порятунку та його шляхи (через коридори, евакуаційні виходи, вестибюлі тощо). Педагог чи запрошений на ці заняття співробітник Служби порятунку при цьому обмежить функцією контролю. Серед його завдань буде створити умови – змоделювати місце виникнення уявної пожежі та проаналізувати правильність дій молодшого школяра. Але етапові практичного відпрацювання умінь та навичок має передувати етап попереднього опрацювання теоретичного матеріалу.

Найефективнішим цей метод буде при взаємодії трьох сторін: вчителі – рятувальники – батьки. Завданням батьків у цьому випадку буде надання дітям необхідної протипожежної інформації відносно власної оселі, зокрема діти мають знати специфіку розміщення кімнат у квартирі (приватному будинку), шляхів евакуації з них, можливі варіанти виникнення пожежі та ймовірні шляхи порятунку у безпечне місце. Допомогти батькам з експертизою протипожежного стану оселі можуть рятувальники, спеціально запрошені для цього на батьківські збори.

Головним аспектом у формуванні в дітей молодшого шкільного віку необхідного обсягу знань, умінь та навичок з основ пожежної безпеки є практично-ігрова спрямованість цих тренінгів. Найпростіші вправи можна організувати на подвір'ї школи, біля будинку, влітку – на території дитячих оздоровлювальних таборів. Як уже зазначалося, спочатку слід опрацювати з учнями теоретичний матеріал, а вже потім переходити до практичного відпрацювання необхідних умінь та навичок. Це найпростіші завдання, при виконанні яких діти можуть наочно побачити можливі варіанти подолання

пожежонебезпечної ситуації.

Однак здобувачі початкової освіти не повинні самотійно долати пожежонебезпечні ситуації, вони мають знати, що це може бути вкрай небезпечним, адже одна й та сама ситуація може розвиватися по-різному, й не всі ризики та небезпеки можуть бути ними враховані. Скажімо, типовий випадок загорання паперу в смітнику. Найпростішим варіантом подолання ситуації є гасіння його водою, але не всі діти зможуть прорахувати ситуацію, що в смітнику можуть знаходитися додаткові горючі та легкозаймисті матеріали, які під дією високої температури виділяють їдкий дим; такі речовини можуть вибухнути, і це призведе до травмування.

Ігрові вправи є доволі ефективним методом набуття необхідних знань, умінь і навичок з основ пожежної безпеки, вони дають змогу ілюструвати приклади виникнення загорань та пожеж із життєвих ситуацій та моделювати поведінку дитини в небезпечних для життя умовах, сприяють формуванню самостійності вихованця на основі вже наявних у нього певних знань, умінь і навичок.

Доречною ігровою вправою стало б і відпрацювання доповіді молодшого школяра диспетчеру Служби порятунку про пожежу чи загорання. Такі вправи слід проводити за участю працівників Державної служби України з надзвичайних ситуацій, бо під наглядом професіоналів результати стануть ефективними в експерименті цього напрямку роботи. Заздалегідь обговорюється час та день, коли діти будуть телефонувати за номером «101» та вчитися правильно доповідати про вигадану нами пожежу. Спочатку такі відпрацювання слід проводити на основі невеликого уявленого загорання чи задимлення, яке вони побачили та повідомили про це дорослим та в Службу порятунку. У подальшому їх слід ускладнювати та з'єднувати дії дітей, щоб вийшов повний порядок дій.

Інша ігрова вправа, якій ми віддаємо належне місце у збереженні життя дитини – це правильна поведінка у разі задимлення приміщення. Тож тут віднайде своє місце гра, наприклад, з подолання задимленого приміщення та гасіння займаного одягу. Під час таких ігрових вправ діти відпрацьовують алгоритми правильних дій. Завдяки постійному повторенню матеріалу та його практичному відпрацюванню діти отримують можливість оволодіти навичками, які зможуть застосувати в реальному житті.

**Висновки.** Отже, здійснений аналіз державного регулювання освітнім процесом у галузі навчання учнів початкової школи пожежної безпеки дозволяє зробити висновки про необхідність вдосконалення змісту теоретичного та практичного блоків з питань пожежної безпеки для здобувачів початкової освіти. Стан сформованості здоров'язбережувальної компетентності здобувачів початкової освіти під час виникнення пожеж говорить про низький рівень в учнів протипожежних знань, що слугувало для подальшого наукового пошуку методів роботи на прикладі ігрових вправ та тренінгів як модель безпечної поведінки здобувачів початкової освіти під час виникнен-

ня пожеж в умовах упровадження нового Державного стандарту початкової освіти. Дієвість цих форм та методів може забезпечуватися у всіх випадках пожежонебезпечних ситуацій, пов'язаних з будь-яким видом за складністю загорань чи пожеж, що передбачає однотипний порядок дій, в чому і полягає їх цінність. Тож на часі експериментальне впровадження ігрових вправ та тренінгів в умовах становлення Нової української школи.

#### **Список використаних джерел:**

1. Ващенко О. М. Формування у молодших школярів компетенцій безпеки життєдіяльності: теоретичний аспект / О. М. Ващенко // Теоретико-методичні проблеми виховання дітей та учнівської молоді. – 2014. – Вип. 18. – С. 99–106.

2. Гуріненко І. Дидактичні умови навчання правилам пожежної безпеки молодших школярів / І. Гуріненко // Збірник наукових праць Уманського державного педагогічного університету імені П. Тичини. Педагогічні науки. – 2010. – № 1. – С. 60–69.

3. Кодекс цивільного захисту України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5403-17/>.

4. Національна доповідь про стан пожежної та техногенної безпеки в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mns.gov.ua/>.

5. Основи здоров'я. Програма для загальноосвітніх навчальних закладів. 1–4 класи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mon.gov.ua/activity/education/zagalna-serednya/pochatkova-shkola.html>.

6. Постанова Кабінету Міністрів України від 21 лютого 2018 року № 87 «Про затвердження Державного стандарту початкової освіти». – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/87-2018.html>.

7. Удовенко М. А. Методика формування здоров'язберезувальної компетентності учнів початкової школи у процесі вивчення «Основ здоров'я» / М. А. Удовенко // Засоби навчальної та науково-дослідної роботи. – 2014. – № 43. – С. 238–246.

8. Черкашин О. В. Навчання молодших школярів пожежній безпеці: сучасний стан проблеми / О. В. Черкашин // Наукові записки Тернопільського національного університету імені Володимира Гнатюка. Серія: Педагогіка. – 2016. – № 3. – С. 182–189.

9. Черкашин О. В. Основи пожежної безпеки в системі навчання та виховання молодших школярів / О. В. Черкашин // Вісник Житомирського державного університету імені Івана Франка. Серія: Педагогічні науки. – 2016. – Вип. 3 (85). – С. 152–157.

10. Черкашин О. В. Форми та методи виховної роботи з молодшими школярами при навчанні основ пожежної безпеки / О. В. Черкашин // Засоби навчальної та науково-дослідної роботи : зб. наук. праць / ред. кол.: акад. І. Ф. Прокопенко (голов. ред.) та інші; Харк. нац. пед. ун-т імені Г. С. Сковороди. – Вип. 45. – Харків : ХНПУ імені Г. С. Сковороди, 2015. – С. 105–114.

11. Черкашин О. В. Державне управління освітнім процесом у галузі навчання учнів початкової школи пожежної безпеки / О. В. Черкашин, П. А. Ковальов, Р. В. Пономаренко // Вісник Національного університету цивільного захисту України (Серія "Державне управління") : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во НУЦЗУ, 2018. – Вип. 1 (8). – С. 451–459.

## References:

1. Vashchenko, O.M. "Formation of the competences of life safety in the junior pupils [Formuvannia u molodshykh shkoliariv kompetentsii bezpeky zhyttiediialnosti]". *Teoretyko-metodychni problemy vykhovannia ditei ta uchnivskoi molodi* 18 (2014): 99–106. Print.
2. Hurinenko, I. "Didactic conditions for the training of fire safety rules for junior schoolchildren [Dydaktychni umovy navchannia pravylam pozhezhnoi bezpeky molodshykh shkoliariv]". *Zbirnyk naukovykh prats Umanskoho derzhavnogo pedahohichnoho universytetu imeni P. Tychyny. Pedahohichni nauky* 1 (2010): 60–69. Print.
3. Ukraine. The Verkhovna Rada of Ukraine. *The Code of Civil Protection of Ukraine [Kodeks tsyvilnoho zakhystu Ukrainy]*. N.p., 15 May. 2013. Web. 03 Oct. 2018. <<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5403-17/>>.
4. *National report on the state of fire and anthropogenic safety in Ukraine [Natsionalna dopovid pro stan pozhezhnoi ta tekhnohennoi bezpeky v Ukraini]*. N.p., 15 March 2016. Web. 03 Oct. 2018. <<http://mns.gov.ua/>>.
5. *Basics of health. The program for secondary schools. Grades 1-4 [Osnovy zdorovia. Prohrama dlia zahalnoosvitnikh navchalnykh zakladiv. 1–4 klasy]*. N.p., 10 Sept. 2016. Web. 03 Oct. 2018. <<http://mon.gov.ua/activity/education/zagalna-serednya/pochatkova-shkola.html/>>.
6. Ukraine. Cabinet Ministers of Ukraine. *On Approval of the State Standard of Elementary Education [Pro zatverdzhennya Derzhavnogo standartu pochatkovoi osvity]* N.p., 21 Feb. 2018. Web. 01 Oct. 2018. <<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/87-2018.html/>>.
7. Udovenko, M.A. "Method of formation of the health of preserving competence of elementary school students in the process of studying Fundamentals of health [Metodyka formuvannia zdoroviazberezhualnoi kompetentnosti uchniv pochatkovoi shkoly u protsesi vyvchennia Osnov zdorovia]". *Zasoby navchalnoi ta naukovo-doslidnoi roboty* 43 (2014): 238–246. Print.
8. Cherkashyn, O.V. "Teaching of junior schoolchildren for fire safety: the current state of the problem [Navchannia molodshykh shkoliariv pozhezhnii bezpetsi: suchasnyi stan problemy]". *Naukovi zapysky Ternopilskoho natsionalnoho universytetu imeni Volodymyra Hnatiuka. Serii: Pedahohika* 3 (2016): 182–189. Print.
9. Cherkashyn, O.V. "Fundamentals of fire safety in the system of education and upbringing of junior schoolchildren [Osnovy pozhezhnoi bezpeky v systemi navchannia ta vykhovannia molodshykh shkoliariv]". *Visnyk Zhytomyrskoho derzhavnogo universytetu imeni Ivana Franka. Serii: Pedahohichni nauky* 3 (85) (2016): 152–157. Print.
10. Cherkashyn, O.V. "Forms and methods of educational work with junior students in the study of the foundations of fire safety [Formy ta metody vykhovnoi roboty z molodshymy shkoliaramy pry navchanni osnov pozhezhnoi bezpeky]". *Zasoby navchalnoi ta naukovo-doslidnoi roboty HNPU imeni G. S. Skovorody* 45 (2015): 105–114. Print.
11. Cherkashyn, O.V. "Governance of the educational process of primary schools stages of fire defense [Derzhavne upravlinnya osvitnim protsesom u haluzi navchannia uchniv pochatkovoi shkoly pozhezhnoi bezpeky]". *Visnyk Natsional'noho universytetu tsyvil'noho zakhystu Ukrayiny. Serii: Derzhavne upravlinnya* 1 (8) (2018): 451–459. Print.





## ABSTRACTS

---

**Aliyeva P.**

An extended abstract of the paper on the subject of:  
"THE ORGANIZATIONAL AND LEGAL MECHANISM OF STATE REGULATION OF INTERNATIONAL COOPERATION OF HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS"

**Problem setting.** The distribution of interrelated processes of internationalization activities of educational institutions and educational infrastructure and also the growing core of internationalized education study in the researched field is impossible without trends of integration of national education systems, unification of rules of functioning of higher education institutions on the international market, convergence of conceptual approaches to the educational process. The above stated is shown in the harmonization of international law in the field of education by signing of international state agreements.

**Paper objective.** The purpose of article is analysis of the organizational and legal mechanism of state regulation of international cooperation of higher education institutions.

**Paper main body.** The internal dialogue of subsystems for the purpose of standardization and interchangeability of the main elements of educational space is the basis of indirect government regulation interaction mechanism.

The problem of research is determined by the contradiction between the increased need for identifying of the main directions that are the basis of international activity of the modern educational institution, on the one hand, and by the insufficient theoretical and methodological elaboration of the ways of this activity implementing in the context of Ukraine's integration into European educational space, on the other hand.

**Conclusions of the research.** Thus, the first describing of the growing foreign business activity in the international market through the implementation of various forms of internationalization and transnationalization of educational process eventually creates the second component - the imperative of streamlining and harmonization between the countries concerning regulation of various aspects of educational activities. In other words, there is a need for institutionalization or acceptance of international standards and regulations.

---

---

**Barylo O.**

An extended abstract of the paper on the subject of:  
"METHODS OF THE CIVIL PROTECTION INFORMATION AND ANALYSIS SYSTEM OPERATION IN PUBLIC ADMINISTRATION OF UKRAINE "

**Problem setting.** It was found out that research studies into qualitative improvement of the state administration bodies' activities, as well as determination of structural and functional foundations on which the public administration system rests are currently becoming relevant.

Inconsistencies were revealed between the present state of the unified national system of civil protection and the challenges for the Ukrainian society suffering from bad consequences of emergencies, the fact which heightens the urgency of research into the issue.

The scientific problem of determining the rational method of information and analysis system operation in different modes of functioning of the civil protection system and the criterion of its evaluation are introduced in the paper.

**Recent research and publications analysis.** The basic directions of research into the issues of public administration were revealed:

defining the criterion of strengthening the state within introduction of the practice of increasing communication between the authority and society;

introduction of the optimization technologies of the personnel administration in the system of government;

grounding of the ways to adapt foreign public service models for Ukraine;

developing the model of rational decision-making;

theoretical and methodological justification of institutional foundations for the development of public administration;

research into evaluation of the effectiveness of operational tasks fulfillment by civil protection forces;

addressing the pressing issues of state-building in the field of ensuring national security of Ukraine;

developing the information model of the public administration organizational structure of the civil protection system of Ukraine;

scientific grounding of the administration measures aimed at the quality of personnel administration.

However, far too little attention has been paid to determining the methods of operation of the information and analysis system of civil protection in public administration, as well as to description of the methods, their indicators, and an evaluation criterion.

**Paper objective.** The purpose of the article is to formulate the concepts and terms of the system of information and analysis support of civil protection, to determine the methods of its operation in public administration, to develop a common indicator framework and an evaluation criterion of the system.

**Paper main body.** The structure of the civil protection information and analysis system in public administration is introduced in a consolidated manner with elements which have their own structure peculiarities and functional load.

The author defines the system of information and analysis support as interrelated sub-systems (informational and analytical) which functionally and structurally provide a training system of the administration bodies and population to act in any emergency, arrange measures on notification and informing the authorities and the public during threats and emergency events, announce the state of emergency. In addition to that, the system makes information and analysis support available for the public administration authorities to come up with reasonable decisions in the defined conditions.

A comparative examination of the working methods of the head of the administration body in emergencies was conducted. The coherence and content of the head's work with the application of the parallel method of operation are proposed.

The author's definition of the methods of the information and analysis system operation in public administration is introduced.

**Conclusions of the research.** The shortcomings in the legislation of Ukraine concerning the field of civil protection were emphasized where the system of information and analysis support is presented in a fragmented way that does not provide a system approach to determining the assigned functions and tasks.

A relation of equivalence is highlighted which is between the public administration system of civil protection which includes coherence of the work of the head of administration body in the emergency event, and the civil protection system of information and analysis support which operates according to different methods depending on the mode of the civil protection unified state system operation.

A common framework of the evaluation indicators of the methods of the civil protection analysis and information system operation in public administration was developed; the hierarchical and informative interconnection inside the system was disclosed. The evaluation criterion of the alternative methods of operation of the civil protection information and analysis system is determined. The criterion is considered as the condition when the chosen method of operation can provide fulfillment of functions and tasks assigned to the system.

Further research should be focused on developing a hierarchical model to compare alternative methods of the civil protection information and analysis system operation.

---

---

**Batyr Yu.**

An extended abstract of the paper on the subject of:  
"STATE MANAGEMENT BY DEVELOPMENT OF AGRICULTURAL TERRITORIES"

**Problem setting.** At the present stage of development of social relations, rural territories should be considered as complex natural and economic territorial systems. The solution to the problems of sustainable economic development and welfare of the population of Ukraine to a certain extent is determined by the development of rural areas.

**Recent research and publications analysis.** The main directions of development of the domestic agrarian sector in the context of sustainable development of rural areas are reflected in works by V. Andriychuk, O. Borodina, V. Zinovchuk, B. Paskhaver, P. Sabluk, S. Maistro et al. Despite the existence of groundbreaking research, the strategic importance of the development of rural areas is not well-founded.

**Paper objective.** The main purpose of the article is to summarize theoretical, organizational and applied issues regarding the principles of rural development in Ukraine and strategies for the further development of rural areas.

**Paper main body.** The territorial development model envisages two parallel development options: focusing on the development of agrarian and agro-industrial sectors

as drivers of rural development, and emphasizing the need for economic diversification of the local economy and, accordingly, non-agricultural sectors as factors for the development of the local economy.

For state regulation of the economy in the market conditions of management characterized by the compilation of a system of standard norms and measures of legislative, executive and supervisory nature

The general state support of agriculture through financial instruments (budget allocations and tax breaks - so-called budget transfers) in Ukraine is quite moderate. Ukraine's gross domestic product (GDP) in 2017 amounted to 2982.9 billion hryvnias, of which 305.2 billion hryvnias. (10.1%) - the agrarian sector. However, state support to agriculture amounted to UAH 5.5 billion, or 0.7% of the country's GDP.

The level of provision of rural settlements by the objects of social infrastructure is disastrously low. Thus, in 2016, compared with 1990, the commissioning of residential houses in rural areas has decreased by almost 2 times, 60 times in general educational institutions, 10 times in pre-school establishments, 50 times in hospitals, 13 in outpatient clinics times, maternity wards 18 times.

Mortality exceeds the birth rate by an average of 190 thousand people. For 25 years, 416 villages have disappeared from the Ukrainian map, and no child has been born in 8,000 villages with 28,397 children in the past 3 years. If this trend persists, then in 2040 the last indigenous person will die in Ukraine.

**Conclusions of the research.** Ensuring sustainable development of rural areas is a complex problem and possible provided: macroeconomic stability and increase of gross domestic product; ensuring economic growth in agriculture; development of non-agricultural employment in rural areas; achievements in the village of socially equal with the city conditions for income and public goods.

---

---

**Blizniuk A.**

An extended abstract of the paper on the subject of:

"THE MODERN STATUS OF NORMATIVE-LEGAL SUPPLY OF THE MECHANISMS OF THE STATE REGULATION OF DEVELOPMENT OF RECREATIONAL SECTOR"

**Problem setting.** In recent years a number of new normative acts have been adopted, amendments and additions to the current legislation have been introduced, which testifies to the understanding at all levels of the authorities of the need to resolve economic, legal and environmental issues in the field of recreation. But in the absence of a general concept of legal regulation of economic and environmental relations in this area, the practice of solving certain issues in the legislation is not able to significantly change its state. Therefore, existing legal documents are required for scientific research in order to unify and codify them.

**Recent research and publications analysis.** In the national scientific literature, the problem of normative-legal provision of mechanisms of state regulation of the development of the recreational sphere is not sufficiently specified and requires further research.

**Paper objective.** The purpose of the article is to identify problematic issues of the current state of normative-legal provision of mechanisms of state regulation of the development of recreational sphere in Ukraine and to propose ways of their solution.

**Paper main body.** The basis of normative and legal support for the functioning of the recreational sphere in Ukraine are the Laws of Ukraine, Presidential Decrees, Acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine, industry standards, international acts and other normative and legal acts that, in their totality, create conditions for effective cooperation between state authorities, local self-government bodies, local authorities regulating the recreational sphere.

The current regulatory framework does not correspond to the current trends in the industry, as it does not provide for taking into account the peculiarities of its functioning, deep penetration into the nature of the problems and the purposeful integrated recreational policy of the state. All this leads to the destruction of important components of the industry infrastructure. Therefore, there is no doubt that lawmaking has not done much, because the adopted documents define only the main conditions for the development of the recreational sphere. In the future, a comprehensive development of the mechanism for implementing strategic decisions of state authorities is needed. First of all, it is about publication on the basis of the relevant by-laws and instructions that would really contribute to the growth of the socio-economic efficiency of recreation in Ukraine and the replenishment of state and local budgets.

**Conclusions of the research.** Today in Ukraine there is a situation where, on the one hand, there is already a certain experience of legislative regulation of the recreational industry, and on the other the question of the acute need to expand the legal and regulatory support for recreational activities in connection with the emergence of a number of qualitatively new, socio-economic, socio-political and other conditions. The purpose of such regulation is to create a competitive international market for a national recreational product that can meet the recreational needs as much as possible for both the population of the country and foreigners. The existence of an effective regulatory framework is an important prerequisite for the functioning of the recreational services market. The formation of this market in Ukraine, as well as its regulatory framework, is connected with the separation of our state into an independent figure in the international economic space, serving as the subject of further scientific research.

---

---

**Bondarenko A.**

An extended abstract of the paper on the subject of:  
"MECHANISMS OF ENSURING UKRAINE'S FINANCIAL SECURITY IN THE  
CONDITIONS OF FINANCIAL GLOBALIZATION"

**Problem setting.** The opportunities for achieving and maintaining public regulation of ensuring financial security depend on the structure and level of the financial relations development, therefore, a mechanism for preventing financial risk within the framework of the financial security system should be used. This mechanism of public regulation is to be developed in relation to each individual country taking into account the compiling methods, indicators, etc. This mechanism should combine the elements of analysis and policy measures to ensure financial security which will allow public au-

thorities to assess financial security on the basis of macroeconomic, budgetary and monetary indicators, information on the financial market and data obtained in the result of the financial security monitoring.

**Paper objective** is an analysis of mechanisms of ensuring Ukraine's financial security in the context of financial globalization.

**Paper main body.** In order to achieve financial security of Ukraine, an efficient tax system of the revenue part of the state budget is required since most of the income comes from taxes. Therefore, taxes are the most important object and direction of any national state functioning, the main factor of development, the efficiency of all sectors of the economy, as well as the tool of formation the financial relations of the state with all the subjects of financial relations. In addition, the tax system has broad potential for preventing threats to the country's financial security.

**Conclusions of the research.** Thus, in order to ensure financial security of the country in the conditions of financial globalization, monitoring of financial security indicators, which presupposes, first of all, actual tracking, analysis and forecasting of financial security indicators, will allow to control the state of financial relations and timely react to the potential threats.

---

---

**Bondarenko O.**

An extended abstract of the paper on the subject of:  
"MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION BY JOINT ACTIONS OF THE  
SECURITY FORCES IN REACTION ON CRISIS SITUATIONS"

**Problem setting.** The internal and external position of Ukraine is determined by a complex set of factors, bearing in themselves both the threats and risks of deepening crisis phenomena, and the possibilities for entering the mainstream of national development. In 2017, the trend towards an increase in crisis and emergency situations continued. In the first half of 2018, the number of fatalities during crisis situations increased. Thus, the issues of improving public administration in response to crisis situations remain relevant.

**Recent research and publications analysis.** Unfortunately, researches of public administration's mechanisms of the Ukrainian security forces' joint actions in responding to crisis situations have practically not been conducted. At the same time, it should be noted the indisputable contribution of individual scientists to the problematic under study. So, Degtyar A. and Belay S. investigated the public mechanisms of counteracting the crisis phenomena of socio-economic nature in Ukraine. The problems of crisis management in public administration were considered by A. Barkovets. and Shvedun V. Management issues in the field of civil protection as a field of public administration and a component of national security were considered by Zasunko S. The definitions of the concept of a "crisis situation", as well as the main approaches to the periodization of the crisis management process, approaches to the classification of crisis situations were analyzed in their research Grizun A. and Lozovaya I. The concept of "crisis situation due to military-political factors", "military-political crisis" in the theory of public administration was revealed by Guta S. Ustimenko A. justifies the mechanisms for the use of situa-

tional centers of state bodies as a backup system for alerting the state defense forces.

**Paper objective** is to substantiate the public administration's mechanisms of the state security forces' joint actions in responding to crisis situations, as well as the role of regional situational centers, state authorities and local self-government.

