

ISSN 2618-0065

DOI: <https://doi.org/10.32689/2618-0065-2018-1/1>

Науковий вісник:

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

№1/2018



**Український науково-дослідний інститут
цивільного захисту
ПрАТ ВНЗ «Міжрегіональна Академія
управління персоналом»**

***Науковий вісник:
Державне управління***

Випуск №1



**Журнал підготовлений у науковому
партнерстві із Всеукраїнською
Асамблеєю докторів наук з державного
управління**

Київ – 2018

Науковий вісник: Державне управління : журнал. 2018. №1. С. 151

У журналі зібрані статті науковців Українського науково-дослідного інституту цивільним захистом, ПрАТ ВНЗ «Міжрегіональної академії наук», інших вищих навчальних закладів, науково-дослідних установ, підготовлені за результатами їх наукової та дослідної роботи. Розраховано на дослідників, викладачів вищих навчальних закладів, аспірантів, магістрів, фахівців-практиків у сфері державного управління.

Збірник наукових праць «Науковий вісник: державне управління» включено до міжнародної пошукової системи Google Scholar, а, також, до міжнародних наукометричних баз: Turkish Education Index (Турція), Eurasian Scientific Journal Index (Азія), ResearchBib.

Рекомендовано до друку Науково-технічною радою Українського науково-дослідного інституту цивільним захистом (протокол №14 від 20.12.2018)

Головний редактор

Чапля І.В. Кандидат наук з державного управління, доцент, завідувач кафедри професійної освіти Міжрегіональної Академії управління персоналом, м. Київ, Україна.

Заступник Головного редактора:

Гаман П.І. доктор наук з державного управління, начальник відділу публічного управління цивільним захистом науково-дослідного центру заходів цивільного захисту Українського науково-дослідного інституту цивільного захисту, м. Київ, Україна

Андрієнко М.В. доктор наук з державного управління, доцент, начальник науково-дослідного центру заходів цивільного захисту Українського науково-дослідного інституту цивільного захисту, м. Київ, Україна.

Редакційна колегія:

Агата Возняк – Краков'ян
Акімов О.О.

кандидат економічних наук, Інститут соціальних наук та безпеки Академії ім. Яна Дугоса в Ченстохові, м. Ченстохов, Польща
кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри публічного адміністрування, Міжрегіональної Академії управління персоналом, м. Київ, Україна

Акімова Л.М.

кандидат наук з державного управління, доцент кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом, м. Київ, Україна.

Андрєв С.О.

доктор наук з державного управління, професор кафедри публічного управління та адміністрування Державного університету телекомунікацій, м. Київ, Україна

Валух А.М.

доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державного управління документознавства та інформаційної діяльності Національного університету водного господарства та природокористування, м. Рівне, Україна

Вольдемар Гайда

доктор економічних наук, професор, ректор Вищої школи економіки, м. Варшава, Польща

Гаман Н.О.

кандидат наук з державного управління, доцент кафедри маркетингу та управління бізнесом Уманського державного педагогічного університету імені Павла Тичини, м. Умань, Україна

Кропивницький В.С.

кандидат технічних наук, начальник Українського науково-дослідного інституту цивільного захисту, м. Київ, Україна

Латинін М.А.

доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри економічної політики Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Харків, Україна

Майстро С.В.

доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри публічного адміністрування у сфері цивільного захисту Національного університету цивільного захисту, м. Харків, Україна

Міхальський Томаш

доктор наук, доцент кафедри географії регіонального розвитку Гданського університету Гданськ, Польща

Науменко Р.А.

доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри менеджменту Київського національного торговельно-економічного університету, м. Київ, Україна

Новак-Калясва Лариса Михайлівна

доктор наук з державного управління, професор, професор, професор кафедри державного управління Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Львів, Україна

Орлова Наталія Сергіївна

доктор наук з державного управління
професор, професор кафедри публічного управління та адміністрування Київського національного торговельно-економічного університету, м. Київ, Україна

Пархоменко-Куцевіл О.І.

доктор наук з державного управління, завідувач кафедри публічного управління, Міжрегіональної Академії управління персоналом, м. Київ, Україна

Романенко Є.О.

доктор наук з державного управління, професор, проректор Міжрегіональної Академії управління персоналом, м. Київ, Україна

Сальнікова О.Ф.

доктор наук з державного управління, старший науковий співробітник, доцент кафедри стратегії національної безпеки та оборони інституту державного військового управління Національного університету оборони України імені Івана Черняховського, м. Київ, Україна

Сіцінська М.В.

доктор наук з державного управління, головний науковий співробітник відділу з координації наукових заходів, міжнародного співробітництва та грантової діяльності Хмельницького університету управління та права, м. Хмельницький, Україна

Сіцінський А.С.

доктор наук з державного управління, професор, завідувач науково-дослідної частини Хмельницького університету управління та права, м. Хмельницький, Україна

Шако В.С.

кандидат наук з державного управління, директор Державного підприємства «Лисянське лісове господарство», Черкаська область, Україна

Шопоренко О.І.

доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри управлінських технологій ВНЗ «Університету економіки та права «КРОК», м. Київ, Україна

Шевчук І.В.

кандидат наук з державного управління, керівник відділу з питань законотворчості та наукових експертиз науково-дослідної частини Хмельницького університету управління та права, м. Хмельницький, Україна

Шойко В.А.

кандидат історичних наук, доцент, заступник начальника інституту – головний інженер Українського науково-дослідного інституту цивільного захисту, м. Київ, Україна

Якимчук А.Ю.

доктор економічних наук, професор, професор кафедри державного управління, документознавства та інформаційної діяльності Національного університету водного господарства та природокористування, м. Рівне, Україна

Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації серія КВ №23583-13423Р від 27.09.2018 р.

© автори статей, 2018

© Український науково-дослідний інститут цивільного захисту, 2018

Шановні колеги і друзі!



Перед Вами перший номер нового збірника наукових праць «Науковий вісник: державне управління». Редакційною колегією із України, Польщі та Казахстану була проведена велика організаційна робота, перш ніж збірник вийшов у світ.

Засновниками збірника є Український науково-дослідний інститут цивільного захисту та Приватне акціонерне товариство “Вищий навчальний заклад “Міжрегіональна Академія управління персоналом”.

У наш час нової актуальності набуває давній постулат «Хто володіє інформацією той володіє світом». Це є одним із головних правил державно-управлінської науки і практики. У період активної інтеграції наукових спеціальностей, розвитку інформаційних технологій, появи нових форм передачі знань важливе значення для кожного спеціаліста має наявність свого фахового видання, яке дасть можливість познайомитися із останніми досягненнями науки і практики у своїй галузі. Саме тому, у найближчих планах видання інформування науковців та практиків державного управління, викладачів, здобувачів, аспірантів, молодих вчених про нові тенденції розвитку науки, про досягнення державного управління, про питання функціонування державного регулювання захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій.

Дозвольте побажати Вам приємних годин, які ви будете проводити з нашим збірником, а редакції – сил та натхнення для подальшого руху вперед.

З повагою,

**Проректор Міжрегіональної Академії
управління персоналом, доктор наук із
державного управління, професор,
Заслужений юрист України**

Євген Олександрович Романенко



Шановні колеги!

Мені, як засновнику збірника наукових праць «Науковий вісник: державне управління», особливо приємно вітати Вас із виходом його першого номера.

За роки свого існування, державна система цивільного захисту пройшла довгий шлях становлення і розвитку, увібрала у себе всі найкращі традиції старших поколінь. Сьогодні, служби захисту населення на високому професійному рівні вирішують поставлені перед ними завдання, служать надійними щитами України від внутрішніх і зовнішніх загроз, вносять істотний внесок у забезпечення суверенітету та цілісності нашої країни.

Вважаю, що проблема державного регулювання цивільного захисту населення у разі виникнення надзвичайних ситуацій заслуговує на особливу увагу, як з боку органів державної влади, практиків, так і з боку науковців, адже надзвичайна ситуація це завжди реальна загроза життю і здоров'ю людей. При цьому, брак точних теоретичних знань і практичних навичок часом призводить до сумних результатів.

Основна мета нашого видання стати інформаційною основою міжнародного і міждисциплінарного обговорення державно-управлінських проблем розвитку суспільства, питань публічного управління та формування сил цивільного захисту, державно-управлінських аспектів гармонізації прав і свобод людини і громадянина з інтересами країни.

Запрошую аудиторію збірника приєднатися до загальної розмови для обміну думками з актуальних питань сучасної науки державного управління у сфері цивільного захисту.

В добру путь!

З повагою,

**Начальник Українського науково-дослідного
інституту цивільного захисту,
кандидат технічних наук,
генерал-майор служби цивільного захисту**

Кропивницький В.С.

ЗМІСТ

<i>Андрієнко М.В.</i> Ключова роль економічного суверенітету в контексті забезпечення безпеки держави в економічній сфері	7
<i>Гайда В.</i> Особливості державного управління освітою в Польщі	14
<i>Гаман П.І.</i> Роль державного управління у системі забезпечення цивільного захисту в Україні	25
<i>Денисенко М.П., Будякова О.Ю.</i> Механізм державного управління інноваційної діяльності на регіональному рівні	34
<i>Кропивницький В.С., Коваленко В.В.</i> Роль цивільного захисту у забезпеченні національної безпеки України	48
<i>Латинін М.А.</i> Теоретичні основи державного управління регіональним розвитком	57
<i>Майстро С.В.</i> Специфіка формування системи державного управління природно-техногенною безпекою	67
<i>Пархоменко-Куцевіл О.І., Шойко В.А.</i> Контроль та облік у системі публічного управління	79
<i>Романенко Є.О.</i> Принципи і функції державного управління	91
<i>Сальнікова О.Ф.</i> Ефективність державного управління	100
<i>Сіцінська М.В., Борисов А.В.</i> Структура механізмів державного управління: сутність та методичний підхід до її формування	113
<i>Сіцінський А.С., Слюсар А.А.</i> Особливості державного управління техногенною безпекою	126
<i>Шако В.С., Шевчук І.В.</i> Особливості державного регулювання регіональної екологічної політики в Україні	136

CONTENT

Andrienko M. Key role of economic sovereignty in the context of providing the security of the state in economic sector	7
Denysenko M., Budiakova O. The mechanism of state management of innovation activity at the regional level	14
Haman P. The role of public administration in the system of protection of civil protection in Ukraine	25
Hayda V. Features of public administration education in Poland	34
Kropivnitsky V., Kovalenko V. The role of civil protection in support of national security of Ukraine	48
Latinin M. Theoretical bases of public administration by regional development	57
Maystro S. Specification of the formation of the system of public management by natural technological safety	67
Parkhomenko-Kutsevil O., Shoyko V. Control and accounting in the public administration management system	79
Romanenko Y. Principles and functions of public administration	91
Salnikova O. Efficiency of the state management	100
Sitsinskaya M., Borisov A. Structure of mechanisms of public administration: satisfaction and methodical approach to its formation	113
Sitsinsky A., Slyusar A. Features of public management by technological safety	126
Shako V., Shevchuk I. Features of state regulation of regional environmental policy in Ukraine	136

УДК 351:338.2

DOI: <https://doi.org/10.32689/2618-0065-2018-1/1-7-13>

Андрієнко Микола Васильович доктор наук з державного управління, доцент, начальник науково-дослідного центру заходів цивільного захисту, Українського науково-дослідного інституту цивільного захисту, м. Київ, вул. Рибальська, 18, 01011, Україна тел.: (044)-280-18-01, e-mail.: andnv@ukr.net

ORCID: 0000-0002-9222-4831

КЛЮЧОВА РОЛЬ ЕКОНОМІЧНОГО СУВЕРЕНІТЕТУ В КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ В ЕКОНОМІЧНІЙ СФЕРІ

Анотація. В умовах незалежності України, становлення її як демократичної держави, прагнення вступити до євроатлантичних структур, бути повноправним членом Європейського Союзу загроза різноманітних небезпек суттєво збільшується, саме тому проблема забезпечення національної безпеки є актуальною, а її розв'язання пов'язане з необхідністю мати єдину систему знань про національну безпеку, володіти ефективною методикою вивчення її структурних складників, а також методологічної бази для аналізу, оцінки і прогнозування, прийняття рішень у галузі управління національною економікою. Концепція економічної безпеки України базується на нормах Конституції України і визначає основні засади державної політики, спрямованої на захист національних інтересів та гарантування безпеки особи, суспільства, держави від внутрішніх та зовнішніх загроз.

Відзначено, що економічна безпека є багатофакторною категорією, яка характеризує здатність національної економіки до розширеного само відтворення, до подальшого її розвитку, задовольняє потреби власного населення держави на визначеному рівні, протистоїть дії різноманітних чинників, внутрішніх і зовнішніх. Тобто, це характеристика, яка захищає будь-який об'єкт від впливу внутрішніх і зовнішніх факторів та загроз.

Доведено, що в сучасних умовах економічна безпека країни набуває особливого значення, оскільки дає орієнтири для прийняття основних соціально-економічних рішень. Мова йде насамперед про самостійний економічний розвиток, враховуючи наявність національних державних інтересів і підтримку державного суверенітету.

Конституційні норми стосуються різних видів безпеки, серед яких важливе місце займає саме економічна безпека, оскільки з нею тісно пов'язані стабільний і динамічний розвиток національної економіки, її ефективність і

конкурентоспроможність на внутрішньому і світовому ринках. У статті виокремлено та проаналізовано характерні риси економічного суверенітету, продемонстрований взаємозв'язок економічного суверенітету й економічної безпеки, виявлені фактори, які впливають на суверенність України в умовах глобалізації, показаний вплив глобальних економічних тенденцій на економічний суверенітет та запропоновані напрямки зменшення загроз економічному суверенітету у контексті забезпечення економічної безпеки.

Ключові слова: економічний суверенітет, економічна безпека, глобалізаційні процеси, стратегічний розвиток, національний інтерес.

Andrienko Nikolay Vasilievich Doctor of Sciences in Public Administration, assistant professor, Head of Research Center of Civil Protection Measures, Ukrainian Research Institute of Civil Protection, Kyiv, st. Rybalska, 18, 01011, Ukraine tel. : (044) -280-18-01, e-mail: andnv@ukr.net

ORCID: 0000-0002-9222-4831

KEY ROLE OF ECONOMIC SOVEREIGNTY IN THE CONTEXT OF PROVIDING THE SECURITY OF THE STATE IN ECONOMIC SECTOR

Annotation. In the conditions of Ukraine's independence, the formation of its as a democratic state, the desire to join the Euro-Atlantic structures, to be a full member of the European Union, the threat of various dangers is significantly increasing, which is why the problem of ensuring national security is relevant, and its solution is related to the need to have a unified system knowledge of national security, to have an effective method of studying its structural components, as well as a methodological basis for analysis, evaluation and forecasting, decision-making in the field of Ukrainian national economy. The concept of Ukraine's economic security is based on the norms of the Constitution of Ukraine and defines the main principles of state policy aimed at protecting national interests and guaranteeing the safety of individuals, societies and states from internal and external threats.

It is noted that economic security is a multifactorial category that characterizes the ability of the national economy to expand its reproduction, to further its development, satisfies the needs of its own population of the state at a certain level, opposes the actions of various factors, internal and external. That is, it is a characteristic that protects any object from the influence of internal and external factors and threats.

It is proved that in today's conditions the country's economic security becomes very important as it provides guidance for the adoption of basic socio-economic decisions. It is primarily about independent economic development, taking into account the existence of national state interests and support of state sovereignty.

The constitutional rules relate to various types of security, among which the most important place is economic security, since it is closely linked to the stable and dynamic development of the national economy, its efficiency and competitiveness in the domestic and world markets. The article features and analyzes the characteristic features of economic sovereignty, demonstrated the relationship of economic sovereignty and economic security, the factors that influence the sovereignty of Ukraine in the conditions of globalization are revealed, the influence of global economic trends on economic sovereignty and offered help reduce the threat to economic sovereignty in the context of economic security.

Key words: economic sovereignty, economic security, globalization processes, strategic development, national interest.

Постановка проблеми. Сучасний етап світового розвитку характеризується процесами інтеграції економічного, політичного, культурного життя і надає нові можливості розвитку людської цивілізації. У широкий вжиток увійшов термін «глобалізація» як характеристика формування єдиного планетарного суспільства. Глобалізація є об'єктивним процесом, який несе в собі як переваги, так і недоліки, і все більше розмежовує країни за рівнем економічного розвитку. У зв'язку з цим основною задачею у сфері державного управління, в тому числі й України є перетворення існуючого фундаментального суспільного консенсусу в сфері безпеки у довгострокову стратегію, яка б сприяла забезпеченню економічної безпеки та економічного суверенітету.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання дослідження економічного суверенітету та економічної безпеки в умовах взаємопроникнення та взаємозалежності національних економік висвітлені у працях вітчизняних і зарубіжних учених, таких як Абалкін А., Білоус В., Геєць В., Губський Б, Мунтіян В. та інші. Невирішеною частиною загальної проблеми вважаємо саме забезпечення не лише економічної безпеки держави, а й економічного суверенітету та підвищення його значення для держави.

Формулювання цілей статті. Метою дослідження є забезпечення економічної безпеки та економічного суверенітету в умовах глобалізації.

Виклад основного матеріалу дослідження. На сьогоднішній день поняття «суверенітет» є нечітким, незважаючи на його застосування усіма країнами світу. Економічний суверенітет пов'язаний з державним суверенітетом, і розглядається як верховенство держави на власній території. Так, Британська біржа (LSE) дає таке визначення: економічний суверенітет — це влада або національні уряди, які приймають рішення незалежні від рішень, які сформульовані іншими урядами [1]. В економічній енциклопедії «економічний суверенітет» розглядається як

економічна незалежність держави, її право самостійно вирішувати внутрішні і зовнішні економічні питання, без втручання в них будь-якої іншої держави [2].

Економічний суверенітет безпосередньо пов'язаний з економічною безпекою країни, навіть зазначимо, що національна безпека є складовою національного суверенітету. Розвиток соціально-економічної думки доводить, що проблема безпеки сприймалася завжди як найважливіша в будь-якій соціальній структурі, починаючи з індивідууму. Безпека для будь-якої країни посідає особливе місце в діяльності країни. Існує величезна кількість визначень категорії «економічна безпека».

Сьогодні існує безліч визначень «економічної безпеки». Як зазначається в Концепції Національної безпеки України, економічна безпека являє собою такий стан національної економіки, який дає можливість:

- гарантувати економічний розвиток держави на підставі досягнень науково-технічного прогресу;
- зберігати або швидко оновлювати виробництво в умовах припинення зовнішніх поставок або надзвичайних ситуацій внутрішнього характеру;
- забезпечувати стійке функціонування своєї кредитно-грошової системи і задоволення потреб суспільства за несприятливих внутрішніх і зовнішніх умов.

Економічна безпека держави в сучасних умовах світового розвитку має обов'язково підтримувати національну ідею, національні інтереси, що є спільною ознакою всіх розвинених країн, і виступає рушійною силою і найсильнішим фактором мобілізації суспільства, основою консенсусу, засобом реалізації його потенціалу. Одночасно зазначимо, що національні інтереси є перешкодою на шляху до крайнощів розвитку суспільства: з одного боку — до державного соціалізму, а з іншого — до ринкового фундаменталізму, характерного для периферії світового господарства. Крім того, національна економічна безпека сама є національним економічним інтересом, тому що забезпечення безпеки особи, суспільства і держави є неодмінною умовою виживання країни, без чого стає неможливим досягнення цілей іншого порядку.

Крім підтримки національних інтересів, забезпечення економічної безпеки виступає гарантом державної незалежності суверенної України і умовою її прогресивного економічного розвитку і зростання добробуту громадян.

Економічний суверенітет надає уряду можливість приймати рішення, враховуючи свої національні інтереси, й робити власний вибір незалежний від урядів інших країн світу. Але, варто відзначити, що в умовах глобалізації, коли економіки країн характеризуються такими властивостями, як взаємопроникнення, взаємозалежність, економічний суверенітет і економічна незалежність може залежати від багатьох факторів, включаючи економіку розвинених країн світу

(особливо країн Великої сімки, Росії, Китаю). Економічна міцність країн визначається знанням країни, виробництва, фінансів і безпеки.

За останні два десятиріччя майже усі країни прискорили темпи економічного розвитку. Країни намагаються скористатися перевагами процесу глобалізації, прискорити свій економічний розвиток, створити нові ринкові можливості тощо. Країни інтегрують свою економіку у світовий ринок і створюють такі економічні імпульси, які призведуть до економічного зростання, і до світового лідерства.

В ситуації боротьби за світові економічні ніші одні країни можуть нав'язувати іншим не тільки свою конфігурацію господарських відносин і взаємодій, а й потрібну їм модель світового господарського устрою, яка суттєво впливатиме на політичний устрій інших держав, підриватиме їхню економічну самостійність, позбавляти їх такого статусу, який асоціюється з поняттям «економічний суверенітет» [3]. Такого роду тактика дає найкращий результат стосовно держав, які не мають вагомого економічного потенціалу, належної економічної самодостатності та конкурентоспроможності, а відтак і фактичної рівності у міжнародних відносинах.

Отже, для будь-якої країни відкрита економіка несе загрозу економічному суверенітету, що призводить до його послабленні, та безпеці, що має прояв у прийнятті рішень, які не відповідають національним інтересам. Послаблення економічного суверенітету та збільшення рівня небезпеки відбуваються через загрози привілеїв над господарською діяльністю, природними ресурсами країни, національним багатством.

Найчастіше економічний суверенітет та економічна безпека має прояв у стосунках із зовнішнім середовищем. Сьогодні варто виокремити економічно сильні держави, потужні інтеграційні угруповування (наприклад, ЄС) та окремі транснаціональні корпорації, чиї дії позначені загрозою національним економічним суверенітетам.

Прямах загроз економічному суверенітету України зовнішнє середовище не має, але разом з тим утвердження Україною своєї суверенності в умовах впливу на неї чинників, породжених глобалізацією, супроводжується виникненням ряду проблем, найпомітнішими з яких є такі [3]:

- входження української держави у сферу міжнародно-правових відносин, встановлених під контролем і насамперед в інтересах розвинутих держав з установленними демократіями;

- приєднання України до міжнародних пактів зобов'язувального і рекомендаційного характеру, що стосуються прав людини, за обставин, коли у ній зберігається ряд рудиментів тоталітарної політичної культури, робить її

постійним об'єктом критики з боку міжнародних інституцій і дає підстави для втручання в її внутрішнє життя;

- взяття Україною зобов'язань щодо захисту національних меншин використовується деякими їхніми історичними Батьківщинами для морального і політичного тиску на українську владу;

- технологічне відставання України від рівня світових лідерів; необхідність виходу на світовий ринок з продукцією, конкурентоспроможність якої залежить від імпорту енергетичних та інших ресурсів, веде до того, що, приєднуючись до різних міжнародних організацій глобального і регіонального рівня, вона не може забезпечити собі там рівноправне становище, що створює умови для політичного та економічного тиску на неї з боку потужніших держав;

- збільшення вірогідності безпосереднього впливу на державну владу з боку транснаціональних корпорацій, чия активність в Україні має ознаки зростання і в активізації діяльності яких в Україні зацікавлена сама держава.

Загалом економічний суверенітет знаходиться під впливом глобальних економічних тенденцій, й збільшення кількості різних агентів (ТНК, міжнародних організацій тощо), що беззаперечно обмежують в певному ступеню суверенітет кожної окремої країни, особливо слаборозвиненої. Іноді ТНК характеризуються як найбільша загроза національним суверенітетам, які фактично керують урядами і всією міжнародною системою. Такі оцінки зумовлені наявною питомою вагою транснаціональних корпорацій у світовій економіці.

Висновки. Таким чином, економічний суверенітет та забезпечення економічної безпеки для України є основою забезпечення стратегічного розвитку на основі національних інтересів. Забезпечення економічної безпеки є гарантом державної незалежності України, умовою її прогресивного економічного розвитку і зростання добробуту громадян.

Основними напрямками зменшення загроз економічному суверенітету у контексті забезпечення економічної безпеки мають бути:

- безперервне економічне зростання держави, збільшення темпів зростання ВВП, прискорення темпів зростання промислового виробництва;

- приборкання інфляції, зменшення рівня безробіття, підвищення стійкого рівня розвитку економіки;

- зростання добробуту населення;

- скорочення дефіциту бюджету та державного боргу, підтримка стійкості національної валюти тощо.

Перспективним для подальших наукових досліджень є вплив економічно розвинених країн, провідних міжнародних організацій та ТНК на економічний

суверенітет держави, враховуючи сучасні глобалізаційні тенденції світової економіки.

Література:

1. London South East. URL : <http://www.lse.co.uk>.
2. Економічна енциклопедія. URL : <http://slovopedia.org.ua>
3. Національний суверенітет України в умовах глобалізації: Національна доповідь. Київ : Парламентське вид-во, 2011. 112 с.

References:

1. Site of London South East. www.lse.co.uk. Retrieved from <http://www.lse.co.uk> [in English].
2. Sait Slovopedia [Site of Slovopedia]. slovopedia.org.ua. Retrieved from <http://slovopedia.org.ua> [in Ukrainian].
3. Natsionalnyi suverenitet Ukrainy v umovakh hlobalizatsii: Natsionalna dopovid [National Sovereignty of Ukraine in the Conditions of Globalization: National Report]. (2011). Kyiv: Parlamentske vyd-vo [in Ukrainian].

UDC: 351

DOI: <https://doi.org/10.32689/2618-0065-2018-1/1-14-24>

Hayda Voldemar *Doctor of Economics, Professor, Rector of the Higher School of Economics, Warsaw, ul. Independence, 162, 02-554, Poland tel .: +48 22 564 60 00, e-mail: hayda_v@ukr.net*

ORCID: 0000-0002-2514-6175

FEATURES OF PUBLIC ADMINISTRATION EDUCATION IN POLAND

Annotation. The global trends in managerial mechanisms for providing educational services are essential for reforming the entire system of domestic education, enabling them to effectively anticipate its real revival by approaching the standards of the EU countries, the membership in which Ukraine seeks to gain. Education belongs to those spheres of society, which express the interests of all people. The modern system of government of the field of education, based on the best in the world should develop as a public-public or even public-state. The philosophy of the formation of civil society justifies the increasing role of public institutions in determining the content of education, monitoring its quality, in various means and ways to achieve these goals. In improving the strategy for the development of the educational services system, the experience of neighboring countries of Eastern Europe that has had similar problems in the education management process, in particular, Poland, Romania, Slovakia and Hungary, is relevant. In addition, the influence of civil society institutions on state policy meets the established world standards, and the increase of this influence corresponds to the trends of formation of information civilization and modern scientific approaches, in particular, synergetic discourse. Post-Soviet Poland, as well as Ukraine, inherited socialism and a system of education that was inappropriate to the principles of the Bologna process, which had a negative impact on the European integration processes of the country. Almost simultaneously with Ukraine, in Poland, public administration bodies have begun reforms to provide educational services to the population, but. Polish modernization today is far behind ahead of Ukraine, certain results have been achieved, which require careful study, and the experience gained by the managers of the sphere of education deserves attention. The principle of combining public administration and public self-government in education is one of the least practical in practice and the most urgent needs for reforming education and the transition to democratic models of educational systems.

Key words: public administration, historical retrospective, transformational processes, active community schools, innovative practices, secondary and higher education, public administration, reform processes.

Гайда Вольдемар доктор економічних наук, професор, ректор Вищої школи економіки, м. Варшава, вул. Незалежності, 162, 02-554, Польща тел.: +48 22 564

ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ В ПОЛЬЩІ

Анотація. Світові тенденції управлінських механізмів надання освітніх послуг мають важливе значення для реформування всієї системи вітчизняної освіти, дає змогу ефективно прогнозувати її реальне відродження шляхом наближення до стандартів країн ЄС, членство у якому Україна прагне здобути. Освіта належить до тих сфер життя суспільства, які виражають інтереси всіх людей. Сучасна система управління сферою освіти за найкращими світовими зразками повинна розвиватися як державно-громадська чи навіть громадсько-державна. Філософія становлення громадянського суспільства обґрунтовує підвищення ролі громадських інституцій у визначенні змісту освіти, у моніторингу її якості, у різноманітних засобах та шляхах досягнення цих цілей. При виробленні стратегії розвитку системи освітніх послуг актуальним є досвід сусідніх країн східної Європи, які мали подібні проблеми у процесі управління освітою, зокрема Польщі, Румунії, Словаччини та Угорщини. Крім того, вплив інституцій громадянського суспільства на політику держави відповідає усталеним світовим стандартам, а підвищення цього впливу відповідає тенденціям становлення інформаційної цивілізації та сучасним науковим підходам, зокрема, синергетичному дискурсу. Пострадянська Польща, так само як і Україна, успадкувала від соціалізму і систему освіти, яка була невідповідною принципам Болонського процесу, що негативно вплинуло на євроінтеграційні процеси країни. Майже одночасно з Україною, у Польщі органи публічного управління розпочали реформи з надання освітніх послуг населенню, але. польська модернізація сьогодні суттєво випереджає українську, досягнуто певні результати, які потребують ретельного дослідження, а отриманий досвід заслуговує на увагу управлінців сфери освіти. Принцип поєднання державного управління та громадського самоврядування в освіті постає одним з найменш реалізованих на практиці та найбільш витребуваним нагальними потребами реформування освіти, переходу до демократичних зразків освітніх систем.