**Paper main body.** Crisis situations can arise at any time in any field of activity and in any region, which undoubtedly leads to harm to the vital interests of citizens and their associations, social infrastructure facilities, enterprises, government bodies, etc.

A crisis situation is a situation with a high level of tension or a situation that may arise as a result of actions that can lead to harm to the vital interests of a person and citizen, characterized by extreme aggravation of contradictions, acute destabilization of the situation in any field, region, country, response to which requires the involvement in a limited time of additional forces and means of state authorities, local authorities, security forces, defense forces and others, formed in accordance with the laws of Ukraine, the military, law enforcement units and civil defense forces, enterprises, institutions and organizations without introducing emergency administrative and legal regimes.

In order to control of the security forces' joint actions in responding to crisis situations, Situation Centers should be created under the leadership of the central or regional state and local self-government bodies. When a crisis situation arises, the situation centers should as soon as possible determine the nature of the situation, its magnitude, the main responsible, direct participants, the authorities that have the supporting role of facilitating the implementation, the authorities responsible for maintenance, etc. In the future, situational centers should be entrusted with the task of creating operational headquarters, engaging relevant security forces and managing their joint actions in responding to crisis situations. Financing the actions of the security forces and providing them with material resources in response to crisis situations at the regional (local) level should be carried out from the budgets of the respective regions (cities).

**Conclusions of the research.** Thus, the issues of responding to crisis situations remain relevant and require the development of appropriate mechanisms of government with joint actions of the security forces. Some of the key indicators of the crisis situations of peacetime are that they can lead to harm to the vital interests of a person and a citizen; destabilize the situation in any sphere of activity, region, country; will require the attraction of additional forces and means of state authorities, local governments, as well as security forces of various departments in a limited time; as a rule, do not require the introduction of emergency administrative-legal regimes. The main forces that are involved in peacetime crisis situations are security forces headed by the Ministry of Internal Affairs of Ukraine (National Police of Ukraine, National Guard of Ukraine, State Emergency Services, State Migration Service, State Border Guard Service of Ukraine). Situational centers under the direction of central or regional state authorities and local self-government should be created to manage joint forces of the security forces in response to crisis situations. In case of emergencies, situational centers should attract the appropriate security forces and manage them jointly.

---

---

**Borysenko O., Getmanchuk O. M.**



An extended abstract of the paper on the subject of:  
"DIRECTIONS FOR IMPROVEMENT OF PUBLIC CONTROL BY THE AC-  
TIVITY OF THE STATE FISCAL SERVICE OF UKRAINE"

**Problem setting.** The article considers the current system of state financial control, which requires the involvement of a system of public control in the field of the state fiscal service with a well-worked out mechanism for effective interaction and coordination of activities. This is a prerequisite for building a Ukrainian society on the basis of democracy, the definition of the rule of law and human rights and citizen. The article focuses on the existence of inappropriate distribution and duplication of functions, powers, competencies and the lack of effective interaction between public financial control bodies and civil society. For its successful functioning and development, the authorities urgently need constant coordination of their actions with social needs and interests through the institutes of civil society.

**Recent research and publications analysis.** The development of public control by the activity of the state fiscal service of Ukraine is devoted to the work of well-known domestic scientists, namely A. Krupnik, T. Panchenko, O. Sushinsky, and others.

**Paper objective.** The purpose of the article is to analyze the directions for improvement of public control by the activity of the state fiscal service of Ukraine.

**Paper main body.** Public control is one of the main means of such coordination. It is an integral part of public administration, the most important factor in the development of civil society on the way of Ukraine's development as a democratic, social, legal state. It is necessary in the course of the implementation of the tasks entrusted to them by the state authorities and the established requirements for their steady fulfillment and enhancement of the efficiency of activities, providing additional protection measures against increasing the influence of political and economic groups. Characteristic features of modern Ukrainian society are the lack of information openness, transparency, accountability of power to society. In the system of public control there is a low degree of awareness of the population about the possibilities to implement and protect their rights and legitimate interests. Also, the executive authorities did not take into account the interests of the public. This reduces the quality of the decisions taken, creates barriers to the implementation of the state policy as a whole and leads to tensions between the authorities and the public. The aforementioned negatively affects the relation between the authorities and the public, as a result of which the distrust of the executive branch increases and its negative image is formed. Such a situation may change due to the introduction of clear and effective mechanisms of public control and increasing public interest in the results of government activities.

**Conclusions of the research.** Optimization of the functioning of the mechanism of public control involves determining the main criteria for its implementation. These criteria include: timeliness of implementation; accessibility; openness; performance; professionalism. Criteria for monitoring should increase the efficiency of the activities of public control actors, provide an opportunity to analyze the results of control activities, as well as identify problems that require immediate resolution. The development of criteria for the implementation of public control should be based on the principles of legality, objectivity, independence, integrity, systematicity, and efficiency. It is the developed quality assessment criteria that determine how each function and every action must

be performed in order to meet the requirements and satisfy the interests of participants in public control.

The article proposes mechanisms for public control over the activity of the State fiscal service of Ukraine, which should be carried out on the principles of informational openness. The leading role in this process should be in public control as a key element in the development of democracy, in ensuring the transparency and openness of the public authorities, as effective application of forms of public control can reveal problems in the civil service activities and develop ways to overcome them.

---

---

**Bratko B.**

An extended abstract of the paper on the subject of:  
"FOREIGN EXPERIENCE OF THE PUBLIC REGULATION OF THE REAL ES-  
TATE MARKET"

**Problem setting.** In Ukraine, as in many other countries, the development of the real estate market takes place with the participation of the state. In fact, the formation of the real estate market began in the early 90's, during the period characterized by the general decline of the economy, the imperfection of the financial and credit system, the decline in real incomes and increased social differentiation of the population, the expansion of the shadow turnover in the housing sector. Under these conditions the role and significance of the state were growing.

**Paper objective.** Thus, the paper objective is to analyze the foreign experience of the public regulation of the real estate market.

**Paper main body.** Taking into account the social and economic importance of the housing real estate market for economic development, welfare improvements, and labour mobility conditions improvement, the increasing of the effectiveness of the financial mechanism of public regulation in the housing real estate market is a major task which the state should solve.

In the course of the analysis we came to the conclusion that the real estate market is being reconstructed in sync with the situation in the economy: in the countries that survived the difficult crisis with a slow recovery of the economy there is the stagnation of the real estate markets, and in the countries which were not affected by the crisis, the housing market is experiencing rapid pace growth. The western market is characterized by a variety of the public regulation instruments: subsidizing housing construction of the economy class and social rental housing, subsidizing rentals of the tenants.

**Conclusions of the research.** Thus, considering the foreign experience of the public regulation of the real estate market, there are some similarities: local municipalities play a decisive role in the management of the city; the municipalities prefer to lease property before selling it; a comprehensive assessment of the land and real estate is carried out regularly, and taxes are calculated on the basis of the market value.

An extended abstract of a paper on the subject of  
"BACKGROUND FOR INNOVATIVE DEVELOPMENT OF THE HIGHER PROFESSIONAL EDUCATION SYSTEM IN UKRAINE"

**Problem setting.** Innovative development of the system of higher vocational education at the regional level has a significant impact on the level of innovative development of the region. In turn, the level of development of the region, including the level of its innovation development, has a tremendous impact on the innovative development of the system of higher vocational education. The level of innovation development in the region is influenced by many factors that can be grouped as follows: the level of socio-economic development of the region; scientific and technical potential of the region; state and regional innovation policy.

**Recent research and publications analysis.** The research of theoretical and applied problems concerning the innovative development of the system of higher professional education is devoted to the works of domestic scientists, first of all, such as Voronkova T., Piruz V., Saukha P., Tarasenko I. and other scientists. However, the problems of activating this process, studied insufficiently deep, therefore require additional scientific research, which led to the choice of the topic of the scientific article.

**Paper objective.** The purpose of the article is to analyze the prerequisites for the innovative development of the system of higher professional education in Ukraine and to develop a mechanism for managing innovative activity on the criterion of the effectiveness of the introduction of innovations.

**Paper main body.** The formed innovative strategy of institutions of higher education provides for the timely consideration of possible variations in the development of uncontrolled higher education provides factors of external, and primarily innovative, environment, allows minimizing their negative consequences for the innovative activity of the higher education provides through the reduction to an acceptable level of the risks of the influence of environmental factors and is one of the basic prerequisites strategic changes as a general organizational structure of management of higher education provides, as well as the innovative culture of the institution itself.

Our proposed mechanism for managing the innovation activity of higher education institutions includes a sequence of eight stages, which encompasses the entire list of works and all elements of the innovation chain for the creation of innovative products, as well as to organize effective management of innovation processes in higher education institutions. We offer the following stages of the mechanism of management of innovation activity of the institution of higher education.

The first stage "Forecasting and planning of priority directions of development of innovative activity of the institution of higher education".

The second stage "Monitoring, accounting and legal protection of the results of innovative activity of higher education institution".

The third stage "Selection of results of innovative activity that is potentially commercialized".

The fourth stage "Ensuring research and development work on the results of innovative activities selected for commercialization".

The fifth stage "Assessment of the results of innovation activity, development of

the business plan of the project".

The sixth stage "Commercialization of the results of innovation activity".

The seventh stage "Scientific and technical and personnel support of the project".

The eighth stage "Analysis of innovation activity in the reporting period".

The use of the proposed mechanism for managing innovative activities of higher education institutions will allow: to use educational, research, organizational, entrepreneurial activity in the continuous training of specialists of a new generation in innovation activity; systematize and optimize the process of management of innovative activities of higher education institutions; minimize costs associated with managing innovation costs.

**Conclusions of the research.** Efficiency of management of innovative development of institutions of higher education due to the adequacy of compliance with the process of target orientation to achieve an economic result with resource and organizational capabilities, the coherence of management measures adopted with the functional purpose of the management process, motivated level and rating assessment of management success in the management of decisions.

---

---

**Cherkashyn O., Kovalev P.**

An extended abstract of a paper on the subject of  
"STATE REGULATION ON THE FORMATION OF HEALTH AND SAFETY  
COMPETENCE OF PRIMARY EDUCATION BUILDERS AFTER FIRE  
EXTENSION"

**Problem setting.** At modern school for forming of fire-prevention knowledge, abilities and skills for the bread-winners of primary education various forms and methods of work are used, basic among that is an excursion, playing exercise, collective creative picture, conversation, thematic notebook, registration of album, imaginary trip, competitions, games, demonstration, story, design, quiz, exhibition of pictures, eleemosynary action and other together with it, we have sufficiently sad statistical picture. Non-fulfillment of fire safety and ignorance of order of actions rules in case of origin of fire, to the greatest regret, results in the origin of fires, injuring and death for them children.

**Recent research and publications analysis.** A forming problem for the schoolchildren of competence of fire safety became the article of scientific research of M. Udovenko and other. The analysed achievements contain ponderable maintenance of authorial secret services in relation to education for the schoolchildren of knowledge about fire safety, however the questions of forming of safe competence of bread-winners of primary education decide to a full degree, tangents to the terms of becoming of New Ukrainian school that is illuminated in modern scientific pedagogical studios of home pedagogical idea.

**Paper objective.** The aim of the article is an analysis of government control by an educational process in industry of studies of students of initial school of fire safety; a

study of the state of formed of safe competence of bread-winners of primary education is during the origin of fires in the conditions of becoming of New Ukrainian school.

**Paper main body.** Studies of students to the actions in emergencies and fire safety rules are obligatory and comes true during an educational-educator process. Such questions are examined within the framework of study of the article of "Basis of health" [2]. From 2018 the new State standard of primary education, after that of New Ukrainian school will study already, is inculcated [3]. But, on the study of theoretical part spared small time, that is why material is briefly enough represented for a study, that, to our opinion, does not expose all ponderable questions of fire safety. In spite of existent selection of theoretical material from fire safety, with that junior schoolchildren work and them wide practical realization in educational and educator extracurricular work, results in relation to a presence for the children of certain knowledge, abilities and skills from bases of fire safety need perfection. In a country terrible statistics of death and injuring does not diminish in the fires of children. The age-old parameters of children fold 10 from 7 to. The conducted analysis testifies that children do not know elementary fire safety and rules of behavior rules during the origin of fires.

**Conclusions of the research.** The state of formed of safe competence of bread-winners of primary education during the origin of fires talks about a low level for the students of fire-prevention knowledge, that served for the further scientific search of methods of work on the example of playing exercises and training as a model of safe behavior of bread-winners of primary education during the origin of fires in the conditions of introduction of the new State standard of primary education. Effectiveness of these forms and methods can be provided in all cases of the fire near-accidents situations related to any kind after complication of ignitions or fires, that envisages the of the same type order of actions, their value consists in what. Therefore topically experimental introduction of playing exercises and training.

---

---

**Datsii N.**

An extended abstract of the paper on the subject of:  
"FEATURES OF THE DEVELOPMENT OF TERRITORIAL COMMUNITIES:  
FOREIGN EXPERIENCE"

**Problem setting.** The existing system of providing and supporting the development of territorial communities in Ukraine is not sufficiently effective and requires further research in the search for innovative ways to ensure development; application of new concepts, values and principles to development processes; building new relationships in this system. Problems of the development of territorial communities are the subject of study of many branches of science, such as sociology, economics, political science, philosophy, public administration, social work, etc. This indicates the complexity of the problem and the impossibility of solving it only by traditional economic methods and means.

**Recent research and publications analysis.** In the scientific literature on public administration, the problem of features of the development of territorial communities is not sufficiently studied and requires further research.

**Paper objective.** The purpose of this article is to study foreign experience in the field of development of territorial communities.

**Paper main body.** It was established that the construction of a system for the provision and support of the development of territorial communities requires the preliminary study of such concepts, "community" and "development". It is noted that there are at least 5 different approaches to community learning. They include qualitative, ecological, ethnographic, sociological and economic approaches.

It is determined that despite the difference in the interpretation of the notion "community", most scholars today recognize the presence of four main features of the community: the population or the community of people (historical, cultural, neighbor); place (territory), space within certain boundaries (geographical, administrative, economic, informational); social interaction (neighboring relationships, common rules and norms of conduct, joint government, public services, organizations, interconnections in production activities, etc.); sense of community or psychological identification with society (community of values, sense of belonging, sense of complicity in community events, sense of responsibility to the community, etc.).

It is proposed to consider a "territorial community" in a broader context than just a territorial community, but as a group of people with a common place of residence, share common goals and interconnected close political, social, economic and communication ties. The main approaches to the development of territorial communities are investigated. The set of theories that examine the concept of a territorial community is divided into the following types: as a process; as a method; as a program; as a public movement; as a result. The approaches to community development from the point of view of needs or problems and in terms of available assets and opportunities are explored. It has been proved that community development must be accompanied by certain changes. These changes must necessarily take place in all spheres of community life.

**Conclusions of the research.** Thus, the study of the peculiarities of the development of the territorial community allows us to form two basic conditions that should be taken into account when developing a comprehensive system for the provision and development of territorial communities:

- the development of territorial communities should take place in the direction of improving all spheres of life: economic, social, cultural, political, environmental;
- their members should be directly involved in the development process of the territorial communities.

This allows the endogenous development approach "for the community" to be transformed into an endogenous development approach "with the community".

This transformation makes it necessary to include in the system of provision and development of the territorial community another element - the population of the community, as an active participant in the system, and not a passive acquirer of services.

---

---

**Datsii O.**

An extended abstract of the paper on the subject of:  
"IMPROVEMENT OF BUDGET AND TAX POLICY AS A CONDITION OF  
ECONOMIC STABILIZATION OF ENTERPRISES OF UKRAINE"

**Problem setting.** The rapid global spread of the crisis rejected most of the national economies in development a few years ago. Time demand was the rapid, targeted and balanced application of fiscal measures (in particular, fiscal and tax incentives) that could become effective instruments for stabilizing the economic situation at domestic enterprises. During the financial crisis, the country's economy is fragile and weak, therefore, it is necessary to develop new conceptual approaches to the directions and mechanisms of implementation of budget policy and turn it into an effective tool of socio-economic development of the state.

**Recent research and publications analysis.** In the national scientific literature, the problem of improvement of budget and tax policy as a condition of economic stabilization of enterprises is not sufficiently specified and requires further research.

**Paper objective.** The purpose of the article is to develop theoretical approaches and practical proposals for improving fiscal policy as a condition for economic stabilization of Ukrainian enterprises.

**Paper main body.** The priority measures of fiscal regulation are defined as the conditions for economic stabilization of enterprises. It was established that a powerful resource for the use of state regulation of investment processes is to stimulate the fuller use of investment potential.

The introduction of regressive taxation and investment tax credit is proposed. Such tax incentives should stimulate business entities to self-invest, invest in the use of profits. Their implementation does not lead to a reduction of the state budget and its losses. They are aimed not only at creating favorable financial conditions for the formation of investment potential, but also for productive investment. Its regulatory mechanism, in particular, through the use of the financial legal form of an administrative contract, will control the positive direction of the actions of the tax legal entities and their effectiveness. Such means allow, depending on the economic situation, due to a wide internal range of influence on investment relations, to regulate the level of efficiency of these legal means.

It is proved that the money taken abroad by Ukrainian citizens and placed there on the accounts of established offshore companies is an extremely important factor in the investment potential of the country and, therefore, as an object of investment policy.

**Conclusions of the research.** The use of the anti-crisis potential of tax regulation is impossible without the proper ordering of the tax system, budget process. Accordingly, this process is objectively necessary, and its outcome depends on the adequacy of the methods and methods used, and the real state of the state's economy, the stage of the economic cycle, the level of public consciousness and the professional level of state authorities and administration. The last place in ensuring the effectiveness of fiscal policy is to ensure transparency in the implementation of budget revenues and expenditures, which stipulates a clear delineation of public officials' responsibilities, the availability of open information to the public, openness in the preparation of reports on the implementation of budget programs, a clear anti-corruption act, etc. Awareness of the need for rethinking public activity, giving it an exceptionally socially useful character, will contribute to stabilizing fiscal and tax relations.

**Dement M.**

An extended abstract of the paper on the subject of:  
"INSTITUTIONS OF HIGHER EDUCATION AS ITS EFFECTIVE INSTITUTE AND  
PUBLIC GOVERNMENT OBJECT"

**Problem setting.** The success of transformations, which are carried out in all fields, areas and sectors of economy, is directly related to the development of the field of higher education, which in turn ensures effective functioning of all structures of economic and socio-political system of the country.

**Analysis of research and publications.** The peculiarities of the state administration of development of educational sphere were covered in the works by O. Amosha, V. Bakumenko, S. Bila, O. Bobrovska, S. Dombrovska and others.

**Paper objective.** The paper objective is the analysis of the institutions of higher education as its effective institute and public government object.

**Paper main body.** It is determined that higher education institutions may function and develop in the following directions:

- implementation of educational process;
- innovative promotion of educational product;
- socialization;
- development of scientific schools;
- maintenance of relations with other subjects of the market of educational services.

It was defined that the current stage of development of Ukraine's system of education is characterized by its reformation, by the search of the ways of bringing its nature to conformity with personal demands of students and with global standards. Under the condition of formation of democratic society and market economy, the role and the place of education, particularly in our country, change. Variable in its nature, diverse in its organizational forms and types of institutions, and multichannel in the sources of funding, the system of higher education demands proper system of public administration. That is why it is necessary to ensure regular involvement of active social structures in the higher education system administration. This means that the process must become both governmental and public. These grounds make it possible to indicate the potential of education as a resource of formation and development of civil society through educating citizens and community by means of educational activities, encouraging openness and transparency of educational institutions' activities, involving parents in proactive civil activities, developing professional communities and student self-government.

**Conclusions of the research.** It was determined that HEI is a complex, comprehensive social system containing numerous processes. Given that, the public administration of HEI should be determined as an activity of administrative subsystem aimed at the creation of conditions necessary for normal functioning of the development of educational process and implementation of strategic goals of a HEI.

---

---

**Diegtyar A., Goncharenko M.**



An extended abstract of the paper on the subject of:  
"LAND FEE AS A COMPONENT OF PROPERTY TAX: THE ROLE IN THE  
FORMATION OF LOCAL BUDGETS AND RESERVES FOR INCREASING REV-  
ENUES"

**Problem setting.** In the context of the decentralization reform, the question becomes urgent: what should be done to ensure that land resources really become the material and financial basis for the development of united territorial communities, and land payment has increased its fiscal role in the formation of local budgets.

**Recent research and publications analysis.** The development of land taxation mechanisms in Ukraine is devoted to the work of well-known domestic scientists, namely O. Borzenkova, P. Gaiduckiy, M. Demyanenko, P. Sabluk, V. Sinchak, etc., which deals with a wide range of issues for raising the efficiency of taxation. At the same time, there should be a lack of comprehensive research aimed at strengthening the fiscal and regulatory impact of land payments as a component of land taxation on the formation of local budgets and land administration in Ukraine.

**Paper objective.** The purpose of the article is to analyze the role of land payment in shaping the financial basis of local self-government and develop directions for strengthening its fiscal value for local budgets.

**Paper main body.** Land fee is included in the list of local taxes and fees and has a number of fiscal and regulatory benefits that increase its importance as a sustainable resource for community budgeting. The fiscal significance of land payment is confirmed by the fact that it accounts for more than 12% in the structure of local budget revenues.

The volume of land revenues in communities with approximately the same area of the territory may vary by a factor of several times. This suggests that not all communities make equally effective use of existing reserves in this area.

Among the main reasons for the lack of revenues to the local budget from the payment for land can be called:

- residents of the community do not pay for the use of land plots;
- There is no information on taxpayers and land plots that are in use in local self-government bodies and in the fiscal authorities;
- Land stock is not used, citizens do not execute the right to use land plots and do not realize the right to transfer gratis them land plots from the lands of state and communal property.

Land fee is a budget-based tax for local self-government, however, today, communities are not fully utilizing the available reserves of this type of revenues. It is suggested at the local level to consider increasing the revenues from land payments in the following areas:

- Setting the best rates for land fees.
- Inventory of land.
- Timely review of land valuation.
- Improvement of the administration of land rent.
- Taxation of owners of immovable property using land plots without legal documents.
- Abolition of unjustified privileges and general restriction of privileges.

- Sale of land rights.

Improvements in land tax revenues to local budgets will also benefit from innovations in fiscal legislation, including the introduction of a tax on forest land.

**Conclusions of the research.** The study analyzed the fiscal value of land payment for the formation of the financial basis of local self-government, identified the reasons for the lack of this type of revenues to local budgets and the existing reserves for their increase, and also investigated the impact of fiscal tax innovations on strengthening the role of land payment as a source of local content budgets

In-depth research is required to strengthen the regulatory function of land tax, which would increase the efficiency of land management.

---

---

**Dombrovska S., Shevchuk R.**

An extended abstract of the paper on the subject of:  
"STATE MANAGEMENT OF FORMING ACTIVE MECHANISMS OF PREVENTION OF EMERGENCY SITUATIONS"

**Problem setting.** The practical application of public administration is impossible without comprehension of the theoretical foundations of the mechanisms of public administration functioning. It is impossible to solve the problem of efficiency increase without disclosing the category of "public administration" as the effectiveness of the public administration system depends on the successfully functioning mechanisms that allow to provide: coordinated, purposeful and effective management of the state public processes; proper organizational and managerial influence on the state public development; realization of the goals and objectives of public administration – both general and personified and which have to be solved in specific spheres of public life. In this regard, the practical significance and urgency of the definition of the concept "mechanism of public administration" is undisputed.

**Recent research and publications analysis.** The state management of forming active mechanisms of prevention of emergency situations is devoted to the work of well-known domestic scientists, namely V. Nazarenko, V. Sadkovyj, O. Trush and others.

**Paper objective.** The paper objective is to analyse public administration of the effective mechanisms formation for the emergencies prevention.

Economic science mainly operates the economic, management and organizational mechanisms. With the help of the "economic mechanism" the relationship between different economic phenomena is revealed, the "management mechanism" reflects the structure of the reproductive process, and the "organizational mechanism" is considered through the various influences (external, internal) that business entities have regarding production and consumption of the material goods. The contemporary development of the economy of Ukraine's regions is accompanied by the increased negative influences of the specific factors of extreme nature that are generated in emergencies of different nature. This determines the priority of modernization of the economic relations systems and of public administration mechanisms in their reaction to the emergencies.

**Conclusions of the research.** Thus, in general, it can be emphasized that any emergency manifests itself in the economic sphere. This influence is the most important from the managerial positions, since it is directly related to the implementation of the entire complex of measures for emergency preparation, its localization and consequences elimination. In this respect, one of the most important complexes within the system of institutes of emergencies prevention and their consequences elimination is an economic mechanism of public administration.