Ключові слова: державно-громадське управління, історична ретроспектива, трансформаційні процеси, громадсько активні школи, інноваційні практики, середня та вища освіта, громадське самоврядування, реформаційні процеси.

Problem statement. Modern changes in the socio-political structure of our country have necessitated a new educational policy aimed at building a democratic, rule-of-law

state and meet the educational needs of citizens of independent Ukraine. Rapid changes in the political, economic, social and cultural spheres of human activity put on the agenda the question of changing approaches, methods, styles of production relations and the gradual transformation of the rigid subordination of modern organizations to mobile, flexible management. Also still insufficiently developed and highlights the issues of state-public management of education, not the model and no mechanism to control education in the state-public basis in light of modern laws and regulations.

Analysis of recent research and publications. Education management issues today is one of the most researched. Considerable attention is paid to improving the system of education management, implementation and transformation of organizational and financial mechanism. These issues are discussed in works of F. Andrushkevich, V. Andrushchenko, V. Bondarya, Ya. Grechka, M. Darmanskogo, G. Yelnikova, T. Zvereva, M. Kodakova, Yu. Konarzhevsky, V. Lugovogo, P. Naumenko, O. Orlova, L. Parashchenko, V. Pikeny, E. Hricova, T. Shamovoyi and etc.

Formulation of the objectives of the article. The aim of the article is to study the features of public administration of education in Poland and especially the transformation processes and legal framework.

Presentation of the main material of the study. In Poland, the public administration has begun reforms to provide educational services to the population, but. Polish modernization is now significantly ahead of Ukrainian, achieved certain results that require careful study, and the experience deserves the attention of managers in the field of education.

The basic law of the Federal Republic of Germany States that the Association of communities within its legal competence and in accordance with the law is endowed with the right of self-government. It is also important that the rule that self-government includes the basis of independent financial responsibility. These foundations include a source of taxes appropriate to the economic development of the community, to which the community has the right to establish a local tax rate. By the way, the constitutional article also distributes tax revenues in the country. It clearly defines what belongs to the Federation and what belongs to the lands. It is significant that one of the main land taxes in Germany is the property tax, and income from income tax and corporate tax are distributed equally between the Federation and the lands. It also indicates that the size of spending should be determined taking into account the multi-annual financial planning. Unlike Nemchin, in Poland the system of government has its own characteristics. Poland's transformation has resulted in the creation of a new type of state that serves its citizens. Such a state enables its civil society to form and control public authorities. In the early 90's. XX art. in the country began the first wave of

reforms, after which there were shortcomings of the system of public administration, which prompted further reforms [1].

Public administration reform was important for Poland's integration into the European Union. Without imposing member countries concrete forms of state governance, the EU makes demands effective system of public administration. First of all, administrative reform should be undertaken to achieve domestic objectives, such as effective public sector management and public control of the authorities. It is also necessary to set tasks arising from the need to introduce the legal framework of the European Union, that is, the adoption of legislative acts in accordance with established standards. It should be noted that the French model was taken as the basis of the Polish system of local government organization.

The reform of the higher education system in the Republic of Poland, including the transformation of public administration, began in the 1990s with the adoption of the last century. Law on higher education (Ustawa o szkolnictwie wyższym) [2]. The main achievements of the Law of 1990 were: decentralization of management of higher education, elimination of the state monopoly on higher education and autonomy of higher education institutions, diversification of the higher education system – the emergence of private higher education institutions, election of rectors, freedom in determining educational programs, property rights and freedoms (the University can dispose of objects that it owns), significant changes in budgeting and financing of scientific research, the introduction of the principle of competition in obtaining research grants, and the like. It should be emphasized that the public had the right and the means to control the plans and decisions of the Minister responsible for science and higher education (Fig. 1).

Polish public bodies and organizations related to education and upbringing operate respectively in educational institutions and abroad. The cooperation of the community with the state bodies in the management of education is closely connected with the local government (local, student, student, post-graduate and the institution itself). The conditions for the election of representatives to public bodies, the scope of their activities, competence and responsibility, subordination and cooperation between themselves and with local authorities are essential in solving this issue.

The unitarity of the Polish state, the relationship of regional policy with the strategy of state policy ensures that the Polish law affirms the independence and own jurisdiction of the Voivodeship as a unit of self-government, as well as the dualistic model of management of the Voivodeship by two separate structures: the Executive body of regional self-government headed by the Marshal of the Voivodeship and the government administration headed by the voivode [3, 4].

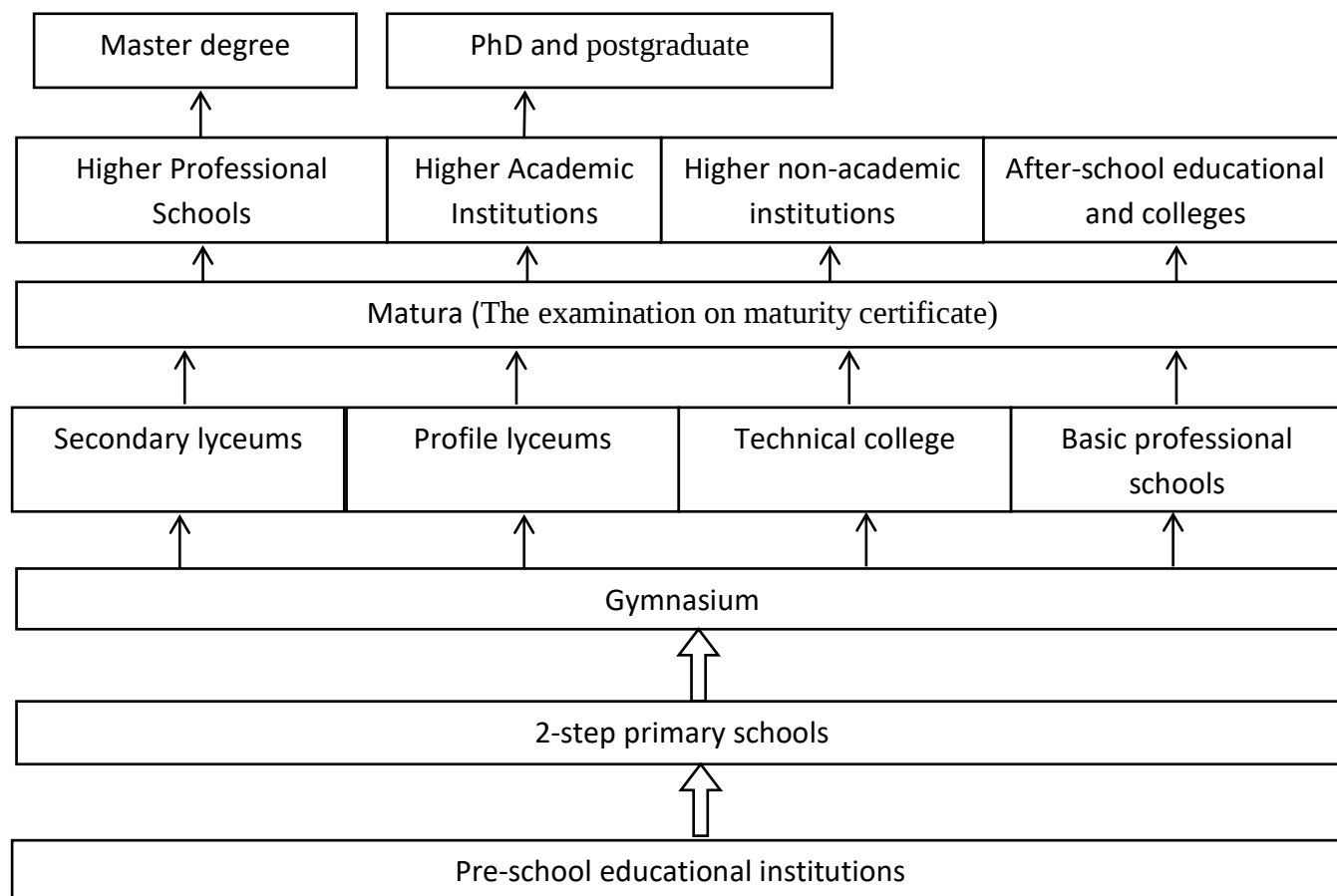


Fig. 1. Structure of education in the Republic of Poland

Source: compiled by the author on the basis of [3]

In addition, an elected representative body of the higher school was established – the Main Council of the higher school (now the Main Council of science and higher education, Rada Główna Nauki i Szkolnictwa Wyższego). Under the higher education act of 27 July 2005, The main Council is elected for four years and its powers begin on 1 January. The Council consists of: 14 scientists elected by the conference of rectors of Polish higher education institutions and the conference of Polish vocational education institutions from among the candidates submitted by higher education institutions on the basis of elections (in proportion to the number of students enrolled in certain institutions); 5 representatives of the Polish Academy of Sciences elected by the Presidium of MISTER; 4 representatives of research institutes elected by the Main Council of research institutes; 4 students elected by the Parliament of students of the Republic of Poland; 2 representatives of the Polish doctoral organization; 3 representatives of employers elected by the employers' organization.

Elections of members of the Council are carried out by voters at the General election assemblies. Electors are elected in the proportion of 1 voter from every 50 teachers of higher educational institutions who have scientific degrees and academic titles of doctor of Sciences, Professor, and from 150 representatives of other teachers of

higher educational institutions. Representatives from doctoral candidates are chosen by voters (based on the proportion of 1 voter for every 100 participants of doctoral studies) at General election meetings for a period of two years [5]. Higher education institutions, in which no voter from this group can be elected, form General electoral districts. Teachers of higher education institutions who perform the functions of individual bodies of the institution or Vice-rector or Deputy head of the structural unit do not enjoy passive electoral rights.

The Council of young scientists (Rada Modych Naukowcw) is an Advisory body under the Ministry of science and higher education, formed by order of the Minister. The Council consists of 18 young scientists (doctors habilitated, PhD, doctoral students) from different universities in Poland, who represent the entire environment of young scientists in the state. Among the main tasks of the Council – to promote the career of young scientists in Poland; discussions of draft legislative documents, decisions and orders of the Minister in the field of higher education and science, their expert evaluation, the provision of proposals on behalf of young scientists in Poland; development of mechanisms to increase funding for research of young scientists, etc. National representation of doctoral students (Krajowa Reprezentacja Doktorantw, KRD) is the highest representative body of the entire environment of doctoral candidates (PhD students) of Poland, its legal status approved by the Law on higher education of 2005 (article 209) [6].

Two KRD representatives are members of the Main Council of science and higher education. The activities of the KRD are defined by the Charter (2011), the main tasks of the Association are to represent the interests and protect the rights of post-graduate students, activities on behalf of all post-graduate students in Poland, cooperation with public authorities, the development of post-graduate self-government, expression of opinion, preparation of resolutions, proposals, issues regarding various legal acts relating to their activities. The bodies of the KRD are the Congress of delegates, the Chairman of the KRD, the Board and the audit Commission.

It should be noted that the Republic of Poland successfully combines national traditions of education management with positive experience of the leading countries of the world. Due to the need to introduce the Bologna process, the Polish education system has been reorganized in accordance with its basic requirements, which was caused by the objective need to harmonize any structure of educational services with its content. The powers of the Central education authorities are limited, some of them transferred to the local level, which contributed to the combination of public and public administration. The scope of activities of local self – government bodies (hereinafter-MLA) and heads of educational institutions has been significantly expanded, which created conditions for cooperation between the local community and educational

institutions. MHI have the opportunity to form and implement their own educational policy in accordance with local needs and educational policy of the country. The autonomy of Polish educational institutions at all levels and opportunities for self-government is expanded, first of all, remains relevant for Ukraine [7].

The reflection of modern transformations of education in Poland, its functioning in General and comparison with the educational system of Ukraine found in the works of Polish specialist F. Andrushkevich, who analyzes the innovation and model of the modern system of academic education. The researcher emphasizes that the educational reform of Poland is based on the principles of the democratic education system, which reflect the specifics of the country, and is reflected in the Law "On the education system", adopted in 1991. The Sejm of the Republic of Poland, namely:

- the principle of community education;
- principle of continuity;
- the principle of continuity of education;
- the principle of unity and differentiation of the education system;
- replacement of narrow profile training with wide profile;
- the principle of versatile intellectual, mental, social, professional and physical development;
- the principle of education through work;
- the principle of a broad front of education and upbringing;
- the principle of flexibility of education and its reforms;
- the principle of statehood, self-government, and socialization of education;
- the principle of scientific and economical education [8].

In particular, the said law establishes the structure of the school system, which includes pre-school institutions (special), primary schools, gymnasiums, post-gymnasium schools with integration departments, as well as special schools, sports and Olympic reserve, art schools; educational institutions, out-of-school institutions, institutions of continuous education; psychological and pedagogical consultations and other specialized consultations; school and educational units (special) for children and youth; institutions that provide custody and education to pupils outside the place of permanent residence; voluntary labour groups, aimed at training and education of their participants; institutions of training and improvement of teachers; pedagogical libraries.

Analyzing the regulatory framework of the Bologna process, it should be noted that higher education offers the following stages of training: 1 stage – training of engineers; 2-masters; 3-candidates of Sciences; 4-doctors of Sciences. There are academic institutions that, unlike professional ones, offer a holistic five-year master's degree. It is possible to continue education at the master's level both after the higher professional school and after the 1st stage of academic education. The last stage of

training is doctoral studies, conducted by individual faculties of academic Universities [9].

It should be noted that the conduct of two cycles of study according to the formula 3+2 (licentiate+master) corresponds to the Bologna standards, which declared the goal to achieve a single content and quality of the European education system. In the system of higher education, there are the following educational institutions: academic (state and non-state higher schools that confer master's and PhD degrees); educational institutions that claim the title of academic (non-state Universities that confer a master's degree); vocational schools (non-state Universities that do not have the right to confer a master's degree). According to the directions and profiles of training, we distinguish universities, educational institutions of business and Economics, technical schools, medical academies, higher pedagogical, agricultural, art, theological, military schools and other specialized Universities [10].

Considering the scientific heritage of Ukrainian researchers About. Bocharova, A. Vasilyuk, L. Grinevich, I. Datsenko, I. Grechki and assessing the overall processes of reforming the education system in Poland, it should be noted the emergence of a large number of government programs and various innovative teaching methods. In order to ensure a common standard of education for the MNO, an independent mechanism for its evaluation was established through the preparation and conduct of examinations by nine new state institutions – the Central and district examination commissions (hereinafter-the CEC and the DEC). CEC consists of 7 departments: testing students in elementary schools; exams among pupils of high schools; exams for matriculation; examination in the specialty; research, analysis, and evaluation; registry of examiners and programmes for teachers; administrative [11].

The timely implementation of the powers of local governments in the field of education reform contributed to the gradual development and harmonious entry into the Bologna process. Thus, the relevant decision to create new networks of primary schools was taken by the Executive bodies of the gminas, which also carried out their management. Using its proximity to the educational problems of the local level, it was the changes that suggested a successful way of reforming school education.

The Republic of Poland has successfully carried out the reform of the higher education system, first of all becoming a member of the European higher education area, which is based on the principles of quality and transport, autonomy of educational institutions, academic freedoms, equal opportunities, democracy. Research and understanding of the experience of reforming the education system of the Republic will contribute to the formation of innovative approaches and effective tools to ensure the effective functioning in Ukraine as the structure of public administration of education, and the improvement of the education system [12]. Today it is expedient to distribute

functions and powers of local governments at regional and local levels of education management; to define mechanisms of cooperation of all subjects of education management, to define borders of their mutual control; to reconsider requirements to candidates for positions of heads of education management bodies and educational institutions, conditions of competitions and terms of their stay on a post.

Poland's experience shows that it is impossible to make governance effective without decentralization in modern Europe. It can be concluded that the General principles of effective administrative reform in any country in the region will be virtually identical. Of course, this does not indicate that Ukraine can fully automatically use the Polish experience and the development of scientists in this field. The volume delivered sometime before Poland challenges in many ways different from what is necessary to reach Ukraine.

Summary. Given the experience of public administration reform in Germany and Poland, it should highlight the features that should be considered during the reform of this sector in Ukraine: the reduction of staff, resources, opportunities and direct control of the Central public sector, that is, de-bureaucratization, deregulation, decentralization and privatization; improving the system of control of administrative personnel and strengthening its resource capacity through the reform of budget processes, planning and evaluation of the effectiveness of public sector programmes, for example through the strengthening of financial control and accountability; improving public sector management through, for example, decrease of coordination, the introduction of competitive principles of activities of public authorities, improving the quality of service provision and meet the needs of consumers; changes in the traditional legal status of civil servants, for example, through the introduction of term of office and conditions of contract, determining the efficiency of the official, one of the main factors for its extension; the democratization of the public sector, for example through increased attention to the needs of underrepresented groups and their involvement in public service; create more user-friendly public sector, for example through the strengthening of transparency, openness, ability to respond to the needs of citizens and accountability; restructuring the public administration

Література:

1. Національна стратегія розвитку освіти в Україні на 2012–2021 роки. URL : <http://www.mon.gov.ua/images/files/news/12/05/4455.pdf> (дата звернення 10.11.2018).
2. Гречка Я. Р. Особливості державно-громадського управління освітою в Польщі: автореф. дис... кандидата наук з держ. упр. Київ, 2009. 22 с.
3. Прокопенко Л. Л. Демократизація системи управління освітою в Польщі. *Реформування системи державного управління та державної служби: теорія і практика*: матеріали науково-практ. конф. за міжнар. Участю (Львів, 8 квітня 2011). Львів, 2011. С. 64-66.

4. Марчук Д. Адмінреформа в Україні через призму досвіду Польщі : монографія. Київ, 2011. 322 с.
5. Шаповалова Н., Пресняков І. Адміністративна реформа у Польщі : напрямки змін та реальні результати. *Діалог* : журнал. Львів, 2005. С. 115-123.
6. Андрушкевич, Ф. Важливість академічної співпраці українсько-польських університетів. *Директор шк., ліцею, гімназії* : журнал. 2011. – № 1. – С. 75–79.
7. Андрушкевич Ф. Досвід українсько-польської співпраці в сфері академічної освіти. *Вища освіта України* : журнал. 2011. № 2. С. 53–58.
8. Гречка Я. Р. Самоврядування в навчальних закладах Польщі як важливий компонент державно-громадського управління. *Державне управління та місцеве самоврядування* : наук. вісн. Київ, 2008. Вип. 4 (6). С. 294—303.
9. Андрушкевич Ф. Інновації в польській та українській освіті : як наслідок підписання європейських освітніх декларацій : (порівняльний аналіз). *Директор шк., ліцею, гімназії* : журнал. 2011. № 2. С. 32–40.
10. Корецький М. Теоретичні засади державного управління. *Матеріали академічних науково-практичних слухань про стан економіки України* : зб. наук. праць. Київ, 2007. С. 38-47.
11. Сікорський П. Шляхи переходу від державної до державно-громадської і громадськодержавної форм управління освітою. *Освіта* : журнал. 2003. №57. С. 10-17.
12. Тодосова Г. І. Обґрунтування моделі державно-громадського управління освітою. *Науковий вісник Академії муніципального управління: журнал*. 2013. Вип.4.С. 351-358.

References:

1. Natsionalna stratehiia rozvytku osvity v Ukraini na 2012–2021 roky [National Strategy for the Development of Education in Ukraine for 2012-2021]. www.mon.gov.ua. Retrieved from <http://www.mon.gov.ua/images/files/news/12/05/4455.pdf> [in Ukrainian].
2. Hrechka, Ya. R. (2009). Osoblyvosti derzhavno-hromadskoho upravlinnia osvitoiu v Polshchi [Peculiarities of State-public education management in Poland]. *Extended abstract of candidate's thesis*. Kyiv: Akademiia munitsypalnoho upravlinnia [in Ukrainian].
3. Prokopenko, L. L. (2011). Demokratyzatsiia systemy upravlinnia osvitoiu v Polshchi [Democratization of the education management system in Poland]. *Reformuvannia systemy derzhavnogo upravlinnia ta derzhavnoi sluzhby: teoriia i praktyka – Reform of the system of public administration and public service: theory and practice*: Proceedings of scientific-practical conference for international Participation. (pp. 64-66). Lviv [in Ukrainian].
4. Marchuk, D. (2011). *Adminreforma v Ukraini cherez pryzmu dosvidu Polshchi* [Administration reform in Ukraine through the prism of Poland's experience]. Kyiv [in Ukrainian].
5. Shapovalova, N., Presniakov, I. (2005). Administrativna reforma u Polshchi : napriamky zmin ta realni rezultaty [Administrative reform in Poland: directions of changes and real results]. *Dialoh – Dialogue*, 115-123 [in Ukrainian].
6. Andrushkevych, F. (2011). Vazhlyvist akademichnoi spivpratsi ukrainsko-polskykh universytetiv [The importance of academic cooperation between Ukrainian and Polish universities]. *Dyrektor shk., litseiu, himnazii – Director of school, lyceum, gymnasium*, 1, 75-79 [in Ukrainian].
7. Andrushkevych, F. (2011). Dosvid ukrainsko-polskoi spivpratsi v sferi akademichnoi osvity [Experience of Ukrainian-Polish cooperation in the field of academic education]. *Vyshcha osvita Ukrainy – Higher Education in Ukraine*, 2, 53-58 [in Ukrainian].

8. Hrechka, Ya. R. (2008). Samovriaduvannia v navchalnykh zakladakh Polshchi yak vazhlyvyi komponent derzhavno-hromadskoho upravlinnia [Self-government in educational institutions of Poland as an important component of state and public administration]. *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia – Public Administration and Local Self-Government*, 4(6), 294-303 [in Ukrainian].
9. Andrushkevych, F. (2011). Innovatsii v polskii ta ukrainskii osviti : yak naslidok pidpysannia yevropeiskyykh osvitnikh deklaratsii : (porivnialnyi analiz) [Innovation in Polish and Ukrainian education: as a consequence of the signing of European educational declarations: (comparative analysis)]. *Dyktor shk., litseiu, himnazii – Director of school, lyceum, gymnasium*, 2, 32-40 [in Ukrainian].
10. Koretskyi, M. (2007). Teoretychni zasady derzhavnoho upravlinnia [Theoretical Principles of Public Administration]. *Materialy akademichnykh naukovo-praktychnykh slukhan pro stan ekonomiky Ukrainy – Proceedings of Academic Scientific Practical Hearings on the State of the Economy of Ukraine*. (pp. 38-47). Kyiv [in Ukrainian].
11. Sikorskyi, P. (2003). Shliakhy perekhodu vid derzhavnoi do derzhavno-hromadskoi i hromadskoderzhavnoi form upravlinnia osvitoiu [Ways of transition from state to state-public and public-state forms of education management]. *Osvita – Education*, 57, 10-17 [in Ukrainian].
12. Todosova, H. I. (2013). Obhruntuvannia modeli derzhavno-hromadskoho upravlinnia osvitoiu [Justification of the model of state-public education management]. *Naukovyi visnyk Akademii munitsypalnoho upravlinnia – Scientific Herald of the Academy of Municipal Management*, 4, 351-358 [in Ukrainian].

УДК 351:614

DOI: <https://doi.org/10.32689/2618-0065-2018-1/1-25-33>

Гаман Петро Ілліч доктор наук з державного управління, доцент, начальник відділу публічного управління цивільним захистом науково-дослідного центру заходів цивільного захисту, Українського науково-дослідного інституту цивільного захисту, м. Київ, вул. Рибальська, 18, 01011, Україна тел.: (044)-280-18-01, e-mail.: petro185@ukr.net

ORCID: 0000-0002-3239-8936

РОЛЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СИСТЕМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ В УКРАЇНІ

Анотація. Надзвичайні ситуації здійснюють значний вплив на соціальні, економічні, політичні та інші процеси у суспільстві. Тому державне управління в умовах надзвичайних ситуацій різного характеру є однією з важливіших функцій держави щодо забезпечення стійкого розвитку та національної безпеки країни. Підвищення ефективності державного управління у цій сфері є актуальним питанням, що постає перед органами державного управління в сучасних умовах. Але його реформування потребує зважених та раціональних рішень з урахуванням позитивного вітчизняного досвіду, що формувався під впливом певних історичних умов. Однією з найважливіших особливостей професійної діяльності державних службовців є її спрямованість на підготовку, прийняття та реалізацію управлінських рішень, що є особливо актуальним в умовах виникнення надзвичайних ситуацій, оскільки прорахунки при їх ліквідації, як правило, породжені відсутністю достатнього досвіду і необхідних знань у керівників усіх відповідних ланок управління. Основною метою функціонування єдиної державної системи цивільного захисту є реалізація державної політики у сфері цивільного захисту. При цьому, ефективність функціонування єдиної державної системи цивільного захисту знаходиться у прямій залежності від якісного планування, а саме: розробки планів основних заходів цивільного захисту, дій органів управління, сил та реагування. У свою чергу, якість плануючих документів залежить від уміння керівників усіх рівнів прогнозувати ризики, враховувати багатоваріантність наслідків та особливості надзвичайних ситуацій, чітко планувати заходи щодо запобігання надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків. Важлива роль у цій сфері відводиться стратегічному плануванню превентивних заходів, завдання яких полягає у зменшенні ризиків загрози виникнення надзвичайних ситуацій, а у разі їх виникнення – у пом'якшенні наслідків. На жаль, в практиці організації планування заходів в сфері

цивільного захисту мають місце випадки ігнорування результатів прогнозу, недооцінки рівня загроз виникнення надзвичайних ситуацій і, як наслідок, несвоечасного реагування, запобігання і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій.

Ключові слова: державне управління в умовах надзвичайних ситуацій, цивільна оборона, цивільний захист, державна політика, система, структура, надзвичайна ситуація, безпека.

Haman Petr Ilyich Doctor of Sciences in Public Administration, Associate Professor, Head of Public Management Department for Civil Protection of Research Center for Civil Protection Measures, Ukrainian Research Institute of Civil Protection, Kyiv, st. Rybalska, 18, 01011, Ukraine tel .: (044) -280-18-01, e-mail: petro185@ukr.net

ORCID: 0000-0002-3239-8936

THE ROLE OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE SYSTEM OF PROTECTION OF CIVIL PROTECTION IN UKRAINE

Annotation. Emergencies carry out considerable influence on social, economic, political and other processes in society. Therefore state administration in the conditions of emergencies of different character is one of more important functions of the state in relation to providing of steady development and national safety of country. An increase of efficiency of state administration in the field of it is a pressing question that appears before the organs of state administration in modern terms. But his reformation needs the self-weighted and rational decisions taking into account positive home experience that was formed under act of certain historical terms. One of major features of professional activity of civil servants there is her orientation on preparation, acceptance and realization of administrative decisions that are especially actual in the conditions of origin of emergencies, as miscalculations are at their liquidation, as a rule, descendant absence of sufficient experience and necessary knowledge for the leaders of all corresponding links of management. The primary purpose of functioning of the single state system of civil defence is realization of public policy in the field of civil defence. Thus, efficiency of functioning of the single state system of civil defence is in direct dependence on the quality planning, namely: developments of plans of basic events of civil defence, actions of organs of management, forces and reacting. In turn, quality of designing documents depends on ability of leaders of all levels to forecast risks, take into account multi-variant approach of consequences and feature of emergencies, clearly to plan events in relation to prevention of emergencies and liquidation of their consequences. An important role in the field of it is taken to the strategic planning of

preventive events the task of that consists in reduction of risks of threat of origin of emergencies, and in case of their origin of – in softening of consequences. Unfortunately, in practice of organization of planning of events the cases of ignoring of results of prognosis, underestimation of level of threats of origin of emergencies and, as a result, ill-timed reacting, prevention and liquidation of consequences of emergencies take place in the sphere of civil situations..

Key words: public administration in emergency situations, civil defense, civil defense, state policy, system, structure, emergency, security.

Постановка проблеми. Актуальність теми зумовлена необхідністю розв'язання нагальних завдань державного будівництва у сфері забезпечення національної безпеки України на основі науково обґрунтованих критеріїв державного управління, що оптимізує чинне управління суспільним розвитком.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження феномену державної влади у контексті суспільних відносин, її джерел, засобів, способів та методів зверталися відомі мислителі і вчені зі світовими іменами, починаючи із стародавніх часів, зокрема Конфуцій, Х. Аквінський, Н. Макіавеллі, Т. Гоббс, Ш. Монтеск'є, М. Вебер та інші. Значний внесок у дослідження суспільних відносин в межах розвитку науки державного управління в останні десятиріччя внесли такі вітчизняні й зарубіжні вчені, як В.Б. Авер'янов, Г.В. Атаманчук, В.Г. Афанасьєв, В.Д. Бакуменко, Д.Н. Бахрах, П.І. Надолішній, Н.Р. Нижник, О.Ю. Оболенський, Г.П. Ситник, В.В. Тертичка, В.М. Шаповал та інші.