---

---

**Donchak L., Mazur V.**

An extended abstract of the paper on the subject of:  
"ELECTRONIC PETITION AS AN INDICATOR OF CITIZENS 'TRUST TO  
GOVERNMENT"

**Problem setting.** Strengthening of globalization and integration processes in Ukraine actualizes the problem of building a mechanism for interaction between civil society and government. The rapid development of scientific progress, information technology contributes to the emergence of new forms of citizen participation in the exercise of public authority, which is a determining factor in the construction of a democratic state. One of the modern forms of citizens' appeal to power is electronic petition.

**Recent research and publications analysis.** The research on the issues of submission of electronic petitions became the object of studying such scholars as S. Derevyanko, A. Mezentsova, S. Zakirova, V. Reshoty, A. Barikova, V. Golovko, A. Kryzhanovskaya, A. Lukasheva, I. Sobki, B. Straushun, K. Shustrova and others. Despite the work done by scientists, it is worth noting that in Ukraine there is no effective mechanism for interaction between the public and the authorities through the submission of electronic petitions.

**Paper objective.** Formation of the purposes of the article. The purpose of the article is to study the essence of electronic petition as an indicator of citizens' confidence in the government, the state and prospects for its introduction in Ukraine.

**Paper main body.** In the article the nature of e-petitions as a special form of citizens' collective appeals to the authorities is examined, the state and prospects of its implementation in Ukraine are analyzed. President of Ukraine has become the first government body of Ukraine, which introduced electronic petition. Systems of submission of electronic petitions are described at the state and local levels. On the basis of the obtained data, the main problems that hinder the effectiveness of the system of interaction between citizens and authorities are formed. In particular, the imperfection of the current legislation; lack of adequate reaction of the authorities to the petition of citizens; poor awareness of citizens in the work of the state and state authorities; lack of a culture of initiation of electronic petitions; the technical work of the portal of electronic petitions, etc., is ineffective.

It is proved that the introduction of electronic petitions in Ukraine is an important, timely and progressive step that will facilitate greater participation of citizens in public and social issues. The mechanism of interaction of citizens and authorities

through electronic petition is proposed. This mechanism is aimed at ensuring the most effective solution of the main societal issues of citizens.

**Conclusions of the research.** Thus, electronic petition serves as an important tool for citizens' confidence in the government, which promotes the stable communication of power structures with the public and allows citizens to participate in solving state and local issues. At the same time, the implementation of the mechanism for filing and reviewing electronic petitions can increase the authority and responsibility of the state authorities.

---

---

**Evsyukova O.**

An extended abstract of the paper on the subject of:  
"METHODOLOGICAL PRINCIPLES TO DESIGN THE MODEL OF A SERVICE-ORIENTED STATE DURING SOCIAL TRANSFORMATIONS"

**Problem setting.** Essential interpretations of the "service-oriented state" notion is delusive because the methodological principles of such state development in the conditions of social transformations have not been substantiated sufficiently yet. Given that the state is a structural element of the political system and it functions on the basis of interactions between its actors, such as authorities, civil society institutions, business structures, etc., it is worthwhile to study in details these interactions as a system and to use for this purpose the actor-orientation approach to determine the methodological dominant ideas of the concept of a service-oriented state development.

**Analysis of recent researches and publications.** Appropriate aspects of this issue are examined in the scientific works of such researchers as G. Atamanchuk, who studies formation of the public administration system on the base of interactions and features of corresponding administrative (object-object, actor-actor and object -actor) relations in time and space; I. Derevianko, who defines actors of service provision and factors of their interactions with other actors and others.

**Paper objective.** The paper objective is to substantiate our methodological approach to the modern actor-oriented system of public administration at public service provision.

**Paper main body.** The paper improves the methodological basis of service-oriented state development in the context of public administrating of public service provisions by defining the following systemic principles: strategic sequence; duality; institutional architecture; structural properties.

The paper show that the real sign of a formed service-oriented system during social transformations is existence of systemic, cognitive-informational and integrated characteristics, which determine development of an actor-oriented mechanism of service provided by public authorities when resources are limited, with taking into account the criteria for determining their content, structure and dynamics, as well as the priorities of state reforms.

An original concept of functioning and development of the public administrative system for service delivery is formulated in the context of public service provision. The

concept is based on the principles of the systemic and synergetic approaches, differentiated by institutional and theoretical basis and service provision become a checkpoint for evaluation of public authority effectiveness.

**Conclusions of the research.** The paper proves that the input dominant factor is subjectivity. This factor forms the basis of the actor-oriented approach, which, in turn, is aimed at implementation of service-oriented concept of public administration functioning and development during reorganisation of the overall administrative system. The paper proves that the actor orientation means a set of methodological principles of subjectivity, including: subjectivity as an essential characteristic of an actor, subjectivity of the environment, institutionalization of subjectivity, modelling of subjectivity.

---

---

**Fedorchak V.**

An extended abstract of a paper on the subject of:  
"QUANTITATIVE ANALYSIS OF RESULTS OF PUBLIC ADMINISTRATION OF  
EMERGENCIES' RISKS OF EMERGENCE OF IN UKRAINE"

**Problem setting.** Generally the results of monitoring and forecasting of emergencies' risks is a basis for formation of target programs and plans of short-term, medium-term and long-term appointment and also for adoption of the relevant decisions on prevention and elimination of emergencies.

**Recent research and publication analysis.** The questions of analysis and assessment of emergencies' risks were investigated by numerous scientists in present conditions. However authors not absolutely accurately define the dependence between emergencies and results of public administration of emergencies' risks in a quantitative context.

**Paper objective.** The purpose of article is quantitative analysis of results of public administration of emergencies' risks in Ukraine.

**Paper main body.** The quantitative analysis of results of public administration of emergencies' risks in Ukraine is carried out in the article. In particular, the choice of a method of the quantitative analysis of results of public administration of emergencies' risks in Ukraine is proved. The quantitative and qualitative structure of emergencies in Ukraine for the last periods is estimated.

**Conclusions of the research.** 1. The choice of a method of the quantitative analysis of results of public administration of emergencies' risks in Ukraine is proved. It is emphasized that use of differential methods allows analyzing the elasticity of change of the resulting indicators according to the negative impact of emergency and to plan a complex of protective actions more effectively.

2. The quantitative and qualitative structure of emergencies in Ukraine for the last periods is estimated. It is shown that natural emergencies are mainly observed in Ukraine; at the same time their quantity increases. The number of natural emergencies even within the 1<sup>st</sup> half-year 2017 testifies to the specified tendency.

**Gren L.**

An extended abstract of the paper on the subject of:  
"NORMATIVE-LEGAL MECHANISM OF STATE MANAGEMENT OF VOCATIONAL (VOCA-TION-AND-TECHNICAL) EDUCATION'S DEVELOPMENT: HISTORICAL RETROSPECTIVE"

**Problem setting.** Within the context of the government's Resolution "Reshaping of Our World: Agenda of Development till 2030" (of 25.09.2015), the government of Ukraine has determined Strategic Aims of Stable Development (ASD) having taken into consideration specifics of national development and having institutionalized them in the program document "Aims of Stable Development: Ukraine". According to paragraph 4 of this document, the quality of education is viewed through the prism of its accessibility. The branches of education that meet this requirement are, in our opinion, the secondary and vocational (vocation-and-technical) education. We think it possible to concentrate our attention here on viewing issues of state management of vocational education's development, these issues being connected with the place and the role of state management objects on every stage of education's development.

**Recent research and publication analysis.** The Draft Law "On vocational (vocation-and-technical) education", which is offered for public discussion, should regulate its status as well as determine directions of its development. The view of the stated by draft law conceptual ideas of building up the whole system of specialists training, integrating students' needs into those of the labor market, bringing to normative status the decentralizing processes in vocational (vocation-and-technical) education system is possible due to understanding traditions of vocational (vocation-and-technical) education on each stage in its development.

The mechanisms of state managing education development are traditionally a subject of scientific researches of native and foreign scientists: A.Verbytska, V.Gusarov, S.Dombrovska, M.Dudka, William K. Revis, Donald D. Uyliover, Clarence A. Funt.

**Paper objective.** To clarify peculiarities of state managing vocational (vocation-and-technical) training within main stages of its temporal challenges.

**Paper main body.** The most successful from the point of the context of our research as to periodization and evolvement of vocational (vocation-and-technical) training is the proposal by I.Likarchuk who substantiated the six main stages in its development: the 1<sup>st</sup> stage –between 1888 and 1920; the 2<sup>nd</sup> stage – 1920 – 1929; the 3<sup>rd</sup> stage – 1929 – 1940; the 4<sup>th</sup> stage – 1940 – 1959; the 5<sup>th</sup> stage – 1959 – 1991; the 6<sup>th</sup> stage – from August 24, 1991. If we take a look at the present stage in vocational (vocation-and-technical) training system's development, the seventh stage can be added to this periodization. In our opinion, its beginning can be attributed to the time of adoption of the Concept of the state program of vocational training development for 2011 – 2015 which goes on at present.

Each of the mentioned stages in vocational (vocation-and-technical) training development can be viewed through the prism of normative-legal documents stipulating its institutionalization.

Within the context of the 1<sup>st</sup> stage, one should pay attention to the adoption in 1888 of the Law on "Basic provisions on manufacturing schools", the main normative-legal acts stipulating foundation, organization and functioning of vocational (vocation-

and-technical) training system: “Teaching staff of manufacturing schools” (1889), laws “On artisan apprentice schools” (1893), “On lower artisan schools” (1895), “On village artisan apprentice workshops” (1897). On the first stage of vocational (vocation-and-technical) training’s institutionalization, there were founded and determined the main principles of its development.

The contents of normative-legal acts adopted during the second stage were directed at unifying the vocational (vocation-and-technical) training systems of Russia and Ukraine. Worth of attention are the Radnarkom’s (People’s Commissars Council) Decree of November 9, 1917 “On approving State Commission and People’s commissariat of vocational training”, The Radnarkom Decree of June 20, 1919 “On measures to disseminate vocation-and-technical knowledge”. At the second stage, there was a correction of directions and content of vocational (vocation-and-technical) training’s development.

The beginning of the 3<sup>rd</sup> stage in vocational (vocation-and-technical) training’s development is usually connected with the adoption of the USSR SNK (People’s Commissars Council) Decree of March 30, 1929 “On factory apprentice schools” (Laws of the USSR, 1929, No 24, p.212). According to the norms stipulated by this document, all factory apprenticeship schools located on the territory of Ukraine, were made to report to VRNG of UkrSSR (to economy ministries). Thus, during the third stage the structure of vocational (vocation-and-technical) training is firmly established.

The vocational (vocation-and-technical) training system got its final shape in the currently understood essence of this phenomenon during the 4<sup>th</sup> stage (1940 – 1959). The norms of the Presidium of the USSR Supreme Council Decree of October 2, 1940 No 47 introduced the forming of so called labor resources system containing FZUs (factory apprenticeship schools) as its elements. It is this stage, within the context of state management’s normative-legal mechanism, that is the most significant and the one that made a considerable impact on further development of vocational (vocation-and-technical) training system.

At the 5<sup>th</sup> stage (1959 – 1991) according to norms stated in the Law of the USSR of December 24 1958 “On strengthening ties of school with real life and further development of people’s education in the USSR” there took place the establishment of the unified type of education establishment – secondary vocation schools. This stage is characterized by state management bodies’ giving preference to instruments of information-and-communication mechanism (raising popularity of working professions), quite powerful development of the country’s economy and its labor resources.

The 6<sup>th</sup> state (1991 – 2010) is noted by search for Ukraine’s own way in outbuilding of vocational (vocation-and-technical) training system, namely by adoption of the common Decree by the Ministry of Public Education of UkrSSR, the Ministry of Labor of UkrSSR, and Presidium of Academy of Sciences of UkrSSR No 7/52/59 which approved the “Concept of vocation-and-technical training of Ukraine”. It is this stage within the modern history of Ukraine that should be considered at the fundamental level as the foundation for development of vocational (vocation-and-technical) training system.

The onset of the 7<sup>th</sup> stage is connected with the adoption by the Cabinet of Ministers of Ukraine of the “State strategic program of vocation-and-technical training development for 2011 – 2015” (April 2011). Within the 7<sup>th</sup> stage noteworthy is the recently offered for public discussion Draft law “On vocational (vocation-and-technical) training” of Ukraine. Incompleteness of the process of institutional legalization of norma-

tive-legal acts concerning vocational (vocation-and-technical) training system's development at present stage attests to the fact that the 7<sup>th</sup> stage is going on.

**Conclusions of the research.** Characteristic of stages in vocational (vocation-and-technical) training system's development in terms of advantages of certain state management mechanisms can be presented through the prism of the following generalizations.

First stage – establishing of first models of vocational (vocation-and-technical) training system's formation within the context of peculiarities in economic system's development under existing institutional conditions (prevails the application of instruments of economic and normative-legal state management mechanisms).

Second stage – radical change of institutional space determining vocational (vocation-and-technical) training's development. In our opinion, at this stage, among the methods of state management influence on behalf of the subjects of state power onto vocational (vocation-and-technical) training system there dominate the instruments of normative-legal and administrative mechanisms of state managing vocational (vocation-and-technical) training.

Third stage – dynamic development in forming the vocational (vocation-and-technical) training system (creating the network of labor resources education establishments, as well as the structure of vocational (vocation-and-technical) training management, formation of vocational (vocation-and-technical) training infrastructure and so on) with prevailing instruments of administrative and motivation mechanisms of state management.

Fourth stage – restoration of State labor resources education establishments (prevails the use of instruments of administrative state management mechanism);

Fifth stage – adoption of the “Law on people's education” (legal recognition of the new type of education establishments, secondary vocation-and-technical schools that granted students both secondary education and a working profession) (there prevails the use of instruments of normative-legal state management mechanism).

Sixth stage – search for the independent country's own way of outbuilding vocational (vocation-and-technical) training system (there prevails the use of instruments of normative-legal state management mechanism).

Seventh stage – prevailing of instruments of normative-legal, motivation, and economy state management mechanisms.

---

---

**Homa O.**

An extended abstract of the paper on the subject of:  
"STATE REGULATION OF THE TRANSFORMATION OF THE SYSTEM OF  
EDUCATION OF UKRAINE IN DECENTRALIZATION CONDITIONS"

**Problem setting.** The system of primary and secondary vocational education is still focused on the proposal, rather than on the demand of the real economy, which requires the training of specialists for a certain set of specialties with skills and competencies that can be provided only by the system of continuous education. The sphere of primary and



secondary vocational education remains an area of underfunding by the state, and therefore a zone of social disadvantage.

The development of educational institutions and, above all, the system of primary and secondary vocational education depends on the efficiency of the functioning of the educational services market, the readiness of each institution to meet the local needs of the relevant specialists. Solving this problem requires the active participation of regional educational institutions, the boards of directors of vocational schools, lyceums and colleges and their role and place in the system of training of workers and specialists. At the same time, the threat that the national education system, blindly following Western norms and norms, would imperceptibly begin to lose our unique position in the global knowledge market as a country with strong fundamental education.

However, this does not mean that there is no need to restructure our education. In particular, the fundamental importance of giving our extremely valuable fundamental education to a pragmatic component, focused on servicing the economy, becomes of fundamental importance. Our market of educational services was in front of a choice: either to teach him what is interesting and like to the young, or because it is in demand by the economy. At the same time, the improvement of the quality of education involves the transformation of existing universities into "super-universities" in the process of self-development of the educational community itself, as well as the introduction of new organizational and legal forms of educational institutions, which will increase their autonomy and autonomy, the degree of entrepreneurial and pedagogical freedom, rights in the legitimate order to attract and co-operate with the corporate capital.

**Recent research and publications analysis.** It has been determined that the development of educational institutions and, above all, the system of primary and secondary vocational education depends on the efficiency of the functioning of the educational services market, the readiness of each institution to meet the local needs of the relevant specialists. However, in most scientific researches, little attention has been paid to the development of the market for educational services in the region. All this testifies to the relevance of the topic, and hence the choice of the direction of research.

**Paper objective.** The purpose of the article is to develop theoretical and methodological foundations of modern state regulation of the development of educational services, as well as consideration in conditions of decentralization. Which led to the formation of ways and areas of state regulation of the transformation of the educational system of Ukraine in a decentralized environment.

**Paper main body.** Three aspects are highlighted in the formation and development of the market of educational services: the sectoral aspect, the development of a unified regional policy in the field of vocational education, aimed at maximizing the use of the national network of primary and secondary vocational education institutions; the development of direct links between educational institutions and enterprises in order to prepare the necessary labor resources in a concrete number; to create in the regions a monitoring system for changing the professional and qualification structure of labor demand and implementation in accordance with these changes, structural changes in the system of vocational education.

It is noted that as a result of the acute shortage of labor hands in the labor market there is an overproduction of specialists with higher education, a significant part of whom are employed in the workplaces (secretaries, referents, etc.) that do not require such a level of professional training. And, finally, the professional characteristics of the

Ukrainian workforce cause certain complaints. As practice has shown, the qualitative structure of domestic labor in general is inferior to the western one. The inclusion of Ukraine in world economic processes has made it clear that there is a low culture of domestic labor, insufficient professional training (which is adequate to the prevailing technological outdated production in the country), the gap between vocational education, above all, higher, and labor market requirements. The professional level of a large part of Ukrainian workers does not meet international standards.

**Conclusions of the research.** As a result, in the labor market, in the acute shortage of workers' hands, there is an overproduction of specialists with higher education, a significant part of whom are employed in the workplaces (secretaries, assistants, etc.) who do not require such a level of professional training. And, finally, the professional characteristics of the Ukrainian workforce cause certain complaints. As practice has shown, the qualitative structure of domestic labor in general is inferior to the western one. The professional level of a large part of Ukrainian workers does not meet international standards. Thus, according to the above data, the national labor market is in a deformed state due to the inconsistency between the supply and demand for labor in terms of the volume, structure and quality of its training due to the lack of a balance between the labor market and the market for educational services.

---

---

**Khryapynskyy A.**

An extended abstract of a paper on the subject of:

"THE METHODOLOGY OF STATE FINANCIAL REGULATION OF DEVELOPMENT OF TERRITORIES"

**Problem setting.** Complex assessment of the territory financial resources traditionally reflects in the regional balance of financial resources. The balance of financial resources of the territory serves as means of system reflection of territorial finance, including territorial budgets and their interrelation with the budgetary and financial complex of the state. This causes the relevance of the chosen research subject.

**Recent research and publication analysis.** The approaches to state financial regulation of territorial development were investigated by numerous scientists nowadays. However the methodology of ensuring of effectiveness of processes of the state financial regulation of territorial development still remains insufficiently developed.

**Paper objective.** The purpose of article is formation of the methodology of state financial regulation of development of territories.

**Paper main body.** The formation of the methodology of state financial regulation of development of territories is carried out in the article. In particular, the role and place of territorial budgets in processes of the state financial regulation of territories' development are defined. The mechanism of formation of territorial budgetary financial resources is developed. The sources of formation and the directions of use of national income as a guarantee of territories' development are allocated.

**Conclusions of the research.** 1. The role and place of territorial budgets in the processes of state financial regulation of development of territories are defined. It is noted that territorial budgets of serve as the centre connecting all participants of reproduction process at all its stages that, in turn, raises their role in integration of the efforts promoting quantitative and high-quality influence on the solution of local social and economic problems.

2. The mechanism of formation of territorial budgetary financial resources is developed. It is emphasized that the given mechanism is created for the purpose of guarantee of performance of the social and economic functions by a certain region in the conditions of decentralization and economic independence.

3. The sources of formation and the directions of use of national income as a guarantee of territorial development are allocated. It is proved that the sources of formation and the directions of use of that part of national income which provides development of the region as an element of the reproduced system find the reflection in summary financial balance of income and expenses.

---

---

## Huida O.

An extended abstract of the paper on the subject of:  
"ORGANIZATIONAL MECHANISM OF PUBLIC REGULATION OF THE  
TELECOMMUNICATIONS MARKET DEVELOPMENT"

**Problem setting.** In the system of public regulation of the modern structure of the economy, the most effective form of any sectoral market functioning is competition, and the least effective is a monopoly when there is a single producer of a particular product in the market which is able to meet the demand of all consumers.

Formation of the concept "monopoly" is often identified with a specific company that reigns in the public or private services market. However, this cannot be considered as correct as most modern firms, using diversification opportunities, produce heterogeneous goods and services and offer them in different markets, some of which can be based on the principles of monopoly relations, while others may be quite competitive.

**Recent research and publications analysis.** The development of mechanism of public regulation of the telecommunications market development is devoted to the work of well-known domestic scientists, namely I. Bagirova, A. Dytyar, A. Semenchenko, and others.

**Paper objective.** The paper objective is the analysis of the organizational mechanism of public regulation of the telecommunications market development.

**Paper main body.** Despite the large number of firms which have operator licenses (more than 400) in the system of public regulation, the state of the natural monopoly may appear in the markets of the traditional telecommunications services of Ukraine. This is caused by the territorial isolation of the consumption processes of the basic telecommunication services. In many settlements the capacity of the local market is below the minimum effective release of one company, which leads to a situation of natural monopoly, that is, the services provision by only one regional operator.

**Conclusions of the research.** Thus, the successful implementation of the tasks of the enterprises in the field of development and modernization of communication networks causes the need for more profound approaches to public regulation of their production activities that is especially relevant in the conditions of market relations.

The telecommunications sector, being a natural monopoly, is at the same time the industrial infrastructure of the country along with transport, energy, oil and gas complexes. It complies with a number of general laws and regularities that are characteristic of many processes and phenomena in society.

The specific objectives of a new technology and hardware creation within this infrastructure are as follows:

- increasing the bandwidth of the transportation network; one hundred percent renewal of information transfer processes;
- increasing the speed of information transmission and processing; expanding the capabilities of computer technology; increasing the systems and communication networks reliability;
- introduction and dissemination of the new types of infocommunication services.

---

---

**Husarov K.**

An extended abstract of the paper on the subject of:  
"PREVENTION OF STATUS INCOMPATIBILITY IN FORCED RELOCATIONS:  
THE PUBLIC-MANAGEMENT ASPECT"

**Problem setting.** Migration, affecting many aspects of the life of the population, plays an important role in the socio-economic development of each country. A successful economic policy is impossible without a comprehensive consideration of such a phenomenon as population migration. In modern Ukrainian realities, we have to speak more about forced migration processes, which often not only do not bring economic and social development, but, on the contrary, lead to a deterioration in the economic condition of both the individual and the state as a whole, as well as to the emergence of such a phenomenon as status incompatibility.

**Recent research and publication analysis.** Theoretical, methodological and applied aspects of the study of internal migration populations have been studied by foreign and Ukrainian researchers. However, the issues of the relationship between internal migration processes (in particular forced ones) and status incompatibilities require additional scientific research.

**Paper objective.** Proceeding from the foregoing, the main goal of our study is to establish a link between status incompatibility and forced migrations, which have acquired extreme urgency in the conditions of modern Ukraine, and the development of a proposal for mitigating the consequences of this phenomenon.

**Paper main body.** Migration processes taking place in the modern world are inexpedient and can not be compared with those that took place in the past. The essence of such concepts as "population migration" and "mobility of the population" raises controversy among scientists. The demographic aspect of the mobility of the population means

the spatial, physical or geographical displacement of the population, differs from the social aspect of mobility, in which the status of an individual changes (for example, a change in occupation). The change in the political and economic system, the annexation of the Crimean Peninsula and military actions in the territory of Donetsk and Lugansk regions, the development of the informal labor market and the growth of the level of the shadow economy, have led to a decline in the social status of migrating individuals. In developing countries, there are more internal migrants than external ones. Internal migration is mainly associated with urbanization or with the force displacement of the population, due to conflicts and natural disasters. In Ukraine, however, we are seeing a reverse situation, recently the population has been seriously reduced.

**Conclusions of the research.** The issues of internal migration of the population and their regulation, taking into account the right of every individual to free choice of residence, improvement of the labor potential of the society and reduction of poverty level are relevant in all countries. Effective population distribution is, first of all, ensuring active development of the country through the equal distribution of labor resources, the allocation of production assets mainly in less developed regions and the stimulation of the development of services in large urban centers.

---

---

**Ignatiev A., Shvedun V.**

An extended abstract of a paper on the subject of:  
"PROBLEMS AND PERSPECTIVES OF PUBLIC MONITORING OF EXPECTED  
SITUATIONS WITH AID SOCIAL NETWORK"

**Problem setting.** For the successful implementation of the policy of ensuring the safety of facilities and effective risk management, reliable, full and timely information about the state of potentially dangerous objects, as well as the causes and consequences of emergencies that lead to emergencies, must be provided. Under management conditions, monitoring is an effective means of receiving, processing, storing and displaying (transmitting) information that is the basis for forecasts and, ultimately, for the development of safe and cost-effective emergency management solutions.

**Recent research and publication analysis.** Many scientific works are devoted to the creation of mechanisms of state administration in the context of providing security systems in the event of emergencies. The analysis of scientific papers shows that the most advanced risk-oriented approach is the construction of a safety monitoring and forecasting system.

**Paper objective.** The purpose of our study is a comprehensive study of the scientific basis for monitoring potentially hazardous objects, its further development and additions.

**Paper main body.** Currently, the system of monitoring and forecasting of emergencies in Ukraine functions in the form of disparate regional, sectoral or independent functional subsystems not united into a single information and analytical complex. It does not ensure that systematic and substantiated research studies the trends and nature of the main sources of threats to environmental security of the state and requires a radical improvement. In our opinion, one of the ways to increase the effectiveness of the monitoring system of potentially dangerous objects is the analysis of social networking data.

**Conclusions of the research.** The use of unstructured data (social networks, press reviews and new media (blogs, forums) is suggested and grounded in order to solve the problems of monitoring potentially dangerous objects. Such systems allow forecasting the development of certain processes in the dynamics, which can provide invaluable help in preventing emergency situations.

---

---

**Karpeko N.**

An extended abstract of the paper on the subject of:  
"AREAS OF IMPROVEMENT OF ORGANIZATIONAL AND ECONOMIC  
MECHANISM OF PUBLIC ADMINISTRATION OF THE SECONDARY EDUCA-  
TION DEVELOPMENT IN UKRAINE"

**Problem setting.** Today the attention of many scholars of theoreticians and practitioners of public administration is drawn to the sphere of education. Only countries with a highly effective educational system that meets modern requirements can enter the number of developed countries of the modern world. Practically in all countries that demonstrate high rates of economic growth, the priority direction is the development of education. In order to correctly perceive, analyze and evaluate information, a person must have sufficient intelligence and a necessary set of knowledge. The foundations for this are laid down precisely at the level of secondary education, which imposes more and more high demands on the general educational institutions. The study of the organizational and economic mechanism of state regulation in general secondary education is of particular relevance in our days, when active reform of the education system is underway. Discussions about the implementation of this reform are being conducted both among practitioners (not just educational systems) and academic circles. At the same time, many reform proposals require careful critical analysis.

**Recent research and publications analysis.** The mechanism of public administration of the secondary education development of Ukraine is devoted to the work of well-known domestic scientists, namely O. Postupna, V. Sadkovyj, T. Shestakovska, and others.

**Paper objective.** The aim of the article is to analyze the main directions of the reform of the organizational and economic mechanism of public administration of secondary education development in Ukraine.

**Paper main body.** The main strategic line for reforming secondary education is its adaptation to the changing economic conditions in terms of the content of education, the internal structure of the school, its organizational and economic mechanism, and governance. In special literature, scholars view education as an industry, understanding the totality of enterprises and organizations that have formed, united by a community of functions performed by them in the system of social division of labor. They characterize it as "a system of educational institutions, organizations and enterprises that carry out educational activities aimed at satisfying the needs of the population in educational services and training skilled workers." This view of education implies, in essence, the consideration of the education system as a purely

economic category, which, of course, requires some comments and terminological refinements.

**Conclusions of the research.** Thus, the improvement of the system of general secondary education is a category of public administration that integrates other types of development in society - socio-economic development of the state, human development, institutional development.

---

---

**Harlamova J.**

An extended abstract of a paper on the subject of:  
"CIVIL DEFENCE FORCES AS THE COMPONENTS OF SECURITY FORCES  
OF UKRAINE"

**Problem setting.** The civil defence forces as the components of security forces of Ukraine are outlined in the article. Also the new Law of Ukraine "About the National Security" is analysed which changed the sense of the national security and defence and also added new definitions. Also the sphere of civil defence which is the component of national security changed. It is marked next to it, that the Strategy of national safety of Ukraine operates in Ukraine nowadays that is ratified by Decree of President of Ukraine. This Strategy is focused on realization of certain priorities of public policy of national safety up to 2020.

**Recent research and publications analysis.** The following scientists devoted their scientific works to the questions that cross with state security: I. Korzh, A. Kuz'menko, V. Pylypchuk, E. Skakun and other. However the legal basis of state security providing in the field of civil defence of population still remains not enough researched.

**Paper objective** is definition of role of civil defence in the context of state security of the country and analysis of legal bases of providing of state security in the field of civil defence of population.

**Paper main body.** The roles of civil defence the context of state security of country are outlined in the article. Also the legal base of providing of state security in the field of civil defence of population is analysed. Certainly, that the Common state system of civil defence of Ukraine operates in the field of civil defence nowadays with the aim of providing of public policy realization. It is marked next to it, that the Strategy of national safety of Ukraine operates in Ukraine nowadays, that is ratified by Decree of President of Ukraine. This Strategy is oriented on realization up to 2020 of certain priorities of public policy of national safety which were stated by it.

According to the law of Ukraine "About bases of national security of Ukraine" the following objects belong to the national security: a "man and citizen are their constitutional rights and freedoms"; "the society - its spiritual, mental and ethical, cultural, historical, intellectual and material values, informative and surrounding natural environment and natural resources" and "state - its constitutional line-up, sovereignty, territorial integrity and inviolability". Next to it, the citizens of Ukraine and associations of citizens are taken to the subjects of providing of national security next to other executive bodies and subdivisions of civil defence.

Next to the above-mentioned the Strategy of national security of Ukraine, that is ratified by Decree of President of Ukraine, operates in Ukraine nowadays. This Strategy is oriented up to 2020 of certain priorities of public policy of national safety which were stated by it, and also on realization of the reforms stated by Agreement about an association between Ukraine and EU, ratified by the Law of Ukraine from September, 16, 2014 № 1678 - VII, and by Strategy of steady development "Ukraine - 2020", approved by Decree of President of Ukraine from January, 12, 2015 № 5.

**Conclusions of the research.** The civil defence occupies one of leading roles in state security of country, it is confirmed by the normatively-legal base of providing of state security in the field of civil defence of population. That is why it is necessary to investigate this question more in future.

---

---

**Khmyrov I.**

An extended abstract of a paper on the subject of:  
"PUBLIC REGULATION OF MODERN DISTANCE TEACHING PRACTICE"

**Problem setting.** If knowledge is certainty, then distance teaching may become the strongest rival among the instrumental teaching tools for high technologies. The concept of "public regulation of distance teaching" seems rather vague, in particular, because there are too many types and training programs that fall into this category. One of the relatively long-existing alternatives to the traditional classroom activities under the leadership of a teacher is a computer-based training (Computer-Based Training, CBT) which usually presupposes the use of CDs on a student's desktop system. Nowadays, however, the educational material can also be obtained from other sources, including the Intranet or Internet. Interactive teaching provides a variety of opportunities, including educational materials downloading from the virtual auditorium through the Web browser; communication with the lecturers and classmates through the negotiation rooms, by e-mail, by means of audio communication; participation in videoconferences; work in the interactive labs and emulators, as well as the training course materials renewal in real time.

**Paper objective.** The paper objective is to analyse the public regulation of modern distance teaching practice.

**Paper main body.** Distance teaching is divided into two main categories: synchronous and asynchronous. In the synchronous model, students and professors communicate in real time through the virtual audiences, using a combination of different methods of transmitting information. In the asynchronous approach, the student himself determines the pace of learning. In particular, he has a choice of different media carriers, can perform tasks according to the classroom program or plan, and then pass on the finished work to the teacher for evaluation.

**Conclusions of the research.** The distance teaching practice occupies one of leading roles in state security of country, it is confirmed by the infarmatinal, legal, etc. base of providing of state regulation. That is why it is necessary to investigate this question more in future.



An extended abstract of the paper on the subject of:  
"PROBLEM ISSUES OF PERSONNEL MOTIVATION IN NATIONAL POLICE"

**Problem setting.** Personnel motivation is a key aspect of effective and legal activity ensuring in any work collective. Despite the progressive reformation of the National Police, particularly in the field of personnel motivation, there are still certain problem issues, which demand complex studies in the field of improvement of personnel management in general and its motivation for work in particular.

**Recent research and publications analysis.** Scientific groundwork in the motivation theory and motivation in state authorities (works by H. Andreieva, V. Bondar, V. Venediktov, A. Horenko and others), as well as social studies indicate the presence of soviet methods and approaches to the personnel management inherited, unfortunately, by the National Police.

**Paper objective.** This determines the objectives of researches concerning the means and methods of motivation in the units of the National Police based on the comprehensive analysis of Ukrainian legislation and practices of its implementation.

**Paper main body.** Motivational component in the process of the National Police personnel management is the problem one on the legislative and organizational plane. And its effective implementation demands the realization of the fact that the stimulation of an employee's encouragement for work is based on the interaction of external conditions and internal characteristics of an individual.

Given the number of tasks, which each police officer performs every day, the result of law-enforcement activity of an employee should meet both the personal interests and the interests of family members. In this situation, motivation of a police officer for effective and lawful activity increases, positive legal awareness is formed, and its deformation decreases.

Regulatory documents in this field indicate that encouragement is a means to maintain work discipline. It should be in form of awarding a police officer for successful performance of duties, as well as for the merits to the state and society.

Effective activity should be understood as a performance by a police officer of the given duties in the amount stipulated by the laws and regulations, and which ensures the proper level of the population's trust in police.

The key issue concerning the implementation of the provisions of the Article 6 of the Law of Ukraine "On Disciplinary Regulations of the National Police" is the absence of clear criteria for the assessment of an employee that should be motivated. It is offered to consider the issue regarding the establishment of the special unit to analyze psychological climate in the collective, and to carry out the analysis of the results of activities of each officer.

**Conclusions of the research.** The conclusion about the imperfection of the relevant legislation, organizational models and economic guarantees (salary, gear, schedule) was made. It demands the further scientific developments for the elaboration of the ways to solve this problem.

**Kriukov O., Radchenko O.**

An extended abstract of the paper on the subject of:  
"IDEOLOGY AS FACTOR OF NATIONAL SECURITY OF STATE IN  
PUBLIC-ADMINISTRATIVE DIMENSION"

**Problem statement.** The problem of state security has always been topical, often coming to the forefront of the tasks of any society and its public authorities at all the stages of state building and development. The formation of the national self-identity has had a strong impact on the structure of the state, and consequently, on the power authorities' attitude towards security issues.

The national security means not only the security of public authorities, but in the first place, a real security and guarantees for the rights of individual citizens, nongovernmental and political organizations, ethnic minorities and other social groups, etc.

**Recent research and publications analysis.** The issues of the role played by ideology in ensuring the security and state formation at different times were addressed by such prominent philosophers as Plato, N. Machiavelli, D. de Tracy, F. Bacon, T. Gobbs, Ch. Montesquieu, K. Marx, F. Engels, K. Apel, J. Habermas and other scholars. The subjects of national security and various aspects of providing it have been dealt upon in the works by A. Fomin, V. Mamonova, T. Shubert, V. Salnykov, S. Stepashyn, A. Ter-Akopov, A. Vasyliiev, A. Vozzhenkov. However, to our mind, the matters of interaction between ideological factors and the national security of the state have not been paid sufficient attention to.

**Paper objective** lies in the analysis and determining the role of ideological factors in modern state formation and their impact on forming the national security of the state in the context of their interaction.

**Paper main body.** In our opinion, state security is both an internal condition and international position of the state, which provides for protection of its national interests, its current political system and territorial integrity, as well as removes a real threat of internal destabilization or aggression from other states. In general, the national security of any country includes political, economic, military, environmental, information and other kinds of security.

In this context, the impact of the national interests on the process of state formation is very important. In general terms, the national interests are a balanced aggregate of the interests of individuals, society, and the state in the economic, internal-policy, social, international, information, military, cross-border, environmental and other spheres. All of them are of long-term nature and determine the main goals, strategies and current tasks of the home and foreign policies of the state.

Ideology is a changeable system, its orientation depending on the interests of the state and the society. A choice of ideological priorities is closely connected with the national security of the state; in its turn, the national interests are reflected in the ideology of the state through socio-economic relations i.e. a form of the state system. These relations are quite specific in every type of socio-economic formations, integrating into the spiritual level of the social masses and forming in the consciousness of the future generations an aspiration for support of the former state system and social relations, due to which the people are brought up within the framework of a formed state ideology.

**Conclusions of the research.** Thus, a conclusion can be drawn that the national ideology as distinctiveness of the people is an inseparable part of the national security, which ensures its strength and development. The problem of ideology is closely connected with the governance of the society. That is to say, there is an interrelation between ideology and national security.

---

---

**Kruk S.**

An extended abstract of the paper on the subject:  
"SCIENTIFIC BASES OF INSTITUTIONAL PROVISION OF STATE ADMINISTRATION IN THE SPHERE OF NATIONAL SECURITY"

**Problem setting.** The question of creation of the system of state administration in the field of national security of Ukraine is a natural response to the tendencies and the direct challenges and threats to national security of our country. That is why it is so important to comprehensively study the elements and the directions of development of this system, and in particular, institutionalization.

**Recent research and publication analysis.** The works by S. Dombrovska, V. Sadkovyi and others are devoted to the analysis and solution of the problems of state administration in the context of provision of security system under national security.

**Paper objective.** Without prejudice to the groundwork and scientific achievements of these scientists, it should be noted that there is a necessity in the study of scientific grounds of using of institutional approach as an effective public administration instrument of prevention of national security, and that is the paper objective.

**Paper main body.** It was defined that the goal of the state administration in the field of national security of Ukraine is to carry out effective activities by the state in the field of domestic and foreign policy under different conditions. The security policy implementation in the field of foreign policy requires the renovation of the state's legislation, while in the field of domestic policy, it happens in the context of adherence to the requirements of the National Security Strategy of Ukraine, the Law of Ukraine "On National Security of Ukraine," etc.

**Conclusions and outcomes.** Thus, the system of state administration in the field of national security is a complex notion, the meaning of which covers the following key components:

- subjects of state administration;
- objects of state administration;
- administrative activity (process).

Taking into account the indicated above, the viewpoint that the national security is determined by the processes of institutionalization is defended. They, in turn, are ensured by such elements of the system of state administration as principles, subjects, mechanisms, instruments, resources, etc.

**Kryshtal D.**

An extended abstract of the paper on the subject:  
"THE MECHANISMS FORMATION OF SCIENTIFIC RESEARCH IN  
UKRAINE"

**Problem setting.** In the context of the educational reform, the question becomes urgent: what should be done to ensure that science really become the material and financial basis for the development of society, and state.

**Recent research and publications analysis.** The mechanisms formation of scientific research in Ukraine is devoted to the work of well-known domestic scientists, namely S. Dombrovska, A. Kremin, V. Sychenko, V. Sadkovyj, etc.

**Paper objective.** The purpose of the article is to analyze the mechanisms formation of scientific research in Ukraine.

**Paper main body.** In the article the directions and mechanisms of state support of higher educational establishment's science. Improved theoretical approaches to the development of public administration science. Analyzed the current state of scientific and technical activity in Ukraine. The mechanisms of state support for science. Suggestions for improving state regulation of scientific and technological activities in Ukraine.

An improved approach to the science of public administration through the introduction of a public-private partnership. Public-private partnerships in the scientific field will be institutional and organizational alliance between the state and business sector entities whose activities will focus on the implementation of key projects for the state and scientific programs on the principles of total funding research and development work. The creation of such an institution partnership will combine the financial resources allocated profits and risks of the state and entities, promote competition and at the same time more efficient use of budget funds in the scientific field, to regulate relations between subjects of scientific activity.

**Conclusions of the research.** The proposed key provision of scientific, technical and innovation policy in education, which will lead to the creation of preconditions base training, academic and scientific personnel to the international qualification requirements, mechanism of formation, updating and implementing the priorities of scientific activity, reorganization of scientific, technical and innovative programs.

---

---

**Kuleshov N.**

An extended abstract of the paper on the subject:  
"ANALYSIS OF APPROACHES TO EVALUATION OF THE EFFICIENCY OF  
THE STATE SUPERVISION SYSTEM (CONTROL) IN FIELD OF FIRE SAFETY"

**Problem setting.** Developed by the State Service of Ukraine for the extraordinary system for assessing the effectiveness of state supervision over compliance with and compliance with the requirements of legislation in the field of civil protection, fire and technogenic safety, does not allow to provide an objective assessment of the level of influence of supervisory bodies on processes related to fire

prevention, and needs to be improved. and the search for new approaches to the solution of this issue, taking into account the peculiarities of the functioning of the system in modern conditions.

**Recent research and publications analysis.** The question of assessing the effectiveness of public administration at various levels of government was investigated: V. Averyanov, K. Adams, G. Atamanchuk, M. Bolridge, K. Waice, E. Wedung, R. Kaplan, R. Bilik, A. Goshko, G. Mostovy, G. Odintsova, D. Norton, I. Artim. Particular attention is paid to the research of the effectiveness of the system of public administration bodies and the evaluation of their criteria in the works of Ukrainian scientists V.Soroko and O.Obolensky on fire safety, in the work of M.Andrienko [1]. More closely related to the issue being considered are the recommendations of international experts. Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) [6]

**Paper objectives.** An analysis of existing approaches and evaluation indicators of the effectiveness of state supervision over the observance and implementation of the requirements of legislation in the field of civil protection, fire and technological safety [4] for stated objectives in the examples of surveillance activities for the provision of fire safety.

**Paper main body.** The theory of public administration divides performance indicators into several large groups, the main of which are: 1. Indicators of immediate results that relate to the organization's activities and reflect the scope of this activity, including some qualitative characteristics. 2. End-effect indicators that relate to the impact of government policy on the target group and which reflect changes in the subsystem as a result of managing impacts on it.

The above-mentioned approach is used to assess the effectiveness of state supervision bodies of the State Service of Ukraine for Emergency Situations. It has been established that the majority of indicators identified by the Service [4] refer to indicators of direct result that characterize the functional activity and administrative discipline of state supervision bodies of the State Service of Ukraine for Emergencies, and not the state of the control environment.

Of the 14 indicators, only three can be attributed to the end-effect indicators that characterize the number of fires on 1 thousand objects of the subjects of management, which are in the register,%; number of deaths during fires (accidents) at objects of business entities and in multi-apartment buildings,%; number of injured people during fires (accidents) at objects of subjects of management and in multi-apartment houses,%. It is proposed to introduce into the system of estimation of efficiency indicators on the total number of fires and also indicators of losses from fires. On the basis of the analysis of the indicators of the direct result, the procedure for assessing the quality of the inspections of the objects of management is proposed. Further, in the context of the issue under consideration, the recommendations of the OECD international experts [6] suggest that, when developing indicators of the effectiveness of state supervision and control, account should be taken of harm prevention indicators that are significantly different from the system of assessments of the SNS of Ukraine, which do not take into account the indicators of the used resource at all.

**Conclusions of the research.** The development of indicators for assessing efficiency is one of the first steps towards reforming the system of supervisory bodies of the SNS. At the same time, they do not allow to objectively assess the level of influence

of supervisory bodies on the processes related to the prevention of fires. The indicators themselves need to be substantially revised, including those described in the article. In addition, there is a need to make managerial decisions to improve the effectiveness of the implementation of supervisory functions aimed at improving the mechanism for assessing the compliance of controlled objects with the requirements of fire safety. One of these solutions is the introduction of a risk-oriented approach to the practice.

---

---

*Leonenko N.*

An extended abstract of the paper on the subject of:  
«IMPROVEMENT OF MECHANISM OF GOVERNMENT CONTROL OF  
DEVELOPMENT OF ECONOMIC POTENTIAL OF REGION»

**Problem setting.** Without regard to the necessity of study of wide circle of the questions sanctified to the economic and social processes in a region, the primary purpose of scientific research is remained by the search of ways of improvement of government control of steady regional development.

**Recent research and publication analysis.** The increase of role of regions as an important link of national economy must become basis of economic flight of country on the whole, that outlined the considerable circle of pressing questions of further development of the national system of regional management in the conditions of market economy, that investigational by leading home scientists, such as V. D. Bakumenko, Yu. M. Bilokon`, Z. S. Varnalij, V. Ye. Vorotin, B. M. Dany`ly`shy`n, M. I. Dolishnij, S.M. Dombrov`ka , A.O. Dyegtyar , V. S. Kravciv, V. S. Kujbida, I. O. Lunina, V. M. Moroz, S. A. Romanyuk, O. V. Skry`pnyuk, L. G. Chernyuk et al.

**Paper objective.** On results an analysis to educe influence of efficiency of government control on development of economic potential of region and ground the ways of improvement of mechanism of government control regional development.

**Paper main body.** It is necessary to define forming of new quality of regional politics priority direction of improvement of government control of development of economic potential of region in Ukraine. Thus, it is expedient to distinguish the next ways of improvement of mechanism of government control of development of economic potential of region: 1. Forming of the institutional and legislative providing of development of administrative-territorial units. 2. Transparency and objectivity are in the acceptance of administrative in relation to determination prospects of development of economic potential of region. 3. An improvement of distribution of material and financial resources mechanism is between local public authorities and organs of local self-government. 4. Overcoming of social apathy and disappointments of population in efficiency of socio-economic reforms at regional level as a result of corruption and unlawful actions of separate local public agents.

The modern sign of development of Ukraine is an orientation on European integration. It puts before our state the row of actual tasks, priority value among that acquire: reformation of imperious relations, determination of strategy of realization of principles of steady development on national, regional and local levels; observance of the balanced socio-economic development of regions and increase of their competitive-

ness. Practical embodiment of these tasks needs the improvement of the national system of regional management, reformation of administrative-territorial device and local self-government interests of territorial communities.

**Conclusions.** The modern state and development of economic potential of region, modification of mechanisms and instruments of state administration regional development, change of the system of cooperation of local government bodies need the search of the optimal administrative models based on principle of partnership of the state and his regions. Without regard to quality changes that took place in control system by regional development, in this sphere the system, self-weighted and effectiveness, failing politics of the state.

---

---

**Lyashevskya O., Kalyuzhniy V., Melnichenko A.**

An extended abstract of the paper on the subject of:  
"NEW GOVERNANCE MECHANISMS OF INSURANCE IN UKRAINE FROM  
EMERGENCY SITUATIONS"

**Problem setting.** Every year in the world there are various types of natural disasters, man-made disasters and accidents with large human casualties and material losses. Unfortunately, more and more dangerous events have been observed recently, their influence on human economic activity is generally recognized. At first glance, this fact may seem paradoxical, as scientific and technological progress should contribute to the independence of our well-being from climatic conditions.

**Recent research and publications analysis.** The property insurance market in Ukraine is increasing every year and, in recent years, exceeded 6 billion hryvnias, for which more than 200 million hryvnias of insurance compensation are paid. When insuring the property, the insured amount can not exceed its actual value at the time of conclusion of the contract. Under the real value of property is often understood as the recoverable (book value) value. Property insurance contracts can be concluded for one year and for an indefinite period with an annual recalculation of the value of the property and the amount of annual payments.

**Paper objective.** Search for new mechanisms for minimizing damage from emergencies, based on the insurance industry.

**Paper main body.** By studying the Swedish experience in insurance business, it is interesting that in each administrative district a system of risk ranking was introduced: this is due to the fact that the inspector makes written reports on the fire performance of the objects tested by him, is responsible for that, so that the objects have been evaluated in terms of fire safety with predefined criteria for assessing the risks.

**Conclusion of the research.** In safety and reducing the risk of fire, everyone is interested: an entrepreneur - lower insurance premiums and a lower threat of liability before the law; insurance company - less losses; personnel and population - the feeling of anxiety becomes smaller, and confidence in safety increases with the guarantee of compensation in case of an accident.

**Mahas H.**

An extended abstract of the paper on the subject of:  
"FORMING OF STRUCTURE, SCIENTIFIC PROBLEMS AND TASKS OF THEORY OF EFFICIENCY OF OPERATIVE-OFFICIAL ACTIVITY OF THE STATE BORDER GUARD SERVICE OF UKRAINE"

**Problem setting.** As well as any theory, the theory of efficiency of operative-official activity of SBGS has the object and object of research. Thus, the object of theory of efficiency of operative-official activity of SBGS is realization of functions of SBGS – guard of the state border on land, sea, rivers, lakes and other reservoirs, providing of observance of the regime of the state border and border regime, realization of border control, guard of sovereign rights of Ukraine in its Internal (Marine) Economic Zone and other.