Провідні вітчизняні та зарубіжні вчені присвятили свої дослідження розв'язанню комплексної проблеми забезпечення національної безпеки та її складовим, що пояснюється підвищеною актуалізацією проблеми забезпечення національної і міжнародної безпеки, загостренням глобальних проблем безпеки. Це, зокрема, К.С. Гаджиєв, Г.М. Перепелиця, Г.Г. Почепцов, А.А. Прохожаєв, Е.І. Скакунов, С.В. Смульський, В.О. Шамрай та інші.

Формулювання цілей статті. Метою статті є дослідження ролі державного управління у системі забезпечення цивільного захисту в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Незаперечним є твердження, що атрибутом могутності держави є самодостатня система національної безпеки. Атаманчук В.Г., проаналізувавши проблеми безпеки та виживання, взаємодію між безпекою, населенням, урядом і державою, прийшов до думки, що пошук безпеки обумовлює прогрес цивілізації, тому що страх перед загрозами є природним станом людини, і саме він змушує людину жити в суспільстві («у групі», «у племені», «у стаді») й шукати засоби колективного захисту у війні «усіх проти всіх». Безпека, таким чином, - це основа цивілізації й державності [1].

Необхідність виокремлення сфери цивільного захисту як окремої складової національної безпеки знаходить підтвердження в тому, що після послаблення військово-політичної напруги у світі, яке припало на кінець XX століття, у міжнародному гуманітарному праві було запроваджене поняття цивільного захисту, зафіксоване у матеріалах 10-ї Міжнародної конференції з цивільного захисту, що відбулася в Аммані (Йорданія) 3-5 квітня 1994 року. Її учасники прийняли Універсальну Декларацію з цивільного захисту, в якій закликали уряди всіх держав переглянути термін «цивільна оборона», поширюючи концепцію цивільної оборони за межі військових конфліктів [2]. Тобто, окрім традиційної військової та військово-політичної сфери, вона поширилася на сферу соціальних, економічних, правових, культурних, екологічних та інших відносин.

При цьому слід зазначити, що сфера цивільного захисту в Україні залишалася деякий час без належного визнання, насамперед правового підґрунтя.

У зв'язку з визнанням Україною світових та європейських стандартів, лише з прийняттям 24 червня 2004 року Закону України «Про правові засади цивільного захисту» було визначено сферу цивільного захисту як напрям реалізації державної політики, спрямованої на забезпечення безпеки та захисту населення і територій, матеріальних і культурних цінностей та довкілля від негативних наслідків надзвичайних ситуацій у мирний час та в особливий період; подолання наслідків надзвичайних ситуацій, у тому числі наслідків надзвичайних ситуацій на територіях іноземних держав відповідно до міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, управління сферою цивільного захисту стало невід'ємною частиною державної діяльності [3].

Сьогодні державне управління офіційно визнано одним із основних видів суспільної діяльності і є галуззю науки. Взагалі управління може розглядатись у декількох аспектах. По-перше, управління системою як об'єктом з боку держави, органів публічної влади, тобто державне управління. По-друге, управління, яке здійснюється всередині системи, при якому об'єктами є співробітники, служби, підрозділи, органи, а суб'єктами - керівники та управляючі апарати, які діють на відповідних рівнях і становлять у своїй сукупності управляючу підсистему всієї системи даних органів загалом і кожного з них окремо.

З позицій організаційно-функціонального аналізу система державного управління цивільним захистом - це невід'ємна складова системи державного управління, оскільки національні інтереси, як і загрози їх реалізації, присутні у всіх сферах суспільної діяльності. Тому принциповою особливістю системи державного управління цивільним захистом є те, що вона немов би «занурена» у загальну систему державного управління.

Система державного управління у сфері цивільного захисту здійснює потужний вплив на спрямованість, зміст та ефективність адміністративно-політичного, соціально-економічного та інших видів державного управління внаслідок стратегічного значення державно-управлінських рішень для суспільства та держави, особливо в умовах, коли стоїть досить гостро питання щодо нейтралізації загроз життєвоважливим інтересам. Це означає, що функції системи виходять, наприклад, за межі адміністративно-політичної чи соціально-економічної сфери державного управління.

З огляду на вищесказане, система державного управління цивільним захистом - це сукупність взаємообумовлених, взаємодіючих органів державного управління та вищих посадових осіб держави, яка в межах чинного законодавства та із залученням наявного у її розпорядженні потенціалу держави (матеріального, фінансового, інтелектуального та духовного) здійснює розробку й реалізацію владних, регулюючих, координуючих, контролюючих та нормативних державно-управлінських впливів (рішень) на об'єкти безпеки з метою прогнозування, своєчасного виявлення, запобігання та нейтралізації загроз сталому розвитку вищезазначених об'єктів, передусім життєво важливим національним інтересам.

Державне управління може здійснюватися у двох режимах - нормальному та надзвичайному. Це певною мірою допомагає зрозуміти суть проблемної ситуації розвитку процесу державного управління, яка виникає внаслідок невідповідності існуючого і бажаного стану вказаного процесу, коли стає явною необхідність зміни мети та параметрів суспільної діяльності. Очевидно, вказані ситуації виникають за умов, коли визначено новий напрям розвитку або внаслідок розвитку подій, що призводять до кризових явищ чи навіть криз. В останньому випадку і виникає необхідність в управлінні за надзвичайних умов. Г. Ситник у своєму дисертаційному дослідженні посиляється на висновки З. Румянцевої, Н. Філінова та Т. Шрамченко про те, що у першому випадку має здійснюватися управління за відхиленням, тобто за розбіжністю між параметрами функціонування об'єкта управління та метою управління, а в другому - коли система управління реагує на відхилення від стану нормального функціонування з зовнішніх причин [4, 5]. Зміст цієї діяльності містить: визначення мети, завдань і функцій суб'єктів управління; розробку і вдосконалення їх організаційної, функціональної, інформаційної та психологічної структури; забезпечення матеріальними, інформаційними та іншими ресурсами; підготовку і реалізацію управлінських рішень; забезпечення координації та взаємодії державних і недержавних суб'єктів забезпечення; регулювання їх організації і функціонування з урахуванням відхилень від зазначеної мети; створення ефективної системи обліку та контролю.

Під поняттям управління цивільним захистом розуміють свідомий цілеспрямований вплив суб'єкта управління, у межах законодавства України, на потреби, інтереси і цінності особи, суспільства і держави, об'єктивні та суб'єктивні, природні, техногенні чинники, що впливають і на стан національної безпеки, з метою підвищення ефективності її функціонування для розв'язання завдань щодо забезпечення національної безпеки в цілому.

Відомо, що у будь-якій системі можна виділити суб'єкт та об'єкт управління.

Національна безпека є об'єктом управління і, разом із системою забезпечення національної безпеки, утворює систему управління національною безпекою. Головне завдання полягає в тому, щоб створити таку систему управління, за якої можна було б здійснювати свідомий цілеспрямований вплив на ці загрози та небезпеки. Забезпечення національної безпеки як умови життєдіяльності людей та суспільства в цілому є невід'ємною складовою державної політики, однією з найбільш важливих функцій держави [6].

Своєю чергою, управління у сфері цивільного захисту можна визначити як особливий вид діяльності державних і недержавних суб'єктів з упорядкування системи забезпечення безпеки, забезпечення її оптимального функціонування і стійкого розвитку з організації управління системою національної безпеки. Як зазначено у Законі України «Про правові засади цивільного захисту», «цивільний захист здійснюється з метою реалізації державної політики, спрямованої на забезпечення безпеки та захисту населення і територій, матеріальних і культурних цінностей та докiлля від негативних наслідків надзвичайних ситуацій у мирний час та в особливий період». Тобто об'єктами цивільного захисту на законодавчому рівні визнаються: населення і територія; матеріальні та культурні цінності; докiлля.

Управління у сфері цивільного захисту тісно пов'язано із забезпеченням безпеки в надзвичайних ситуаціях, тому що надзвичайні ситуації як загроза безпечному стану є самостійними складовими багатьох небезпек. Надзвичайні ситуації можуть супроводжувати терористичні акти, вибухи, дорожньо-транспортні пригоди, аварії на транспорті, виробничі процеси, природні небезпеки, протиправну діяльність людини тощо. Забезпечення безпеки в надзвичайних ситуацій пов'язано зі здійсненням широкого комплексу правових і спеціальних організаційно-технічних заходів щодо впорядкування суспільних відносин, зокрема, встановлення і підтримання правового режиму зони надзвичайного стану. Цей режим здійснюється в різних організаційно-правових формах і різними методами. Активно застосовуються заходи адміністративного примусу, які суттєво обмежують права громадян не тільки на підставах, пов'язаних із протиправною поведінкою людей, але й з інших причин. Це можуть

бути наслідки надзвичайних ситуацій: радіоактивне чи хімічне забруднення, значні руйнування інфраструктури забезпечення життєдіяльності населення та підприємств тощо.

Тому головна увага при здійсненні управління має бути сконцентрована на розробці комплексу заходів, які здатні зруйнувати механізм, що блокує можливість ефективних дій. З огляду на це важливим є дослідження факторів та розробка способів і методів антикризового управління, при цьому основними правилами повинні бути: системність при аналізі ситуації та прийнятті рішень; завчасна підготовка адаптованого до місцевих умов плану дій на випадок надзвичайної ситуації та своєчасне його уточнення; постійна оцінка ризиків та розробка на цій основі заходів щодо мінімізації можливої шкоди (збитків); постійна перевірка здатності спеціально створених організаційно-технічних, інформаційних та інших систем терміново вийти на робочий режим функціонування; своєчасне забезпечення вищого ієрархічного рівня управління необхідною інформацією та надання населенню, ЗМІ всебічної інформації; своєчасне виявлення припущених помилок і негайне коригування дій; організація ефективної взаємодії місцевих органів; моніторинг і прогнозування ризиків та динаміки ситуації.

Державне управління у сфері цивільного захисту - це специфічний вид державного управління, який охоплює соціально-економічну, культурну, політичну та інші сфери суспільного життя. Функції, повноваження та відповідальність, які на нього покладаються, специфічні, оскільки головною метою управлінських впливів є передусім своєчасне прогнозування, виявлення, запобігання та нейтралізація реальних і потенційних загроз (із залученням відповідних, спеціально створюваних сил і засобів), які одночасно стосуються інтересів кожної людини, суспільної групи, суспільства та держави, тому є першочерговою управлінською проблемою, розв'язання якої покладається на відповідну систему. В кінцевому рахунку управлінський вплив спрямований на забезпечення умов, за яких може відбуватися сталий прогресивний розвиток суспільства та реалізація національних інтересів у всіх сферах життєдіяльності держави. Тому системі властиві ознаки та особливості як міжгалузевої, так і функціональної складових державного управління, що, безумовно, здійснює суттєвий вплив на функції, форми, методи та способи державного управління у цій сфері.

Безпека держави залежить від ефективності управлінських рішень. Тому при формуванні та функціонуванні системи державного управління у сфері цивільного захисту можна вирізнити декілька структурних ієрархічних рівнів. Принциповим є також те, що, як і будь-яка соціальна система, система

державного управління у сфері цивільного захисту має складну ієрархічну структуру. Але за будь-якої її конфігурації завжди має бути вищий стратегічний (інституціональний) рівень. На цьому рівні приймаються найважливіші політичні рішення, які знаходять своє відображення у відповідних законах, концепціях, стратегіях тощо.

Їх особливістю є те, що вони найбільш тісно переплітаються з політичним та державним управлінням. І саме на цьому рівні визначаються загальна державна політика, її концептуальні основи та головні завдання щодо її здійснення. З огляду на сказане досить логічною є формула, запропонована Г. Ситником: «Процес прийняття управлінських рішень у сфері забезпечення безпеки є послідовним і тривіальним опрацюванням інформаційних блоків: даних - ситуації - цілі - вибору» [5, 7].

Висновки. Отже, варто зважити на важливість цивільного захисту - як складової національної безпеки та внести належні зміни до законодавчих і нормативних актів. Зокрема, розглянути можливість створення структурного підрозділу в апараті РНБО України, який безпосередньо опікуватиметься питаннями цивільного захисту в країні та підкомітету у складі Верховної Ради з питань забезпечення цивільного захисту, який буде системно здійснювати законодавчу політику у відповідній сфері.

Література:

1. Атаманчук Г. В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): учеб. пособие. Москва : Экономика, 2000. 302 с.
2. Всесвітня конференція по цивільній обороні, 3-5 травня 1994 року, Амман, Йорданія. URL : http://www.icdo.org/V3_RU/files/1994-world-conf-civil-defence-en.pdf.
3. Про правові засади цивільного захисту: Закон України від 2004 р. Відомості Верховної Ради України. 2004. № 39. Ст. 488.
4. Румянцева З. П., Филинов Н. Б., Шрамченко Т. Б. Общее управление организацией: принципы и процессы: программа для менеджеров «Управление развитием организации» (модуль 3). Москва : ИНФРА-М, 1999. 336 с.
5. Ситник Г. П. Державне управління національної безпеки (теорія і практика): монографія. Київ : Вид-во НАДУ, 2004. 408 с.
6. Нижник Н., Мосов С. Формування рішень органами державного управління. *Вісник УАДУ* : журнал. 2000. № 2. С. 13-18.
7. Ситник Г. П. Державне управління у сфері забезпечення національної безпеки України: теорія і практика : монографія. Київ, 2004. 417 с.

References:

1. Atamanchuk, H. V. (2000). *Gosudarstvennoe upravlenie (organizatsyonno-funktsionalnye voprosy) [Public administration (organizational functional issues)]*. Moscow: Ekonomika [in Russian].

2. Vsesvitnia konferentsiia po tsyvilnii oboroni, 3-5 travnia 1994 roku, Amman, Yordaniia [World Conference on Civil Defense, May 3-5, 1994, Amman, Jordan]. Retrieved from http://www.icdo.org/V3_RU/files/1994-world-conf-civil-defence-en.pdf [in English].
3. Zakon Ukrainy Pro pravovi zasady tsyvilnoho zakhystu: vid 2004 r. [Law of Ukraine On Legal Principles of Civil Protection from 2004]. (2004). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 39. Art. 488 [in Ukrainian].
4. Rumiantseva, Z. P., Filinov, N. B., Shramchenko, T. B. (1999). *Obshchee upravlenie orhanizatsiye: printsipy i protsessy* [General Organization Management: Principles and Processes]. Moscow: YNFRA-M [in Russian].
5. Sytnyk, H. P. (2004). *Derzhavne upravlinnia natsionalnoi bezpeky (teoriia i praktyka)* [State Administration of National Security (theory and practice)]. Kyiv: Vyd-vo NADU [in Ukrainian].
6. Nyzhnyk, N., Mosov, S. (2000). Formuvannia rishen orhanamy derzhavnoho upravlinnia [Formation of decisions by public administration bodies]. *Visnyk UADU – Bulletin of UADU*, 2, 13-18 [in Ukrainian].
7. Sytnyk, H. P. (2004). *Derzhavne upravlinnia u sferi zabezpechennia natsionalnoi bezpeky Ukrainy: teoriia i praktyka* [State administration in the field of national security of Ukraine: theory and practice]. Kyiv [in Ukrainian].

УДК 338.24:330.341.1

DOI: <https://doi.org/10.32689/2618-0065-2018-1/1-34-47>

Денисенко Микола Петрович доктор економічних наук, професор кафедри бізнес-економіки та туризму Київського національного університету технологій та дизайну, м. Київ, вул. Немировича-Данченка, 2, 01011, Україна тел. (044) 256-21-56, e-mail: profden3@gmail.com

ORCID: 0000-0001-8767-9762

Будякова Олена Юріївна кандидат економічних наук, старший викладач кафедри бізнес-економіки та туризму Київського національного університету технологій та дизайну м. Київ, вул. Немировича-Данченка, 2, 01011, Україна тел. (044) 256-21-56, e-mail: bud1971@ukr.net

ORCID: 0000-0001-6028-2650

МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ІННОВАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Анотація. Як свідчить світовий досвід, визначення національних пріоритетних напрямів розвитку науки і нових технологій складається з трьох взаємозалежних процесів: формування головної стратегічної мети держави, облік загальноновизнаних світових пріоритетів та відображення національних особливостей, специфіки країни. Урахування досвіду розвинених країн у той час, коли Україна перебуває на шляху пошуку підходів та інструментів, що змогли б забезпечити стійкий економічний розвиток, має надзвичайно велике значення. Згідно з вимогами часу основою стратегічного курсу розвитку України, її визначальними пріоритетами мають стати розробка й реалізація державної політики, спрямованої на структурну модернізацію господарського комплексу, якнайшвидший його перехід на інноваційний шлях розвитку і становлення України як високотехнологічної держави. Пріоритет інноваційного розвитку національної економіки й активна роль держави у процесі структурних перетворень визначено на найвищому державному рівні. Інноваційний розвиток наразі стає не лише «національною економічною ідеєю», а й тактикою державної економічної й гуманітарної політики. Розробка системи державного регулювання включає також визначення найважливіших соціальних, економічних та інших цілей і завдань на перспективу, в т. ч. соціальних орієнтирів, основних пропорцій і структурних зрушень, а також найбільш ефективної соціально-економічної політики, яка сприяє їхній реалізації. При цьому визначення економічної мети має здійснюватись для країни в цілому, окремих її регіонів, сфер економіки,

територіально-виробничих формувань, виходячи з нагальної необхідності задоволення потреб суспільства, наявних ресурсів і визначених пріоритетів розвитку.

Ключові слова: інновації, державне регулювання, інноваційний потенціал, інвестиційний клімат, стратегія інноваційної діяльності, соціально-економічна політика.

Denisenko Nikolay Petrovich Doctor of Economics, Professor of the Department of Business Economics and Tourism of Kyiv National University of Technology and Design, Kyiv, ul. Nemirovicha-Danchenko, 2, 01011, Ukraine tel. (044) 256-21-56, e-mail: profden3@gmail.com

ORCID: 0000-0001-8767-9762

Budjakova Olena Yuryevna Candidate of Economics, Senior Lecturer of the Department of Business Economics and Tourism of Kyiv National University of Technology and Design, Kyiv, str. Nemirovicha-Danchenko, 2, 01011, Ukraine tel. (044) 256-21-56, e-mail: bud1971@ukr.net

ORCID: 0000-0001-6028-2650

THE MECHANISM OF STATE MANAGEMENT OF INNOVATION ACTIVITY AT THE REGIONAL LEVEL

Annotation. According to the worldwide experience, the definition of national priority directions of science and new technologies development consists of three interrelated processes: the formation of the main strategic goal of the state, the account of generally accepted world priorities and the reflection of national peculiarities, specifics of the country. Taking into account the experience of developed countries while as Ukraine is finding approaches and instruments which could ensure sustainable economic development is extremely important. According to the time requirements, the basis of the strategic course of development of Ukraine, its main priorities should be the development and implementation of state policy aimed at structural modernization of the economic complex, as soon as possible its transition to the innovative way of development and the formation of Ukraine as a high-tech state. The priority of innovation development of the national economy and the active role of the state in the process of structural transformation are determined at the highest state level. Innovation development is now not only a "national economic idea", but also a tactic of state economic and humanitarian policy. The development of the state regulation system also includes the definition of the most important social, economic and other goals and tasks for the future, including social orientations, major proportions and structural changes, as well as the most effective social and economic policy that promotes their

implementation. In doing so, the definition of the economic goal should be for the country as a whole, its individual regions, spheres of the economy, territorial production formations, based on the urgent need to meet the needs of society, available resources and identified development priorities.

Key words: innovation, state regulation, innovation potential, investment climate, innovation strategy, social and economic policy.

Постановка проблеми. Інноваційна складова є одним з основних засобів забезпечення конкурентоспроможності країни. Постійна необхідність оновлення, удосконалення технологій, виготовлення продукції потребує узгодженого механізму управління цими процесами, а особливо з боку держави. Інноваційний розвиток в Україні, у порівнянні з розвинутими країнами, не досягли належного рівня, не дивлячись на те, що країна має високий науково-технічний потенціал. Це обумовлено багатьма чинниками, але одним з головних є недосконалий механізм державного регулювання інноваційної діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням дослідження особливостей механізмів державного управління та інноваційних процесів приділяли увагу українські вчені: Біловодська О.А., Воронкова Т.Є., Грищенко І.М., Гречан А.П., Ілляшенко С.М. та ін.

Але аспекти формування механізмів державного управління інноваційних процесів на регіональному рівні не достатньо висвітлено в науковій літературі. Тому стає актуальним розкриття суті інноваційних процесів в регіонах та механізмів державного управління на регіональному рівні.

Формулювання цілей статті. Метою статті є визначення механізму державного управління інноваційної діяльності на регіональному рівні та обґрунтування його складових.

Виклад основного матеріалу дослідження. Стратегія інноваційної та інвестиційної привабливості, спрямована на залучення додаткових інвестицій в окремі галузі промисловості або види економічної діяльності, не може бути ефективно (результативно) реалізованою, якщо не буде вжито державою адекватних заходів щодо підвищення інноваційної та інвестиційної активності учасників суспільного виробництва. У даному випадку, інноваційна активність виступає своєрідним каталізатором економічного і соціального розвитку. Для того, щоб інноваційна діяльність здійснювалася інтенсивно і в потрібному напрямі, потрібно мати механізм державного управління та певний набір інструментів (підходів, способів, методів, заходів та ін.), за допомогою яких можна було б забезпечувати керованість вказаними процесами. У результаті інноваційна активність безпосередньо впливатиме на інвестиційну привабливість,

а інвестиційна привабливість спонукатиме до активізації інноваційних процесів. Відповідно, тоді інноваційну активність можна представити як швидкість (інтенсивність) протікання інноваційних та інвестиційних процесів, де остання може бути зміряна як [1]:

- по-перше, зміна відношення інвестицій до валового продукту або валової доданої вартості (за допомогою якого визначається рівень ефективності);

- по-друге, зміна динаміки зрушень (ланцюгові темпи зростання) структури капітальних інвестицій (інвестицій в основні засоби) (за допомогою якого визначаються зміни структури економіки);

- по-третє, зміна відношення інвестицій в основний капітал до середньоспискової чисельності працівників, зайнятих у суспільному виробництві (за допомогою якого встановлюється умовна частка заміщення живої праці упередметненою працею).

Кожний з названих показників інноваційної та інвестиційної активності, але в зіставленні з середньодержавними його розмірами, може бути представлений як певний критерій інноваційної та інвестиційної активності в регіоні. У випадку, якщо показники інноваційної та інвестиційної активності в регіоні за своїми параметрами перевищують середньодержавні, то інноваційна та інвестиційна діяльність у регіоні може бути визнана достатньо інтенсивною, а регіон достатньою привабливим для залучення додаткових інвестицій.

Якщо ж показники інноваційної та інвестиційної активності в регіоні нижче за середньодержавні, то в цьому випадку інноваційні та інвестиційні процеси в регіоні потребують додаткової активізації, а сам регіон не відрізняється особливою інвестиційною привабливістю, що примушує органи державного регіонального управління замислитися над розробкою відповідних заходів.

Реально на сьогоднішній день у кожному регіоні склалася і функціонує своя регіональна інноваційна система, що складається із загальних для всіх регіонів елементів: державних органів управління інноваційними та інвестиційними процесами, суб'єктів інноваційної та інвестиційної діяльності і об'єктів інвестування.

Саме регіональна інноваційна та інвестиційна система обслуговує реальний сектор економіки в регіоні, забезпечує організацію і спрямованість інноваційної та інвестиційної діяльності, прискорює або уповільнює інноваційні та інвестиційні процеси. Від того, в якому стані перебуває регіональна інноваційна та інвестиційна система, залежать можливості активізації або уповільнення інноваційної діяльності. Схематично дискрептивна модель, що описує регіональну інноваційну та інвестиційну систему такою, якою вона є, показана на рис. 1.

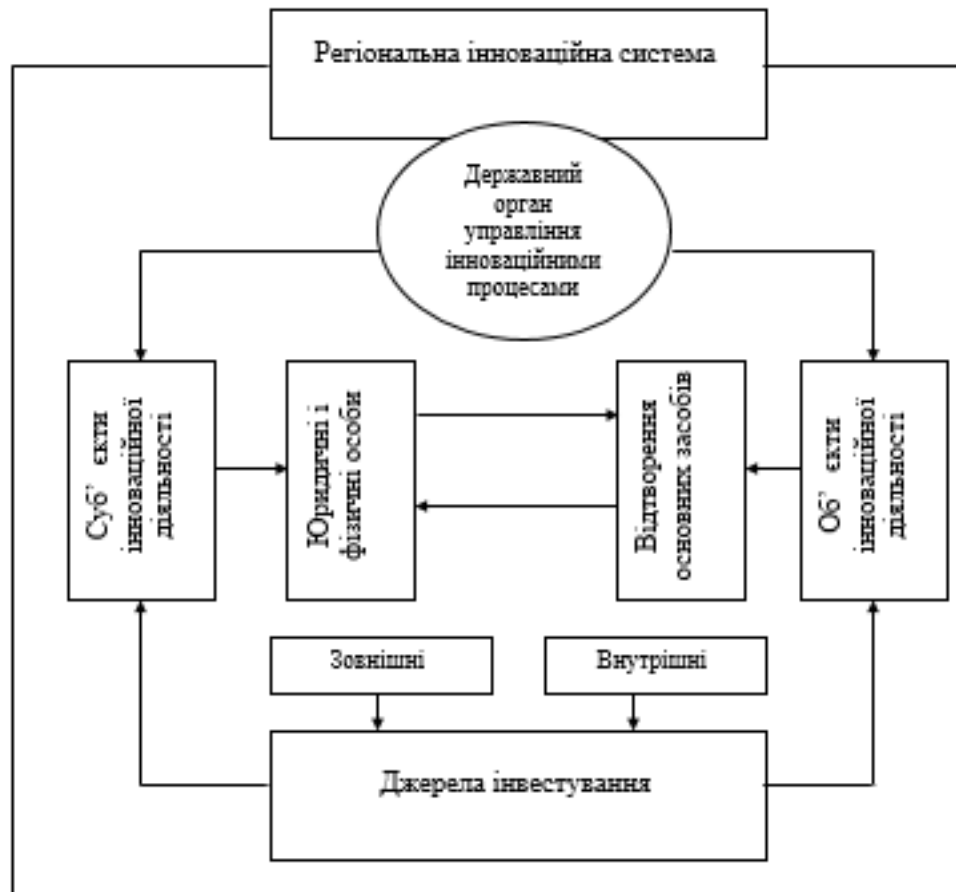


Рис. 1. Структурна схема регіональної інноваційної системи

Джерело: складено автором

Згідно з наведеною схемою, керуючий вплив на регіональну інноваційну систему спрямований з таким розрахунком, щоб всі учасники інноваційної діяльності (суб'єкти господарювання) були зацікавлені в оновленні і створенні нових основних засобів не тільки найбільш привабливих напрямках підприємницької діяльності, але й на інших для того, щоб забезпечувати підвищення ефективності інноваційних процесів, а разом з ними і державних господарських процесів в цілому.

Проте в даній схемі відсутній один елемент, без якого інноваційна система залишається простою абстракцією, не здатною зробити дієвого впливу на практичну діяльність.

Йдеться про особливий механізм державного управління, призначення якого повною мірою здійснювати комплексне державне управління інноваційними процесами в регіоні. У даній схемі відсутній, власне, блок підвищення інноваційної та інвестиційної активності в регіоні. Річ у тім, що реальний механізм державного управління інноваційною та інвестиційною діяльністю

завжди конкретний, оскільки своїми діями спрямований на досягнення конкретної мети.

Забезпечується це шляхом впливу на окремі чинники або умови, що визначають можливості досягнення поставленої мети з використанням для цього конкретних ресурсів або окремих потенціалів (виробничого, трудового, організаційного та ін.).

Але дуже часто діюча модель не забезпечує належною мірою досягнення поставленої мети (через наявність неврахованих чинників зовнішнього і внутрішнього середовища), зважаючи на що виникає потреба у розробці такої моделі, яка б описувала даний механізм державного управління таким, яким він має бути. Тому в даному випадку можна говорити про нормативну модель, що описує комплексний механізм державного управління інноваційними та інвестиційними процесами в регіоні, яка покликана підвищити інноваційну та інвестиційну активність у регіоні. У такому механізмі державного управління забезпечуватиметься узгодження інтересів і ресурсів управління зі всіма учасниками інноваційної та інвестиційної діяльності в регіоні.

Комплексний механізм державного управління інноваційними та інвестиційними процесами в регіоні становить собою деяку сукупність елементів, що складаються з мотиваційних, економічних, організаційних і правових підходів взаємодії суб'єктів господарювання і впливу їх на інноваційну діяльність і забезпечують узгодження окремих інтересів. Склад комплексного механізму державного управління інноваційними та інвестиційними процесами в регіоні показаний на рис. 2.

Кожний з названих механізмів державного управління окремо покликаний вирішувати конкретну мету в інноваційній діяльності: мотиваційний – зацікавити учасників виробничих відносин у додатковому залученні і використанні інноваційних ресурсів на конкретній території; економічний – підкріпити конкретними економічними заходами можливі позитивні результати або показати можливі втрати від використання додаткових інвестиційних ресурсів; організаційний – забезпечити умовний баланс інтересів у реалізації інноваційних програм або інноваційних проектів як з боку територіальної громади (органів територіального управління), так і з боку безпосередніх його учасників; правовий – надати цивілізованих рамок економічним відносинам або господарським зв'язкам, що виникають з приводу залучення і використання інвестиційних ресурсів на конкретній території. Сам же комплексний механізм державного управління інноваційними процесами в регіоні головною метою має підвищення інноваційної активності і на її основі зростання життєвого рівня населення, яке мешкає тут.



Рис. 2. Комплексний механізм державного управління інноваційними процесами в регіоні

Джерело: складено автором

Мотиваційний механізм державного управління інноваційними процесами в регіоні повинен становити собою з'єднання методів, способів і форм зацікавленості (як правило, матеріальної) у досягненні найбільш високих економічних результатів в інноваційній діяльності [2]. Зацікавленість спонукає до досягнення мети, яка стоїть перед суб'єктами господарювання, що передбачає прояв певної активності в мінливих умовах зовнішнього і внутрішнього середовища. Така активність стає вирішальною обставиною для досягнення потрібних результатів в інноваційній діяльності.

Формування мотиваційного механізму державного управління інноваційними процесами повинно ґрунтуватися на дотриманні деяких принципів, основними серед яких можна виділити такі: по-перше, будь-який елемент мотиваційного механізму державного управління повинен бути спрямований на досягнення певної мети в інноваційній діяльності (оскільки мотиви виступають засобом досягнення мети); по-друге, реальній різноманітності існуючих умов інноваційної діяльності повинен відповідати свій елемент мотиваційного механізму державного управління, здатний забезпечувати вирішення відповідних проблемних ситуацій (наявність реальних ресурсів визначає можливості

досягнення мети); по-третє, всі елементи мотиваційного механізму державного управління повинні бути взаємопов'язані між собою, але при цьому володіти деякою відособленістю (зміна конструкції (змісту) будь-якого елементу приводить до зміни конструкції (змісту) інших елементів); по-четверте, всі елементи мотиваційного механізму державного управління повинні відрізнятися між собою за силою дії і термінами впливу (що забезпечить деяку стійкість і динамічність його функціонування шляхом заміни окремих елементів, які найбільш піддаються зовнішньому впливу). Принципова схема мотиваційного механізму державного управління інноваційними процесами в регіоні наведена на рис. 3.



Рис. 3. Схема мотиваційного механізму державного управління інвестиційними процесами в регіоні

Джерело: складено автором

У його основу покладені мотиви активізації інноваційної діяльності, спрямовані на здійснення нововведень у виробництво, мотиви конкурентної боротьби і змагальності при створенні нової техніки і технологій, мотиви подолання і нейтралізації інвестиційного ризику, мотиви отримання додаткового прибутку від інвестицій, мотиви активної участі в управлінні інноваційними процесами і закріплення на певних сегментах або нішах регіональних ринків та ін.

Оснoву економiчного механiзму державного управлiння iнновацiйними процесами в рeгiонi становитимуть способи вiдтворення основних засобiв i методи залучення позикових коштiв для цих цiлей. Вiдтворення основних засобiв передбачає введення їх в дiю в розмiрах, що забезпечують збiльшення об'ємiв, нарощування виробничого потенцiалу з метою збiльшення масштабiв суспiльного виробництва [3].

Потрiбна iнновацiйна активнiсть, пов'язана з вiдтворенням основних засобiв, зможе забезпечуватися за допомогою накопичення i реiнвестування амортизацiйних вiдрахувань, реiнвестування частини прибутку вiд основної виробничої дiяльностi, накопичення та iнвестування акцiонерного капiталу (емiсiї акцiй i функцiонування вторинного ринку акцiй), реiнвестування частини прибутку з доходiв вiд торгових операцiй з виробничими активами, реiнвестування частини прибутку з доходiв вiд продажу морально i фiзично зношеного устаткування, iнвестицiйних ресурсiв вiтчизняних i зарубiжних iнвесторiв, державних субвенцiй i трансфертiв на розвиток окремих видiв економiчної дiяльностi.

Структура економiчного механiзму державного управлiння iнновацiйними процесами в рeгiонi наведена на рис. 4.

Особливiстю економiчного механiзму державного управлiння iнновацiйними процесами в рeгiонi виступає здатнiсть демонстрацiї можливих шляхiв i способiв вiдтворення (оновлення) основних засобiв.

Для вiдтворення можуть бути використанi як власнi iнвестицiйнi ресурси, так i позиковi. Залучення позикових коштiв може здiйснюватися за рахунок iнвестицiйних кредитiв, що надаються комерцiйними банками або iнвестицiйними компанiями, випуску цiнних паперiв (акцiй i облiгацiй) комерцiйними банками i iнвестицiйними компанiями, венчурного фiнансування, здiйснюваного фiрмами, що займаються прикладними науковими розробками, впровадженням технiчних i технологiчних нововведень [4].

Економiчний механiзм державного управлiння iнвестицiйними процесами в рeгiонi покликаний також забезпечувати регулювання розмiрiв iндивiдуальних внескiв до iнвестицiйних фондiв, якi можуть бути створенi в рeгiонi. Регулювання розмiрiв внескiв повинно носити диференцiйований характер i ґрунтуватися на врахуваннi особливостей здiйснення основної виробничої дiяльностi залежно вiд галузевої i територiальної приналежностi кожного окремо учасника iнвестицiйної дiяльностi в рeгiонi.

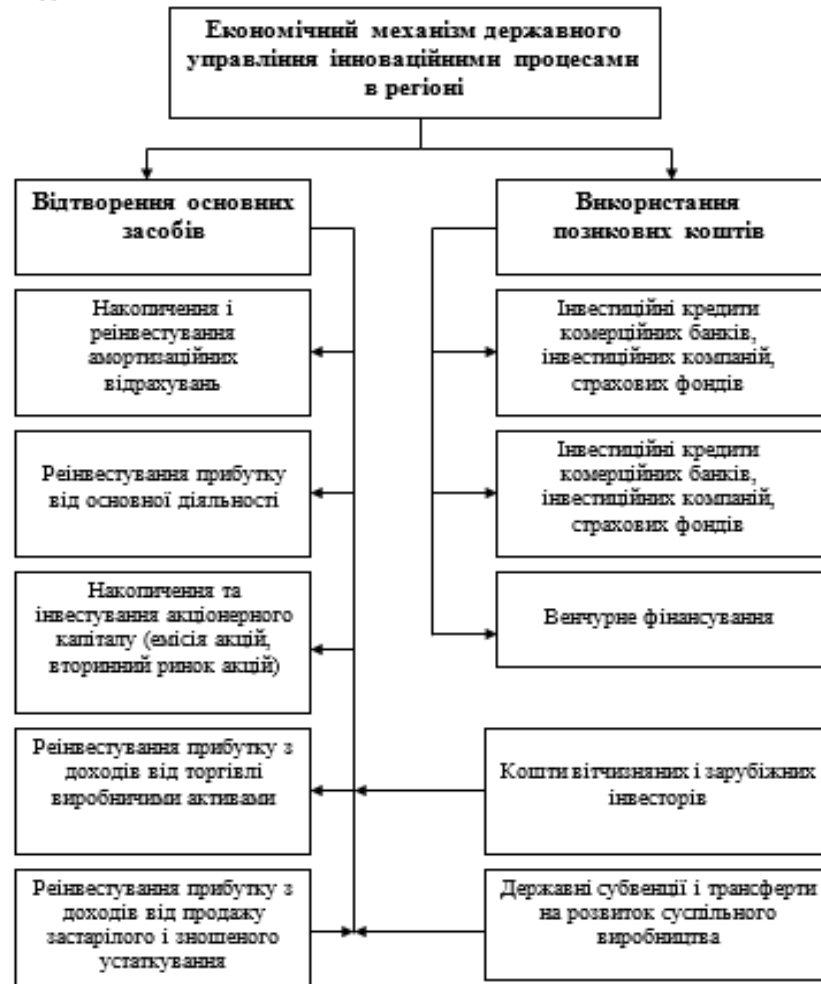


Рис. 4. Структура економічного механізму державного управління інноваційними процесами в регіоні

Джерело: складено автором

Складовим комплексного механізму державного управління інноваційними процесами в регіоні виступає організаційний механізм державного управління, який володіє властивістю системної взаємодії учасників інноваційних процесів в регіоні.

Регулювання розмірів внесків повинно носити диференційований характер і ґрунтуватися на врахуванні особливостей здійснення основної діяльності.

Основними елементами даного механізму державного управління виступатимуть орган державного управління інноваційною діяльністю в регіоні, інвестиційний фонд розвитку регіону, суб'єкти інноваційних та інвестиційних процесів у регіоні (комерційні банки, інвестиційні компанії, страхові фонди, венчурні фірми, підприємства, установи і організації, розташовані як в окремому регіоні, так і за його межами) рис. 5.

Відповідно до запропонованої схеми орган державного управління інноваційними процесами в регіоні зможе здійснювати розгляд і затвердження державних інноваційних програм і окремих інноваційних проектів, рішення про фінансування яких направлятиметься до інвестиційного фонду розвитку регіону. Після чого інвестиційний фонд розвитку регіону починає фінансування затверджених інноваційних програм і окремих інноваційних проектів.

Правовий механізм державного управління інноваційними процесами в регіоні покликаний забезпечувати регулювання правовідносин між учасниками інноваційної діяльності, встановлювати правила взаємовідносин суб'єктів господарювання і процеси їх організації, визначати системи правових норм по регулюванню правовідносин між органом державного управління інноваційними процесами в регіоні і підприємствами, організаціями й установами різних форм власності та ін.

Ініціаторами наповнення правового механізму державного управління інноваційними процесами в регіоні можуть виступати як, власне, орган державного управління (уповноважений орган як з боку держави, так і з боку територіальної громади), так і будь-яка юридична або фізична особа. Головне, щоб запропоновані норми адекватно сприймалися іншими учасниками інноваційної діяльності в регіоні. Структурно правовий механізм державного управління інноваційними процесами в регіоні наведений на рис.6.

Особливістю виявлення правового механізму державного управління інноваційними процесами в регіоні на практику взаємовідносин учасників вказаних процесів виступає відносний характер використовуваних норм правовідносин.

Така відносність виявляється в тому, що правові норми, використовувані в практиці інноваційної діяльності, самі по собі є достатньо суб'єктивними, хоч і обґрунтованими [5]. Ступінь їх суб'єктивності залежить від того, наскільки об'єктивно в запропонованих правових нормах відображена мотиваційна, економічна і організаційна суть комплексного механізму державного управління інноваційними процесами в регіоні.

З урахуванням цього, на практиці з'являються деякі суперечності у взаємовідносин учасників інноваційного процесу: одних влаштовують запропоновані норми правовідносин, інших вони не влаштовують, а треті і зовсім індиферентно ставляться до них. Точно так впливають такі норми і на вказані державні механізми, коли одні норми підсилюють дію одного механізму, але інші механізми при цьому втрачають потенційну силу впливу.

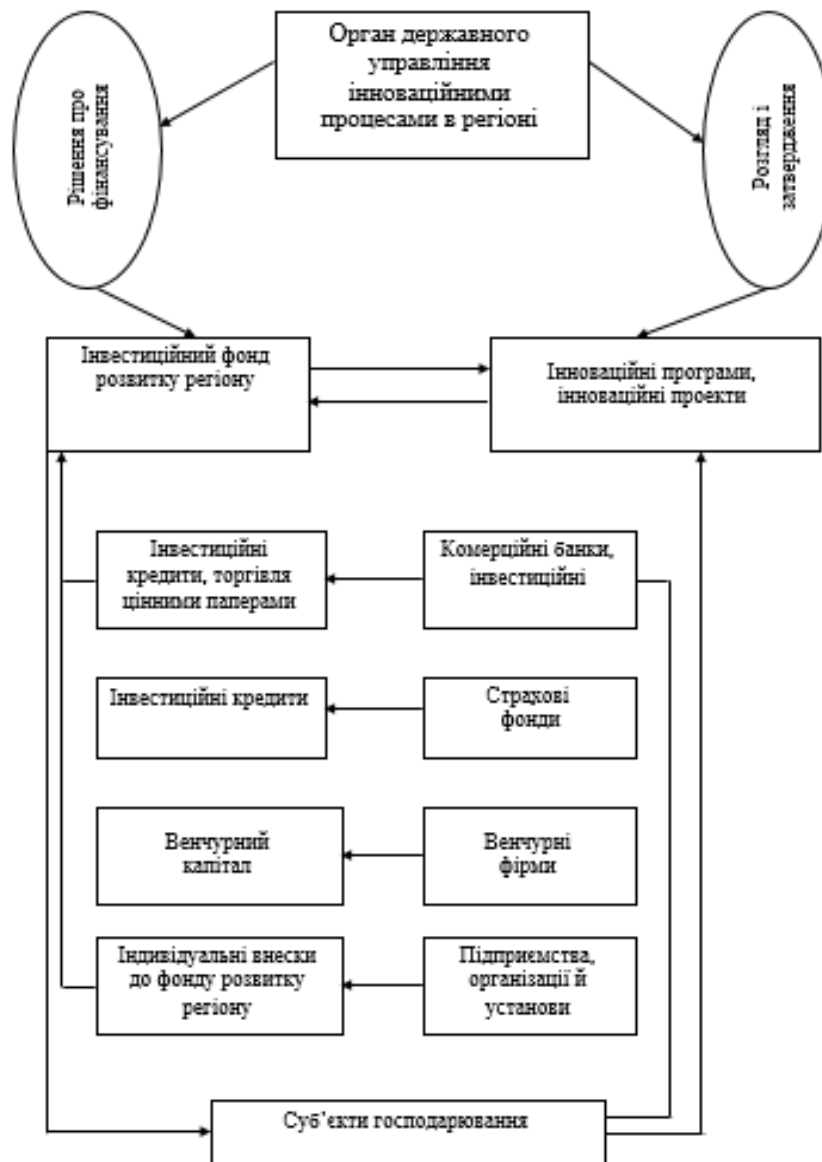


Рис. 5. Схема взаємодії учасників інноваційних процесів у регіоні

Джерело: складено автором

Тому головним завданням правового механізму державного управління інвестиційними процесами в регіоні є виключення як можна більшого числа суперечностей з правовідносин учасників інноваційної діяльності в регіоні і надання їм цивілізованого характеру [6].

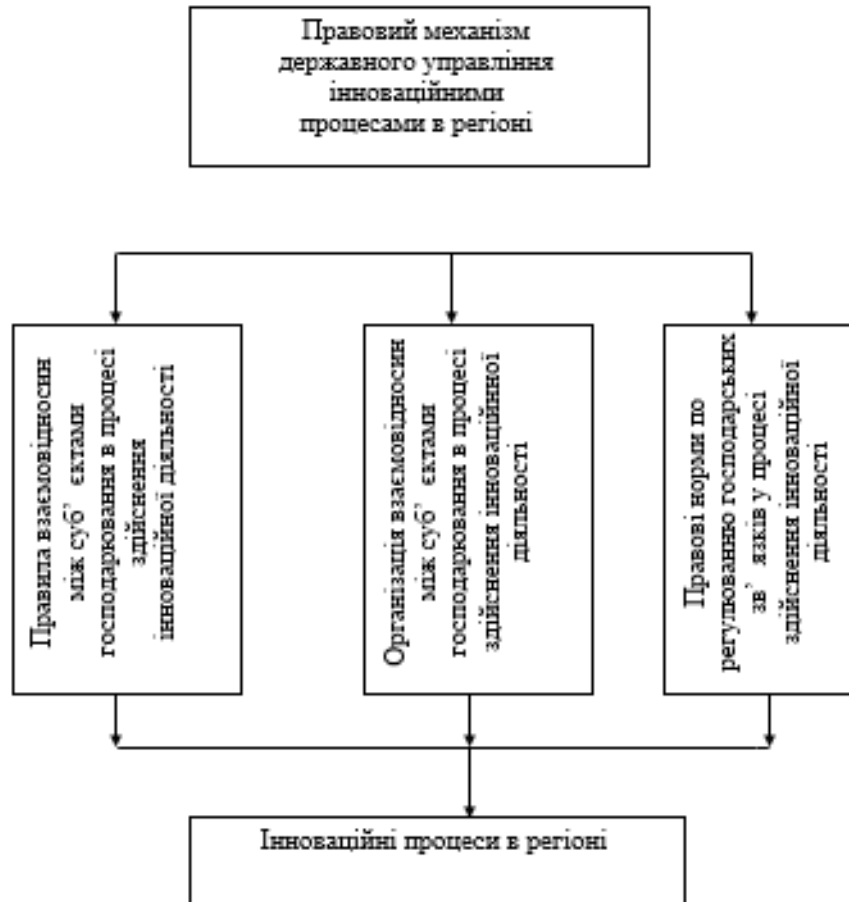


Рис. 6. Схема (структура) правового механізму державного управління інноваційними процесами в регіоні

Джерело: складено автором

Висновки. Таким чином, основним інструментом, що забезпечує підвищення інноваційної активності в регіоні, стає комплексний механізм державного управління інноваційними процесами, що структурно включає в себе мотиваційний, економічний, організаційний і правовий механізми державного управління.

Завдання кожного з названих механізмів державного управління полягає в забезпеченні таких умов діяльності, при яких додаткові надходження інвестиційних ресурсів виглядали б природним процесом в інноваційній системі регіону, а заходи щодо підвищення інноваційної активності не викликали б суперечливих відчуттів у всіх без виключення учасників суспільного виробництва в регіоні. Саме цьому повинна сприяти синхронізація основних функцій окремих механізмів державного управління інноваційними процесами в регіоні, яка реально можлива на основі підвищення ефективності інноваційних процесів або

використання єдиних (загальних для всіх учасників інноваційної діяльності) критеріїв цієї ефективності.

Література:

1. Будякова О. Ю., Мерзла Л. І. Напрями покращення інвестиційного клімату України : матеріали II Міжнар. наук.-практ. інтернет-конф. (12 квітня 2018 р.). Київ, 2018. С. 395. с. 29-33.
2. Будяков В. Є., Василенко В. М. До питання про активізацію інвестиційних процесів у регіоні. *Економіка: проблеми теорії та практики*: зб. наук. праць: у 9 т. Дніпропетровськ: ДНУ, 2007. Вип. 231, т. VIII. С. 151150-15.
3. Денисенко М. П., Будякова О. Ю. Сучасні стратегії управління персоналом підприємств. Приазовський економічний вісник : журнал. 2018. № 5(10). URL : <http://pev.kpu.zp.ua/vypusk-5-10>
4. Сучасні проблеми економічного розвитку України: монографія / за ред. О.В. Ольшанської, А.О. Мельник, Т.Є. Воронкової. Київ : ТОВ «ДКС центр», 2018. С.184. с.18-27.
5. Денисенко М.П., Гречан А.П., Гаман М.В. та ін. Провайдинг інновацій: підручник. Київ : "Видавничий дім "Професіонал", 2008. 448 с.
6. Ілляшенко С. М. Економіка й організація інноваційної діяльності: підручник / під ред. проф. О.І.Волкова, проф. М.П.Денисенка. Київ : Центр учбової літератури, 2007. 662 с.

References:

1. Budiakova, O. Yu., Merzla, L. I. (2018). *Napriamy pokrashchennia investytsiinoho klimatu Ukrainy – Areas of improvement of the investment climate in Ukraine: Proceedings of the second International scientific practical internet conference.* (pp. 29-33). Kyiv [in Ukrainian].
2. Budiakov, V. Ye., Vasylenko, V. M. (2007). Do pytannia pro aktyvizatsiiu investytsiinykh protsesiv u rehioni [On the issue of activization of investment processes in the region]. *Ekonomika: problemy teorii ta praktyky – Economics: problems of theory and practice*, 231(VIII), 151150-15 [in Ukrainian].
3. Denysenko, M. P., Budiakova, O. Yu. (2018). Suchasni stratehii upravlinnia personalom pidpriemstv [Modern strategies of personnel management of enterprises]. *Pryazovskyi ekonomichnyi visnyk – Priazovsky Economic Bulletin*, 5(10). Retrieved from <http://pev.kpu.zp.ua/vypusk-5-10> [in Ukrainian].
4. Olshanska, O. V., Melnyk, A. O., Voronkova, T. Ye. (Eds.). (2018). *Suchasni problemy ekonomichnoho rozvytku Ukrainy [Modern problems of economic development in Ukraine]*. Kyiv : TOV «DKS tsentr» [in Ukrainian].
5. Denysenko, M. P., Hrechan, A. P., Haman, M. V., et. al. (2008). *Providynh innovatsii [Providing Innovations]*. Kyiv: "Vydavnychiy dim "Profesional" [in Ukrainian].
6. Illiashenko, S. M. (2007). *Ekonomika y orhanizatsiia innovatsiinoi diialnosti [Economics and organization of innovation activity]*. O. I. Volkov, M. P. Denysenko (Eds.). Kyiv: Tsentr uchbovoi literatury [in Ukrainian].

УДК 614

DOI: <https://doi.org/10.32689/2618-0065-2018-1/1-48-56>

Кропивницький Віталій Станіславович кандидат технічних наук, начальник Українського науково-дослідного інституту цивільного захисту, м. Київ, вул. Рибальська, 18, 01011, Україна, тел.: (044)-280-18-01, e-mail.: undicz@dsns.gov.ua

ORCID: 0000-0002-3527-7283

Коваленко Віталій Володимирович кандидат технічних наук, старший науковий співробітник, заступник начальника Українського науково-дослідного інституту цивільного захисту, м. Київ, вул. Рибальська, 18, 01011, Україна тел.: (044)-280-18-01, e-mail.: undicz@dsns.gov.ua

ORCID: 0000-0001-5780-5684

РОЛЬ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Анотація. Серед загроз забезпеченню сталого розвитку в Україні не останнє місце посідають надзвичайні ситуації різного характеру у вигляді стихійних лих, техногенних катастроф, терористичних та диверсійних актів, регіональних конфліктів із застосуванням військової сили. Їх ігнорування в сучасних умовах ставить під питання не лише економічне зростання та соціальний добробут, а й забезпечення національної безпеки країни. Тому захист населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від НС шляхом запобігання таким ситуаціям, мінімізації та ліквідації їх наслідків і надання допомоги постраждалим у мирний час та в особливий період належить до основних функцій держави і згідно із законодавством, має назву цивільного захисту. Організація цивільного захисту в Україні на всіх етапах його становлення та розвитку безпосередньо пов'язана з національною безпекою і обороною держави. Органи та підрозділи цивільного захисту віднесені до суб'єктів забезпечення національної безпеки України. У статті здійснено аналіз розвитку наукової думки щодо організації цивільного захисту як складової національної безпеки держави, дисертаційних досліджень та деяких наукових праць вітчизняних учених і фахівців з питань державного управління у сфері цивільного захисту. Розглянуто роль та місце цивільного захисту в системі забезпечення національної безпеки України. Відповідно до Закону України «Про основи національної безпеки

України» органи та підрозділи цивільного захисту віднесено до суб'єктів забезпечення національної безпеки України, визначено загрози національним інтересам і національній безпеці України у сфері цивільного захисту, основні напрями державної політики з питань національної безпеки України у сфері цивільного захисту. Зосереджено увагу на особливій актуальності подальшого реформування єдиної державної системи цивільного захисту, вдосконаленні державного управління у сфері цивільного захисту за цих умов.

Ключові слова: цивільний захист, національна безпека, державне управління, реформування системи цивільного захисту.

Kropivnitsky Vitaliy Stanislavovich Ph.D., head of the Ukrainian Research Institute of Civil Protection, Kyiv, vul. Rybalska, 18, 01011, Ukraine, tel .: (044) -280-18-01, e-mail: undicz@dsns.gov.ua

ORCID: 0000-0002-3527-7283

Kovalenko Vitaliy Volodymyrovych Candidate of Technical Sciences, Senior Researcher, Deputy Head of the Ukrainian Research Institute of Civil Protection, Kyiv, ul. Rybalska, 18, 01011, Ukraine tel .: (044) -280-18-01, e-mail: undicz@dsns.gov.ua

ORCID: 0000-0001-5780-5684

THE ROLE OF CIVIL PROTECTION IN SUPPORT OF NATIONAL SECURITY OF UKRAINE

Annotation. Among the threats to sustainable development in Ukraine, emergency situations of various nature in the form of natural disasters, man-made disasters, terrorist and sabotage acts, regional conflicts with the use of military force are not the least important. Their neglect in modern conditions raises not only economic growth and social well-being, but also the maintenance of national security of the country. Therefore, the protection of the population, territories, environment and property from the NA by preventing such situations, minimizing and eliminating their consequences and providing assistance to victims in peacetime and in a special period is one of the main functions of the state and, according to the law, is called civil protection. The organization of civil protection in Ukraine at all stages of its formation and development is directly related to the national security and defense of the state. The civil protection bodies and subdivisions are assigned to the subjects of ensuring the national security of Ukraine. The article analyzes the development of scientific thought regarding the organization of civil protection as a component of national security of the state, dissertation research and some scientific papers of domestic scientists and specialists in public administration in the field of civil protection. The role and place of civil protection in the system of providing national security of Ukraine is considered.

According to the Law of Ukraine "On the Fundamentals of National Security of Ukraine", bodies and units of civil protection are assigned to the subjects of ensuring the national security of Ukraine, threats to national interests and national security of Ukraine in the field of civil protection, the main directions of the state policy on national security of Ukraine in the sphere civil protection. The attention is focused on the special relevance of further reformation of the unified state system of civil protection, improvement of public administration in the field of civil protection under these conditions.

Key words: civil defense, national security, public administration, reformation system of civil defense.

Постановка проблеми. Ефективне реагування на сучасні виклики та загрози потребує побудови принципово нової системи забезпечення національної безпеки, що забезпечує скоординовану, законодавчо регламентовану діяльність її суб'єктів, спрямовану на захист національних цінностей та інтересів. Успішне реформування і вдосконалення цієї системи можливе лише на основі чіткої правової регламентації її складу, структури та функцій. Також система має бути дієво інтегрованою в систему міжнародної і регіональної безпеки як їх невід'ємна складова.

Тому захист населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від НС шляхом запобігання таким ситуаціям, мінімізації та ліквідації їх наслідків і надання допомоги постраждалим у мирний час та в особливий період належить до основних функцій держави і згідно із законодавством [1], має назву цивільного захисту.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження державного управління у сфері цивільного захисту в контексті сучасних тенденцій забезпечення національної безпеки не залишаються поза увагою вітчизняних науковців, серед яких, зокрема, С. Андреев [2; 3], Г. Ситник [3], О. Труш [4] та ін.

Проте події, що мали місце в Україні протягом останніх двох років починаючи з анексії Російською Федерацією Автономної Республіки Крим та початку проведення антитерористичної операції на сході України, а також ратифікація Україною Угоди про асоціацію між Україною та ЄС і затвердження програми реформ "Стратегія - 2020" призвели, зокрема, до перегляду на законодавчому рівні ролі та місця цивільного захисту в забезпеченні національної безпеки України.

Формулювання цілей статті. Метою статті є визначення еволюції ролі та місця цивільного захисту у забезпеченні національної безпеки країни в сучасних умовах.

Виклад основного матеріалу дослідження. В Україні відносини, пов'язані із захистом населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від НС, реагуванням на них, функціонуванням єдиної державної системи цивільного захисту (далі - ЄДСЦЗ), регулює Кодекс цивільного захисту України, який визначає НС як обстановку 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 [1].

Крім подій, що мали місце в 2014 р. на півдні та сході України, не останню роль у такому перегляді чинного законодавства відіграє Угода про асоціацію між Україною та ЄС, що була ратифікована Верховною Радою України Законом України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII [5] і набере чинності після її ратифікації всіма договірними сторонами, і яка, серед іншого, передбачає посилення співробітництва та діалогу з питань міжнародної безпеки й антикризового управління, зокрема з метою реагування на глобальні та регіональні виклики й основні загрози [6].

Стаття 364 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС передбачає співробітництво у сфері цивільного захисту, яке має здійснюватися шляхом імплементації окремих угод у цій галузі, укладених між сторонами згідно з відповідними владними повноваженнями та компетенцією ЄС і його держав-членів та відповідно до правових процедур кожної зі сторін. Співробітництво, зокрема, спрямоване на:

- сприяння взаємній допомозі у випадках НС;
- цілодобовий обмін найостаннішими повідомленнями і оновленою інформацією про транскордонні НС, зокрема запити та пропозиції щодо допомоги;
- оцінку впливу наслідків НС на навколишнє середовище;
- залучення експертів до участі у специфічних технічних семінарах та симпозіумах з питань цивільного захисту;
- залучення, у разі необхідності, спостерігачів під час проведення окремих навчань і тренінгів, що організовуються Україною та/або ЄС;
- посилення існуючого співробітництва щодо найефективнішого використання наявних можливостей цивільного захисту [6].