**Recent research and publications analysis.** The object of theory, as a rule, considered to be some parts of object, in which properties, relations, conformities to law of certain type are presented that form an essence of theory. Comprehensive research of forms and methods of organs of management activity, organs and units of SBGS in relation to an analysis and estimation of efficiency of operative-official activity presents the object of theory of efficiency of OOA of SBGS.

**Paper objective.** The aim of the article is a ground and forming of structure, scientific problems and tasks of the theory of efficiency of operative-official activity (OOA) of the State border guard service of Ukraine.

**Paper main body.** The main components of theory of operative-official activity efficiency are conformities to law that correspond to objective reality and represent it. To such conformities to law can be taken: probabilistic connection between efficiency of operative-official activity and concrete actions of violators of border; direct dependence of efficiency of operative-official activity on quality of management organs (by subdivisions), and foremost from the degree of validity of made decision; dependence of efficiency of operative-official activity on the level of technical equipment of organs (units) and quality of personnel training on questions of technical equipment's use in the border protection, other conformities to law.

**Conclusions of the research.** Principles that is examined in the theory of efficiency of operative-official activity are realization of work from an analysis and estimation of efficiency of operative-official activity and identification of backlogs of efficiency in relation to the decision of concrete tasks, sectors of the state border, directions of protection, regional directorates, organs of the state border protection, units or SBGS on the whole; determination of practical suitability of those or other forms and methods of activity in area of efficiency of operative-official activity by management organs, organs (units) of the state border protection; prognostication of efficiency of operative-official activity not for determination how many violators of border will be detained and how many not, but with an aim of determination of directions, that are protected reliably not enough, and in the same time the ground of decision on the redistribution of present forces and facilities on the area of responsibility for the achievement of the greatest effectiveness of operative-official activity; establishment of such characteristics of the simplest stream of requirements, that correspond to descriptions of maximally possible stream, existing in practice of the border control during analysis and estimation of efficiency of operative-official activity.



ciency of border control on ways of international connection by means of theory of mass maintenance; determination of efficiency of operative-official activity on the whole for border guard detachment (regional directorate) not on the arithmetic average of efficiency on every border guard division (border guard detachment), but depending on the length of area, that is protected by every border guard division (border guard detachment); detection of motive-result connections of efficiency of operative-official activity not for every separate case, but only in average sizes at the large enough number of cases, other principles by methods of correlation analysis. It is possible to consider the categories of theory of efficiency of operative-official activity such as efficiency of operative-official activity; criteria of efficiency of operative-official activity; case-result connection of efficiency of operative-official activity; backlogs of increase of efficiency of operative-official activity.

---

---

**Marusina O.**

An extended abstract of the paper on the subject of:

"TRANSFORMATION OF PUBLIC ADMINISTRATION MODELS OF HIGHER EDUCATION AS A BASIS FOR PROVIDING HIGH-QUALITY EDUCATION AND TRAINING OF A MODERN SPECIALIST"

**Problem setting.** Determining the economic and social stability of states, ensuring their progressive advancing development, education gains intensive, innovative and human-centric nature more and more. It becomes opener, more democratic, pluralistic, really innovational phenomena that accompanies people during the whole life.

**Recent research and publications analysis.** The main directions of development of the higher education in the context of sustainable development of rural areas are reflected in works by S. Dombrovska, D. Dzvinchuk and other.

**Paper objective.** The main purpose of the article is to carry out an analysis of the process of transformation of public administration models of higher education.

**Paper main body.** The state's higher education management, as well as education management as a whole, transforms in Ukraine now, as the essence, purpose and role of education in human life and in society's functioning changes radically.

The state's higher education management is always modeled specifically. These models are mostly based on the state policy in the field of education, social and economic, as well as other development needs of individuals and society.

Formation of the state model of education management in any country happens on the ground of close combination of both world and national practices. This means the adoption of the world's best practices in the field of this management.

Further researches of the indicated problem shall be carried out for the development of an optimal and highly efficient model of the state's higher education management in new, independent, democratic Ukraine in order education to favour the development and socialization of individuals as much as possible, and for it to provide the stable progressive development of Ukrainian society.

**Conclusions of the research.** In the article the features of forming of state case higher education frame are considered mainly in highly developed societies, which are transformed toward postindustrial'nikh, informative. Attention applies on: and) innovative character of the modern systems of education and professional preparation; bi) complex use of new methods of management education; in) introduction of naynovit-nishikh technologies of management.

---

---

**Marutian R.**

An extended abstract of the paper on the subject of:  
"INFORMATION TECHNOLOGIES OF INTELLECTUAL MANAGEMENT IN  
THE PUBLIC MANAGEMENT PRACTICE: FOREIGN AND DOMESTIC  
EXPERIENCE"

**Problem setting.** The intellectual management is a generalization of the semiotic, cognitive and informational types of management; it is considered as a means of the decision-making under uncertainty. The exponential growth of information volumes and the need to respond promptly to new challenges and threats at the global, national and regional levels of governance have led to the search for adequate mechanisms for responding to emerging managerial problems. One of such reaction mechanisms has become the newest information technologies of intellectual management that actively penetrate all spheres of society's life and radically change the way of life of a modern person living in an information society.

Proceeding from the peculiarities of modern technological development, it is possible to determine the following informational technological intelligent management: cloud services and technologies; "The Internet of Things" (The Industrial Internet of Things - IIoT); Augmented Reality technologies (AR); Big Data technologies; Blockchain and Bitcoin. The modern public administration is faced with the task of using information technologies in management practice.

**Recent research and publications analysis.** The questions of informatization of public management practice, of the relationship of the state and the information sphere are the subject of scientific research of representatives of various social sciences - philosophers, politologists, economists, sociologists. But the analysis of the latest researches and home and foreign authors' publications shows that in modern scientific literature there is no consensus on the questions about the role and place of information technologies in modern public management practice, and the research of the problems of using the technologies of intellectual management is insufficient in the national historiography of state administration.

**Paper objective.** The author of the article aims to investigate the experience of using the latest information technologies of intellectual management in the public management of different countries of the world and Ukraine.

**Paper main body.** After examining the foreign experience of implementing the latest information technologies of intellectual management in public management, we came to the conclusion that they become an effective and necessary tool for modern

public management of complex objects for which it is difficult or impossible to find formal and traditional models of functioning.

**Conclusions of the research.** Modern information technology of intellectual management, such as Blockchain, Internet of Things, Big Data and others, will allow citizens to receive services remotely, in the case of the state - to minimize infrastructure and managerial staff expenses, as well as to increase the security component in the management practice. Their effective use raises public confidence in the civil service, which is why the foreign experience of using these technologies in the public administration system is relevant to Ukraine.

---

---

**Meliakov A., Mashkina O.**

An extended abstract of a paper on the subject of:  
"OMBUDSMEN INSTITUTION IN THE SYSTEM OF SOCIAL AND HUMANITARIAN DEVELOPMENT PUBLIC ADMINISTRATION"

**Problem setting.** At the beginning of the 2010s, the institutions of ombudsmen / officials authorized to promote the rights of Ukrainian citizens in areas traditionally related to socio-humanitarian education: education, interethnic relations, protection of the rights of persons with disabilities and children's rights are becoming increasingly popular in the practice of public administration. The formation of the institution of government officials was directly influenced by the activation of the "third sector". At the same time, the prospects of government officials are critically evaluated by a number of civic activists and experts. In their view, specialized ombudsmen / commissioners are no more than "people for complaints", a kind of a buffer between an unsatisfied part of the society and an inefficient government.

**Recent researches and publications analysis.** The activities of the Ukrainian ombudsman are analyzed in the articles by V. Barchuk, N. Naulik, O. Martselyak, K. Zakomorna, V. Zakrynytska, N. Krestovska, B. Levkovsky, N. Lesko and others. However, in the Ukrainian scientific literature, the theoretical components of this topic are mostly revealed, only some examples of foreign experience are offered. The prospects of the functioning of ombudsmen in Ukrainian realities are less visible, and the study of the results of their practical activities in the context of the actual tasks of public administration in the humanitarian sphere are virtually absent.

Thus, the **purpose of the article** is to elaborate particular results of comparative analysis of the functioning of the institutions of commissioners / ombudspersons in the following spheres of public administration as ethnonational policy, children's rights, education and gender policy, etc.

**Paper main body.** One of the major problems in the work of Ombudsmen / Commissioners may be the duplication of tasks and powers. The coincidence of certain functionality components duplication by not only ombudsmen and Central Executive Authorities, but also by those commissioners with each other is likely. Thus, over 3800000 Ukrainian schoolchildren are represented by one of the three highest authorities: the Head of the State – the authorized of the President of Ukraine on the child's rights, the Parliament – the representatives of the Commissioner for the Protection of the

Rights of the Child and the Family of the Secretariat of the Commissioner on Human Rights of the Verkhovna Rada and, finally, the Government – Educational Ombudsman.

Only lengthy practical work of the ombudsmen will make it possible to draw conclusions about one of the fundamental principles of the existence of this institution – independence and political unbiasedness. The urgency of this aspect of the problem is aggravated by the fact that today almost all political institutions in Ukraine have a negative level of public confidence. Thus, in his/her activity, the Commissioners must strive for a balance between, on the one hand, the official duties and the status of a high-ranking civil servant, and, on the other, respect in the eyes of leaders of public organizations and the public.

The question of impartiality is closely linked to the resource capacities of the institution. In this sense, the Ombudsman of the Verkhovna Rada for Human Rights, whose funding is set out in a separate line in the State Budget, is the most protected. The least financially independent are those commissioners, who in essence are a structural subdivision of that executive body ensuring their activity.

When analyzing the work of ombudsmen / commissioners, decentralization should be taken into account that will objectively lead to redistribution of authority from the center to the regions. It is significant that decentralization was one of the arguments that the Minister of Education and Science explained the need to introduce the position of educational ombudsman. At the same time, in such "help from the center" we see a certain paradox, because, in our opinion, the very philosophy of decentralization itself is that members of the territorial community learn a full-fledged democracy by solving the issues of their inner life independently.

**Conclusions of the research.** Certain ombudsmen already have a sufficiently long history (the Commissioner on Children's Rights, the Commissioner on the Rights of Persons with Disabilities), the existence of others lasted for several months (an Ethnic Policy Officer, Family Law Commissioner), and several institutions (the Commissioner on Gender Policy, Educational Ombudsman) will be able to prove their effectiveness only over time due to their extremely long operating time.

A revision of the Cabinet of Ministers decision on the abolition of the position of Governmental Commissioner for Ethnonational Policy is required. The apparent aggravation of interethnic relations in modern Ukraine, along with political and socio-economic reasons, is dependant on an extremely weak institutional framework of this public administration area.

The question about the influence of the authorities on the regional and local levels remains, since the existence of regional offices is not provided, though not prohibited, by current legislation. However, without the formation of both formal and informal networks, ombudsmen will not be able to act as tools of democracy, and their offices will only become the additional destination for sending relevant correspondence from district and regional state administrations.

It is worthwhile to make changes to the Regulations on the Commissioners in the part of their informational openness, since, as of mid-2018, commissioners / ombudspersons may not publicly report their activities at all. One of the key indicators of the work of ombudsmen is information on complaints filed, responses to them, and specific measures to address them. In this regard, another actual and necessary addition to the current Regulations, it is the duty of the commissioners to report on the results of activities for a certain period of time, for example - annually.

**Maystro S.**

An extended abstract of a paper on the subject of:  
"EDUCATIONAL AND SCIENTIFIC COMPLEXES OF THE MECHANISM  
OF INTERNATIONAL COOPERATION OF UKRAINE IN THE FIELD OF CIVIL  
PROTECTION"

**Problem setting.** In the context of global climate change and anthropogenic pressure on the environment, the issue of timely detection and tracing of possible emergencies and the identification of ways to prevent and overcome them are of particular importance. After all, in accordance with the Constitution, every citizen of Ukraine has the right to protect his or her life and health from the consequences of accidents, catastrophes, fires, natural disasters and upon request of guarantees of the implementation of this right from state authorities and economic entities.

**Recent research and publications analysis.** Scientists such as Andreyev S., Bakumenko V., Kovalchuk V., Trush O. and others have dedicated their research to the essence and features of the system of public administration, including in the field of civil protection. However, many questions regarding the directions of implementation of the mechanism of international cooperation of Ukraine in the field of civil protection remain insufficiently researched.

**Paper objective.** The purpose of the article is to determine the essence and directions of implementation of the mechanism of international cooperation of Ukraine in the field of civil protection, including the educational and scientific component.

**Paper main body.** The purpose of the state management of the civil protection system is to reduce the risk and mitigate the consequences of natural and man-made emergencies, increase the guaranteed level of safety of the individual, society and the environment within the limits of acceptable risk indicators, which can not be achieved without the construction of an effective mechanism of international cooperation of Ukraine in the field of civil protection.

The components and tools of the implementation of the mechanism of international cooperation in the field of civil protection include:

- valid international treaties relating to this sphere;
- measures of state authorities on the development of international cooperation, taking into account the need to protect the national interests of Ukraine in the field of civil protection;
- prevention of internal and external threats, minimization of their negative consequences;
- development of interstate and interregional integration in the field of civil protection;
- provision of monitoring and analysis of the effectiveness of the implementation of international assistance programs in the field of civil protection;
- due fulfillment by Ukraine of obligations in this area;
- ensuring the harmonization of Ukrainian legislation in the field of civil protection with EU legislation;
- development of cooperation in this area with all border countries;
- generalization of existing foreign practice of application of legislation on issues related to the field of civil protection and elaboration of proposals for its improvement

and adaptation to Ukrainian realities;

- educational and scientific support of activities related to the civil protection.

**Conclusions of the research.** Consequently, international cooperation should become an effective mechanism for improving the existing system of public administration in the field of civil protection of Ukraine, of course, taking into account the national interests of our state. At the same time, the mechanism of international cooperation of Ukraine in the field of civil protection should take into account existing national and international experience in civil protection, contribute to reducing the risk of emergencies, the formation of appropriate regulatory, financial, economic, organizational, technological, and other principles of protection of the population and territories from emergencies in peacetime and in a special period, as well as to enhance the effectiveness of public administration in the field of civil protection.

---

---

**Moroz S., Buka I., Buka S., Moroz V.**

An extended abstract of a paper on the subject of:  
"STUDENTS' EVALUATION OF HIGHER EDUCATION QUALITY AS ELEMENT  
OF THE SYSTEM OF STATE CONTROL OVER THE QUALITY OF PROVIDING  
OF EDUCATION SERVICES BY THE HIGHER EDUCATION INSTITUTES  
(BASED ON AN EXAMPLE A SURVEY OF STUDENTS OF THE BALTIC IN-  
TERNATIONAL ACADEMY, LATVIA)"

**Problem setting.** The approaches to define evaluation criteria of the higher education system, which are defined in scientific literature, as well as an issue of concretizing of the subjects and objects of appropriate direction of activity, are not fully formulated, so they are open for organizing of a scientific researches. In the frameworks of this publication we want to pay attention on the opportunity of subjects of state management of education sphere to use students' opinion as for quality of higher education.

**Recent research and publications analysis.** The problematics of quality of higher education always stay in focus of the scientific attention of domestic researchers. Among the latest scientific publications, thematic focus of which is connected with finding a solution of the issue on the methodological level, we should pay attention to works L. Valenkevych, V. Vitlins'kyy, Yu. Vorobyov, M.R. Hzhchots'kyy, O. Dubins'kyy, M. Zhurovs'kyy, A. Kaydalova, S. Kurbatov, R.B. Lesyk, T. Olendr, L. Ostapyuk, O. Finkil'shteyn, O. Yavorivs'kyu та інших вчених. Among the latest scientific developments, thematic focus of which is on the various aspects of the above-mentioned problems, we should pay attention to the works of S. Andrejchuk, D. Bondar, S. Dombrovskaya, L. Haiivs'ka, T Hladka, T. Lukina, R. Naumenko, L. Paraschenko, O. Postupna, O. Zhabenko.

**Paper objective.** To hold an analysis of student responses of the Higher Education Institute (bases on an example of the results of an analyses of an expert survey of students of the Baltic International Academy) as for the quality of services in the system of state management of quality of higher education.

**Paper main body.** Holding of a survey of students from Baltic International Academy was held in the framework of program activities of internships of scientific and pedagogical workers of the National University of civil protection of Ukraine (in Kharkiv) "Theory and practice of providing of quality of higher education: pedagogy, psychology and management» (21.04.2018 – 02.05.2018). The task of holding the survey was finding out the respondents' opinion as for quality of higher education in the country and directly in the university. With the help of the analysis of the respondents' answers as for the evaluating of quality of higher education in the country and university we can claim that :

- the vast majority of students thinks that the quality of higher education in the country of its receipt is quite satisfactory (86% of respondents' evaluated the quality of higher education on the level from 4 to 8 points);

- nearly each 15th respondent evaluates quality of higher education in the country on the «low» level or «very high» level, what means that the highest and the lowest mark of the object of attention in this sphere of analysis balance one another;

- the vast majority of students thinks that the quality of higher education in the university is quite satisfactory (78% respondents' evaluated quality of higher education on the level from 4 to 8 points);

- while comparison of the highest (9-10 points) and the lowest (0-3 points) marks of quality of higher education, we found out that prevail maximum ones (12 % against 10%);

- percentage of the marks in the criteria plane «low level», in comparison with the country and university level means that a part of students thinks that quality of providing education services of their university is lower than in the whole country (7% evaluate quality of providing of higher education in the country on the level «low level», at the same time appropriate indicator on the university level is 10%);

- percentage of the marks in the criteria plane «very high level», in comparison with the country and university level means that a part of students thinks that quality of providing education services of their university is higher than in the whole country (12% quality of providing of higher education in their higher education institute on the level «very high level», at the same time appropriate indicator on the country level is 7%).

The last two points of the presented summaries, because of being contradictive, make it more difficult to understand the level of students' satisfaction with the quality of providing education services by their higher education institution. Predicting the possibility of such a situation by the results of the analyses of respondents' answers authors have included to the survey a direct question as for finding out the level of students' satisfaction with the quality of higher education in their country. With this sphere of survey of students it was found out that , the vast majority of students (72%) are satisfied with the quality of providing of ЗВО їх країни вищої освіти. Together with it respondents' 28% chose that variant of answer on the survey question which was formulated in such meaningful form as «almost satisfied» and «more dissatisfied than satisfied». That means that every 4th student showed his dissatisfaction with the quality of providing of higher education , what can be due to both objective and subjective factors.

**Conclusions of the research.** With the results of the survey made by the authors of the article we made such main conclusions

First of all, once used by Latvian Government mechanisms of state management of higher education system turned out to be an effective ones which provides balanced development of its main. The chosen by state management subjects model of reforming of high school not only provided effective integration of national system to the European space of higher education, but also on the whole satisfied students. So taking into account fact that systems of higher education of Ukraine and Latvia at the beginning of reformation were similar, first of all taking into account traditions of being in institutional territory of one country, we can claim about an opportunity to use the mechanisms of reforming of Latvian system of higher education for increasing effectiveness of state management of the education sphere in Ukraine.

Secondly system state management of quality of higher education should include monitoring of the level of satisfaction of the main customers of education service from obtained due to studying in higher education institutes results (professional knowledge, skills and abilities). Holding of nationwide surveys of students as for quality of higher education will let subjects of state management get so called feedback from the direct objects of the educational process. We should pay attention to the fact that holding of such monitoring on the university level with provide administration of higher education institutes objective information as for quality of providing of education services with the direct higher education institutes or (and) its structural units. The obtained information can also be used to create ranking of scientific and pedagogical workers (structural units), and also in the framework of formulating management decision as for expediencies of extension of the contract with an employee.

---

---

**Nizhnikov M.**

An extended abstract of the paper on the subject of:  
"FORMATION OF DIRECTIONS FOR THE DEVELOPMENT OF THE SYSTEM OF ENVIRONMENTAL INVESTMENTS"

**Problem setting.** At the present stage of the socio-economic development of the state, innovative investments of the ecological direction are not only a significant factor in reducing environmental pollution and preventing environmental crises, but also one of the priority factors for ensuring sustainable development. For the modern investment sphere, the low activity of attraction of innovative investments of ecological direction is characteristic, the problem of effective choice of sources of their financing, optimization of structure and direction directions remains.

One of the factors for ensuring the progressive dynamics of the productive forces of the regions of Ukraine is the creation of an investment foundation for their further development and provision of environmental safety, entry into the international market of environmental goods and services. The main objective of the formation of an environmentally-oriented investment policy mechanism is to create a mechanism for stable financing of environmental expenditures, redistribution of profits in favor of regions with increased



environmental risk, and support for enterprises that implement innovations in environmental protection activities.

**Recent research and publications analysis.** In the scientific literature on public administration, the problem of formation of directions for the development of the system of environmental investments is not sufficiently studied and requires further research.

**Paper objective.** The purpose of the article is to form the directions of development of the system of environmental investments.

**Paper main body.** The main shortcomings of the modern system of ecological investments are revealed. It is proposed to include in the list of indicators of investment attractiveness of the region the indicator of investment in fixed capital on environmental protection and to determine its share in the volume of gross regional product of a specific region. This methodological approach will help to reduce heterogeneity of spatial development of regions and realization of their own investment potential of regions in order to ensure ecological safety and environmental protection.

Theoretical and methodological approaches for ensuring stable financing of investments in environmental protection measures in the conditions of growth of financial and organizational autonomy of regions are developed. The direct influence of the main components of ecological safety - the power of technogenic influence and sustainability of ecosystems on the course of investment processes in this area is investigated. It is established that the power of technogenic influence depends on the territorial specificity of the location and level of development of the productive forces of the regions and the boundaries of the spatially defined assimilation potential. It is determined that the formation of economic structures of the regions is significantly influenced by these factors, which caused a significant regional asymmetry in their development.

**Conclusions of the research.** The main principles of investing in environmental projects and programs are: targeting specific economic and environmental results; self-financing (enterprises, as the main polluters of the environment, have a "lion's share" of costs to neutralize their negative impact); regional approach (costs are mainly borne by regional and local budgets); increase of economic responsibility connected with the system of sanctions for breach of terms and quality of performance of works.

---

---

**Nonik V.**

An extended abstract of a paper on the subject of:  
"ANTICORRUPTION POLICY: PROBLEMS OF REALIZATION IN  
UKRAINIAN REALITIES"

**Problem setting** Corruption is the most dangerous kind of social pathology that affects the system of public administration. The difficulty in reducing its level lies in the fact that it is realized in the field of the most active factors that motivate people's behavior - wealth and power.

Without victory over corruption as a system of public relations, Ukraine will never be able to ensure the security of its citizens, have a high standard of living, build an efficient economy and a legal democratic state, protect its sovereignty, become competitive among developed countries of the world community.

In corruption as a social phenomenon involved two parties - the apparatus of state administration and citizens. Attempts to unilaterally resolve the problem by ending the corruption behavior of state officials do not yield positive results. The demand for corruptive actions of an official is formed in a public environment, which is very sensitive to bureaucratic barriers and imperfect legislation in the process of solving their mercenary problems.

It is advisable to set up all state mechanisms for combating corruption, maximally connecting to this process all Ukrainian society.

**Paper objective.** Therefore, the purpose of the article is to provide a package of proposals to ensure the effective implementation of Ukraine's anticorruption policy.

**Paper main body.** Corruption in Ukraine, turning into a system of social relations, threatens the national interests of the country. The extremely high level of corruption in our country leads to a violation of property rights, the impartiality of the domestic judiciary system and the ineffectiveness of the legislative process. Meanwhile, the anti-corruption measures taken in our country are ineffective. Authorities in the country repeatedly and loudly declared the need to fight corruption, developed programs and strategies to overcome this phenomenon, some tight steps were taken in this direction, but they did not bring a significant positive effect.

In order to reduce the threat to national security from the catastrophic growth of corruption, urgent implementation of a comprehensive and effective anti-corruption policy is urgent.

In the course of the analysis, we came to the conclusion that the systematic strategy of combating the phenomenon of corruption should be constantly supplemented by new necessary elements, such as the adoption of ethical codes of conduct of officials (both at the state level and at the level of a certain organization), adoption of the necessary normative documents on the legislative level, the development of anti-corruption programs for specific regions on the basis of the national anti-corruption strategy, conducting educational work on anti-corruption issues, etc.

It is natural to expect that the implementation of anticorruption policy can face resistance at various levels of the administrative hierarchy. This emphasizes the need to focus on improving domestic anti-corruption laws and the institutional system, and also to take into account the need to promote anti-corruption practices in the private sector and to increase the level of trust in the government's actions on the part of society.