З метою виконання заходів, передбачених положеннями Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015, було схвалено Стратегію сталого розвитку “Україна - 2020” (“Стратегія - 2020”) [7], якою визначено мету, вектори руху, дорожню карту, першочергові пріоритети та індикатори належних оборонних, соціально - економічних, організаційних, політико-правових умов становлення та розвитку України.

Метою «Стратегії – 2020» є впровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі [7].

Тому, зокрема, реалізацію реформи системи національної безпеки та оборони визначено однією з першочергових. Відповідно до положень «Стратегії – 2020» у процесі проведення реформи буде зосереджено увагу на формуванні нових органів управління у сфері забезпечення національної безпеки, зроблено акцент на системі управління, контролю, комунікацій, комп’ютерної підтримки, розвідки та інформаційного забезпечення, а також логістики в усьому секторі безпеки [7].

Серед головних заходів реалізації реформи системи національної безпеки та оборони, зокрема, мають бути функціональна оптимізація (скорочення дублюючих і зайвих структур), оптимізація системи логістичного забезпечення, оновлення доктринальних та концептуальних підходів до забезпечення національної безпеки, створення ефективної державної системи кризового реагування (мережі ситуаційних центрів центральних органів виконавчої влади) за провідної ролі Ради національної безпеки і оборони України, залучення іноземних інвестицій та формування ефективної моделі державно-приватного партнерства, запровадження кластерного принципу ротації кадрів, перегляд кваліфікаційних вимог та забезпечення чіткого дотримання цих вимог і повна переатестація кадрів, водночас вирішальними мають бути не тільки професійні, а й особистісні якості людини [7].

Для забезпечення реалізації заходів щодо реформування системи національної безпеки, передбачених положеннями “Стратегії - 2020”, Верховною Радою України у 2015 р. було прийнято низку законів України, якими, зокрема визначено роль та місце цивільного захисту в системі забезпечення національної безпеки України.

Так, Законом України від 12 лютого 2015 р. № 186-VIII “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України” [8] (далі - Закон) внесено зміни до Закону України “Про основи національної безпеки” [9], якими органи і підрозділи цивільного захисту віднесено до суб’єктів забезпечення національної безпеки.

Крім того, Законом [8] визначено основні реальні та потенційні загрози національній безпеці України, стабільності в суспільстві у сфері цивільного захисту на сучасному етапі, а саме:

- невідповідність сучасним викликам стану ЄДСЦЗ, сил цивільного захисту, їх технічного оснащення;
- значне антропогенне і техногенне перевантаження території України, зростання ризиків виникнення НС техногенного та природного характеру;
- погіршення технічного стану гідротехнічних споруд каскаду водосховищ на річці Дніпро;
- не підтримання в належному технічному стані ядерних об'єктів на території України;
- небезпека техногенного, у тому числі ядерного та біологічного, тероризму [8].

До основних напрямів державної політики з питань національної безпеки України у сфері цивільного захисту Законом віднесено:

- забезпечення ефективного функціонування ЄДСЦЗ, оснащення сучасними видами техніки сил цивільного захисту;
- вжиття організаційних, економічних, інженерно-технічних та інших заходів для зниження ризиків виникнення НС до прийнятних рівнів;
- підвищення рівнів екологічної, ядерної та радіаційної безпеки до норм і стандартів у відповідній сфері, у тому числі перетворення об'єкта "Укриття" Чорнобильської АЕС на екологічно безпечну систему;
- забезпечення належного рівня безпеки експлуатації промислових, сільськогосподарських і військових об'єктів, споруд та інженерних мереж [8].

Згодом Верховною Радою України був прийнятий новий Закон України «Про правовий режим воєнного стану», який, серед іншого, передбачає, що в Указі Президента України про введення воєнного стану, зокрема, визначаються завдання суб'єктам забезпечення цивільного захисту щодо приведення ЄДСЦЗ, її функціональних та територіальних підсистем у готовність до виконання завдань за призначенням в особливий період [10].

Також слід зазначити, що змінами, внесеними до Закону України "Про боротьбу з тероризмом", передбачено, що за рішенням керівника Антитерористичного центру при Службі безпеки України, погодженим із керівництвом відповідних суб'єктів боротьби з тероризмом, до широкомасштабних, складних антитерористичних операцій у районі їх проведення залучаються та використовуються, зокрема, сили та засоби центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту [11].

Крім того, слід зазначити, що Указом Президента України від 26 травня 2015 р. № 287/2015 була затверджена Стратегія національної безпеки України (далі - Стратегія), яка спрямована на реалізацію до 2020 р. визначених нею пріоритетів

державної політики національної безпеки, а також реформ, передбачених Угодою про асоціацію між Україною та ЄС та “Стратегією - 2020”.

Стратегія до загроз екологічній безпеці країни, зокрема, відносить незадовільний стан ЄДСЦЗ, а серед основних завдань у сфері підвищення обороноздатності держави визначає підвищення здатності органів державної влади, військового управління та органів місцевого самоврядування, системи цивільного захисту, до функціонування в умовах кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці, та особливого періоду [12]. При цьому одним з основних напрямів державної політики національної безпеки України, згідно із Стратегією, є реформування та розвиток розвідувальних, контррозвідувальних і правоохоронних органів, що, зокрема, передбачає розвиток Державної служби України з НС, який має забезпечити підвищення її спроможності щодо ефективного управління ЄДСЦЗ, оснащення сил цивільного захисту сучасними видами техніки, засобами та спорядженням, оптимізацію розміщення її підрозділів, упровадження системи екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером, підготовки та просвіти населення щодо норм і правил поведінки в умовах НС [12].

Керуючись положеннями Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, програми реформ “Стратегія - 2020”, вищезазначеними законами та Стратегією, Кабінет Міністрів України та інші центральні органи виконавчої влади, у тому числі й ті, що є суб’єктами цивільного захисту і на які покладається здійснення державного управління у цій сфері, зобов’язані привести свої нормативно-правові акти у відповідність із їх вимогами та розробити низку нових, спрямованих на їх виконання й адаптацію вітчизняного законодавства до законодавства ЄС.

Висновки. Підбиваючи підсумки дослідження змін у чинному законодавстві України можна констатувати, що події, які мали місце в Україні та світі у 2014-2015 рр., призвели до перегляду ролі цивільного захисту в забезпеченні національної безпеки в сучасних умовах. Зокрема, це привело до визнання органів та підрозділів цивільного захисту суб’єктами забезпечення національної безпеки. Зважаючи на те, що сучасний світ залишається уразливим до НС різного характеру, які виникають природним шляхом та створюються штучно, дослідження у цій сфері з метою підвищення ефективності державного управління забезпеченням національної безпеки не втрачатимуть актуальності і надалі.

Література:

1. Кодекс цивільного захисту України від 2 жовт. 2012 р. № 5403-VI (зі змінами). URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5403-17/print1382533239434673>.

2. Андреев С. О. Основні недоліки організаційних засад функціонування єдиної державної системи цивільного захисту на нинішньому етапі її розвитку. *Ефективність державного управління* : зб. наук. пр. Львів : Вид-во ЛРІДУ НАДУ, 2014. Вип. 39. С. 219-230.
3. Ситник Г. П., Андреев С. О. Про нову конфігурацію постійно діючих органів управління цивільного захисту на державному рівні. *Вісн. НАДУ : журнал*. 2014. Вип. 2. С. 5-11.
4. Труш О. О. Досвід побудови та діяльності системи цивільного захисту країн - членів ЄС Центральної Європи. *Теорія та практика державного управління* : журнал. 2010. Вип. 2. С. 454-461.
5. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Закон України від 16 верес. 2014 р. № 1678-VII. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1678-18/paran2#n2>.
6. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/984_011.
7. Про Стратегію сталого розвитку “Україна - 2020” : Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України: Закон України від 12 лют. 2015 р. №186-VIII. - URL : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/186-19/paran20#n20>.
9. Про основи національної безпеки : Закон України від 19 червня 2003 р. № 964-IV (зі змінами). URL : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/964-15>.
10. Про правовий режим воєнного стан : Закон України від 12 травня 2015 р. № 389-VIII. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1647-14>.
11. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України: Закон України від 12 лют. 2015 р. №186-VIII. - URL : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/186-19/paran20#n20>.
12. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року “Про Стратегію національної безпеки України” : Указ Президента України від 26 трав. 2015 р. № 287/ 2015. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>.

References:

1. Kodeks tsyvilnoho zakhystu Ukrainy : vid 2 zhovt. 2012 r. № 5403-VI [The Code of Civil Protection of Ukraine from October 2. 2012, № 5403-VI]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5403-17/print1382533239434673> [in Ukrainian].
2. Andreiev, S. O. (2014). Osnovni nedoliky orhanizatsiinykh zasad funktsionuvannia yedynoi derzhavnoi systemy tsyvilnoho zakhystu na nynishnomu etapi yii rozvytku [The main shortcomings of the organizational principles of the functioning of a unified state system of civil protection at the present stage of its development]. *Efektivnist derzhavnoho upravlinnia – Effectiveness of public administration*, 39, 219-230 [in Ukrainian].
3. Sytnyk, H. P., Andreiev, S. O. (2014). Pro novu konfihuratsiiu postiino diiuchykh orhaniv upravlinnia tsyvilnoho zakhystu na derzhavnomu rivni [About the new configuration of permanent bodies of civil protection management at the state level]. *Visn. NADU – Bulletin of NADU*, 2, 5-11 [in Ukrainian].
4. Trush, O. O. (2010). Dosvid pobudovy ta diialnosti systemy tsyvilnoho zakhystu krain-chleniv YeS Tsentralnoi Yevropy [Experience in the construction and operation of the civil protection

system of the EU member countries of Central Europe]. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia – Theory and Practice of Public Administration*, 2, 454-461 [in Ukrainian].

5. Zakon Ukrainy “Pro ratyfikatsiiu Uhody pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu, z odniiei storony, ta Yevropeiskym Soiuzom, Yevropeiskym spivtovarystvom z atomnoi enerhii i yikhnimy derzhavamy-chlenamy, z inshoi storony” : vid 16 veres. 2014 r. № 1678-VII [Law of Ukraine “On ratification of the Association Agreement between Ukraine, on the one hand, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States, on the other hand” from September 16 2014, № 1678-VII]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1678-18/paran2#n2> [in Ukrainian].

6. Uhoda pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu, z odniiei storony, ta Yevropeiskym Soiuzom, Yevropeiskym spivtovarystvom z atomnoi enerhii i yikhnimy derzhavamy-chlenamy, z inshoi storony : vid 21.03.2014 № 984_011 [Agreement on Association between Ukraine, on the one hand, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States, on the other hand from 21.03.2014 № 984_011]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/984_011 [in Ukrainian].

7. Ukaz Prezydenta Ukrainy “Pro Stratehiiu staloho rozvytku “Ukraina - 2020” : vid 12 sich. 2015 r. № 5/2015 [Decree of the President of Ukraine “On the Strategy of Sustainable Development "Ukraine-2020" dated January 12 2015 № 5/2015.]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> [in Ukrainian].

8. Zakon Ukrainy “Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy” : vid 12 liut. 2015 r. № 186-VIII [Law of Ukraine “On amendments to certain legislative acts of Ukraine” dated February 12 2015 № 186-VIII]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/186-19/paran20#n20> [in Ukrainian].

9. Zakon Ukrainy “Pro osnovy natsionalnoi bezpeky” : vid 19 chervnia 2003 r. № 964-IV [Law of Ukraine “On the basis of national security” dated June 19 2003 № 964-IV]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/964-15> [in Ukrainian].

10. Zakon Ukrainy “Pro pravovyi rezhym voiennoho stan” : vid 12 travnia 2015 r. № 389-VIII [Law of Ukraine “On the Legal Status of the Military Status” dated May 12 2015 № 389-VIII]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1647-14> [in Ukrainian].

11. Zakon Ukrainy “Pro borotbu z teroryzmom” : vid 20 berez. 2003 r. № 638-IV [Law of Ukraine “On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine” dated February 12 2015 № 186-VII]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/638-15> [in Ukrainian].

12. Ukaz Prezydenta Ukrainy “Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy vid 6 travnia 2015 roku “Pro Stratehiiu natsionalnoi bezpeky Ukrainy” : vid 26 trav. 2015 r. № 287/2015 [Decree of the 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" dated May 26 2015, № 287/2015]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/287/2015> [in Ukrainian].

УДК 352

DOI: <https://doi.org/10.32689/2618-0065-2018-1/1-57-66>

Латинін Микола Анатолійович доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри економічної політики Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Харків, просп. Московський, 75, 61001, Україна тел.: (057) 732-30-42, e-mail.: general.kbuara.kharkov@gmail.com

ORCID: 0000-0002-7917-4518

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ

Анотація. В статті визначено, що проблема збалансованого розвитку регіонів України є актуальною та потребує використання підходів сталого розвитку, особливо зважаючи на складні суспільні процеси, що характерні для нашої держави в умовах реалій сьогодення. Автором виокремлено основні завдання регіональної соціально-економічної політики держави, серед основних можна виокремити: пошук компромісу з питань економічної свободи регіонів; запровадження механізмів подолання асиметрії розвитку регіонів та підтримання депресивних територій; стимулювання інноваційно-інвестиційного розвитку на основі ефективного використання потенціалу регіонів; зміцнення матеріальної бази територіальних громад шляхом переходу до взаємовідносин державного бюджету безпосередньо з бюджетами органів місцевого самоврядування; активізація розвитку транскордонного співробітництва в економічній сфері.

Обґрунтовано, що питання збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів України є вкрай актуальними, адже його вирішення сприятиме економічному зростанню, підвищенню рівня і якості життя населення та стане передумовою забезпечення стабільності в нашій державі. При цьому в сучасних умовах все більшої актуальності в питаннях управління розвитком регіонів набуває використання підходів сталого розвитку, особливо зважаючи на складні суспільні процеси, що характерні для нашої держави в останній період. Відзначено, що у переважній більшості розвинутих країн, регіональна політика змінює змістовне наповнення, акцентуючи увагу та вплив не на окремі, насамперед слаборозвинуті, території, а на всі регіони, зосереджуючись на забезпеченні ендогенних регіональних та місцевих чинників розвитку.

Поряд з цим автор наголошує на тому, що основою сучасного державного управління регіональним розвитком має бути дотримання принципів

комплексності і системності при реформуванні існуючої системи регіонального управління та формуванні і реалізації державної регіональної політики.

Ключові слова: державне управління, соціально-економічний розвиток регіонів, державне управління регіональним розвитком.

Latinin Nikolay Anatoliyovych Doctor of Science in Public Administration, Professor, Head of the Department of Economic Policy of the Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine, Kharkiv, avenue. Moskovsky, 75, 61001, Ukraine tel .: (057) 732-30-42, e-mail: general.kbuapa.kharkov@gmail.com

ORCID: 0000-0002-7917-4518

THEORETICAL BASES OF PUBLIC ADMINISTRATION BY REGIONAL DEVELOPMENT

Annotation. The article states that the problem of balanced development of the regions of Ukraine is relevant and requires the use of sustainable development approaches, especially in view of the complex social processes that are characteristic of our state in today's present-day realities. The actor identifies the main tasks of the regional socio-economic policy of the state, among which the main ones can be singled out: the search for a compromise on the issues of economic freedom of the regions; introduction of mechanisms for overcoming the asymmetry of the development of regions and the maintenance of depressed territories; stimulating innovation and investment development on the basis of effective use of the potential of regions; strengthening of the material base of territorial communities through the transition to the relationship of the state budget directly with the budgets of local self-government; intensifying the development of cross-border cooperation in the economic sphere.

It is substantiated that the issues of balanced socio-economic development of the regions of Ukraine are extremely relevant, since its solution will promote economic growth, increase the level and quality of life of the population and become a prerequisite for ensuring stability in our country. At the same time, in today's conditions, the use of sustainable development approaches is becoming more and more relevant in the issues of regional development management, especially given the complex social processes that are characteristic of our country in the last period. It is noted that in the overwhelming majority of developed countries, regional policy changes content content, focusing attention and influence not on individual, primarily

underdeveloped, territories, but in all regions, focusing on the provision of endogenous regional and local development factors. As a result, the author emphasizes that the basis of modern state management of regional development should be the observance of the principles of complexity and systemicity in the reform of the existing system of regional governance and the formation and implementation of state regional policy.

Key words: state administration, socio-economic development of regions, state management of regional development.

Постановка проблеми. Головною передумовою розбудови будь-якої країни як незалежної, демократичної, правової соціально орієнтованої держави, її інтеграції у світове співтовариство є істотне підвищення рівня соціально-економічного розвитку, забезпечення гідних умов життя населення незалежно від місця проживання, а також зниження наявної міжрегіональної диференціації. Вирішення багатьох проблем, пов'язаних із просторовим розвитком країни та створенням ефективної системи управління на місцевому рівні, зумовлює необхідність формування комплексу теоретико-методологічних засад державного управління регіональним розвитком країни.

Питанням побудови ефективної системи соціально-економічного розвитку регіонів в нашій державі, хоча б на теоретичному рівні, завжди приділялась досить велика увага. Проте в дійсності ефективність такого регулювання досягнута не була і навіть до наростання кризових явищ в нашій країні існувала значна кількість проблем регіонального розвитку, зокрема незбалансованість у розвитку регіонів, відсутність у регіонів достатньої самостійності для вирішення проблем власного розвитку, недосконале нормативно-правове регулювання управління регіональним розвитком тощо [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Основним методологічним підґрунтям дослідження державного управління розвитком регіонів безперечно виступають наукові доробки провідних вітчизняних та зарубіжних учених таких, як В. Авер'янов, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, В. Корженко, П. Надолішній, В. Малиновський, А. Мельник, О. Оболенський, Г. Одинцова та інші, які істотно збагатили теорію державного управління шляхом виявлення законів, закономірностей, принципів, тенденцій та розробки на їх основі підходів, моделей, методів і технологій здійснення державно-управлінської діяльності [2].

У сучасній науковій літературі вивченню питань регіонального управління, соціально-економічного розвитку регіонів та сталого розвитку приділяється значна увага, зокрема, ним присвячені праці З. Варналія, В. Воротіна, В. Бодрова, Б. Данилишина, З. Герасимчука, М. Долішнього,

Я. Жаліла, Ю. Куца, В. Мамонової, В. Мартиненко, А. Садовенко, Л. Шевчука та ін. [1].

Побудова багаторівневого управління націленого на зміцнення координуючих основ регіонального розвитку, визначення ефективних інструментів територіального впливу підвищення конкурентоспроможності регіонів свідчить про складність та актуальність даної проблеми.

Формулювання цілей статті. Головною метою статті є аналіз та узагальнення підходів учених щодо визначення сутності державного управління регіонального розвитку.

Виклад основного матеріалу дослідження. Історія свідчить, що наука про управління економічними об'єктами стала виділятися із загальних політико економічних концепцій у відносно самостійну галузь знань тільки наприкінці ХІХ — на початку ХХ ст., при ініційованому промисловою революцією переході до індустріального суспільства. Для усвідомлення сутності управління та його практичного використання велике значення мали економічні дослідження, оскільки саме зусиллями насамперед економістів було закладено менеджмент як теорію управління бізнесом, підприємництвом, виробництвом, послугами. Синтез економічних і технологічних знань, що був здійснений Г. Фордом, Ф. Тейлором, Г. Емерсоном, А. Файолем та іншими відомими фахівцями, сприяв становленню тієї системи знань, яка є основою теорії управління. Родоначальником науки управління небезпідставно вважається відомий американський інженер Ф. Тейлор, який представляв школу наукового управління (1885— 1920 рр.). Після опублікування його праці «Принципи наукового управління» (1911 р.) відбулося визнання управління наукою і самостійною галуззю дослідження. У той же час аналіз вказаних «принципів» у цілому показує, що їх основу складає трактовка робочого як простого інструмента, купленого власником і спрямованого управлінням для виконання визначеного виробничого завдання. Значний внесок у розвиток теорії управління вніс видатний представник наукового менеджменту, французький адміністратор і підприємець А. Файоль, який був основоположником класичної (адміністративної) школи (1920—1950 рр.) та сформулював 14 принципів управління, серед яких: розподіл праці; влада і відповідальність; дисципліна; єдиноначальність; єдність напрямку; централізація; ієрархічність; підпорядкованість особистих інтересів загальним; справедливість; винагорода персоналу; стабільність робочого місця для персоналу; ініціатива; порядок; корпоративний дух [3].

Головна заслуга А. Файоля полягає в тому, що він розглядав управління як універсальний процес і сформулював його основні функції: планування,

організація, надання розпоряджень, координація, контроль; а також охарактеризував особливості управлінської діяльності на всіх рівнях ієрархії. Побудовою системи державного управління, що поєднує державну владу з управлінським знанням, відзначився «новий курс» Ф. Рузвельта.

Так, проявом дії закону єдності і боротьби протилежностей є те положення справ, при якому органи державної влади і органи місцевого самоврядування наближені до людей у районах і на місцях, а не у Верховній Раді й Кабінеті Міністрів, у той же час саме Кабінетом Міністрів притягаються кошти в бюджет і перерозподіляються за регіонами і рівнями влади. Даний закон виявляється через потреби і характер їх походження, через взаємодію загальнодержавних, колективних та індивідуальних інтересів, тим самим розкриваючи категорії одиничного, особливого і загального. Наявність внутрішніх протиріч усередині управлінської системи між категоріями форми й змісту призводить до дерегуляції системи. Це впливає на структури, які змінюються під час адміністративної реформи, і функції системи управління при незмінних суті, змісті та методах управлінських дій. Ці процеси підтверджують чинність закону заперечення, обумовлюють зв'язок, спадкоємність між його категоріями, унаслідок чого діалектичне заперечення виступає як умова розвитку, що утримує і зберігає в собі позитивний зміст попередніх стадій, який повторює на вищій основі деякі риси вихідних ступенів і взагалі має поступальний характер. Будь-яка складна соціально-економічна система не може ефективно функціонувати, з одного боку, без єдиного центру, що виконує функції цілепокладання і координації для всієї системи, а з іншого — без самоврядування на місцях, наділеного достатніми повноваженнями і матеріальними можливостями для оперативного маневру і гнучкого регулювання своєї діяльності з урахуванням місцевих особливостей регіонів і локальних змін економічної і соціальної обстановки. Будь-яка спроба сполучити їх функції веде до перевантаження однієї підсистеми й ослаблення іншої, що негативно позначається на якості й ефективності всієї системи в цілому [3].

Якщо загальнодержавною системою охоплюється вирішення значних науково-технічних, економічних і соціальних питань, що виражають загальні інтереси всіх членів суспільства, то місцева система управління припускає достатньо широку самостійність регіонів — саморегулювання, самофінансування, самоврядування, у тому числі й у питаннях налагодження стійких зв'язків з іншими регіонами, а також прийняття рішень з багатьох економічних і соціальних питань. Для державного управління важливо, виходячи з конкретних цілей і спираючись на ринкові відносини, які формуються, забезпечити максимально повний збіг інтересів суспільства й окремих його членів. Причому варто мати на

увазі, що інтереси суспільства — це не просто сума інтересів окремих його членів. За інтересами приховані об'єктивні, відособлені потреби розвитку окремої людини, регіону, усього суспільства. Велику роль в узгодженні інтересів відіграє організаторська робота з кадрами. Кожна соціально-економічна система повинна мати чіткий механізм об'єктивної оцінки і добору управлінських кадрів за їх реальними можливостями, що виражається в кінцевих результатах праці. Дія такого механізму нерозривно пов'язана з конкурсним вибором і висуванням самою економічною системою кращих робітників на керівні посади. Закон змагальності кадрів управління виражає залежність ефективності їх діяльності від соціально-економічної обстановки в регіоні. Як показують дослідження, у переважній більшості розвинутих країн, регіональна політика змінює змістовне наповнення, акцентуючи увагу та вплив не на окремі, насамперед слаборозвинуті, території, а на всі регіони, зосереджуючись на забезпеченні ендогенних регіональних та місцевих чинників розвитку. Домінуючим стає так званий територіально спрямований підхід, що будується на принципі синергетичності всіх факторів, залучених у регіональний процес — державних та місцевих органів, самоврядування, бізнесу та населення.

Теоретичні уявлення про сутність, чинники, характер, форми регіонального розвитку постійно розширюються та урізноманітнюються. Загальновизнаною основою регіональної економіки вважаються теорії та моделі, які беруть свій початок від фундаментальної праці І. Тюнена "Ізольована держава в її відношенні до сільського господарства і національної економіки", від різних ідей фундаторів теорії розміщення та економістів — класиків, таких як В. Лаунхардт, А. Вебер, В. Кристаллер, А. Льош, А. Маршалл. Теорія розміщення, слугуючи класичною базою регіональної економіки, дала останній науково-дисциплінарну ідентифікацію, а також визначила її теоретико-методологічну основу: регіональна економіка є сферою економічної науки, яка вводить вимір "простір" в аналіз функціонування ринку. Це робиться через включення простору в логічні схеми, теорії та моделі, які регулюють та інтерпретують формування цін, попиту, виробничих потужностей, рівнів випуску та розвитку, зростання тарифів, а також розподіл доходу в умовах нерівного регіонального розподілу ресурсів. Регіональна економіка розглядає простір як економічний ресурс і як незалежний виробничий фактор. Теорія розміщення аналізувала також економічні й просторові механізми появи диспропорцій у просторовому розподілі діяльності, що дозволяло інтерпретацію територіальної нестійкості та ієрархічностей. Її розвиток пов'язаний із теоретичним обґрунтуванням моделей територіальної організації виробництва, основоположниками яких є А. Льош, У. Айзард,

А. Маршалл. Саме останньому належить теоретична модель промислового району, що пояснювала концентрацію промислових підприємств, які використовували зовнішню економію від масштабу виробництва. У подальшому була розроблена низка кластерних моделей промислового та регіонального розвитку. Іншою групою теорій, пов'язаних із регіональною економікою, є неокласичні теорії регіонального зростання (розвитку), що базуються на макроекономічних підходах політичної економії і враховують міжрегіональну мобільність факторів виробництва, міжрегіональну торгівлю, транспортні видатки.

Еволюція нерівномірності розвитку всередині країни досліджувалася Вільямсоном, пізніше Річардсоном. За їх твердженням, розвиток на ранніх стадіях концентрується і поляризується в центральних регіонах країни, і тільки згодом він поширюється на більш периферійні території. Наслідком цього різношвидкісного руху в розвитку є поширення і поглиблення міжрегіональних нерівностей на початку розвитку країни, які зменшуються з моменту досягнення країною певного рівня виробництва. Причини збільшення диспропорцій між сильними та слабкими регіонами на ранніх стадіях розвитку дослідники пов'язували із наслідками ефекту витіснення, який сприяє більш розвинутим регіонам через:

- міграцію до них кваліфікованої робочої сили з відсталих регіонів, рух капіталу до більш розвинутих територій завдяки підвищеному попиту;
- доступ до розвинутої інфраструктури, послуг та потенційного ринку і кращих умов роботи бізнесу;
- розподіл більшої частини державних ресурсів на користь сильних регіонів;
- обмеженість внутрішньо-регіональної торгівлі ресурсами.

Тому на ранніх стадіях розвитку розвинуті регіони не генерують ефект тяжіння до себе менш розвинутих. Протягом певного часу ці процеси загострюють регіональні диспропорції всередині країни до тих пір, поки не починається зворотний процес розосередження економічної активності: створення робочих місць у відсталих регіонах, через яке скорочується чи припиняється взагалі вплив робочої сили; зменшення норми прибутку для бізнесу, сконцентрованого в розвинутих територіях, зростання державних інвестицій у соціальну сферу слаборозвинутих територій, економічна інтеграція сильних та відсталих регіонів.

Суттєвим теоретичним внеском у розуміння рушійних сил регіонального розвитку стали наукові праці П. Ромера та Р. Лукаса — засновників нової теорії економічного зростання, яку називають ще теорією ендегенного розвитку, згідно з якою основними факторами економічного зростання є збільшення

капіталовкладень у науково-дослідницьку та конструкторську діяльність та інвестиції в людський капітал. Один з висновків цих учених полягає в тому, що економіка, яка базується на розвинутій науці та людському капіталі, має у довгостроковій перспективі кращі умови зростання, ніж за відсутності цих двох складових розвитку.

Державне управління розвитком регіонів є різновидом управління в соціальних системах, класичною моделлю якого є модель циклу управління «суб'єкт управління => управлінські впливи (механізми реалізації) => об'єкт управління => моніторинг (механізми спостереження)». Кожен з представлених основних елементів циклу управління, у свою чергу, може розкриватися у вигляді сукупності моделей, що формуються шляхом розкриття та деталізації представленого циклу і, насамперед, суб'єкта управління та управлінських впливів, специфіка яких зумовлюється особливостями та сутнісними характеристиками об'єкта державного управління [2].

Держава як сукупний суб'єкт державного управління є великою системою, яка має свої характеристики, складається з численних елементарних систем, що об'єднуються в підсистеми, створюють ієрархію, тобто багаторівневу впорядкованість управлінських структур різних рівнів. Виявлення (створення) ієрархії підсистем у великій системі дозволяє додатково вивчити як властивості системи в цілому, так і її компонентів. Як правило, система управління містить три управлінських рівні: центральний як «головний керівний вузол держави», регіональний, який охоплює території окремих областей, та місцевий, що містить районний рівень виконавчої влади й органи місцевого самоврядування [2].

Загалом, існуюча система державного управління соціально-економічним розвитком регіонів є недосконалою й вимагає суттєвих змін в чому згодні переважна більшість вчених. Зокрема О.В. Іванченко, аналізуючи її стан виділяє такі основні недоліки: нераціональна система органів виконавчої влади на центральному рівні; незавершеність трансформації Кабінету Міністрів України в політичний орган; невизначеність статусу міністрів і неефективна діяльність міністерств; надмірна централізація влади; недосконала організація публічної влади на регіональному рівні; недорозвиненість системи місцевого самоврядування; нераціональна побудова системи адміністративно-територіального устрою; низька ефективність функціонування інститутів державної та муніципальної служби; відсутність партнерських засад у відносинах особи з органами публічної влади. Заходи, що здійснювалися для подолання проблем в цій сфері, внаслідок відсутності системності, належного наукового обґрунтування, достатньої підтримки необхідних реформ, відповідного ресурсного забезпечення їх здійснення, не дозволили в належній мірі вирішити

питання формування та реалізації ефективної системи державного управління регіональним розвитком [1].

Вчені та практики в сфері державного управління регіональним розвитком відзначають, що першочерговими завданнями регіональної соціально-економічної політики є такі:

- пошук компромісу з питань економічної свободи регіонів;
- реалізація принципу розширення міжрегіональної економічної взаємодії;
- запровадження механізмів подолання асиметрії розвитку регіонів та підтримання депресивних територій;
- стимулювання інноваційно-інвестиційного розвитку на основі ефективного використання потенціалу регіонів;
- зміцнення матеріальної бази територіальних громад шляхом переходу до взаємовідносин державного бюджету безпосередньо з бюджетами органів місцевого самоврядування;
- активізація розвитку транскордонного співробітництва в економічній сфері [1].

Висновки. Основними напрямками державного управління регіональним розвитком, здійснюваного з урахуванням засад концепції сталого розвитку та особливостей сучасного стану та проблем регіонального розвитку в нашій державі мають бути: активна гуманітарна, соціальна й культурна політика держави; забезпечення збалансованості регіонального розвитку та зниження міжрегіональних диспропорцій; міжрегіональна інтеграція; підвищення рівня самостійності регіонів в управлінні питаннями власного розвитку; подолання економічного спаду; активне залучення місцевих громад, інститутів громадянського суспільства до вирішення стратегічних та поточних питань регіонального розвитку тощо [1].

При цьому основою сучасного державного управління регіональним розвитком має бути дотримання принципів комплексності і системності при реформуванні існуючої системи регіонального управління та формуванні і реалізації державної регіональної політики.

Згадані теорії складають основу наукової бази регіональної економіки. Аналіз та узагальнення сучасних напрацювань теорії державного управління та досліджень теоретичних і прикладних проблем державно-управлінського впливу на реальність дає можливість визначити сутнісні характеристики та суттєві особливості державного управління розвитком регіонів.

Розглянувши сучасний стан та основні проблеми регіонального розвитку в нашій державі, теоретичні та практичні підходи до визначення основних завдань в управлінні регіональним розвитком можна сказати, що в державному управлінні

регіональним розвитком на сьогодні існує значний ряд гострих проблем, вирішення яких має стати одним із чинників стабілізації ситуації в нашій державі та формування умов для подальшого розвитку регіонів та країни в цілому.

Література:

1. Чухно І. А. Основні напрями державного управління регіональним розвитком на засадах сталості. Інвестиції: практика та досвід : журнал. 2015. - № 6. С. 136-140. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd_2015_6_30.
2. Мельничук Л. М. Концептуальні основи державного управління соціальним розвитком регіонів. Інвестиції: практика та досвід : журнал. 2016. № 17. С. 86-91. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd_2016_17_16.
3. Нечипуренко А. В. Теоретичні основи державного управління регіональним розвитком. Економіка та держава : журнал. 2016. № 2. С. 101-104. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecde_2016_2_24.

References:

1. Chukhno, I. A. (2015). Osnovni napriamy derzhavnoho upravlinnia rehionalnym rozvytkom na zasadakh stalosti [Main directions of state management of regional development on the basis of sustainability]. *Investytsii: praktyka ta dosvid – Investments: practice and experience*, 6, 136-140. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd_2015_6_30 [in Ukrainian].
2. Melnychuk, L. M. (2016). Kontseptualni osnovy derzhavnoho upravlinnia sotsialnym rozvytkom rehioniv [Conceptual foundations of state management of social development of regions]. *Investytsii: praktyka ta dosvid – Investments: practice and experience*, 17, 86-91. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd_2016_17_16 [in Ukrainian].
3. Nechypurenko, A. V. (2016). Teoretychni osnovy derzhavnoho upravlinnia rehionalnym rozvytkom [The Theoretical Foundations of Public Governance in Regional Development]. *Ekonomika ta derzhava – Economy and State*, 2, 101-104. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecde_2016_2_24 [in Ukrainian].

УДК 351:614

DOI: <https://doi.org/10.32689/2618-0065-2018-1/1-67-78>

Майстро Сергій Вікторович доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри публічного адміністрування у сфері цивільного захисту Національного університету цивільного захисту, м. Харків, вул. Баварська, 7, 61000, Україна тел.: (057)-704-14-50, e-mail: nuczu@dsns.gov.ua

ORCID: 0000-0003-3035-4304

СПЕЦИФІКА ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРИРОДНО-ТЕХНОГЕННОЮ БЕЗПЕКОЮ

Анотація. Проблема захисту населення та територій від катастроф різного спрямування є дуже актуальною і стосується фундаментальних основ економічної безпеки. На початку XXI ст. глобальні загрози стали вже комплексними, який проявляється у: взаємозалежності природних, техногенних, політичних, економічних, соціальних, екологічних і науково-технічних ризиків; у масштабах надзвичайних ситуацій; у загостренні старих і появу нових нетрадиційних видів небезпек. Комплексність сучасних загроз обумовила пошук такого шляху цивілізаційного розвитку, який, не руйнуючи своєї природної основи, забезпечує людству можливість виживання і подальшого безперервного розвитку. Важливою особливістю концепції сталого розвитку є те, що в ній проблема цивілізаційного розвитку тісно переплітається з проблемою формування систем безпеки як на глобальному, так і на національному рівнях. Як правило, важливі державні рішення певних сферах суспільного життя приймаються без урахування необхідності забезпечення безпеки і в інших сферах. Така ситуація обумовлена, насамперед неадекватним уявленням про роль та місце останніх у процесах розвитку. У статті обґрунтовано необхідність формування ефективної системи державного управління природно-техногенною безпекою та визначено її цілі. Проаналізовано основні принципи формування й ефективного функціонування системи державного управління природно-техногенною безпекою в умовах надзвичайних ситуацій. В дослідженні визначено, що метою функціонування СУ ПТБ є попередження природно-техногенних катастроф і аварій, своєчасне прийняття заходів щодо локалізації і ліквідації наслідків НС природного і техногенного характеру, раціональне використання ресурсів системи для забезпечення ПТБ.

Обґрунтовано, що ЕТС це певним чином організовані соціум, об'єкти економіки, техносфери, а також природно-територіальні екосистеми, які

утворюють єдине структурно-функціональне ціле. Структурні підсистеми за своїми просторовими і іншими параметрами відповідають адміністративно-господарським територіальним утворенням та можуть бути різного рівня і масштабу - від національного до об'єктового.

Ключові слова: природно-техногенна безпека, управління, ризик, надзвичайна ситуація.

Maystro Sergey Victorovich Doctor of Sciences in Public Administration, Professor, Head of the Department of Public Administration in the field of Civil Protection of the National University of Civil Defense, Kharkiv, ul. Bavaria, 7, 61000, Ukraine tel .: (057) -704-14-50, e-mail: nuczu@dsns.gov.ua

ORCID: 0000-0003-3035-4304

SPECIFICATION OF THE FORMATION OF THE SYSTEM OF PUBLIC MANAGEMENT BY NATURAL TECHNOLOGICAL SAFETY

Annotation. The problem of protecting people and territories from disasters of different directions is very relevant and concerns the fundamental foundations of economic security. At the beginning of the XXI century. global threats have already become complex, which manifests itself in: the interdependence of natural, man-made, political, economic, social, environmental and scientific and technical risks; in emergency situations; in exacerbating the old and the emergence of new non-traditional types of hazards. Complexity of modern threats has led to the search for such a way of civilization development, which, without destroying its natural basis, provides humanity with the possibility of survival and further continuous development. An important feature of the concept of sustainable development is that in it the problem of civilization development is closely intertwined with the problem of the formation of security systems, both globally and nationally. As a rule, important public decisions in certain spheres of public life are taken without regard to the need for security in other areas. This situation is due, first of all, to inadequate understanding of the role and place of the latter in the development process. The article substantiates the necessity of forming an effective system of state management of natural and man-made safety and defines its goals. The basic principles of formation and effective functioning of the system of state management of natural and technological safety in the conditions of emergency situations are analyzed. The study determined that the purpose of the operation of the SU of the PTB is to prevent natural and man-made disasters and accidents, timely

adoption of measures for the localization and liquidation of the consequences of natural and man-made disasters, and the rational use of the resources of the system for the provision of the PTB.

It is substantiated that the ecologically-technogenic system is a certain way organized society, objects of the economy, technosphere, as well as natural-territorial ecosystems that form a single structural and functional whole. Structural subsystems according to their spatial and other parameters correspond to administrative-economic territorial formations and can be of different levels and scales - from national to object.

Key words: natural and man-made safety, management, risk, emergency situation.

Постановка проблеми. На сучасному етапі суспільного розвитку небезпека природних і техногенних, соціальних ризиків стала співрозмірна з воєнними загрозами. Аналіз тенденцій збільшення соціально-економічних збитків від надзвичайних ситуацій (далі - НС) природного і техногенного спрямування засвідчує необхідність формування ефективної системи управління природно-техногенною безпекою (далі - СУ ПТБ), функціонування якої повинно бути спрямоване на розробку заходів забезпечення високого рівня природно-техногенної безпеки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Суттєвий внесок у дослідження проблеми сталого розвитку та забезпечення прийнятного рівня природно-техногенної безпеки зробили українські вчені: О. Ф. Балацький, В. А. Боков, О. І. Відоменко, В. О. Волошин, С. М. Волошин, Б. М. Данилишин, Б. В. Дзюндзюк, С. І. Дорогунцов, А. Б. Качинський, В. В. Ковтун, С. М. Козьменко, О. Ю. Кононенко, Є. С. Лавейкіна, В. С. Луцько, В. А. Одинець, І. М. Підкамінний, О. М. Ральчук, А. В. Степаненко, А. М. Федорищева, Є. В. Хлобистов, В. Б. Швед, В. Я. Шевчук та ін.

Формулювання цілей статті. Метою статті є дослідити специфіку формування системи державного управління природно-техногенною безпекою.

Виклад основного матеріалу дослідження. Природний і техногенний ризик є факторами, які досить часто визначають якість життя населення країни. Рівень природного і техногенного ризику, якому піддається людина, залежить від трьох чинників: ймовірності виникнення НС, їх масштабів і рівня захищеності, що забезпечується відповідними службами. Проблема зниження сукупного соціально-економічного ризику, особливості роботи в умовах НС спричиняють велику кількість завдань фундаментального та прикладного наукового спрямування. Насамперед, це завдання створення ефективної системи планування та оперативного управління комплексами заходів із попередження і ліквідації НС [1 - 7].

Тому вдосконалення систем управління, орієнтованих на прогноз і попередження НС, на захист населення і територій, має особливо велике значення.

Формування СУ ПТБ повинно базуватись на двох положення:

- правильного встановлення кінцевої мети;
- відшукування відповідних коштів, які забезпечують відповідний рівень ПТБ.

При визначенні принципів формування СУПТБ треба враховувати, що управління - це процес, до якого належать:

- вироблення альтернативних керуючих впливів;
- прийняття рішення про вибір із них найефективніших;
- здійснень керуючих впливів з метою досягнення бажаних результатів функціонування керованого об'єкта [8].

Доцільність вибору ЕТС як об'єкта дослідження проблем безпеки природно-антропогенних систем, на нашу думку, обумовлена такими чинниками:

- а) ця система включає джерело небезпеки (екологічна, техногенна і соціальна підсистема) і потенційну жертву (об'єкт і суб'єкт небезпеки);
- б) функціонування ЕТС адекватно відображає реальні природні і соціально-економічні процеси;
- в) модель ЕТС дає змогу використовувати при аналізі небезпек загальносистемні принципи, що дає змогу певною мірою прогнозувати появу небезпечних ситуацій.

За допомогою аналізу структури і типу природних та техногенних загроз можна виокремити найбільш загальні принципи формування системи управління безпеки. Ми будемо трактувати СУ ПТБ як сукупність нормативних актів, організаційно-технологічних заходів і ресурсів, які забезпечують нормальне функціонування ЕТС і мінімізацію наслідків реалізації небезпечних природно-техногенних процесів.

Найважливіше завдання управління СУ ПТБ - врахування інтересів особи, суспільства і держави в цій сфері. Інтереси особи в сфері ПТБ полягають у реалізації конституційних прав людини і громадянина на доступ до інформації, забезпечення фізичного, духовного та інтелектуального розвитку, а також доступ до інформації, що забезпечує особисту безпеку. Дотримання принципу балансу інтересів громадян, суспільства і держави передбачає законодавче закріплення пріоритету цих інтересів у різних сферах життєдіяльності суспільства, а також використання різних форм громадського контролю над діяльністю органів державної влади та органів державної влади регіональних суб'єктів щодо організації системи ПТБ.

Важливою метою функціонування СУ ПТБ є попередження природно-техногенних катастроф і аварій, своєчасне прийняття заходів щодо локалізації і ліквідації наслідків НС природного і техногенного характеру, раціональне використання ресурсів системи для забезпечення ПТБ.

Специфікою СУ ПТБ є те, що непередбачуваність реалізації надзвичайних ситуацій змушує прогнозувати наслідки управлінських рішень на більше число «ходів» вперед, діяти швидко і точно. Це призводить до необхідності розробки різних варіантів управлінських рішень та пошуку серед них різних найкращих. При цьому керівникам доводиться приймати оперативні рішення у досить невизначених умовах і за досить обмежений час. Це може призвести до прийняття нерациональних і навіть помилкових рішень, тобто до великих втрат.

Аналіз функціонування систем управління в умовах НС дав змогу виділити декілька їх особливостей у порівнянні з традиційними системами управління (табл. 1).

Таблица 1

Порівняльна характеристика системи управління

Традиційні системи управління	Системи управління в умовах НС
Постійний режим функціонування	Різні режими функціонування
Жорстка структура і чіткий розподіл функцій на тривалий період	Відсутність жорсткої структури і чіткого розподілу функцій на тривалий період, гнучкість, агресивність
Вузька функціональна спрямованість	Широка і частково непередбачувана область дії
Моноструктура	Поліструктури
Регламентовані інформаційні потоки	Залежність інформаційних потоків від складності ситуації
Точна інформація	Недостовірна інформація
Надмірний обсяг інформації	Недостатній обсяг інформації
Невисокий темп змін	Високий темп змін
Передбачуваність ситуацій	Непередбачуваність ситуації; орієнтація на минулий досвід, як правило, не має сенсу
Принцип єдності повноважень і відповідальності	Поєднання принципів єдиноначальності, розподілених повноважень та відповідальності
Функціональний потенціал	Організаційний потенціал
Переважають здебільшого соціально-економічні цілі і критерії функціонування	Цілі: дієвість, результативність у ліквідації НС та їх причин; критерії мінімізація часу досягнення цілей, мінімум втрат (жертв) при ліквідації НС

Джерело: складено автором

- Загалом, функції держави стосовно управління ПТБ полягають у наступному:
- здійснення об'єктивного і всебічного аналізу та прогнозування природно-техногенних загроз;
 - організація робіт органів влади щодо реалізації комплексу заходів, спрямованих на запобігання і нейтралізацію загроз ПТБ;

- підтримка діяльності громадських об'єднань, спрямована на об'єктивне інформування населення щодо проблем ПТБ, надання фізичним і юридичним особам доступу до інформаційних ресурсів, глобальних інформаційних мереж;

- організація розробки державної програми забезпечення ПТБ, яка об'єднує зусилля державних і недержавних організацій в зазначеній області.

Суттєва специфіка СУ ПТБ полягає у тому, що вона може функціонувати в таких режимах:

- повсякденної діяльності;
- підвищеної готовності;
- надзвичайної ситуації.

Режим повсякденної діяльності характеризується відсутністю інформації про явні ознаки загрози виникнення НС і головним завданням стає попереджувальне планування, основною метою якого є:

- збір інформації для прогнозування можливих НС;
- накопичення ресурсів, необхідних для ліквідації наслідків НС;
- розробка сценаріїв дій у разі виникнення НС, які дають змогу ефективно реагувати на очікувані проблеми;
- паспортизація безпеки.

У цьому режимі визначаються і створюються законодавчі, нормативні і економічні механізми, спрямовані на мінімізацію ризику та збитків від НС.

Система керування ПТБ загалом об'єднує три підсистеми: правову; організаційно-технічну і економічну. *Правова підсистема* охоплює розробку нормативних правових актів, що регламентують відносини в сфері ПТБ, і нормативних методичних документів із питань забезпечення безпеки України. *Організаційно-технічна підсистема* управління забезпечення ПТБ спрямована на створення та вдосконалення систем забезпечення безпеки; посилення правової бази діяльності органів влади, включаючи попередження і припинення правопорушень в сфері ПТБ. До *економічних методів* забезпечення інформаційної безпеки належать:

- розробка економічних програм забезпечення ПТБ та визначення порядку їх фінансування;

- вдосконалення системи фінансування робіт, пов'язаних із реалізацією правових і організаційно-технічних методів захисту інформації, створення системи страхування природних та техногенних ризиків фізичних і юридичних осіб.

Важливість економічної підсистеми полягає у тому, що набір економічних заходів, що потребують значних коштів, спрямованих на попередження лих і катастроф, як правило, досить обмежений - на сьогодні на попередження багатьох

загроз витрачається в десятки і сотні разів менше, ніж вимагає ліквідація їх наслідків. Водночас ці витрати дають змогу значно зменшити економічний збиток від лих загалом.

Аналіз стану ПТБ в Україні засвідчує, що її рівень не повною мірою відповідає вимогам часу. Все ще існує низка проблем, які серйозно перешкоджають повноцінному забезпеченню безпеки людини, суспільства і держави. До найбільш загальних належать:

- сучасні умови соціально-економічного розвитку країни не дозволяють повною мірою забезпечити потреби у безпеці як для людини зокрема, так і суспільства загалом;

- суперечливість і нерозвиненість правового регулювання суспільних відносин у сфері безпеки істотно утрудняє підтримку необхідного балансу інтересів особистості, суспільства і держави в цій галузі;

- незабезпеченість прав громадян на доступ до інформації з безпеки, маніпулювання інформацією викликають негативну реакцію населення, що в деяких випадках призводить до дестабілізації соціально-політичної обстановки в суспільстві;

- відсутня конкретність при проведенні єдиної політики в галузі формування державної системи безпеки, її зв'язків із міжнародною системою безпеки, що значно знижує ефективність функціонування національної системи безпеки загалом;

- незабезпеченість кадровим потенціалом наукових і виробничих колективів, що діють в області створення систем безпеки, значний відхід із цих колективів найбільш кваліфікованих фахівців;

- недостатній рівень вітчизняних технологій забезпечення ПТБ змушує органи державної влади та органи місцевого самоврядування при створенні систем безпеки йти шляхом закупівель імпоротної техніки і залучення іноземних фірм. Через це зростає залежність від іноземних виробників техніки, що утруднює формування ефективних систем безпеки.

Специфікою СУ ПТБ є те, що на відміну від ринкової економіки, командно-адміністративні методи керування, дотримання принципу особистої відповідальності на об'єктах, що представляють небезпеку для життя і здоров'я людей, є необхідним і ефективним елементом управління в умовах використання небезпечних технологій та в умовах дефіциту часу.

СУ ПТБ вимагає розробки науково обґрунтованої стратегії, яка повинна включати такі основні моменти:

- розробку єдиного підходу до класифікації ризиків;
- організацію відділів із управління ризиком на підприємствах;

- створення і впровадження методики реєстрації збитків у матеріальному та економічному виразі;
- створення і впровадження методики прогнозування аварійних ситуацій, оцінки можливих наслідків;
- формування глобальної бази даних щодо збитків у межах окремих об'єктів та цілої галузі;
- розробку методики оцінки порівняння ефективності різних заходів із управління ПТБ та рекомендацій щодо їх використання в конкретних випадках;
- активне використання страхування і самострахування.

Серед моделей СУ ПТБ переважають економічні моделі управління безпекою територіально-виробничих комплексів. Мета цих моделей - оцінити небезпеку існуючих об'єктів, розробити заходи щодо попередження аварій і катастроф і визначити систему пріоритетів. При цьому моделі повинні давати оцінки можливого збитку, якщо ті чи інші заходи прийняті не будуть. Робота над проектом програми за прогнозом та попередження аварій, катастроф і стихійних лих та пом'якшення їх наслідків свідчить про незадовільний стан справ у частині, що стосується пріоритетів. Досить часто термінові, першочергові проекти не відділяються від другорядних, що не дозволяє ефективно використовувати наявні фінансові ресурси.

Зарубіжна та вітчизняна практика засвідчує, що навіть достовірної та чіткої інформації часто виявляється недостатньо для того, щоб керівництво негайно відреагувало на НС, вдавшись до адекватних оперативних заходів у відповідь.

Функціонування СУ ПТБ в умовах НС характеризується низкою особливостей.

Небезпека. Її ступінь в умовах НС може бути різним (від безпосередньої небезпеки для життя до найлегших форм хвороби). Емоційний вплив небезпечних факторів на людину визначається не тільки їх об'єктивним рівнем, але і власним уявленням людини про те, яку загрозу це несе їй.

Дефіцит часу. Більшість робіт в умовах НС необхідно виконувати або в мінімальний, або в строго визначений термін. Дефіцит часу складається з трьох основних складових: реально існуючий дефіцит, що залежить від ситуації; дефіцит, пов'язаний з термінами перебування співробітників («ліміт безпеки») в зоні НС і зміною команд (додатковий час на адаптацію, ознайомлення з ситуацією тощо); дефіцит, обумовлений особливостями психологічного стану і підготовки співробітників.

Особливості виконуваної роботи і її організації. При ліквідації НС доводиться виконувати величезний обсяг фізичної та інтелектуальної роботи, як правило, нетипової. Далеко не завжди зрозуміло, що потрібно робити. Але навіть

якщо зрозуміло, що потрібно робити, не завжди існує чітке уявлення, як і яким чином це робити. Способи вирішення проблем, що виникають, часто визначаються методом проб і помилок. При цьому швидко й інколи не обгрунтовано змінюються поставлені завдання і вимоги для їх вирішення. Досить часто робота ускладнюється негативними емоціями від безплідно витрачених зусиль і нерациональних управлінських рішень.

Відносна ізоляція. Особи, які беруть участь у ліквідації НС, упродовж тривалого періоду знаходяться у певній ізоляції. Негативний вплив ізоляції посилюється відривом від звичної системи трудових і соціальних відносин, необхідністю підпорядкування новій системі вимог, обмеженням свободи переміщення і досить жорсткими регламентаціями поведінки.

Відповідальність. Як правило, роботи з ліквідації НС знаходяться в центрі суспільної уваги. Участь у таких роботах сприймається, з одного боку, як справа честі і предмет гордості, а з іншого - як джерело небезпеки й ризику для здоров'я. Тому участь у роботах із ліквідації НС не повинна бути примусовим обов'язком. Вона повинна розглядатися як відповідальне доручення, яке не можна виконати недобросовісно, адже ціна неякісного виконання завдань дуже висока.

Серйозною проблемою організації ефективного управління в умовах НС є відсутність координації діяльності офіційних урядових, відомчих і неурядових органів. Часто виникає плутанина при вирішенні питання, чим має займатися певна установа. Це призводить до дублювання роботи в одних областях і бездіяльності в інших. Проте традиційні підходи до управління в умовах НС, як показує досвід їх використання, призводять до незадовільних результатів.

При складній і мінливій структурі оточуючого середовища система управління насамперед повинна бути гнучкою і адаптивною. Вона повинна бути пристосована до визначення нових проблем та вироблення нових рішень більшою мірою, ніж до контролю вже прийнятих рішень та їх реалізації. У них повинна бути забезпечена можливість максимальної концентрації ресурсів, об'єднання інформаційних, організаційних та інших типів ресурсів для ліквідації наслідків НС у найкоротші терміни.

Для СУ ПТБ характерним є поєднання двох, в звичайних умовах взаємовиключних), принципів: єдиноначальність (єдність повноважень і відповідальності) та розподіл повноважень і відповідальності. З одного боку, керівник несе персональну відповідальність за стан справ, з іншого - у роботі центру, в якому вирішуються питання взаємодії і координації між керівниками різних рівнів та зон розвитку НС, реалізується принцип розподіленої відповідальності. У центрі створюються умови для необхідних погоджень і консультацій для усунення неминучих конфліктів та розбіжностей. Це забезпечує

мінімальне втручання перших осіб в оперативну діяльність керівників нижчих рівнів.

Організаційна структура СУ ПТБ в умовах НС повинна бути з локальною автономією і глобальної координацією. Її різні елементи беруть участь у встановленні цілей і завдань та спільними зусиллями домагаються їх реалізації.

Поєднання аналізу основ комплексного цільового управління з вивченням практики функціонування систем управління ПТБ дає змогу сформулювати низку принципів побудови систем планування і управління з попередження та ліквідації НС на регіональному рівні.

До таких принципів належать:

- орієнтація на конкретно існуючі організаційну і функціональну структури системи управління регіоном;

- комплексність планів соціального розвитку і забезпечення ПТБ;

- альтернативність формування планів і виділення базових варіантів, орієнтованих на найбільш вірогідний, сприятливий та несприятливий сценарій розвитку ситуації;

- раціональне поєднання процесів формування планів “знизу” і “зверху” шляхом залучення до розробки планів низових структур і приватного сектора (цей принцип реалізується насамперед шляхом широкого залучення підприємств і організацій для складання адекватних паспортів ПТБ та їх подальшого узагальнення на регіональному рівні, формування сценаріїв розвитку НС і відповідних дій тощо);

- відповідальність виконавців та керівників за коректність сценаріїв, планів і якість прийнятих управлінських рішень та їх реалізацію;

- збалансованість планів (передбачається ресурсне забезпечення реалізації планів: кадрове, матеріально-технічне, фінансове, інформаційне тощо);

- оптимальність і адаптивність (передбачається можливість вибору ефективного варіанту збалансованого плану і його пристосованість до реальних умов);

- типізація змісту та процедур формування сценаріїв, превентивних і оперативних планів з попередження й ліквідації НС (типізація при цьому означає зведення всього різноманіття сценаріїв, планів, керуючих і контролюючих впливів до досить обмеженої кількості, що ефективно задовольняє вимоги превентивного планування та оперативного управління);

- безперервність і модифікація - процес планування повинен бути ковзаючим, тобто в кожен момент часу розглядається реалізована частина планів і готується основа для прийняття планів на майбутній період;

- орієнтація оперативних планів протидії розвитку НС на першочергове використання місцевих і об'єктових ресурсів, сил та засобів;
- синергізм - взаємне посилення планованих заходів.

Висновки. Узагальнюючи, можна констатувати, що на сучасному етапі цивілізаційного розвитку проблеми безпеки стають проблемами виживання соціуму. НС природно- техногенного спрямування стають постійними і все більш важливою частиною соціального розвитку. Для України винятково важливим є прийняття концепції управління ПТБ, яка повинна відображати вибір суспільства і визначати головні напрямки досягнення високого рівня природно-техногенної безпеки.