**Conclusions of the research.** The scale of corruption in Ukraine will only decrease if both the government and society will fight not only the consequences of this phenomenon, but also its causes. In this way, it is necessary to overcome the resistance of corrupt officials. However, the driving force must be clear awareness that honest people are much more than corrupt. Only by combining the efforts of the authorities and society, Ukraine will be able to achieve significant results in overcoming corruption.

In our opinion, the first steps to improve the anti-corruption policy of Ukraine are: completion of adaptation of Ukrainian legislation to EU requirements; implementation of a set of measures aimed at increasing the authority of the civil service; ensuring transparency in the activities of state bodies.

**Palyukh V.**

An extended abstract of the paper on the subject of:  
"PECULIARITIES OF PUBLIC ADMINISTRATION OF THE SCIENTIFIC AND  
RESEARCH ACTIVITIES OF UNIVERSITY STUDENTS IN MODERN SOCIO-  
CULTURAL CONDITIONS"

**Problem setting.** The problem of social management in the state is considered in various aspects, it has several directions. These areas are divided into those related to the study of the place of management in the system of relations, the development of various types of life of society, the study of the role of the human factor in the management of aspects of life and the problems associated with self-government in various spheres of public life.

**Analysis of recent research and publications.** The problems of managing the research activities of students in modern sociocultural conditions have been studied by many scientists, but they require further in-depth research.

**Formulation of the problem.** Objective: to analyze the essence of the management of university students in modern socio-cultural conditions. To achieve this goal in the work it is necessary to solve the following tasks: to explore the general problem of social management in the state; highlight areas of research problems of state social management; highlight features of the research activities of university students.

**Paper main body.** For a more complete identification of the essence of the concept of managing research activities of students in modern sociocultural conditions, we consider it expedient to analyze the positions of philosophers, psychologists, educators on the definition of categories, such as management, research activities of students and modern sociocultural conditions.

There are various definitions of management categories, but analysis and generalization of literary sources allow us to state that, in the broadest sense, management is an element, a function of organized systems of various nature, it is ensured by the preservation of their specific structure, maintenance of activity regime, program implementation, activity goal. Thus, we can see the diversity of approaches to the definition of the category "management". The analysis of literary sources of various author positions will allow us to separate the approach to definition. In our work we consider the research activities of university students in this regard, we understand it necessary, to clarify this concept and justify the features of this activity.

**Conclusions.** Thus, as a result of the study, the following conclusions were obtained. 1. Studied the general problem of social management in the state. 2. Highlighted areas of research problems of public social management. 3. The features of the research activities of university students are highlighted.

---

---

**Platonov O.**

An extended abstract of the paper on the subject of:  
"THE MECHANISM OF STATE GUARANTEE OF MINIMIZATION OF  
THREATS IN MULTIMODAL TRANSPORTATIONS"

**Problem setting.** Globalization and integration of the economy are a common trend in all countries of the world. Participation in European integration processes requires Ukraine to open its markets for goods and services, including transport, which leads to a continuous increase in international material flows and the need for the formation of an appropriate mechanism of state regulation. In this regard, the problem of improving the mechanism of state guarantee of minimization of threats in multimodal transportation has become especially urgent.

**Recent research and publications analysis.** In the scientific literature on public administration, the problem of state guarantees of minimizing threats in multimodal transport is not sufficiently studied and requires further research.

**Paper objective.** The purpose of the article is to study the practical experience of state guarantees of minimization of threats in multimodal transport and the development of an appropriate mechanism.

**Paper main body.** The basic requirements to the mechanism of state guarantee of minimization of threats in multimodal transportations are determined. It is proved that the integral mechanism of state guarantee of minimization of threats should include elements of safety of information flow and actual movement of cargo. The meaning of the mechanism of state guarantee of minimization of threats of supply chains in multimodal transport of goods is established. It is determined that such measures provide the definition of parts of the supply chain, which are formed on the basis of certain organizational and legal acts regulating the process of multimodal transport and aimed at preventing and neutralizing the threats to the supply chain links during the implementation of multimodal transport of goods.

A separate area for research in the context of minimizing the risks of multimodal transport of cargoes is the means and measures to control the movement of a single transport unit at all levels of the supply chain. Such means should be able to provide control information about the location of the cargo and detect unauthorized access attempts in real time. Such electronic devices were tested in Ukraine and several other countries during international transport of a single transport unit (container) with two modes of transport and allowed to state the achievement of a high level of physical safety of transportation.

**Conclusions of the research.** Thus, the issue of minimizing the risks of multimodal transportation of goods depends on the capacity and willingness of the multimodal operator to determine the set of measures to minimize the risks of the movement of goods at all levels of the supply chain. In addition, the state of minimization of threats depends on the ability of the state (customs or fiscal services) to practically introduce provisions on the possibility of obtaining the status of authorized operator, and the operator of multimodal transportation to fulfill all the required requirements and get the status that provides the highest level of minimization of threats of multimodal carriage of loads by all units supply chain. Obtaining the status of an authorized operator in the national field should be the first step in recognizing the multimodal carrier in international multimodal transport operations, which will increase the effectiveness of measures to minimize the risks of trading operations.

**Podorvanyi V.**

An extended abstract of the paper on the subject of:  
"EFFECTIVE SOCIO-PSYCHOLOGICAL REGULATION OF HIGHER EDUCATIONAL INSTITUTION WITH SPECIAL EDUCATIONAL CONDITION"

**Problem setting.** The fundamental transformations that are taking place in the socio-economic sphere in general and specifically in the educational sphere of Ukraine and the entire world call for an effective state regulation.

The state regulation includes application of effective regulation methods in the sphere of professional training of specialists capable of providing the national and civil security, their personal development, and the socio-economic growth of the state. Besides, the state regulation of the said sphere should provide a fast and adequate response to changes in the internal and external environment related to the development of the country's labor market, new technologies etc.

**Recent research and publications analysis.** The matters of training specialists at higher schools with special educational conditions have been elucidated in the works by M. Neshchadym, S. Poltorak, O. Romin, and other researchers.

**The paper objective** lies in studying the methods for effective socio-psychological regulation of higher educational institutions with special educational conditions.

**Paper main body.** The main renewed conditions of effective management and regulation can be determined as follows:

- subordination of the activity of all without distinction structural units of a HEI to a single objective. Every trainee, instructor, and staff member should participate in the educational process improvement;

- automation of the management of the educational process in a HEI, aided by electronic systems, with substantiation and development of a methodology of educational activity formalization and technologization;

- every structural element (an instructor, department, subject discipline-related methodological commission), and every stage (operation) is both "a supplier" and "a customer" within the technological educational chain. Each of them needs its own quality assurance criteria, coordinated both at the "input" and "output".

To our mind, the effectiveness of education will be higher with a high quality of training and a low cost of the quality assurance. That is to say, there should be an operating scheme: education effectiveness – education quality – education cost.

The analysis of the practical experience of determining the options of educational process organization, optimal for different levels of training in terms of their maximum educational effectiveness, shows the efficacy of education at different levels of training. In this connection, it is fair to assume that the effectiveness of a study group training at the first two levels of training – 'to have an idea' and 'practical knowledge' – does not depend on the training capacity of the educational and material facility.

In this context, it should be born in mind that training specialists in a civil HEI, and training in a HEI with special educational conditions have their own specificity, and namely:

1. The basic criteria for organization of the educational process in a civil HEI more often than not are insufficient for the system of specialized education. Those crite-

ria do not take into account the main special feature of a military school i.e. the necessity to train the graduates of the higher educational institutions of the State Emergency Service of Ukraine at the top level of training – ‘to master skills’ with regard to numerous study tasks.

2. A military school requires its own criteria which could take this specificity into consideration. A new principal parameter that affects directly the educational effectiveness of a higher educational institution of the State Emergency Service of Ukraine is the training capacity of its educational and material facility.

Thus, one of the key lines of raising the effectiveness of the educational process in a HEI is improvement of the system of educational process management.

**Conclusions of the research.** Therefore, the specificity of approaches to characterizing the factors of the social determination of cadets and students of a HEI consists in the fact that social factors are regarded as original components, determining a cadet’s behavior in a training group, rather than the exclusive components of an individual’s vital functions and the life activity of their social environment. In the course of educational activity, when a continuous connection occurs between a cadet and other elements of a didactic system, as well as with the outside world, the cadet acts as an active party in that interaction.

---

---

**Polyakova O.**

An extended abstract of a paper on the subject of:  
"ASSESSMENT OF THE STATE AND PROBLEMS OF THE DEVELOPMENT OF  
PUBLIC ADMINISTRATION IN LEGAL EDUCATION IN UKRAINE:  
THE RESULTS OF AN EXPERT SURVEY"

**Problem setting.** This publication presents the data of an expert survey devoted to highlighting the level of perception and understanding of legal issues in Ukrainian society, its analysis and generalization. The need for such research was due to the lack of a thorough and systematic study of public opinion on the state and problems of the development of public administration in legal education in Ukraine.

**Recent research and publications analysis.** Today there is a sufficient number of sociological studies devoted to the study of the functioning and development of education in Ukraine. Of greatest interest are studies in which the views of various groups of the population are examined.

There are several case studies in the field of human rights, in particular devoted to the freedom of speech, discrimination, unlawful violence by the police, and others. A nationwide study on human rights was conducted in Ukraine only in 2016. However, unfortunately, the problems of legal education, as well as the problems of management of this sphere, are not of interest to Ukrainian researchers.

**Paper objective** is to present the results of an expert survey on the assessment of the state and problems of the development of public administration in legal education in Ukraine, obtained through the collection, analysis and generalization of information.

**Paper main body.** An expert survey on "Development of public administration

in legal education in Ukraine: an expert assessment" was conducted in Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine. The students of the faculty of public administration and management acted as experts. The survey was conducted by questionnaires in December 2017. The methodological design of the questionnaire consisted of the following content units: socio-demographic characteristics of respondents; understanding of legal education; level of awareness of legal education; level of citizens' awareness of the content of reforms. The analysis of the last block of questions will be highlighted in the next publication. There were 35 questions in the questionnaire. The purpose of the study was to find out the state, problems and prospects of the development of public administration in legal education in Ukraine.

118 people took part in the study representing mostly the East and partly the Center of Ukraine. Since the target group was students of the faculty of public administration and management, it is logical that the vast majority of respondents (83.8%) are civil servants and employees of local self-governments. These are the very persons who must have a sufficient level of legal consciousness, which is an inevitable companion of law. At the same time, the representatives of the expert group must not only comply with the legal norms themselves and have a high level of legal training, but they are also obliged to ensure the progressive development of a law-governed state.

A significant number of the respondents acknowledged that their level of legal education was not sufficient (43.2% considered it insufficient, 23.7% could not answer), while 85.6% of the respondents indicated that they had the opportunity to receive legal knowledge within the framework of educational programs at school and within the educational process in vocational education institutions. In general, the respondents agree that not enough attention is paid to the development of the education system in Ukraine. Only 11.0% of the respondents are confident in the efforts of the state in this direction.

**Conclusions of the research.** The presented research and its analysis do not pretend to be comprehensive, but it is necessary to emphasize certain patterns and some important conclusions from our point of view.

So, according to the respondents: legal knowledge is acquired in the process of education, which is accompanied by the process of upbringing; legal education is the basis for legal upbringing, legal awareness and legal culture; the main objective of legal education is to increase the general level of legal culture, the acquisition of citizens of the required level of legal knowledge, the formation of their respect to law; as a system legal education should be presented in the state primarily as a complex of state and other measures.

Unfortunately, the respondents cannot determine which central executive authority is responsible for the implementation of the National Program for the Development of Legal Education in Ukraine, and in general consider it ineffective. Educational programs in legal disciplines are also considered to be ineffective, which means that they require significant changes, should be based on current trends in the field of law, have such an array of legal information that can serve as a basic, guiding light for the further active life of a citizen. At the same time, the education system itself needs to be improved, which means to become more effective and efficient.

An extended abstract of the paper on the subject of:  
"DEVELOPMENT OF PARTNERSHIP RELATIONS OF BUSINESS AND  
AUTHORITIES: WORLD EXPERIENCE"

**Problem setting.** With the strengthening of international economic relations, each social institution plays a role in the exchange of information and the creation of prerequisites for the formation of economic and social communications. The state, in the person of its representatives, solves socio-economic and political issues; business as a set of entrepreneurial structures focuses on the formation of financial, marketing, technological and other interconnections. Therefore, effective interaction of state bodies and business should give an impetus to the growth of the Ukrainian economy.

**Recent research and publications analysis.** In the scientific literature on public administration, the problem of development of partnership relations of business and authorities is not sufficiently studied and requires further research.

**Paper objective.** The purpose of the article is to study foreign experience in the development of business and business partnerships.

**Paper main body.** The experience of state-owned enterprises is investigated, which is related to the formation and movement of extrabudgetary incomes. It is concluded that along with a certain increase in efficiency, the manageability of the budget system dramatically decreases and threats to uncontrolled use of budget funds are created. The issue of delegation of state powers to the level of agencies and special state institutions is emphasized. It is established that in many countries of the world there is a tendency to delegate the functions of commercialization of agencies by forming stable forms of partnership between the state and private enterprises.

A form of association of state and private property rights and capital offered special investment funds, created by the state. In such funds, initially transferred shares owned by the state, then shares of the same fund are placed among international institutional and private investors. The fund is transferred to the management of professional managers.

Another form of establishing a balance of property rights between the state and business within the framework of a joint venture is the definition and exercise of the majority shareholders' rights to purchase blocks of shares sold by one of the partners.

**Conclusions of the research.** The state must somehow dispose of these packages and effectively manage the property that it owns partly. It turns out that the experience of creating joint ventures with the separation of functions of operational management of property, as well as the formation of blocks of voting shares, can be very useful.

Thus, in today's framework of the world economy, the structure of property, where the state, despite privatization, remains one of the owners, there is an objective need to rethink the state not only of its main functions in general, but also of approaches to its own role as the owner.

Obviously, the state will never be able to recreate a culture of joint stock control and management that has emerged in the private sector. The state will always either tend to dictate, or gradually become a passive owner, in which property is more likely to collapse than it develops and multiplies. However, it is not always easy to solve this problem on the basis of a purely short-term approach - privatization of property.



The state needs a different approach, primarily based on the interest in long-term increase in the value of assets. It is possible to achieve this through the formation of alliances and partnerships with private business. Given the UK experience in the privatization process, as well as the fact that this is one of the countries with a classical market economy, we should carefully consider this conclusion and perhaps try to take it into arsenal in order to increase the efficiency of state property management in Ukraine.

---

---

**Ruban A.**

An extended abstract of a paper on the subject of:  
"NATIONAL SECURITY AS OBJECT OF STATE REGULATION"

**Problem setting.** The general understanding of security of Ukraine as the condition of public relations in theoretical and practical level results the need of allocation of political, economic, spiritual, military, scientific and technical, social, ecological and other security problems within all the system of these relations. The given problems are the types of security of the country. The country is the uniform public organism consisting of a number of subsystems - political, economic, social and spiritual ones, in each of which contradictions around the main values (material and spiritual ones) arise and develop. These contradictions lead in case of their aggravation to formation of sources of danger not only for this sphere of relations but mainly for security of the country in general, for all set of vital society interests.

**Recent research and publication analysis.** The features of state regulation of national security were the subject of research of many scientists.

However the concept of national security as object of state regulation still needs additional systematization.

**Paper objective.** The purpose of article is investigation of the national security as object of state regulation.

**Paper main body.** The national security as object of state regulation is investigated in the article. In particular, the general concept of national security is characterized. The factors of the national security state ensuring are defined. The technique of determination of national security level is proved.

**Conclusions of the research.**

1. The general concept of national security is characterized. It is emphasized that security as the social phenomenon, has a set of the variations fixed by the right as a state which accumulates a set of types of harm and also possible ideas of threats and their consequences.

2. The following external and internal factors of the state national security ensuring are defined: geopolitical position of the state in the world, participation in the international organizations and military-political unions, territory sizes of the state, existence of natural resources, extent of control over world sources of raw materials, gold and foreign exchange reserves, population of the country and its potential, possession of advanced technologies and information resources, stability of the state institutes, moral spirit of society.

3. The technique of determination of the level of national security is proved. It is

emphasized that the level of national security is defined by the structure and deviation from extreme values of the main economic, legal, social, and internal political, ethno political, foreign policy, demographic, ecological and other indicators.

---

---

**Rudenko S., Ganiyev D., Anfilov V., Vlasenko A.**

An extended abstract of a paper on the subject of:  
"STATE REGULATION OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN UKRAINE"

**Problem setting.** The state governance mechanism in Ukraine should be considered as a comprehensive one, which includes several independent mechanisms, each of which can have a certain influence on the objects of management. It provides a system to which, in addition to the tools of influence on the object of management, also includes methods, levers, policies, relevant law, normative and informational support, etc.

**Recent research and publications analysis.** Having analyzed the scientific works devoted to the study of the essence and problems of the methods of state regulation, one can conclude that the problematic issues of state regulation in the context of ensuring sustainable development of Ukraine, namely, the study of these methods and their implementation remains poorly investigated and require more detailed and thorough analysis, since solving these issues has not only a theoretical but also an applied character.

**Paper objective.** The purpose of the work is to systematize and thoroughly analyze the methods of state regulation of the sustainable development of Ukraine as well as to distinguish their essential features.

**Paper main body.** The effectiveness of state intervention depends to a large extent on who, when and in what way, apply certain methods of state regulation. Leaving aside the competence of the subjects of state regulation, the methods and methods of implementing state policy are emerging from the outset, since it is precisely the system of state regulation methods that allow state authorities to influence the development of socio-economic processes by creating favorable conditions for their development in order to obtain socially useful results

**Conclusions of the research.** The structure of methods of public administration in the sphere of sustainable development of Ukraine includes: means, methods and techniques of public administration in the field of sustainable development. By highlighting the structure of the methods of public administration, it is possible to distribute them according to the classification criteria to the following components: in the style of governance - democratic and dictatorial; from the standpoint of the law - legal and non-legal; from the point of view of the influence of the subject of management on the object of management - direct influence and indirect influence; preparation and decision-making, planning, organization, control, management support; by scale of application - system-wide (planning, organization, control, stimulation) and local (psychological, interviewing and interviewing); in terms of management - subordination and coordination; individual, collegial, collective, combined and regulatory methods of making managerial decisions; from the standpoint of scientific knowledge - cognition (cognitive-

programming) and influence (organizational and regulatory); from the point of view of the motivation of management activity - encouragement, persuasion and coercion; from the standpoint of complexity - general (regulatory, administrative, socio-psychological (propaganda) and economic) and special - strategic planning and targeted programming, budgeting, informing; for functional purposes - regulatory, administrative (organizational and administrative), economic and socio-psychological or propagandistic.

---

---

**Savchenko I., Chumak O.**

An extended abstract of a paper on the subject of:  
"PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE SOCIAL PROTECTION SPHERE"

**Problem setting.** The current state of the social sphere in Ukraine is characterized by the presence of a number of painful problems that have not been solved for years, in particular: the disorder of property relations towards establishments of social infrastructure; insufficient budget funds for the development of appropriate establishment and lack of effective incentives to raise funds from other sources; the abovementioned establishments provide services to the population with low quality, etc. In view of this research on the improvement of public-private partnership in the social sphere, as a necessary condition for ensuring effective social protection of the population at the regional and local levels, remains relevant today.

**Recent research and publications analysis.** The problems of public-private partnership were explored by such authors as E. Clayne, G. Taysman, M. Gerrard, A. Akintoe, V. Varnavsky, S. Silivstrov, E. Mahortova, V. Kruglov and others. The researches on the theoretical foundations of social protection of the population, the reformation of the system of privileges, and proposals for solving problems in this field were reflected in the following theses: N. Boretskaya, V. Goshovska, O. Kocheymovska, M. Kravchenko, E. Libanova, K. Melnyk, O. Naukova, V. Skuratovsky, O. Paly, V. Troshchinsky.

**Paper objective.** The purpose is to study and identify ways to improve public-private partnership in Ukraine in the field of social protection.

**Paper main body.** Analyzes the current state of the social state sphere. An efficient way to improve the efficient functioning of state ownership is the development of partner relations between the state and business, which will allow to attract additional resources in the public sector, in particular investments. In this system of relations there is an association of resources and potentials of the state and business, which contributes to increasing the efficiency of the use of available resources, the distribution of risks between the public and private sectors and their minimization. The influence of public-private partnership on the social protection sphere in Ukraine has been researched. There are also difficulties in improving public private partnerships. A number of measures have been identified to improve the development of public private partnership in the social protection sphere. A new procedure for the implementation of public private partnership has been proposed.

**Conclusions of the research.** The main directions of improving the provision of public-private cooperation in the field of social protection are: improvement of legisla-

tion on the implementation of public-private partnership, the development of financial, non-financial institutions for the introduction of public-private partnership, the creation of an expert body for the establishment and functioning of public-private partnership, the introduction of educational programs in educational institutions for the training of government officials in the field of public-private partnership, organization of monitoring and control as the final stage of the mechanism for implementing partner relations between the state and private sector.

---

---

**Serohina-Berestovska O.**

An extended abstract of the paper on the subject of:  
"FEATURES OF MANAGEMENT OF DEVELOPMENT OF RURAL SOCIAL  
INFRASTRUCTURE"

**Problem setting.** In terms of market relations, the degree of development of the social infrastructure of the village determines the state of profound transformations in the economic life of the country. In modern conditions, the essence of the social infrastructure of the village is not limited to the social sphere. It is necessary to solve a number of organizational and economic problems of a large-scale plan.

The importance of social infrastructure for economic practice in market conditions of production development is increasing, especially in the context of Euro integration. Of particular importance in this regard is the problem of not only the interaction between the branches of social infrastructure of the village, but also their impact on the development of agriculture.

**Recent research and publications analysis.** Problems of management of development of social infrastructure of the village are investigated in the works of both domestic and foreign scientists. A significant contribution to the study of the peculiarities of state influence on socio-economic relations made by such scholars P P. Byelyen`ky`j, M. Butko, O. Vasy`l`yev, B. Dany`ly`shy`n, N. Ivanova, C. Ky`ry`chenko, L. Koval`s`ka, M. Komarov, V. Krasovs`ky`j, S. Ishhuk, T. Kulinich, V. Krupin, O. Salivonchy`k, S. Tkach, A. Tkach, etc. The ideas and provisions set out in the works of these authors served as the basis for the further development of social infrastructure. However, despite numerous studies, they have a General scientific meaning and are characterized by a more descriptive nature.

**The paper objective** is to study the features of management of the development of social infrastructure of the village, as well as the rationale for proposals to improve this process.

**Paper main body.** For socio-economic development of the future of the village is of particular importance that the nature of the production activities of people, the system needs of the residents of the village and its social structure in the new environment. In this regard, it is important to emphasize that the development of various spheres and sectors of social infrastructure of the village in no way displaces elements of market relations and other innovations of scientific and technological progress, on the contrary, it strengthens and complements their role. The quality and understanding of the modern rural economy

should be linked within the framework of the General idea of the social infrastructure of the village as an integral part of the productive forces of modern society.

The transition to a market mechanism necessarily involves a thorough socio-psychological training of the rural population, the concept of which should be differentiated taking into account the various socio-economic, demographic and ethnic characteristics of the region. In the new economic conditions in the solution of social problems of the village it is necessary to increase the role of local administrations in the development organization of the rural economy and social infrastructure in particular.

To solve most of the socio-economic problems of the village, it is necessary to develop a new concept and programs of social development of the village, requiring economic research and large-scale support of the state. Social development of rural areas is one of the directions of agrarian reform, so the results of research should form the basis of improving the living standards of the rural population, accelerated development of the social sphere in order to reduce the gap in the living conditions of people in urban and rural areas. The basis of this policy should be the creation of favorable economic conditions for increasing the income of agricultural producers, strengthening the economic and social situation of the rural family.

Thus, the disclosure of the socio-economic nature and function of the social infrastructure, the practical solution of the proposed problem will complicate the growth of the productive forces of the rural population and labor productivity.

In the conditions of sharp competition and market relations it has not only theoretical sense, but also practical value as search of ways of preservation and development of rural economy as a whole depends on it.

**Conclusions of the research.** Thus, it can be concluded that in the long term to solve social problems, it is necessary to ensure the implementation of a number of conditions, among which the following are of paramount importance: overcoming the disproportions between the costs of development of production and services in rural areas; improving the provision of material resources for the construction of residential and socio-cultural facilities at an affordable price; development of regional programs for comprehensive socio-economic location areas of the social infrastructure of the transport network, settlement system, etc.; gradual concentration of agricultural processing and storage enterprises in rural areas; development of private social and industrial infrastructure in rural areas; increase in financing for the construction of rural infrastructure both at the expense of the state and local budgets, and at the expense of the agricultural enterprises themselves. The development of social infrastructure is necessary to ensure the daily activities of the population. The level of its development depends on the efficiency of social production, labor activity of each individual employee.