Література:

1. Биченок М. М. Основи інформатизації управління регіональною безпекою : монографія. Київ : РНБОУ, 2005. 196 с.
2. Дорогунцов С. И., Ральчук А. Н. Управление техногенно-экологической безопасностью в контексте парадигмы устойчивого развития: концепция системно-динамического решения : монография. Киев : Наукова думка, 2002. 200 с.
3. Измалков А. В. Управление безопасностью социально-экономических систем и оценка его эффективности : научное пособие. Москва : Компания Спутник+, 2003. 441 с.
4. Безопасность Европы / под ред. В. В. Журкина. Москва : Весь Мир, 2011. 752 с.
5. Болтыров В. Б. Опасные природные процессы : учеб. пособ. Москва : Книжный дом «Университет», 2010. 588 с.
6. Медоуз Д. Х. Азбука системного мышления : науч. пособие. Москва : БИНОМ. Лаборатория знаний, 2010. 343 с.
7. Медоуз Д. Х. Пределы роста: 30 лет спустя : науч. пособие. Москва : БИНОМ. Лаборатория знаний, 2012. 358 с.
8. Теория управления. Терминология : монография. Москва : Наука, 1988. Вып. 107. 56 с.

References:

1. Bychenok, M. M. (2005). *Osnovy informatyzatsii upravlinnia rehionalnoi bezpekoii* [Fundamentals of Informatization of Regional Security Management]. Kyiv: RNBOU [in Ukrainian].
2. Doroguntsov, S. I., Ralchuk, A. N. (2002). *Upravlenie tekhnogenno-ekologicheskoy bezopasnostyu v kontekste paradigmy ustoychivogo razvitiya: kontseptsiya sistemno-dinamicheskogo resheniya* [Managing Technogenic-Ecological Safety in the Context of the Sustainable Development Paradigm: The Concept of a System-Dynamic Solution]. Kiev: Naukova dumka [in Russian].
3. Izmailkov, A. V. (2003). *Upravlenie bezopasnostyu sotsialno-ekonomicheskikh sistem i otsenka ego effektivnosti* [Security management of socio-economic systems and evaluation of its effectiveness]. Moscow: Kompaniya Sputnik+ [in Russian].
4. Zhurkin, V. V. (Eds.). (2011). *Bezopasnost Evropy* [European Security]. Moscow: Ves Mir [in Russian].
5. Boltyrov, V. B. (2010). *Opasnye prirodnye protsessy* [Dangerous natural processes]. Moscow: Knizhnyy dom «Universitet» [in Russian].

6. Medouz, D. Kh. (2010). *Azbuka sistemnogo myshleniya [The ABC of Systems Thinking]*. Moscow: BINOM. Laboratoriya znaniy, [in Russian].
7. Medouz, D. Kh. (2012). *Predely rosta: 30 let spustya [Limits of growth: 30 years later]*. Moscow: BINOM. Laboratoriya znaniy [in Russian].
8. *Teoriya upravleniya. Terminologiya [Management Theory. Terminology]*. (1988). Moscow: Nauka [in Russian].

УДК 351:33

DOI: <https://doi.org/10.32689/2618-0065-2018-1/1-79-90>

Пархоменко-Куцевіл Оксана Ігорівна, доктор наук з державного управління, завідувач кафедри публічного управління, Міжрегіональної академії управління персоналом, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, 02000, Україна, тел.: (044)-490-95-05, e-mail.: pkoi@ukr.net

ORCID: 0000-0002-0758-346X

Шойко Василь Анатолійович кандидат історичних наук, доцент, заступник начальника інституту – головний інженер Українського науково-дослідного інституту цивільного захисту, м. Київ, вул. Рибальська, 18, 01011, Україна, тел.: (044)-280-18-01, e-mail.: pom_mtz@ukr.net

ORCID: 0000-0001-8670-8779

КОНТРОЛЬ ТА ОБЛІК У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Анотація. На сучасному етапі радикальних реформ в Україні особливої ваги набувають питання вдосконалення управління. Однією з найважливіших його функцій є контроль. Будь-який вид управління неможливий без чітко організованої системи контролю, тому що не можна ефективно управляти, не перевіряючи виконання поставлених вимог та не виявляючи фактичного стану на управлінських об'єктах. У цьому значенні контроль, який є самостійною функцією управління, виступає засобом установаження зворотних зв'язків, завдяки чому керівний орган (суб'єкт управління) може простежити хід виконання прийнятих рішень. Це дає можливість своєчасно реагувати на відхилення в роботі підконтрольного об'єкта від заданої програми та вносити відповідні корективи в його діяльність. Контроль як самостійна функція управління тісно пов'язаний з іншими сторонами управлінської діяльності -прогнозуванням, плануванням, обліком та аналізом. Сутність контролю можна визначити як систему спостереження та перевірки процесу функціонування та фактичного стану об'єкта управління з метою виявлення обґрунтованості й ефективності прийнятих управлінських рішень, інформування про ці явища керівників органів та усунення несприятливих ситуацій. Таким чином, контроль виконує інформаційну та корекційну функції. На інформаційному етапі контрольної діяльності здійснюється пошук та збирання інформації про об'єкт управління, порівнюється фактичне виконання з накресленими цілями. А на корекційному етапі встановлюють спосіб та розробляють конкретні заходи щодо усунення виявлених розбіжностей, приймають рішення щодо нормалізації діяльності підконтрольного об'єкта. У статті детально проаналізовано з теоретичної та практичної точки зору

контроль та види контролю, які застосовуються у системі органів публічної влади. Розглянуто особливості обліку у системі публічного управління.

Ключові слова: державний контроль, стратегічний контроль, управлінський контроль, стратегічний облік, обліково-аналітична система, інформаційно-аналітичне забезпечення стратегічного управління.

Parkhomenko-Kutsevil Oksana Igorevna, Doctor of Sciences in Public Administration, Head of the Department of Public Administration, Interregional Academy of Personnel Management, Kyiv, vul. 02002, Ukraine, tel .: (044) -490-95-05, e-mail: pkoi@ukr.net

ORCID: 0000-0002-0758-346X

Shoyko Vasyl Anatoliyovych Candidate of Historical Sciences, Associate Professor, Deputy Head of the Institute - Chief Engineer of the Ukrainian Research Institute of Civil Protection, Kyiv, ul. Rybalska, 18, 01011, Ukraine, tel .: (044) -280-18-01, e-mail: pom_mtz@ukr.net

ORCID: 0000-0001-8670-8779

CONTROL AND ACCOUNTING IN THE PUBLIC ADMINISTRATION MANAGEMENT SYSTEM

Annotation. At the present stage of radical reforms in Ukraine, the issues of improving governance are becoming increasingly important. One of its most important functions is control. Any kind of management is impossible without a well-organized control system, because it can not be effectively managed without verifying the fulfillment of the requirements and not revealing the actual state of the management objects. In this sense, control, which is an independent management function, serves as a means of establishing feedback, which allows the governing body (subject of management) to trace the progress of the adopted decisions. This enables to respond in a timely manner to deviations in the work of the controlled object from the given program and to make appropriate adjustments to its activity. Control as an independent management function is closely connected with other aspects of management activity-forecasting, planning, accounting and analysis. The essence of control can be defined as a system for monitoring and checking the functioning process and the actual state of the object of management in order to identify the validity and effectiveness of the management decisions made, to inform about these phenomena of heads of authorities and to eliminate adverse situations. Thus, the control performs information and correction functions. At the information stage of the control activity, the search and collection of information about the object of management is carried out, and the actual

execution with the outlined goals is compared. And at the correctional stage, establish a method and develop specific measures to eliminate the discrepancies found, decide on the normalization of the activity of the controlled object. The article analyzes from a theoretical and practical point of view the control and types of control used in the system of public authorities. The peculiarities of accounting in the system of public administration are considered.

Key words: state control, strategic control, managerial control, strategic accounting, accounting and analytical system, information and analytical support of strategic management.

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку в Україні здійснюється складний, динамічний перехід до сучасного громадянського суспільства. Забезпечення незалежної діяльності інститутів громадянського суспільства, посилення їх впливу на прийняття суспільно значимих рішень дадуть змогу модернізувати й побудувати систему дієвого та прозорого державного управління. Модернізація системи державного управління в Україні в умовах європейської інтеграції актуалізує проблему створення повноцінного інституту публічного контролю та обліку діяльності органів публічної влади, який у багатьох розвинутих демократичних країнах світу вже виступає важливим елементом системи публічного управління. Особливого значення згадана проблема набуває в контексті реформування державної служби, основною метою якого є становлення професійної, високоефективної, стабільної, авторитетної державної служби, здатної відповідати на виклики сьогодення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Найбільш ґрунтовні теоретичні дослідження були проведені такими науковцями, як К. Андрюс, Г. Ансофф, Дж. Б. Куін, А. Мескон, А. Чандлер та інші. Стратегічному управлінню та стратегічному контролю присвятили свої праці В. Б. Авер'янов, О. В. Берданова, А. Гальчинський, В. Малиновський, В. Д. Немцов, С. В. Оборська, З. С. Шершньов та інші.

Формулювання цілей статті. Мета дослідження полягає у вивченні теоретичних основ оцінки та контролю ефективності стратегічного управління, а також встановлення основних понять та етапів розвитку оцінки і контролю. Система державного контролю в сфері управління не вичерпується і не зводиться до системи органів. Вона набагато ширша, оскільки включає і органи та осіб, для яких контроль не є основною діяльністю (а таких органів набагато більше), а також різноманітні форми його проведення. Отже, система державного контролю включає органи і посадові особи, наділені державою контрольними

повноваженнями щодо органів державного управління, форми і методи контрольної діяльності, взаємозв'язки між ними.

Виклад основного матеріалу дослідження. Сучасний етап розвитку вітчизняної економіки пов'язаний з кардинальними змінами в структурі та формах власності, а також в організації та управлінні виробництвом [1-10;3].

Тому бізнес, який розвивається сьогодні перебуває в мінливому середовищі. Отож, перед органами публічного управління стоїть вельми серйозне завдання здійснення контролю за тим, наскільки успішно рухаються підприємства до своїх цілей, а також визначення того, чи зможуть вони їх досягнути, а якщо ні, то що вони повинні змінити у своїй поведінці та на яку допомогу можуть розраховувати з боку держави. Для вирішення цього завдання існує завершальний етап стратегічного планування маркетингу — оцінка і контроль виконання стратегії [2]. В умовах нестабільної ринкової економіки підприємства змушені пристосовуватись до зовнішніх змін у процесі досягнення цілей їх майбутнього розвитку на основі використання сучасних досягнень науки управління [3].

Проблема забезпечення погодження та оцінки ефективності стратегії на всіх рівнях управління. Тому що, оцінка ефективності стратегій за розробленими методиками і критеріями дуже ускладнена. Функцію контролю в державному управлінні здійснюють у різних обсягах та формах більшість державних органів. Процес демократизації вніс зміни у співвідношення централізації та децентралізації управління, призначення контролю та форми і методи його здійснення. Із засобу покарання контроль перетворився на засіб інформаційно-аналітичного характеру, став невід'ємним фактором подальшого розвитку управління. На рівні органів виконавчої влади контроль трансформується у функцію, яка може бути як основною їх діяльністю, так і виступати складовою ширшої діяльності.

Історичний розвиток інструментарію оцінки результативності планування прийнято розділяти на 4 основних етапи, що відрізняються завданнями та роллю в реалізації прийнятих заходів соціально-економічного характеру [13]:

- 1960—1970 рр. — визначення соціальної та підсумкової ефективності програм;
- 1970—1980 рр. — моніторинг витрат, скорочення бюджетних витрат;
- 1990—2000 рр. — розвиток політичного моніторингу, аутсорсингу та оцінки в рамках реформ управління державним сектором;
- 2000—2015 рр. — просування отриманих підсумків оцінки в зовнішнє середовище і впровадження нових видів оцінки.

Держава є одним з головних суб'єктів здійснення контрольної функції у суспільстві. Адже вона наділена реальними повноваженнями для впливу на

суспільство, при здійсненні якого вона покладається і на засоби контролю. Державний контроль є важливим видом діяльності держави, що здійснюється уповноваженими державними органами, посадовими особами і спрямований на забезпечення законності й дисципліни.

Сутність державного контролю полягає у спостереженні та перевірці розвитку суспільної системи й усіх її елементів відповідно до визначених напрямів, а також у попередженні та виправленні можливих помилок і неправомірних дій, що перешкоджають такому розвитку. Контроль тісно пов'язаний з іншими видами державної діяльності й може входити до їх складу як певна частина. Водночас як самостійна функція управління контроль має специфічний характер. Тому контроль як певний вид діяльності можна розглядати як самостійне явище або як складову інших видів діяльності держави та функцій її органів [1].

Стратегічний контроль - є видом управлінської діяльності, що полягає в спостереженні та оцінюванні проходження процесу стратегічного управління, який забезпечує досягнення поставлених цілей та виконання обраних стратегій через установлення стійкого зворотнього зв'язку [13]. Традиційно контроль розглядається як заключна фаза процесу управління підприємством. Вважається, що його завдання полягає в тому, щоб встановити недоліки процесу реалізації наміченого і виявити відхилення від плану. Стратегічний контроль не може ґрунтуватися на такому підході. Він охоплює весь процес менеджменту. Це пов'язано з тим, що процес планування протікає в умовах неминучої неоднозначності ситуації і прагнення до певності позиції, що дозволяє достатньо впевнено діяти. При аналізі ситуації, висуванні гіпотез щодо можливого розвитку подій у майбутньому менеджмент повинен відкидати частину інформації, що викликає небезпеку помилок у доборі і неврахуванні окремих чинників. Тому весь процес менеджменту повинен знаходитися під постійним контролем. Таким чином, на контроль покладається компенсуюча функція, що обмежує ризик неправильного вибору у процесі планування та забезпечує постійну перевірку надійності процесу планування і реалізації (рис. 1).

Тому варто зазначити, що потреба у стратегічному контролі пояснюється ще й змінами у зовнішньому середовищі, які важко передбачити і тим більше забезпечити адекватну реакцію на них. Необхідність постійного спостереження та оцінки відповідності системи «середовище-стратегія - реалізація стратегій» зумовлена спрямованістю стратегічного контролю на зменшення ризику шляхом відстеження у контрольних точках динаміку потенційних загроз та слабких сторін [12].

Основна мета контролю — це недопущення помилок та їх виправлення, та протидія їх появі у майбутньому [11].

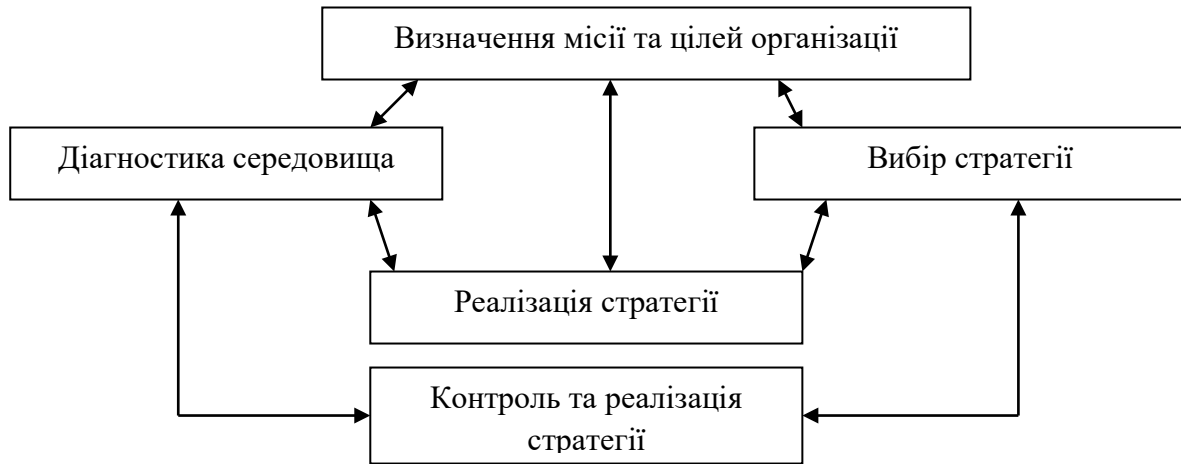


Рис. 1. Стадія процесу стратегічного процесу

Джерело: складено автором

Стратегічний контроль полягає у визначенні того, чи можливе подальше здійснення стратегій і чи приведе їхня реалізація до досягнення цілей. Він не може існувати без поточного та заключного контролю, так само, як стратегічне управління базується на поточній діяльності підприємства [3]. Поточний контроль здійснюється безпосередньо у процесі виконання робіт. Його об'єктом є підлеглі співробітники, а власне контроль традиційно проводять безпосередні начальники. Заключний контроль здійснюється після закінчення роботи або якщо завершився відведений на цю роботу час. За допомогою такого виду контролю керівництво організації отримує інформацію, потрібну для планування у разі, коли аналогічні роботи передбачається проводити в майбутньому.

Контроль - це органічна частина, функція управління. Складовою частиною завдань і владних повноважень органів та осіб, покликаних управляти, є організація та застосування контролю, підвищення його ефективності в інтересах поліпшення роботи підконтрольного об'єкта. Контроль повинен бути універсальним, системним, дійовим, охоплювати всі сфери і галузі управління, що досягається широким залученням громадськості до контрольної діяльності [6].

Контроль повинен бути об'єктивним, оперативним і результативним. Це означає, що контрольні дії повинні здійснюватися своєчасно, об'єктивно оцінюватися робота підконтрольного об'єкта, вживатися заходи до усунення виявлених недоліків у роботі.

У державному управлінні розрізняють такі види контролю відповідно загальній класифікації, яка описана у багатьох підручниках з публічного управління: управлінський і бюджетний [7].

Управлінський контроль — це процес спостереження і регулювання діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх матеріальних видатків з метою полегшення виконання організаційних завдань.

Залежно від управлінської стадії, на якій здійснюється контроль, виділяють [5]:

- попередній контроль, що має на меті не допустити прийняття незаконних рішень органами публічної адміністрації;
- поточний (оперативний) контроль - спрямований на перевірку виконання суб'єктами владних повноважень, поставлених перед ними завдань і виконання ними своїх функцій;
- наступний контроль стосується перевірки вже прийнятих рішень органів публічної адміністрації.

Залежно від призначення контролю виділяють:

- загальний, що охоплює всі сторони діяльності контролюваного суб'єкта;
- цільовий контроль окремого напрямку роботи.

Суб'єктами контролю в державному управлінні виступають органи державної влади й органи місцевого самоврядування, відомчі органи, структурні підрозділи відзначених органів, громадські організації, колективні й колегіальні органи управління тощо.

Об'єктами контролю є: цілі, стратегії, процеси, функції й завдання, параметри діяльності, управлінські рішення, організаційні формування, їхні структурні підрозділи й окремі виконавці. Взаємопов'язана сукупність контролюючого суб'єкта, контрольних дій і контролюваного об'єкта є організаційною системою контролю [7].

Як стверджують Л. Є. Довгань, Ю. В. Каракай, Л. П. Артеменко, етапами стратегічного контролю в діяльності органів публічного управління є [3]:

- визначення органів контролю та механізмів його застосування;
- визначення певних норм, критеріїв для забезпечення об'єктивності оцінок;
- установлення правильності виконання робіт, передбачених планами різного типу;
- порівняння досягнутих параметрів робіт із встановленими стандартами чи нормами;
- прийняття коригуючих заходів.

Основними завданнями стратегічного контролю, який виконує державний орган мають бути наступні критерії:

- визначення якісних і кількісних цілей підприємства;
- відповідальність за стратегічне планування;
- розробка альтернативних стратегій;
- визначення «критичних» зовнішніх і внутрішніх умов, покладених в основу стратегічних планів;
- визначення «вузьких», «слабких» місць підприємства;
- визначення основних підконтрольних показників відповідно до встановлених стратегічних цілей;
- порівняння планових і фактичних показників, виявлення відхилень;
- мотивація та створення інформаційних систем для прийняття вчасних управлінських рішень;
- визначення нових можливостей на основі застосування SWOT - аналізу та внесення коригувань у стратегічні плани [4].

Як доводить світова практика, рівень розвитку публічного обліку та аудиту є показником розвинутості громадянського суспільства та демократичності публічного управління, його здатності оперативно й адекватно реагувати на виклики сьогодення, тобто публічний аудит - це нова філософія сприяння забезпеченню якості публічного управління справами суспільства на основі оцінювання результативності та ефективності діяльності органів публічної влади із застосуванням ідеології та принципів громадянського суспільства [8].

Стратегічний облік за Б. Райаном визначається як —певне поєднання управлінського обліку з системами фінансової звітності, зорієнтоване на прийняття стратегічних рішень [12].

У результаті облік розглядається не лише як інструмент виявлення фінансових порушень, а і як функція щодо вдосконалення системи управління в цілому, у тому числі й державного.

Стратегічний облік варто розглядати як інструмент для стратегічного управління. Сам по собі облік не є самоціллю та існує, насамперед, для того, щоб сприяти розробці і впровадженню ділової стратегії, служить засобом досягнення успіху у бізнесі. Стратегічний облік пов'язує на практиці процес стратегічного управління з обліковим процесом, тому що має з ним ті ж самі об'єкти: фінансові та виробничі ресурси, фінансово-господарські процеси і результати діяльності, що складають у сукупності фінансово-виробничу діяльність.

Об'єктами обліку є: діяльність органів публічної влади та інших суб'єктів господарювання, що стосуються формування/розвитку та використання суспільних ресурсів/цінностей.

Оцінка вибраної стратегії здійснюється переважно у вигляді аналізу правильності й достатності врахування при виборі стратегії основних чинників, які визначають можливості здійснення стратегії. Процедура оцінки обраної стратегії, врешті решт, підпорядкована одному: чи приведе вибрана стратегія до досягнення фірмою своїх цілей. І це є основним критерієм оцінки вибраної стратегії. Якщо стратегія відповідає цілям фірми, то подальша її оцінка проводиться за такими напрямками [2].

В стратегічному обліку використовуються дані оперативно-технічного бухгалтерського та статистичного обліку. Коли облік перетвориться на стратегічний, тобто надає не лише фактичні, а й прогностні, очікувані результати, стратегічне управління матиме те інформаційне підґрунтя, яке

дасть змогу проводити зміни на підприємстві в найбільш раціональному режимі з використанням надійних інформаційних матеріалів.

Обліково-аналітична система складається з елементів, які взаємодіють між собою, залежать одне від одного і формують єдине ціле. Тому обліково-аналітичну систему можна представити як сукупність: обліку, аналізу та аудиту (рис. 2).

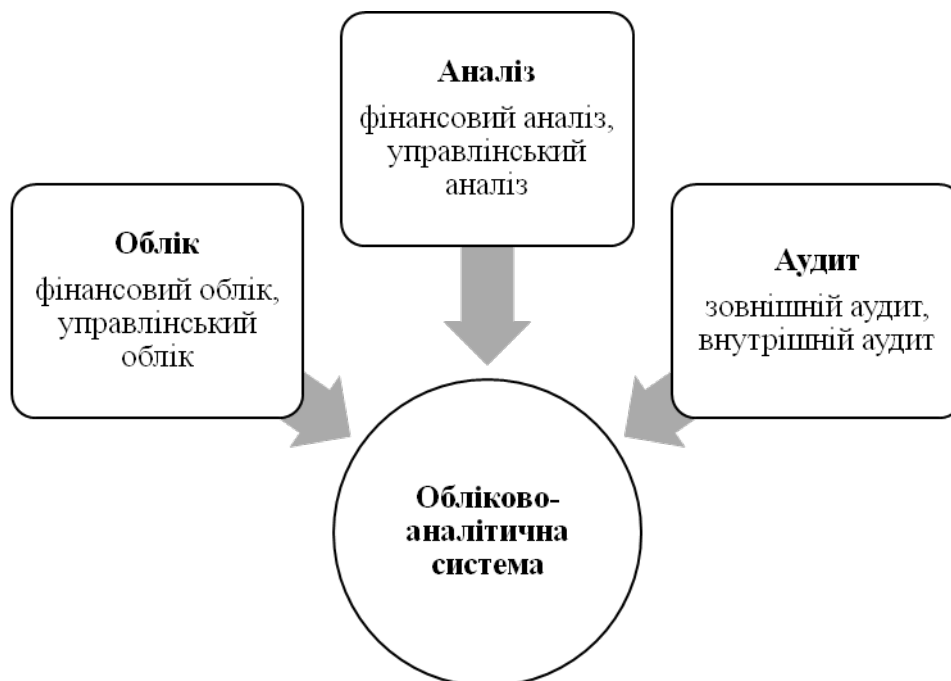


Рис. 2. Елементи обліково-аналітичної системи

Джерело: складено автором

В умовах використання стратегічного управління зростають вимоги до організації стратегічного обліку, який має бути: цілеспрямованим, систематичним, цілісним, всебічним, оперативним та оптимальним. Урахування

цих вимог можливо при створенні підсистеми цільового та координаційного типу, які входитимуть до загально-організаційної ІАЗ СУ.

Інформаційно-аналітичне забезпечення стратегічного управління (ІАЗ СУ) — система, яка об'єднує усі інші елементи організації у єдине ціле, дозволяє сформувати процес стратегічного управління, як безперервну низку управлінських рішень, спрямованих на досягнення стратегічних цілей; в межах якої можна досягти найбільш ефективного поєднання контролю, координації, обліку та аналізу стратегічної діяльності підприємства [10; 12].

В умовах використання стратегічного управління зростають вимоги до організації стратегічного обліку, який має бути: цілеспрямованим; систематичним; цілісним; всебічним; оперативним; оптимальним.

Урахування цих вимог можливо при створенні підсистеми цільового та координаційного типу, які входитимуть до загально-організаційної ІАЗ СУ.

Висновок. Виконання стратегії є одним із найважливіших і найвідповідальніших етапів стратегічного планування, оскільки тут здійснюється практична апробація всіх намічених раніше заходів. Важливою особливістю стадії виконання стратегії є те, що на ній можуть виникнути труднощі через погане виконання навіть дуже хорошої стратегії. Водночас хороше виконання стратегії має здатність компенсації негативних наслідків, які можуть виникати при здійсненні стратегії внаслідок недоліків, що є в неї, або через появу в середовищі непередбачених змін. Оцінка і контроль сфокусовані на з'ясуванні того, чи можна в подальшому реалізувати обрану стратегію і чи призведе її реалізація до досягнення поставлених цілей.

Стратегічний контроль певною мірою корегує управлінську діяльність, сприяє у визначенні перспективи, допомагає в досягненні позитивного результату. Він передбачає необхідність прийняття коригуючих рішень, що містять певну частку ризику, тому до цієї діяльності необхідно залучати фахівців з підприємницьким складом розуму.

Стратегічний облік є невід'ємною частиною стратегічного аналізу, створює умови для застосування стратегічного контролю. Контрольна функція відноситься до основних у будь-якому типі управління. В стратегічному управлінні він має вид стратегічного контролю.

Література:

1. Авер'янов В. Б. Адміністративне право України : підруч. у двох томах: Том І. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. Київ : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. 592 с.
2. Белявцев М. І. Маркетинговий менеджмент : навч. посібник для вузів / за заг. ред.: М. І. Белявцева, В. Н. Воробйова. Київ : Центр навчальної літератури, 2006. 407 с.

3. Данилюк І., Михайлишин Н. Роль стратегічного контролю в системі управління підприємством : посібник. Тернопіль: Тернопільський національний економічний університет, 2013. С. 105-108.
4. Довгань Л. Є., Каракай Ю.В., Артеменко Л. П. Стратегічне управління: навчальний посібник. Київ : Центр учбової літератури, 2011. 440 с.
5. Забезпечення законності і дисципліни в публічному адмініструванні. URL: [http://studie s. in.ua/ru/administrativnoe-pravo-lekcii/3903'- zabezpechennya-zakonnost-disciplni-v-publchnomu-admnstruvann.html](http://studie.s.in.ua/ru/administrativnoe-pravo-lekcii/3903'-zabezpechennya-zakonnost-disciplni-v-publchnomu-admnstruvann.html).
6. Кісіль З. Р. Адміністративне право : навч. посібник, 2011. 696 с.
7. Контроль у державному управлінні. URL: <https://studfiles.net/preview/4193988/page:15/>.
8. Обушна Н. І. Публічний аудит як модернізаційний механізм державного управління в Україні. С. 41-48.
9. Ставицький О. В. Оцінка та контроль у системі стратегічного управління. *Економічна наука* : журнал. Київ, 2015. С. 49-52.
10. Стратегічне управління. URL: <http://ubooks.com.ua/books/000251/inx46.php>.