---

---

**Shevchuk O.**

An extended abstract of the paper on the subject of:  
"LEGAL MECHANISM OF PUBLIC REGULATION OF PHYSICAL TRAINING AND SPORTS"

**Problem setting.** Complexity, consistency, integrity of public regulation of physical training and sports in Ukraine are largely defined by the development of its theoretical and methodological substantiations in modern society. Deep social, economic and political transformations in our country require the development of new approaches to solving the problems of optimizing the physical training and sports functioning. At the same time, re-thinking of the role and place of the state, as well as local self-government in this area of human activity, is of paramount importance.

**The paper objective** is to analyze the legal mechanism of public regulation of physical training and sports.

**The paper main body.** The improvement of the legal organization of physical training and sports is to become the main target in the activities of the public authorities, all physical training and sports institutions and organizations in Ukraine.

The role of law in regulating sport relations remains traditionally high along with the necessity to increase the state's role, the implementation of its scientifically grounded policy in the field of physical training and sports. The priority problem of modern public-management science is determining the parameters, boundaries, and specifics of the Ukrainian sports law.

**Conclusions of the research.** Thus, physical education is a complex comprehensive system of legal public regulation which requires an adequate set of normative, legal acts and organizational forms of management. Legal relations, which are characterized by their specific peculiarities, arise in the process of physical training and sports activities of the subjects of the system considered.

---

---

**Sirenko R.**

An extended abstract of the paper on the subject of:  
"STATE POLICY OF THE COMPETENT-ORIENTED APPROACH TO THE FORMATION OF PHYSICAL CULTURE AND RECREATIONAL VALUES OF STUDENT YOUTH IN UKRAINE"

**Problem setting.** The development and establishment of an independent Ukraine led to a reorganization in the management of all spheres of life, as well as in optimizing the mechanisms of public administration in the education system and physical education.

**Recent research and publications analysis.** Problems of management of formation of physical culture and recreational values of student youth are investigated in the works of both domestic and foreign scientists (S. Dombrovska, V. Vavrenyuk, V. Sadkovyj and others).

**Paper objective.** The purpose of the article is to explore the basics of a competently-oriented approach in shaping the student's personality and to justify the importance of a fitness trend in the state youth policy.

**Paper main body.** It has been determined that the quality of higher education is one of the defining characteristics of the functioning of the education sector, with the social needs that are satisfactory, an objective basis for predicting further development

and making the necessary management decisions. In the context of the modernization of the Ukrainian higher education system, its quality should become the basis that determines the priority and prospects of the tasks set and the effectiveness of their implementation. Compliance of educational services with the demands of society and society is a sign of the quality of education, its peculiar indicator.

Education and training are complex, multifactorial phenomena; In the process of physical education, students are transferred only the knowledge and skills necessary to develop the necessary competencies. Psychological preparation is also being carried out, the necessary attitudes are being formed, certain personal qualities are being developed, concrete algorithms of effective activity are being accumulated. Therefore, a competent-oriented approach has proven to be one of the most relevant and effective ways to build a new educational paradigm.

**Conclusions of the research.** Thus, The transformational processes of higher education in the state as a course of Ukraine on systematic and consistent European integration were explored. The development of physical education in higher educational institutions regarding the change of social representations in the young part of Ukrainian society was analyzed. The necessity of gradual implementation of a new system of physical education in high school on the basis of professional competence of youth is found out. The theoretical and methodological principles of education of modern students as competent in their field of experts on the basis of values of physical culture are substantiated.

---

---

**Tarasov S.**

An extended abstract of the paper on the subject of:  
"EFFECTIVE MECHANISM OF A NEW STATE HUMAN RESOURCES POLICY  
IMPLEMENTATION"

**Problem setting.** Transformations that have been carried out in Ukraine are aimed at formation of the socially oriented market economy. One of the most important factors for achieving this goal is identification of the peculiarities of the mechanism of human resources policy formation in the region and on this basis the effective use of the available human resources, which implies an objective assessment of the human resources in the region and the improvement of the relevant criteria system.

**The paper objective** is to analyse the human resources technologies as an effective mechanism of a new state human resources policy implementation.

**Paper main body.** In the technological aspect, an evaluation of the mechanism of the state human resources policy formation is the process of collecting certain information and its subsequent interpretation. In our opinion, the main criteria that can reflect the real picture of the situation of human resources policy in the region are commonly accepted in the state criteria and indicators. The defined criteria and indicators are indicative: every subject of the personnel policy has the right to independently determine them. Implementation of the state human resources policy is inextricably linked not only with the development of its concept and methodology but also with the development of training and staffing programs, staffing individual industries on the basis of the efficient

human resources technologies. The latter are tactics of the human resources policy implementation.

**Conclusions of the research.** Thus, the development and implementation of a system of the specific procedures and measures – personnel technologies – seems to be the most relevant and effective mechanism of a new state human resources policy implementation. The development and implementation of the human resources technologies should be distinguished from the fully standardized procedures of working with people that are performed by each manager in the management process. These procedures include: assignment of the tasks, planning, organization, stimulation, activation (agitation, propaganda of ideas, advertising), control, delegation of the authority, meetings holding, training in the process of work, consideration of the wishes and needs of subordinates, manifestation of the personal initiative, participation in the solving of the conflict situations. The accents characterizing the importance and significance of the listed procedures will depend on the specific conditions and peculiarities that are solved in the task management process. However, in one or another way and volume the performance of the above procedures corresponds to virtually all management processes.

---

---

**Vavrenyuk S.**

An extended abstract of the paper on the subject of:  
"PROBLEMS AND DEVELOPMENT OF STATE PROCESS OF  
ACCREDITATION OF HIGHER EDUCATION IN UKRAINE"

**Problem setting.** Today, there is a need to build a system of education so that it can fully meet all the world and state standards adopted in this area. Among the main criteria for assessing the work of institutions of higher education, a system of accreditation is allocated, which is for ensuring the proper reception of educational services. In addition, ongoing reforms in the education system are requirements for defining the approach, problems and development of the accreditation process of educational institutions, which is one of the main mechanisms for improving the quality of educational services.

**Recent research and publications analysis.** At the heart of our research are publications in which the essence of the accreditation process is revealed, its basic concepts and directions are determined, the authors of which are S.M. Dombrovskaya, S.A. Svizhevskaya, V. Popov, Yu. Babansky, I. Podlasiy and others.

**Paper objective.** The purpose of this article is to find the main features of the accreditation process and to identify problems, methods and means for their solution when it is introduced into the system of higher education in Ukraine.

**Paper main body.** The Law of Ukraine on Higher Education states that accreditation is the procedure for granting a certain type of right to conduct educational activity to a higher education institution. Note that by different times, accreditation differed in its methods and methods. However, today it requires special attention in connection with the aggravation of the disagreements between the declared and the real, the desired and the existing. The issue of accreditation is aggravated by the fact that institutions of



higher education of the proper educational and qualification level that is recognized ready to produce a certain type of "product" are given a certain resource, corresponding to different levels of salaries for teachers, different budgetary funding for the institution. That is why the struggle to increase the level of accreditation of the institution is quite serious, but not always the level obtained corresponds to the real state.

**Conclusions of the research.** Today the procedure for state accreditation can't fully make the development of the quality of education. In this regard, there is a need to introduce socio-professional accreditation, which will not be an alternative form, but rather become a state procedure for assessing the quality of education, complementing it taking into account the interests of all stakeholders - students, teachers, employers.

---

---

**Verbitskiy O., Pomaza-Ponomarenko A.**

An extended abstract of the paper on the subject of:

"STATE OF FUNCTIONING OF PUBLIC ADMINISTRATION OF SOCIAL DEVELOPMENT IN CONDITIONS OF SOCIAL TRANSFORMATION IN UKRAINE"

**Problem setting.** The process of institutionalization of the state administration of social development under the conditions of social transformations develops quickly. That is why it is so important to study its state of development in Ukraine.

**Recent research and publications analysis.** At the heart of our research are publications in which the essence of the accreditation process is revealed, its basic concepts and directions are determined, the authors of which are S. Dombrovskaya, S. Kruk, V. Sadkovej, G. Sytnik, O. Yevsyukov and others.

**Paper objective.** The purpose of this article is to find the main features of the state of functioning of public administration of social development in conditions of social transformation in Ukraine.

**Paper main body.** It was determined that the transformation of Ukraine causes a controversial influence on the innovative social management.

The positive aspects of this process include the following ones: development of private and joint-stock innovative social management; freedom of choice of activities; noticeable results of innovative social management aimed at the provision of 5% of rich and 15% of less rich entities with expensive social services, etc.

As for the negative aspects, they include the following ones: significant reduction of the state's funding of social management aimed at the satisfaction of social needs of the bulk of the population; reduction of the share and deterioration of the quality of state social projects and provision of services; high taxes on the innovative activities carried out by private social managers and others.

**Conclusions of the research.** It was determined that under the conditions of transformation, the society acquired the character of trembling system, which is on the way to fundamental change and is a platform for testing the action of internal and external factors of coherence, turbulence and chaotic fluctuations. It was proved that under these conditions, the 'range' of use of the innovative social management in the system of state administration must increase.

**Yaschenko O., Romin A., Tkachenko I., Tomilko O., Mosolov V.**

An extended abstract of the paper on the subject of:  
"STATE REGULATION OF IMPLEMENTATION IN THE APPLICATION OF  
CIVIL PROTECTION SYSTEMS OF SAFETY LITERAL APPLIANCES WITH  
DISTANCE MANAGEMENT"

**Problem setting.** Personnel of the rescue services of civil protection for a number of reasons in no case can provide prompt action on localization and emergency response.

**Recent research and publication analysis.** The analysis showed that this direction attracts attention, but to date, in the final form, it is difficult, this issue is not resolved.

**Paper objective.** Rationale for the development, production and implementation of forces of unmanned aerial vehicles with remote control for performing work in areas with special risks, fire reconnaissance, search for victims, information transfer.

**Paper main body.** Given the large-scale emergencies that occurred in our country, agencies and departments of the State Service of Ukraine of Emergencies engaged their liquidation, require new drones, monitoring and intelligence, and their use should improve the efficiency of operations at the emergency situation, making more rational management decisions and avoid risk to life and health of personnel rescue units are in place. accidents, and save a lot of human lives. For such on-board intelligence, the following basic requirements are put forward: 1) ease of use and great safety margin; 2) ease of repair (the possibility of modular replacement of main units and aggregates without detailed manual disassembly); 3) a nice price.

**Conclusions of the research.** Subsequent research suggested to consider the design and manufacture of unmanned aerial vehicles of public enterprises and the wording of operative use in units and departments, as today bodies and units of the State Service for emergency use only drones commercial companies providing these facilities for temporary use , greatly complicate their application. These tools should be implemented as the main type of fire-fighting equipment to investigate emergencies and identify victims.

---

---

**Yevsyukov O.**

An extended abstract of a paper on the subject of:  
"THE TECHNIQUE OF ASSESSMENT OF SOCIAL AND ECONOMIC SAFETY AT  
THE STATE LEVEL"

**Problem setting.** Nowadays the following indicators are relevant for use for assessment of the current level of social and economic security: condition of resource capacity of the state and possibility of its development; ability of economy to function in the mode of expanded reproduction; condition of scientific and technical capacity of the country; level of stability of a financial system of the state; degree of balance of the external economic policy; optimum economic processes' public administration; standard of

population living; stability of national economy competitive positions; existence of the legal and economic conditions focused on decrease in level of society criminalization.

**Recent research and publication analysis.** The problems of social and economic safety were investigated by numerous scientists during the recent years. However formation of an effective technique of assessment of social and economic safety in the state by use of the unified system of indicators still remains insufficiently developed.

**Paper objective.** The purpose of article is development of the technique of assessment of social and economic safety at the state level.

**Paper main body.** The technique of assessment of social and economic safety at the state level is developed in the article. In particular, the list of indexes of assessment of social and economic safety is defined. The dynamics of change of indicators of level of social and economic safety in Ukraine during recent years is investigated. The concrete measures within state policy of ensuring of the social and economic safety concerning its level increase are determined.

**Conclusions of the research.** 1. The list of the following indexes of assessment of social and economic safety is defined: price index of industrial production, producers' price index, inflation industrial wage index, unemployment index. It is emphasized that the specified indexes influence the change of GDP of the country.

2. The dynamics of change of indicators of level of social and economic safety in Ukraine during recent years is investigated. It is defined that the values of the specified indicators fluctuated during recent years that demonstrates instability of level of social and economic safety in Ukraine.

3. The concrete measures within state policy of ensuring of the social and economic safety on increase in its level are determined. It is emphasized that the efficiency of state regulation of the social and economic safety will be high in conditions of increase in values of indexes of industrial production, producers' prices, and real wage and also in the conditions of decrease in inflation and unemployment indexes accordingly.

---

---

**Zahorulko A.**

An extended abstract of the paper on the subject of:  
"IMPROVEMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION OF LAW ENFORCEMENT  
BODIES AS A FACTOR IN INCREASING THEIR EFFICIENCY IN TIMES OF  
HYBRID WAR"

**Problem setting.** The aggression of the Russian Federation against Ukraine, which led to the annexation of Crimea and the occupation of certain regions of Donetsk and Luhansk regions, takes place in the form of a "hybrid war". This form of aggression has become unexpected for the Ukrainian law-enforcement system and has revealed its ineffectiveness and inability to respond adequately to non-traditional threats to the internal security of the state. The need to guarantee the reliable protection of the rights and freedoms of Ukrainian citizens in a hybrid war with the Russian Federation, which has a long-term perspective, determines the relevance of the study of the peculiarities of the functioning of law-enforcement bodies and the improvement of the mechanisms of state administration in these conditions.

**Recent research and publications analysis.** In the national scientific literature, the problem of the effective use of the system of state economic instruments in the context of regulating the employment of the economically active population of the country is not sufficiently clarified and requires further research.

**Paper objective.** The purpose of the article is to study the mechanisms of public administration of the law enforcement agencies of Ukraine and to find ways to improve their functioning in the context of a hybrid war.

**Paper main body.** The consideration of the current specificity of the hybrid war theory gives grounds to assert that Russia is deploying against Ukraine exactly this form of armed conflict. The problem of improving the public administration of law enforcement in the context of hybrid war is still underdeveloped and requires a more detailed study and discussion. Ukraine will be able to confront hybrid threats only by radically reforming its own system of law enforcement agencies in the direction of strengthening the possibility of vertical coordination of the actions of all law enforcement structures and horizontal ties between them. Modernization of the mechanisms of state administration by law enforcement agencies at the current stage of development of the state should be carried out in stages, taking into account the requirements of present and international experience.

**Conclusions of the research.** As a result of the reform, the law-enforcement system should turn into a socially-oriented structure built on the service model of the activities of the law-enforcement bodies, to get rid of repressive functions and to be focused on addressing the problems of the population within the framework of the generally accepted world-wide approach of partnership relations. The overall success in countering the hybrid war will depend on the ability of law enforcement agencies to demonstrate to the people of the state, first of all to the occupied areas, the benefits of a Ukrainian model of development with an effective rule of law system, high social and democratic standards, and effective public administration.

Thus, new functions of law enforcement agencies in today's environment should be renewed to ensure the integrity and stability of the state, as well as protection against new threats and the ability to respond to the latest challenges.

---

---

**Zalizniuk V.**

An extended abstract of the paper on the subject of:  
"TARGET ORIENTERS AND METHODOLOGICAL PRINCIPLES OF THE IMPLEMENTATION OF THE STATE POLICY IN PROVIDING OF FOOD SECURITY"

**Problem setting.** Considering the issue of national food security, it is necessary to proceed from the worst assumptions of solving the world food problem. It can be argued that the global contradiction is becoming more and more acute when the absolute overproduction of food in developed countries is accompanied by mass starvation and malnutrition in many Third World countries. Increasingly, the impact of such negative factors as the depletion of natural resources, the growth of environmental pollution, the preservation of poverty trends, illness, and food shortages are increasing. Studies show that the food problem is becoming more acute and often becomes a sign of the food crisis. Therefore, in solving the

food problem, every country, must rely on its food supply capabilities through its own production of basic food products, guaranteeing food security of the country.

In the new conditions, the target guidelines for the implementation of state policy in food security have acquired a new dimension related to scientific and technological advances, the development of science, technology and technology. We believe that ensuring food security should be considered in unity with the system of economic security of the country. It should be noted that the important connection of food security in the system of economic security is connected with two factors. The implementation of the first component depends directly on commodity producers themselves, their unions, corporate and government management structures. The second component of food security is the prerogative of the relevant security and control services, which includes a system of security actors, ranging from individual enterprises to regional, as well as state security and law enforcement agencies.

**Recent research and publications analysis.** Determining the place of the state and justifying the mechanisms of its impact on food security were the focus of domestic scientists. However, it can be argued that this issue requires additional scientific research, which led to the choice of the topic of the scientific article.

**Paper objective.** The purpose of the paper is to study the foreign experience of economic stimulation by the state of employment and to develop recommendations for its practical use in domestic practice.

**Paper main body.** The target guidelines for the implementation of the state policy in ensuring food security are defined as: food provision of the population; physical and economic availability of food for different categories of the population, characterized by the required quantity, range and quality in the presence of a certain level of consumer solvency; the protection of the domestic producer from the import dependence on the markets of the final food products and resources for its production, and the general methodological principles of the implementation of the state policy in ensuring food security are formulated, namely: causality involves determining the causal relationships between the processes of export, import, production, distribution and consumption of food; The management of feedback involves the identification of positive and negative feedback in the management of the development of industries of the national economy, providing the population with food; determination of the most effective directions of state regulation of the branches of the national economy related to food provision of the population requires the targeted implementation of key feedback in the management of the development of industries.

The general directions of the state policy in the field of food security are determined in accordance with the described methodological principles: the change of duties on imported food products; state subsidies to producers of agricultural raw materials and foodstuffs; support for the demand for domestic food products, first of all, demand from the socially vulnerable population (large families, single mothers, pensioners, etc.); targeted support of domestic producers; creation and state support of interprofessional associations of producers and processors of agricultural raw materials in order to develop quality standards and quality control.

**Conclusions of the research.** Mechanisms for improving the state policy of ensuring food security should be based on the totality of all instruments available to the state. The state policy on ensuring food security should promote the development of new types of productions that combine high efficiency with low cost.

## СПИСОК АВТОРІВ

---

**Алієва П. І.**, здобувач, ННВЦ Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Анфілов В. Ю.**, слухач магістратури, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Барило О. Г.**, к.т.н., с.н.с., старший науковий співробітник наукового відділу, Інститут державного управління у сфері цивільного захисту, м. Київ

**Батир Ю. Г.**, к.е.н., доц., доцент кафедри публічного адміністрування у сфері цивільного захисту, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Близнюк А. С.**, к.держ.упр., докторант Міжрегіональної академії управління персоналом, м. Київ

**Бондаренко А. І.**, к.держ.упр., докторант ННВЦ, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Бондаренко О. Г.**, к.держ.упр., доц., Національна академія Національної гвардії України, м. Харків

**Борисенко О. П.**, д.держ.упр., проф., завідувач кафедри публічного управління та митного адміністрування Університету митної справи та фінансів, м. Дніпро

**Братко Б. Е.**, аспірант ННВЦ, Національного університету цивільного захисту України, м. Харків

**Будько І. Р.**, здобувач Дніпровського державного аграрно-економічного університету, м. Дніпро

**Бука І. С.**, магістр ділового адміністрування, проректор з міжнародної діяльності, Балтійська Міжнародна Академія, м. Ріга, Латвія

**Бука С. А.**, д.е.н., професор, голова сенату, Балтійська Міжнародна Академія, м. Ріга, Латвія

**Вавренюк С. А.**, к.держ.упр., старший викладач кафедри піротехнічної та спеціальної підготовки, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Вербицький О. В.**, аспірант, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Власенко А. А.**, слухач магістратури, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Ганієв Д. Д.**, слухач магістратури, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Гетманчук О. М.**, магістр, Дніпровський національний університет імені Олеся Гончара, м. Дніпро

**Гончаренко М. В.**, доцент кафедри економічної теорії та фінансів Харківського регіонального інституту державного управління Національної

академії державного управління при Президентові України, кандидат наук з державного управління, доцент, м. Харків

**Грень Л. М.**, к.пед.н., доц., провідний науковий співробітник наукового відділу з проблем державної безпеки ННВЦ Національного університету цивільного захисту України, м. Харків

**Гуйда О. Г.**, аспірант ННВЦ, Національного університету цивільного захисту України, м. Харків

**Гусаров К. О.**, старший науковий співробітник ННВЦ, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Дачій Н. В.**, д.держ.упр., проф., професор кафедри економічної теорії, інтелектуальної власності та публічного управління, Житомирський національний агроекологічний університет, м. Київ

**Дачій О. І.**, д.е.н., професор, завідувач кафедрою фінансів, банківської та страхової справи, Міжрегіональна академія управління персоналом, м. Київ

**Демент М. О.**, к.пед.н., старший викладач кафедри організації та технічного забезпечення аварійно-рятувальних робіт, Національний університету цивільного захисту України, м. Харків

**Дегтяр А. О.**, д.держ.упр., проф., завідувач кафедри менеджменту і адміністрування, Харківська державна академія культури, м. Харків

**Домбровська С. М.**, д.держ.упр., проф., начальник навчально-науково-виробничий центру, заслужений працівник освіти України, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Дончак Л. Г.**, к.е.н., Вінницький навчально-науковий інститут економіки ТНЕУ, м. Вінниця

**Євсюкова О. В.**, к.держ.упр., доц., докторант Національної академії державного управління при Президентові України, м. Київ

**Євсюков О. П.**, к.психол.н, доц., професор кафедри державної служби, управління та навчання за міжнародними проектами, Інститут державного управління у сфері цивільного захисту, м. Київ

**Загорулько А. П.**, аспірант, Національна академія державного управління при Президентові України, м. Київ

**Залізняк В. П.**, к.е.н., докторант Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського, м. Київ

**Ігнат'єв О. М.**, аспірант, ННВЦ Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Калюжний В. В.**, слухач магістратури, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Карпеко Н. М.**, к.держ.упр., старший викладач кафедри управління та організації діяльності у сфері цивільного захисту, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Клочко А. М.**, д.ю.н., доц., проректор, Харківський національний університет внутрішніх справ, м. Харків

**Ковальов П. А.**, к.т.н., доц., начальник кафедри пожежної та ряту-

вальної підготовки факультету оперативно-рятувальних сил, Національний університет цивільного захисту, м. Харків

**Кришталь Д. О.**, здобувач, ННВЦ Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Крук С. І.**, к.пед.н., начальник Головного управління Державної служби України з надзвичайних ситуацій у Рівненській області, м. Рівне

**Крюков О. І.**, д.держ.упр., проф., професор кафедри публічного адміністрування у сфері цивільного захисту, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Кулешов М. М.**, к.т.н., доц., професор кафедри управління та організації діяльності у сфері цивільного захисту, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Леоненко Н. А.**, к.е.н., науковий співробітник наукового відділу з проблем державної безпеки ННВЦ Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Ляшевська О. І.**, к.держ.упр., доцент кафедри управління та організації діяльності у сфері цивільного захисту, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Магась Г. А.**, к.держ.упр., начальник кафедри оперативного мистецтва, Національна академія Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького, м. Хмельницький

**Мазур В. Г.**, викладач, Вінницький навчально-науковий інститут економіки ТНЕУ, м. Вінниця

**Майстро С. В.**, д.держ.упр., проф., завідувач кафедри публічного адміністрування у сфері цивільного захисту, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Марусіна О. С.**, аспірантка, Міжрегіональна академія управління персоналом, м. Київ

**Марутян Р. Р.**, к.і.н., Національна академія державного управління при Президентіві України, м. Київ

**Машкіна О. І.**, магістр державного управління, Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України, м. Харків

**Мельниченко А. С.**, слухач магістратури, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Меляков А. В.**, к.і.н., доц., професор кафедри соціальної і гуманітарної політики, Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України, м. Харків

**Мороз В. М.**, д.держ.упр., доц., начальник наукового відділу з проблем управління у сфері цивільного захисту ННВЦ, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Мороз С. А.**, к.держ.упр., старший науковий співробітник навчально-



науково-виробничого центру, Національний університету цивільного захисту України, м. Харків

**Мосолов В. В.**, слухачі магістратури, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Ніжніков М. Л.**, к.держ.упр., радник Голови Верховної Ради України, м. Київ

**Нонік В. В.**, к.ю.н., проректор з науково-педагогічної роботи, юридичних та соціальних питань Житомирського державного технологічного університету, м. Житомир

**Палюх В. В.**, ад'юнкт, ННВЦ Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Платонов О. І.**, к.е.н., докторант Міжрегіональної академії управління персоналом, м. Київ

**Подорваний В. К.**, начальник сектору продовольчого забезпечення відділу матеріального забезпечення Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Полякова О. С.**, к.ю.н., доцент кафедри військового права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, м. Харків

**Помогайбог Б. В.**, аспірант Національного університету цивільного захисту України, м. Харків

**Помаза-Пономаренко А. Л.**, к.держ.упр., начальник наукового відділу з проблем державної безпеки ННВЦ, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Радченко О. В.**, д.держ.упр., проф., Заслужений працівник освіти України, головний науковий співробітник науково-дослідного відділу Національної академії Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького, м. Хмельницький

**Ромін А. В.**, д.держ.упр., доц., начальник факультету пожежної безпеки, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Рубан А. В.**, здобувач, ННВЦ Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Руденко С. Ю.**, к.т.н., начальник магістратури, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Савченко І. Г.**, к.держ.упр., доц., доцент кафедри менеджменту та державного управління КІТЕ КНТУТ, м. Харків

**Серьогіна-Берестовська О. В.**, здобувач кафедри політології та філософії Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України, м. Харків

**Сіренко Р. Р.**, к.н.з.ф.в. і с., доц., завідувач кафедри фізичного виховання і спорту, Львівський національний університет ім. Івана Франка, м. Львів

**Собина В. О.**, к.тех.н., доц., начальник кафедри організації та технічного забезпечення аварійно-рятувальних робіт, Національний університет

цивільного захисту, м. Харків

**Тарасов С. С.**, здобувач, ННВЦ Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Ткаченко І. А.**, слухачі магістратури, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Томілко О. О.**, слухачі магістратури, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Федорчак В. В.**, к.держ.упр., докторант, ННВЦ Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Харламова Ю. Є.**, к.держ.упр., викладач кафедри управління та організації діяльності у сфері цивільного захисту факультету цивільного захисту, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Хмиров І. М.**, к.пед.н., доцент кафедри наглядово-профілактичної діяльності факультету цивільного захисту, докторант ННВЦ, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Хома О. З.**, аспірант Міжрегіональної академії управління персоналом, м. Київ

**Христенко К. М.**, слухач магістратури, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Хряпинський А. П.**, к.ю.н., доцент кафедри наглядово-профілактичної діяльності факультету цивільного захисту, докторант ННВЦ, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Черкашин О. В.**, к.пед.н., викладач кафедри пожежної та рятувальної підготовки факультету оперативно-рятувальних сил, Національний університет цивільного захисту, м. Харків

**Чумак О.**, к.е.н., доц., провідний науковий співробітник Державної наукової установи «Інститут освітньої аналітики», м. Київ

**Шведун В. О.**, д.держ.упр., с.н.с., завідувач кафедри менеджменту ННВЦ, Національний університет цивільного захисту України, м. Харків

**Шевчук О. Р.**, аспірант ННВЦ, Національний університет цивільного захисту, м. Харків

**Шевчук Р. Б.**, аспірант ННВЦ, Національний університет цивільного захисту, м. Харків

**Ященко О. А.**, к.е.н., доц., заступник начальника кафедри управління та організації діяльності у сфері цивільного захисту, Національний університет цивільного захисту, м. Харків

## CONTRIBUTORS

---

**Aliyeva P.**, PhD student, Educational, Scientific and Production Center of the National University of Civil Defence of Ukraine, Kharkiv

**Anfilov V.**, student of the magistracy, National University of Civil Defence of Ukraine, Kharkiv

**Barylo O.**, PhD of Technical Sciences, Senior Research Fellow, Senior Research Fellow of the Scientific Department, Institute of Public Administration in the Sphere of Civil Protection, Kyiv

**Batyr Yu.**, PhD of Economic Sciences, associate professor, National university of civil defence of Ukraine, Kharkov

**Blizniuk A.**, Ph.D., Ph.D. student of the Interregional Academy of Personnel Management, Kyiv

**Bondarenko A.**, Ph.D in Public Administration, associate professor, doctoral student, National Academy of National Guard of Ukraine, Kharkiv

**Bondarenko O.**, Ph.D in Public Administration, associate professor, doctoral student, National Academy of National Guard of Ukraine, Kharkiv

**Borysenko O.**, Doctor in Public Administration, Full Professor, Head of the Department Chair of Public Administration and Customs Administration, University of Customs and Finance, Dnipro

**Bratko B.**, post-graduate student of educational-scientific-production center, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

**Budko I.**, aspirant of Dnipro state agrarian and economic university, Dnipro

**Buka I.**, MBA, Vice-rector for International Cooperation, Baltic International Academy, Latvia

**Buka S.**, Doctor of sciences (economics), professor, head of senate academy, Baltic International Academy, Latvia

**Cherkashyn O.**, Ph.D in Pedagogical Sciences, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

**Chumak O.**, Ph.D. in Economics, Assoc. Prof., Chief Scientist of State Scientific Institution «Institute of Educational Analytics», Kyiv

**Datsii N.**, Doctor of Sciences in Public Administration, Professor, Professor of the Department of Economic Theory, Intellectual Property and Public Administration, Zhytomyr National Agroecological University, Kyiv

**Datsii O.**, Doctor of Economics, Professor, Head of the Department of Finance, Banking and Insurance of the Interregional Academy of Personnel Management, Kyiv

**Dement M.**, Ph.D in Pedagogical Sciences, Lecturer of the Department of Logistics and Technical Support of Rescue Operations, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

**Diegtiar A.**, Doctor in public administration, full professor, head of the chair of management and administration, Kharkiv state academy of culture, Kharkiv

**Dombrowska S.**, Doctor of sciences of Public Administration, Full Professor, Head of Training Research and Production Center of National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

**Donchak L.**, Candidate of Economic Sciences, Vinnitsa research institute of economy TNEU, Vinnytsia

**Evsyukova O.**, PhD in Public Administration, Assistant Professor, Doctoral Candidate of Public Management and Public Service, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv

**Fedorchak V.**, Ph.D in Public Administration, Doctoral Student, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

**Ganiyev D.**, student of magistracy, National University of Civil Defence of Ukraine, Kharkiv

**Gren' L.**, Ph.D of pedagogic sciences, leading scientific worker at Science Department on problems of state security at Training-scientific-production Centre at National University of Civil Defense of Ukraine, Kharkiv

**Getmanchuk O.**, master's degree, Oles Honchar Dnipropetrovsk national university, Dnipro

**Goncharenko M.**, PhD in Public Administration, Associate Professor of Economic Theory and Finance Department, KRI NAPA, Kharkiv

**Homa O.**, postgraduate Interregional Academy of Personnel Management, Kyiv

**Hryapynskyy A.**, Doctoral candidate, Educational Research and Production Center, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

**Huida O.**, Postgraduate Student of the Training Research and Production Centre of the National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

**Husarov K.**, Senior Researcher of Educational, Scientific and Production center, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

**Ignatiev A.**, Doctoral candidate, Educational Research and Production Center, of the National University of Civil Defence of Ukraine, Kharkiv

**Kalyuzhniy V.**, student of the magistracy, National University of Civil Defence of Ukraine, Kharkiv

**Karpeko N.**, Ph.D. in Public Administration, Senior Lecturer in the Department of Management and Organization of Activities in the Field of Civil Protection, Kharkiv

**Kharlamova J.**, Lecturer of National University of Civil Defense of Ukraine, Kharkiv

**Khmyrov I.**, Ph.D candidate for a doctor's degree of the Training Research and Production Center of the National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

**Klochko A.**, Doctor in Law Sciences, Associate Professor, Vice-Rector, Kharkiv National University of Internal Affairs, Kharkiv

**Khrystenko K.**, student of the magistracy, National University of Civil Defence of Ukraine, Kharkiv

**Kovalev P.**, Ph.D in Technical Sciences, Associate Professor, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

**Kriukov V.**, Doctor of Sciences in Public Administration, Full Professor of Department of Public Administration in Civil Protection, National University of Civil Protection, Kharkiv

**Kruk S.**, PhG in Pedagogical Sciences, Head of the Main Department of the State Emergency Service of Ukraine in the Rivne region, Rivne

**Kryshtal D.**, applicant of educational-scientific-production center of National University of Civil Protection, Kharkiv

**Kyleshov N.**, Ph.D in Technical Sciences, Associate professor, Associate Professor of Management and Organization in the Sphere of Civil Protection Department, National University of Civil Defense of Ukraine, Kharkiv

**Leonenko N.**, Ph.D in economics, researcher of Scientific department of management problems in the field of civil protection of Training Research and Production Center of The National University of Civil Defence of Ukraine, Kharkiv

**Lyashevskya O.**, Ph.D in Public Administration, National University of Civil Defence of Ukraine, Kharkiv

**Magas G.**, Ph.D of science in Public Administration, National Academy of the State Border Guard Service of Ukraine, Khmelnytskyi

**Marusina O.**, Postgraduate student, of the Interregional Academy of Personnel Management, Kyiv

**Marutian R.**, PhD in Historical sciences, assistant professor, associate Professor at the Department of Global studies, european integration and national security management, National Academy for public administration under the President of Ukraine, Kyiv

**Mashkina O.**, master of public administration, Kharkiv regional institute of National Academy of Public Administration, Kharkiv

**Maystro S.**, Doctor of Sciences 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

**Mazur V.**, Lecturer, Vinnitsa research institute of economy TNEU, Vinnytsia

**Melnichenko A.**, student of the magistracy, National University of Civil Defence of Ukraine, Kharkiv

**Meliakov A.**, PhD in History, assistant professor, professor of social and humanitarian policy department, Kharkiv regional institute of National Academy of Public Administration, Kharkiv

**Moroz S.**, Ph.D of Public Administration, Senior Research Officer of Training Research and Production Center of National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

**Moroz V.**, Doctor of Sciences in Public Administration, Associate Professor, Head of Department of Scientific department of management problems in the field of civil protection of Training Research and Production Center of The National Univer-

sity of Civil Defence of Ukraine, Kharkiv

**Mosolov V.**, Master's students of the National University of Civil Defense of Ukraine, Kharkiv

**Nizhnikov M.**, PhD of Sciences in Public Administration, Advisor to the Chairman of The Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv

**Nonik V.**, Vice-Rector for Scientific and Pedagogical Work legal and social issues, Zhytomyr State Technological University, Zhytomyr

**Palyukh V.**, PhD Student, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

**Platonov O.**, Ph.D., Ph.D. student of the Interregional Academy of Personnel Management, Kyiv

**Podorvanyj V.**, Head of the Food Supply Department of the Department of Material Assistance, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

**Polyakova O.**, Ph.D in Law, Assistant Professor at Military Law Department National Law University named after Yaroslav the Wise, Kharkiv

**Pomogaibog B.**, post-graduate student of the National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

**Pomaza-Ponomarenko A.**, Ph.D in public administration, Head of the Department on Problems of State Security of the Research, Educational and Production Center, National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv

**Radchenko O.**, Full Doctor of Science of the Public Administration, Professor, Chief Research Scientist of the Scientific-Research Institute, Bohdan Khmelnytsky National Academy of the State Border Guard Service of Ukraine, Khmelnytsky

**Romin A.**, Doctor of sciences in Public Administration, Associate Professor, Head of Faculty of Fire Safety, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharki

**Ruban A.**, Seeker of PhD Degree in Public Administration, Training Research and Production Center, National University of Civil Defense, Kharkiv

**Rudenko S.**, Ph.D in Technical Sciences, National University of Civil Defence of Ukraine, Kharkiv

**Savchenko I.**, Ph.D. in Public Administration, Assoc. Prof., Associate Professor of the Management and Public Administration Department KITE KNUTE, Kharkiv

**Serohina-Berestovska O.**, Applicant for a degree of Department of Political Science and Philosophy of Kharkiv regional institute of Public Administration of National academy for Public administration under the President of Ukraine

**Shevchuk O.**, Postgraduate Student of the Training Research and Production Centre of the National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

**Shevchuk R.**, Post-graduate student of the educational-scientific-production center, National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv

**Shvedun V.**, Doctor of Sciences in Public administration, Senior Researcher, Head of the Department on Management of the Research, Educational and

Production Center, Kharkiv

**Sirenko R.**, PhD, Associate Professor, Head of the Chair of Physical Education and Sport, The Ivan Franko National University of Lviv, Lviv

**Sobina V.**, Ph.D 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

**Tkachenko I.**, Master's students of the National University of Civil Defense of Ukraine, Kharkiv

**Tomilko O.**, Master's students of the National University of Civil Defense of Ukraine, Kharkiv

**Tarasov S.**, Ph.D student of the Training Research and Production Center of the National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

**Vavrenyuk S.**, Ph.D in Public Administration, senior lecturer of the Department of pyrotechnic and special training, National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv

**Verbitskiy O.**, Ph.D Student, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

**Vlasenko A.**, student of magistracy, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

**Yaschenko O.**, Ph.D in economics, Associate professor, Deputy Head of the Department of Management and organization of civil protection National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv

**Yevsyukov O.**, Ph.D in Psychological Sciences, Associate Professor, Kyiv

**Zahorulko A.**, graduate student, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Kyiv

**Zalizniuk V.**, PhD of Economic Sciences, Ph.D. student of Taurian National University named after V.I. Vernadsky, Kyiv

## ЗМІСТ

---

<b>ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ.....</b>	<b>3</b>
<i>Husarov K.</i>	
Prevention of status incompatibility in forced relocations: the public-management aspect.....	3
<i>Євсюков О. П.</i>	
Методика оцінки соціально-економічної безпеки на державному рівні.....	8
<i>Загорулько А. П.</i>	
Удосконалення державного управління правоохоронними органами як фактор підвищення їх ефективності в умовах гібридної війни.....	14
<i>Залізнюк В. П.</i>	
Цільові орієнтири та методологічні принципи реалізації державної політики в забезпеченні продовольчої безпеки.....	24
<i>Крюков О. І., Радченко О. В.</i>	
Ідеологія як чинник національної безпеки держави в контексті державно-управлінського виміру.....	30
<i>Магась Г. А.</i>	
Формування структури, наукових проблем та завдань теорії ефективності оперативно-службової діяльності державної прико- рдонної служби України.....	39
<i>Нонік В. В.</i>	
Антикорупційна політика: проблеми реалізації в українських реаліях.....	47
<i>Рубан А. В.</i>	
Національна безпека як об'єкт державного регулювання.....	58
<b>ТЕХНОЛОГІЇ ТА МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ.....</b>	<b>63</b>
<i>Близнюк А. С.</i>	
Сучасний стан нормативно-правового забезпечення механізмів державного регулювання розвитку рекреаційної сфери.....	63
<i>Бондаренко А. І.</i>	
Механізми забезпечення фінансової безпеки України в умовах фінансової глобалізації.....	71
<i>Бондаренко О. Г.</i>	
Механізми державного управління спільними діями сил безпеки при реагуванні на кризові ситуації.....	77



<i>Борисенко О. П., Гетманчук О. М.</i>	
Напрями вдосконалення громадського контролю за діяльністю державної фіскальної служби України.....	86
<i>Братко Б. Е.</i>	
Зарубіжний досвід державного регулювання ринку нерухомості...	95
<i>Вербицький О. В., Помаза-Пономаренко А. Л.</i>	
Стан функціонування державного управління соціальним розвитком в умовах суспільної трансформації в Україні.....	102
<i>Грень Л. М.</i>	
Нормативно-правовий механізм державного управління розвитком професійної (професійно-технічної) освіти: історична ретроспектива.....	106
<i>Гуйда О. Г.</i>	
Організаційний механізм державного регулювання розвитку ринку телекомунікацій.....	117
<i>Дацій О. І.</i>	
Удосконалення бюджетно-податкової політики держави як умова економічної стабілізації підприємств України.....	123
<i>Evsyukova O. V.</i>	
Methodological principles to design the model of a service-oriented state during social transformations.....	131
<i>Кришталь Д. О.</i>	
Механізми становлення наукових досліджень в Україні.....	139
<i>Марутян Р. Р.</i>	
Інформаційні технології інтелектуального управління у публічно-управлінській практиці: зарубіжний та вітчизняний досвід.....	146
<i>Ніжніков М. Л.</i>	
Формування напрямів розвитку системи екологічних інвестицій...	154
<i>Платонов О. І.</i>	
Механізм державного гарантування мінімізації загроз в мульти-модальних перевезеннях.....	162
<i>Savchenko I., Chumak O.</i>	
Public-private partnership in the social protection sphere.....	169
<i>Хмиров І. М.</i>	
Державне регулювання сучасною практикою дистанційного навчання.....	176
<i>Хома О. З.</i>	
Державне регулювання трансформації системи освіти України в умовах децентралізації.....	183
<i>Шевчук О. Р.</i>	
Правовий механізм державного регулювання фізичної культури й спорту.....	189

<b>ІНСТИТУТИ ТА СТРУКТУРИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ.....</b>	<b>196</b>
<i>Демент М. О.</i>	
Заклади вищої освіти як її дієвий інститут й об'єкт публічного управління.....	196
<i>Дончак Л. Г., Мазур В. Г.</i>	
Електронна петиція як індикатор довіри громадян до влади.....	201
<i>Крук С. І.</i>	
Наукові засади інституційного забезпечення державного управління у сфері національної безпеки.....	209
<i>Меляков А. В., Машикіна О. І.</i>	
Інститут омбудсмена в системі державного управління соціальним і гуманітарним розвитком.....	214
<i>Помогайбог Б. В.</i>	
Розвиток партнерських відносин бізнесу і влади: світовий досвід...	224
<i>Серьогіна-Берестовська О. В.</i>	
Особливості управління розвитком соціальної інфраструктури села.....	231
<b>КАДРОВА ПОЛІТИКА ТА ДЕРЖАВНА СЛУЖБА.....</b>	<b>239</b>
<i>Алієва П. І.</i>	
Організаційно-правовий механізм державного регулювання міжнародного співробітництва закладів вищої освіти.....	239
<i>Будько І. Р.</i>	
Передумови для інноваційного розвитку системи вищої професійної освіти в Україні.....	245
<i>Вавренюк С. А.</i>	
Проблеми та розвиток процесу державної акредитації закладів вищої освіти в Україні.....	255
<i>Карнеко Н. М.</i>	
Напрями удосконалення організаційно-економічного механізму державного управління розвитку загальної середньої освіти в Україні.....	260
<i>Клочко А. М., Собина В. О., Христенко К. М.</i>	
Проблемні питання мотивації персоналу в органах національної поліції.....	266
<i>Марусіна О. С.</i>	
Трансформація моделей державного управління вищою освітою як базова засада забезпечення якісної освітньої та професійної підготовки сучасного фахівця.....	273

<i>Мороз С. А., Бука І. С., Бука С. А., Мороз В. М.</i>	
Оцінювання якості вищої освіти студентами як елемент системи державного контролю за якістю надання освітніх послуг закладами вищої освіти (на прикладі опитування студентів Балтійської Міжнародної Академії, Латвія).....	282
<i>Палюх В. В.</i>	
Особливості державного управління науково-дослідницькою діяльністю студентів університету в сучасних соціокультурних умовах.....	296
<i>Подорваний В. К.</i>	
Ефективне соціально-психологічне регулювання закладом вищої освіти із специфічними умовами навчання.....	302
<i>Полякова О. С.</i>	
Оцінка стану та проблем розвитку публічного управління правовою освітою в Україні: результати експертного опитування.....	311
<i>Тарасов С. С.</i>	
Ефективний механізм забезпечення реалізації нової державної кадрової політики.....	321
<b>МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ РОЗВИТОК.....</b>	<b>328</b>
<i>Батур Ю. Г.</i>	
Державне управління розвитком сільських територій.....	328
<i>Дацій Н. В.</i>	
Особливості розвитку територіальних громад: зарубіжний досвід.....	334
<i>Дегтяр А. О., Гончаренко М. В.</i>	
Плата за землю як складова майнового оподаткування: роль у формуванні місцевих бюджетів та резерви збільшення надходжень.....	341
<i>Леоненко Н. А.</i>	
Удосконалення механізму державного регулювання розвитку економічного потенціалу регіону.....	350
<i>Руденко С. Ю., Ганієв Д. Д., Анфілов В. Ю., Власенко А. А.</i>	
Державне регулювання сталим розвитком України.....	356
<i>Хряпінський А. П.</i>	
Методологія державного фінансового регулювання розвитку територій.....	362

<b>РЕАГУВАННЯ НА НАДЗВИЧАЙНІ СИТУАЦІЇ.....</b>	<b>366</b>
<i>Домбровська С. М., Шевчук Р. Б.</i>	
Державне управління формуванням дієвих механізмів запобігання надзвичайним ситуаціям.....	366
<i>Ігнат'єв О. М., Шведун В. О.</i>	
Проблеми та перспективи державного моніторингу надзвичайних ситуацій за допомогою соціальних мереж.....	372
<i>Ляшевська О. І., Калюжний В. В., Мельниченко А. С.</i>	
Нові механізми державного управління страхуванням в Україні від надзвичайних ситуацій.....	379
<i>Федорчак В. В.</i>	
Кількісний аналіз результатів державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій в Україні.....	387
<b>РОЛЬ ДЕРЖАВИ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ ТА ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ.....</b>	<b>394</b>
<i>Барило О. Г.</i>	
Методи функціонування системи інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту в державному управлінні України.....	394
<i>Кулешов М. М.</i>	
Аналіз підходів до оцінки ефективності системи державного нагляду (контролю) у сфері пожежної безпеки.....	407
<i>Майстро С. В.</i>	
Освітньо-наукова складова механізму міжнародного співробітництва України у сфері цивільного захисту.....	415
<i>Ромін А. В., Яценко О. А., Ткаченко І. А., Томілко О. О. і Мосолов В. В.</i>	
Державне регулювання впровадження в застосування силами цивільного захисту безпілотних літальних апаратів з дистанційним керуванням.....	424
<i>Харламова Ю. Є.</i>	
Сили цивільного захисту як складові сил безпеки України.....	429
<i>Черкашин О. В., Ковальов П. А.</i>	
Державне регулювання щодо формування здоров'язбережувальної компетентності здобувачів початкової освіти під час пожеж.....	433
<b>ABSTRACTS.....</b>	<b>441</b>
<b>Список авторів.....</b>	<b>510</b>
<b>Contributors.....</b>	<b>515</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;
- Туризм.

**В університеті працюють ад'юнктура і докторантура, функціонують спеціалізовані вчені ради:**

- Д 64.707.01 із захисту дисертацій на здобуття наукового ступеня доктора технічних наук за спеціальністю 21.06.02 "Пожежна безпека";
- К64.707.02 із захисту дисертацій на здобуття наукового ступеню кандидата психологічних наук за спеціальністю 19.00.09 "Психологія діяльності в особливих умовах";
- Д 64.707.03 із захисту дисертацій на здобуття наукових ступенів кандидата і доктора наук з державного управління за спеціальностями 25.00.02 "Механізми державного управління" і 25.00.05 "Державне управління у сфері державної безпеки та охорони громадського порядку";
- Д 64.707.04 із захисту дисертацій на здобуття наукових ступенів кандидата і доктора технічних наук за спеціальностями 21.02.03 "Цивільний захист" і 21.06.01 "Екологічна безпека".

**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 НС;
- 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 НС;
- 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 висуваються до статей, можна ознайомитися на сайті – <http://vdu-nuczu.net/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**

**2018**

**Випуск 2 (9)**

Вісник заснований у 2014 році

*Включений до міжнародної наукометричної бази даних  
Index Copernicus (Польща) у 2016 р.*

*Включений до міжнародної бібліографічної бази даних RePEc (США) у 2016 р.*

*Включений до міжнародної репозитарної бази даних Open Aire у 2017 р.*

*Включений до міжнародної бібліографічної бази даних  
Ulrich's Periodicals Directory у 2017 р.*

*Включений до міжнародних індексаційних баз даних  
Eurasian Scientific Journal Index (Казахстан) і ResearchBib (Японія) у 2018 р.*

DOI: 10.5281/zenodo.1492127

Підписано до друку 26.04.2018. Формат 60x84/16.

Папір 80 г/м<sup>2</sup>. Друк ризограф. Ум. друк. арк. 20,5

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

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