References:

1. Averianov B. B. (2007). *Administrativne pravo Ukrainy. Tom 1. Zahalna chastyna* [Administrative Law of Ukraine: Vol. 1. General Part]. Kyiv: TOV «Vydavnytstvo «Iurydychna dumka» [in Ukrainian].
2. Beliaitsev, M. I. (2006). *Marketynhovyi menedzhment* [Marketing Management]. M. I. Beliaitsev, V. N. Vorobiova (Eds.). Kyiv: Tsentr navchalnoi literatury [in Ukrainian].
3. Danyliuk, I., Mykhailyshyn, N. (2013). *Rol stratehichnoho kontroliu v systemi upravlinnia pidpriemstvom* [The role of strategic control in the enterprise management system]. Ternopil: Ternopilskyi natsionalnyi ekonomichnyi universytet [in Ukrainian].
4. Dovhan, L. Ye., Karakai, Yu. V., Artemenko, L. P. (2011). *Stratehichne upravlinnia* [Strategic management]. Kyiv: Tsentr uchbovoi literatury [in Ukrainian].
5. Zabezpechennia zakonnosti i dystsypliny v publichnomu administruvanni [Ensuring the legality and discipline of public administration]. (2015). *studies.in.ua*. Retrieved from <http://studies.in.ua/ru/administrativnoe-pravo-lekcii/3903-zabezpechennya-zakonnost-disciplni-v-publchnomu-admnstruvann.html> [in Ukrainian].
6. Kisil, Z. R. (2011). *Administrativne pravo* [Administrative law]. Kyiv: Alerta; TsUL [in Ukrainian].
7. Kontrol u derzhavnomu upravlinni [Control in public administration]. (n.d.). *studfiles.net*. Retrieved from <https://studfiles.net/preview/4193988/page:15/> [in Ukrainian].
8. Obushna, N. I. (2015). Publichnyi audyt yak modernizatsiinyi mekhanizm derzhavnoho upravlinnia v Ukraini [Public Audit as a Modernization Mechanism of Public Administration in Ukraine]. *Derzhavne upravlinnia: teoriia ta praktyka – Public Administration: Theory and Practice*, 1, 41-48 [in Ukrainian].
9. Stavitskyi, O. V. (2015). Otsinka ta kontrol u systemi stratehichnoho upravlinnia [Assessment and control in the system of strategic management]. *Ekonomichna nauka – Economic Science*, 3, 49-52 [in Ukrainian].

10. Shershnova, Z. Ye. (2004). Informatsiino-analitychne zabezpechennia stratehichnoho upravlinnia [Information and analytical support of strategic management]. *Stratehichne upravlinnia – Strategic management*. Retrieved from <http://ubooks.com.ua/books/000251/inx46.php> [in Ukrainian].

УДК 351

DOI: <https://doi.org/10.32689/2618-0065-2018-1/1-91-99>

Романенко Євген Олександрович доктор наук з державного управління, професор, проректор Міжрегіональної академії управління персоналом, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, 02000, Україна тел.: (044)-490-95-05, e-mail.: roboss@ukr.net

ORCID: 0000-0003-2285-0543

ПРИНЦИПИ І ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Анотація. Державне управління в процесі свого функціонування і реалізації постає як складний феномен, що потребує розкриття й пізнання його природи. В залежності від виявлення закономірностей розгортання соціально-ціннісних засад державного управління визначається і ефективність соціальної організації, розв'язання соціально-економічних проблем та формування правової системи. Розкриття сутності та характерних рис державного управління імісцевого самоврядування в умовах столичної агломерації має, передусім, бути спрямоване на дослідження демократичних засад і принципів організації та здійснення державного управління і місцевого самоврядування в цілому, які водночас відображають іманентні якості цих феноменів з методологічних позицій їх змісту, політико-правової та соціально-управлінської природи та зумовлюють становлення столичного регіону, формування Київської столичної агломерації, а також необхідність виконання Києвом поряд із столичними функцій світового міста. Це вимагає розвитку у ньому високих технологій, економіки знань, інформаційних технологій, диверсифікованих і діючих у глобальному масштабі промислових, фінансових і обслуговуючих структур. Державне управління як владно-організуюча діяльність контрольних органів держави здійснюється і за межами системи органів виконавчої влади. Зміст влади найяскравіше виявляється в державному управлінні. Але важливо враховувати, що в будь-якій демократичній державі функції виконавчої влади здійснюються суб'єктами не лише виключно державної влади (наприклад, можуть бути делеговані органам місцевого самоврядування, іншим недержавним інституціям). Отже, частина функцій державного управління реалізується за межами виконавчої влади, але водночас частина функцій виконавчої влади може реалізовуватися за межами державного управління. В цьому полягає специфіка співвідношення понять «виконавча влада» і «державне управління». Проте в контексті даного дослідження важливим є сам факт належності незаперечного зв'язку між державною владою і державним управлінням, що дає можливість наголошувати про спільність їх ціннісних характеристик і ознак. У статті розкрито стуність та основні принципи державного управління.

Ключові слова: державне управління, цінності, соціально – ціннісні засади державного управління, теорія державного менеджменту, місцеве самоврядування, принципи.

Romanenko Yevgen Alexandrovich Doctor of Sciences in Public Administration, Professor, Vice-Rector of the Interregional Academy of Personnel Management, Kyiv, st. 02, 02000, Frometovskaya, Ukraine tel .: (044) -490-95-05, e-mail: poboss@ukr.net
ORCID: 0000-0003-2285-0543

PRINCIPLES AND FUNCTIONS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Annotation. Public administration in the process of its functioning and implementation appears as a complex phenomenon, which requires the disclosure and knowledge of its nature. Depending on the identification of the laws of deployment of social and value fundamentals of public administration, the effectiveness of social organization, the solution of socio-economic problems and the formation of the legal system is determined. The disclosure of the essence and characteristics of public administration and local government in the context of metropolitan agglomeration should primarily focus on the study of democratic principles and principles of organization and implementation of public administration and local government in general, which at the same time reflect the immanent qualities of these phenomena from the methodological positions of their content, politically -legal and social and managerial nature and determine the formation of the metropolitan area, the formation of the Kyiv metropolitan agglomeration, as well as the necessary the implementation of Kyiv along with the capital's functions of the world's city. This requires the development of high technology, knowledge economy, information technology, diversified and globally operating industrial, financial and service structures. Public administration as a power-organizing activity of control bodies of the state is carried out also outside the system of executive bodies. The content of power is most clearly manifested in public administration. But it is important to take into account that in any democratic state the functions of the executive power are exercised not only by the state authorities (for example, they can be delegated to local self-government bodies, other non-state institutions). Consequently, some functions of public administration are implemented outside the executive branch, but at the same time some of the functions of the executive may be implemented outside the public administration. This is the specificity of the relation between the concepts of "executive power" and "public administration". However, in the context of this study, the very fact of the existence of

an indissociable link between state power and public administration is important, which makes it possible to emphasize the commonality of their value characteristics and characteristics. The article reveals the hustle and basic principles of public administration.

Key words: public administration, values, social - value principles of state administration, theory of state management, local self - government, principle.

Постановка проблеми. У сучасних умовах укріплення демократії та законності в Україні, державне управління посідає центральне місце в суспільному житті, а тому вимагає підвищеної уваги як з боку державних органів, так і з боку суспільства. Подекуди в сучасних принципах, методах та функціях державного управління виявляються застарілі, радянські підходи, що сьогодні є абсолютно неприпустимим. Усе це вимагає поглибленого вивчення дискусійних питань, пов'язаних із державним управлінням, а саме функцій державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зазначені питання у вітчизняній науці розглядаються по-різному. Відмінність у наукових підходах зумовлена великою мірою неоднозначністю підходів до тлумачення принципів державного управління, організації управління в містах або принципів міського розвитку. Наприклад, окремим аспектам проблем реалізації принципів державного управління приділяли увагу: Гарінтон Емерсон, Анрі Файол, Ф. У. Тейлор, Макс Вебер, Ю. П. Битяк, Н. Р. Нижник, Г. В. Атаманчук

Формулювання цілей статті. Метою статті є аналіз принципів та функцій державного управління.

Виклад основного матеріалу дослідження. Одне із значень поняття «принцип» (від лат. *principium* - основа, начало) трактується як оцінка, погляд на речі, основна особливість в улаштуванні чого-небудь [1]. У зв'язку з цим під принципами державного управління відповідно до положень сучасної науки та законодавчої практики розуміються обумовлені природою державного управління основні, докорінні засади його організації та функціонування [2], хоча трапляються й інші визначення.

Принципи управління визначають вимоги до системи та її структури, а також організації та процесу державного управління. Крім того, принципи державного управління виражають основні вимоги щодо побудови органів управління (структурно-функціональний або інформаційно-структурний методи [3, 4]) та методів здійснення управління.

Принципи державного управління, які пропонується розглядати як об'єктивно зумовлені нормативні засади, що є своєрідним відображенням законів і закономірностей суспільного розвитку, соціальних потреб, цінностей, законів і

закономірностей управління, в основному закріплені в юридичних актах у вигляді керівних правил і норм поведінки, що відповідають цілям діяльності системи управління та визначають вимоги до системи, структури, організації і процесу управління. Причому прихильники цієї точки зору сформулювали вимоги до цих принципів. Ними мають бути положення:

- 1) які є досить точним відображенням об'єктивних передумов: зв'язків і залежностей різних елементів в управлінських відносинах;
- 2) які є відображенням дій, необхідних для створення умов певної події щодо досягнення мети управління;
- 3) що претендують на роль принципів управління і повинні мати зручні для практичного застосування форми вираження [5].

Отже, принципи управління відображають сутність явищ та реальних процесів в системі державного управління. Зазначені принципи – це керівні ідеї, основоположні засади, що відображають закономірності розвитку відносин складових в системі державного управління. Принципи управління виступають у вигляді певних наукових положень в системі державно-управлінської діяльності органів державної влади.

В таблиці 1 подано сутність окремих принципів, які визначили закордонні вчені [6].

Крім цього, знання сутності окремих принципів позитивно сприяють розвитку окремих компетенцій управлінця у майбутньому. При цьому:

1. *Розподіл праці* дозволяє деталізувати спеціалізацію робіт, що необхідно для ефективного використання наявних людських ресурсів системи державного управління.

2. *Дисципліна* спонукає управлінців до виконання умов угоди між ними та керівництвом організації. До порушників дисципліни повинні застосовуватися справедливі санкції.

3. *Повноваження та відповідальність* дозволяє визначити якій посадовій особі системи управління надані визначені повноваження та чи достатні вони для реалізації визначених обов'язків особи за посадою.

4. *Єдність дій* дозволяє визначити увесь перелік дій, які спрямовані на визначену мету. Такі дії повинні об'єднуватися в групи і реалізовуватися за єдиним планом керівника організації.

5. *Централізація* є запорукою єдності порядку в організації, що має центр правління. Кращим центром такого управління може бути єдиний орган державного управління в регіоні держави [6].

6. *Порядок* в організації і на робочому місці забезпечує ефективне використання часу управлінцем системи державного управління.

7. *Справедливість* по відношенню до підлеглого може спонукати до встановлення правил та угод, які втілюються в організації як правило до керування.

8. *Ініціатива* може забезпечити заохочення працівників (управлінців) до вироблення незалежних поглядів у межах делегованих повноважень та виконаних робіт.

Таблиця 1

Принципи управління за визначенням закордонних вчених

Автор	Принципи управління
Гарінтон Емерсон (1853–1931)	Чітко поставлені цілі. Економічний підхід. Залучення фахівців. Повний контроль та облік. Регулювання процесів. Економічність норм. Забезпечення умов. Стандартизація операцій. Винагорода.
Анрі Файол (1841–1925)	Відповідальність за рішення. Єдиноначальність. Ієрархічність управління. Підлеглість індивідуальних інтересів загальним. Справедливість винагород. Спеціалізація. Дисципліна. Задоволення оплатою праці. Відповідність роботи та працівника. Стабільність персоналу. Заохочення ініціативи. Спільність інтересів.
Ф. У. Тейлор (1865–1915)	Науковий відбір працівників. Наукове навчання працівників. Спеціалізація роботи. Важливість спонукальних мотивів заробітної плати. Справедливий розподіл відповідальності між робітниками і управлінцями.
Макс Вебер (1864–1920)	Чіткий розподіл праці, що приводить до появи висококваліфікованих фахівців. Ієрархічність рівнів управління, коли кожний нижчий рівень контролюється вищим та підпорядковується йому. 3. Наявність взаємопов'язаної системи узагальнених формальних правил та стандартів, що забезпечують однорідність обов'язків та координованість завдань. Формальна знеособленість ролі офіційної особи, що дає змогу знизити ефективність суб'єктивності помилок. Приймання на роботу у суворій відповідності до кваліфікаційних вимог, що захищає службовців від свавілля керівництва.

Джерело: складено автором

Отже, посилаючись на подане вище, можна сформулювати систематизацію принципів, якими може керуватися управлінець системи державного управління:

1. Загальні принципи, до яких можна віднести принцип системності, об'єктивності, інформаційної достатності, гласності та відкритості, стимулювання та саморегулювання.

2. Окремі принципи, до яких слід віднести принципи, що застосовуються в системі державного управління (наприклад, єдиноначальність, ієрархічність управління, підлеглість індивідуальних інтересів загальним, справедливість винагород, спеціалізація, дисципліна тощо).

3. Організаційно-технологічні, такі як поєднання загальнодержавного, регіонального і місцевого управління, конкретність при організації управління і взаємодії, делегування повноважень (повноваження надаються не особі, а посаді) тощо.

4. Суспільно-політичні принципи, що відображають та розкривають соціальну природу державного управління, його детермінованість і зумовленість суспільством.

5. Структурні принципи, що синтезовані через дослідження функціональної та організаційної структури державного управління.

6. Принцип оптимізації управління, який має на меті вдосконалення структури системи державного управління, збільшувати її функціональні можливості та підвищувати ефективність управління визначеними об'єктами.

Визначальним критерієм у цьому складному процесі є результативність колективної дії громадянського суспільства, яке українські дослідники визначають, як «сукупність громадських інститутів, які сформовані на добровільній основі, діють на самоврядних засадах у межах Конституції та законів, за посередництвом яких індивіди вільно реалізують свої основні природні права і свободи».

Також у юридичній літературі зустрічаються різні визначення функцій державного управління. Так, Ю. П. Битяк функцію державного управління визначає як частину управлінської діяльності держави, котру здійснюють на основі закону чи іншого правового акту органи виконавчої влади притаманними їм методами для виконання завдань державного управління [6]

Г. В. Атаманчук вважає, що функція управління – це реальний, силовий, цілеспрямований, організуючий і регулюючий вплив на кероване явище, відносини, становище, на який останні реагують і сприймають його [7].

Н. Р. Нижник дає наступне визначення функції державного управління: функція державного управління – це специфічний за предметом, змістом і засобами забезпечення цілісний управляючий вплив держави, в якому можна не лише виділяти й описувати функції державного управління, а й аналізувати розподіл кожної з них «по вертикалі» і «по горизонталі», тобто функціональну структуру державного управління [8; 9].

Метою функцій державного управління є виконання завдань держави і суспільства. Без їх реалізації неможливе впорядкування спільної суспільної діяльності шляхом забезпечення погоджених індивідуальних дій учасників такої діяльності задля виконання завдань, що постають перед державою.

Проаналізувавши вищенаведені визначення, можна зробити висновок, що основні напрями управлінської діяльності держави називаються функціями

державного управління. Найбільш поширеною у вітчизняній літературі є класифікація функцій державного управління на *загальні, спеціальні та допоміжні*.

Загальні функції справляють об'єктивно необхідний вплив на певні процеси, що відбуваються в господарській, політичній, соціально-культурній та інших сферах. Ці функції є основними, притаманними будь-якому управлінню, незалежно від того, на якому рівні та в яких галузях вони здійснюються. Загальними функціями державного управління є прогнозування, планування, організація, регулювання, координація, облік, контроль. Ця класифікація побудована на підставі внутрішньої технології управлінської діяльності (табл. 2)

Таблиця 2

Класифікація загальних функцій

Функція	Суть функції
<i>Функція прогнозування</i>	Необхідність у прогнозуванні впливає із самої природи державного управління. Державне управління покликане вирішувати довгострокові, перспективні завдання, розв'язання яких відбуватиметься в умовах певної невизначеності, якщо органи виконавчої влади не матимуть прогнозів.
<i>Функція планування</i>	Присутня на всіх рівнях ієрархії управління. Вона полягає у визначенні мети, напрямів, завдань, засобів реалізації тих чи інших процесів (соціальних, економічних, політичних, культурних та ін.), розробленні програм, за допомогою яких повинна бути досягнута мета.
<i>Функція організації</i>	Пов'язана зі створенням організаційного механізму. Завдяки функції організації досягається необхідний стан упорядкування та стійкості системи управління
<i>Координація</i>	Забезпечує узгодження діяльності систем управління.
<i>Функція контролю</i>	Покликана постійно надавати інформацію про дійсний стан справи щодо виконання завдань.

Джерело: складено автором

Спеціальні функції характеризують особливості конкретного суб'єкта чи об'єкта управління.

До основних спеціальних функцій державного управління, що здійснюються на вищому рівні вищим органом, у системі органів виконавчої влади належать:

- забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави;
- розроблення проекту Закону про Державний бюджет та забезпечення його виконання;
- розроблення і здійснення загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального та культурного розвитку держави.

Функції державного управління тісно пов'язані із суспільними функціями держави і відображають способи здійснення останніх. Кожна із функцій являє собою конкретний засіб здійснення державно-владного впливу на суспільні відносини у державі. Для реалізації функцій держави органи державної влади, використовуючи функції управління, організовують спільну суспільну діяльність людей через вплив на їх поведінку. Характеризуючи функцію державного управління, ми відповідаємо на питання, яким чином держава впливає на суспільство задля реалізації своїх завдань.

Висновки. Отже, розглянуті принципи державного управління в Україні й трансформація їх до сучасних умов розкривають відносини та взаємні зв'язки методів, форм, стадій діяльності державних органів під час здійснення ними відповідних управлінських функцій. Дослідження зазначених та інших принципів організації і здійснення державного управління є перспективним напрямом наукових пошуків та творчих експериментів.

Щодо вищезазначеного поділу функцій, то він не означає їх ізольованого існування. Вони є тісно пов'язаними між собою і направлені на реалізацію завдань та цілей, поставлених перед державним управлінням в цілому. Так функція планування є передумовою виконання всіх інших функцій, функція контролю неможлива без практичної діяльності органів управління, яка проявляється в таких функціях як планування, прогнозування, регулювання та ін. В своєму поєднанні ці функції є сутністю державного управління, вони притаманні органам управління на всіх рівнях та носять загальний всеохоплюючий характер.

Література:

1. Ожегов С. И. Словарь русского языка. Москва : Рус. яз., 1984.
2. Муниципальное право : учебник для вузов / под ред. А. М. Никитина. - Москва : ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2000. 439 с
3. Смирнова Т. С. Правове регулювання місцевого самоврядування в Україні : навч. посіб. Київ : Видавн. дім «КМ Академія», 2001. 262 с.
4. Орлов М. М. Формування системи взаємодії регіональних органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку (теоретико-методологічні засади) : монографія. Харків : ХарПІ НАДУ «Магістр», 2012. 344 с.
5. Кунєв Ю. Д. Принципи побудови та вдосконалення організаційної структури органів внутрішніх справ України: загальнотеоретичні аспекти державного управління : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2001. 20 с
6. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади: навчальний посібник / за загальною редакцією Н. Р. Нижник та В. М. Олуйка. Львів, 2002. 352 с.
7. Битяк Ю. П., Гаращук В. М., Дяченко О. В. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2005. 544 с.

8. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций. Москва : Омега-Л, 2005. 584 с.
9. Нижник Н. Р. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи : підручник. Київ : Оріяни, 1998. 192 с.

References:

1. Ozhegov S. I. (1984). *Slovar russkogo yazika [Dictionary of the Russian language]*. Moscow: Rus. yaz. [in Russian].
2. Nikitina, A. M. (Eds.). (2000). *Munitsipalnoe pravo [Municipal law]*. Moscow: YuNYTY-DANA, Zakon i pravo [in Russian].
3. Smyrnova, T. S. (2001). *Pravove rehuliuвання mistsevoho samovriaduvannya v Ukraini [Legal Regulation of Local Self-Government in Ukraine]*. Kyiv: Vydavn. dim «KM Akademiia» [in Ukrainian].
4. Orlov, M. M. (2012). *Formuvannya systemy vzaiemodii rehionalnykh orhaniv vykonavchoi vlady u sferi okhorony pravoporiadku (teoretyko-metodolohichni zasady) [Formation of the system of interaction of regional executive authorities in the field of law and order protection (theoretical and methodological foundations)]*. Kharkiv: KharRI NADU «Mahistr» [in Ukrainian].
5. Kuniev, Yu. D. (2001). *Pryntsypy pobudovy ta vdoskonalennia orhanizatsiinoi struktury orhaniv vnutrishnikh sprav Ukrainy: zahalnoteoretychni aspekty derzhavnoho upravlinnia [Principles of construction and improvement of the organizational structure of the bodies of internal affairs of Ukraine]. Extended abstract of candidate's thesis*. Kharkiv [in Ukrainian].
6. Nyzhnyk N. R. & Oluik V. M. (Eds.). (2002). *Derzhavne upravlinnia v Ukraini: naukovi, pravovi, kadrovi ta orhanizatsiini zasady [Public administration in Ukraine: scientific, legal, personnel and organizational foundations]*. Lviv [in Ukrainian].
7. Bytiak, Yu. P., Harashchuk, V. M., Diachenko, O. V. (2005). *Administratyvne pravo Ukrainy [Administrative Law of Ukraine]*. Kyiv : Yurinkom Inter [in Ukrainian].
8. Atamanchuk, H. V. (2005). *Teoriya hosudarstvennoho upravleniya [Theory of Government]*. Moscow: Omeha-L [in Russian].
9. Nyzhnyk, H. P. (1998). *Reformuvannya derzhavnoho upravlinnia v Ukraini: problemy i perspektyvy [Reforming public administration in Ukraine]*. Kyiv: Oriiany [in Ukrainian].

УДК 351

DOI: <https://doi.org/10.32689/2618-0065-2018-1/1-100-112>

Сальнікова Ольга Федорівна, доктор наук з державного управління, старший науковий співробітник, доцент кафедри стратегії національної безпеки та оборони інституту державного військового управління Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського, м. Київ, проспект Повітрянофлотський, 28, 03049, Україна тел.: (044) 248-10-78, e-mail.: info@nuou.org.ua

ORCID: 0000-0002-7190-6091

ЕФЕКТИВНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Анотація. Зазначено, що досягти високої ефективності державного управління можливо шляхом запровадження нової парадигми управління, що являє собою поєднання державного адміністрування та громадського управління, розвиток демократичних засад у суспільстві, прозору інформаційну політику, раціональну організацію апарату управління, планування та прогнозування сталого розвитку, виважену кадрову політику в органах публічної влади за принципами професіоналізму, гарантію законності та контроль за виконанням і дотриманням законів.

Рівень інституційних змін у будь-якій сфері державного управління визначається ефективністю реалізації системи управління відповідними державними інститутами. Реалії сьогодення висувують на перший план вирішення проблем удосконалення системи управління в державних інститутах у напрямі забезпечення якості та ефективності виконання відповідних функцій і надання послуг. Тому вирішення проблеми ефективності державного управління посідає нині одне з перших місць і потребує поглибленого теоретико-методологічного дослідження. Звертаючись до методологічного аспекту проблеми слід зауважити, що оцінка ефективності державного управління являє собою самостійну та складну проблему теорії державного управління. Складність цієї проблеми полягає у відсутності в державному секторі єдиного показника результату, яким є для комерційних структур прибуток, а також те, що в прямому сенсі результат діяльності установ державного управління безпосередньо неможливо виміряти. В статті розглянуто теоретичні та прикладні питання застосування показників оцінювання ефективності державного управління. Проаналізовано критерії, показники та індикатори зарубіжних та вітчизняних методик оцінювання

ефективності державного управління. Визначено ряд питань щодо подальших наукових досліджень.

Ключові слова: держава, форма держави, форма державного управління, державне управління, тип державного управління, модель державного управління, реформа державного управління.

Salnikova Olga Fedorivna, Doctor of Sciences in Public Administration, Senior Researcher, Associate Professor of the Department of National Security and Defense Strategy of the Institute of State Military Administration of the National Defense University of Ukraine named after Ivan Chernyakhovsky, Kyiv, Poverlyanoflotsky ave., 28, 03049, Ukraine tel .: (044) 248-10-78, e-mail: info@nuou.org.ua

ORCID: 0000-0002-7190-6091

EFFICIENCY OF THE STATE MANAGEMENT

Annotation. It is noted that achieving high efficiency of public administration is possible by introducing a new management paradigm that is a combination of state administration and public administration, the development of democratic foundations in society, transparent information policy, rational organization of the management apparatus, planning and forecasting of sustainable development, a well-considered personnel policy in public authorities on the principles of professionalism, the guarantee of legality and control over the implementation and enforcement of laws.

The level of institutional changes in any area of public administration is determined by the effectiveness of the implementation of the management system by the relevant state institutions. Today's realities highlight the problems of improving the governance system in state institutions in order to ensure the quality and effectiveness of the performance of the respective functions and services. Therefore, the solution to the problem of the efficiency of public administration is now one of the first places and needs an in-depth theoretical and methodological research. Turning to the methodological aspect of the problem, it should be noted that the assessment of the effectiveness of public administration is an independent and complex problem of the theory of public administration. The complexity of this problem lies in the absence of a single result in the public sector, which is a profit for commercial structures, and also that in the literal sense the results of the activity of state administration institutions can not be directly measured. In the article the theoretical and example questions of application of indicators of estimation of efficiency of the state management are considered. The criteria, indicators and indicators of foreign and domestic methods of

evaluating the efficiency of public administration are analyzed. A number of questions concerning further scientific researches have been identified.

Key words: state, form of government, form of government, public administration, type of public administration, public administration model, public administration reform.

Постановка проблеми. Загальновідомо, що ефективність державного управління зумовлює політичні, економічні та соціальні ефекти, визначає ступінь розвитку суспільства, безпосередньо впливає на ступінь задоволення потреб, інтересів та цілей конкретної особи тощо. Водночас, визначити результати державного управління й оцінити їх, навіть за наявності достовірних даних і чіткої методики розрахунку й порівняння показників, релевантних критеріїв, дуже складно через специфічність управлінської діяльності.

Державне управління являє собою соціальний феномен політично організованої цивілізації, сукупність усіх видів діяльності держави, тобто усіх форм реалізації державної влади як через державні, так і через недержавні інститути. Тому для будь-якої країни, незалежно від рівня її соціально-економічного розвитку, актуальною є проблема підвищення ефективності державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед науковців поки що відсутня єдина думка щодо оптимальної оцінки ефективності державного управління. Значний внесок в обґрунтування поняття "ефективність державного управління" зробили В. Авер'янов, В. Бакуменко, А. Мельник, Н. Нижник, О. Оболенський та ін. Питання оцінки ефективності державного управління на різних рівнях влади досліджували: Г. Атаманчук, М. Боллідж, 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.

Формулювання цілей статті. Метою статті є проаналізувати основні аспекти державного управління як організуючого впливу держави на економіко-політичні суспільні процеси. Визначити ефективність державного управління в нашій країні.

Досягнення цієї мети зумовлює вирішення таких завдань, як:

- аналіз державного управління в контексті регулювання суспільних процесів;
- розробка нових підходів до удосконалення державного управління при формуванні соціально-правової держави.

Досягнення поставленої мети потребує визначення узгоджених механізмів регулювання всіх сфер життєдіяльності суспільства, у тому числі формування соціальної правової держави як найвищої форми соціального устрою. Ефективне державне управління неможливе без розуміння стратегічних цілей державної політики та місії державної влади для встановлення оптимального співвідношення різних соціальних чинників українського соціуму.

Виклад основного матеріалу дослідження. Сьогодні, в епоху, коли світ стає все більш взаємопов'язаним, Україна може стати рівноправним партнером у світовій прогресивній спільноті тільки тоді, коли стане демократичною і правовою країною з розвинутими економічними відносинами, високим культурним і духовним потенціалом громадянського суспільства [1].

Оскільки Україна належить до суспільств перехідного типу, розвиток у ній відбувається одночасно з формуванням загальної ідеології суспільно-економічного, політичного та соціокультурного розвитку [2].

Перші десять років незалежності були присвячені створенню нових інститутів, необхідних для функціонування нової держави й національної економіки: змінені адміністративна та судова системи; проведена приватизація, що дала поштовх для формування ринкової економіки; створені грошова, фіскальна і податкова системи, а також системи регуляції приватного підприємництва й конкуренції з відповідною зміною в законодавстві. Але ці реформи ускладнювалися несприятливими процесами, що відбувались у зовнішньому та внутрішньому середовищі, пов'язаними як із недоліками реформування, так і з «спадковістю», що дісталася від Радянського Союзу [3].

Сьогодні, попри багаторічні реформи, українське суспільство все ще потребує змін, але водночас спостерігається втомленість громадян від нестабільності, безсистемних спроб реформування у деяких сферах, особливо економічній. За даними соціологічних досліджень, близько 67% громадян України вважають, що події в Україні розвиваються у неправильному напрямі. При цьому найголовнішими причинами складної соціально-економічної та політичної ситуації в країні громадяни вважають високий рівень корупції (31,3%), переважання у керівництва держави особистих інтересів над суспільними (18,2%), ігнорування представниками влади законів (14,4%), неефективне управління державою через некомпетентність її керівництва (13,3%). Разом з тим 12,7% громадян вважають, що економічна ситуація в Україні не покращиться ніколи [4].

Отже, однією з причин кризових явищ у економічних та соціальних відносинах в Україні є невідповідність характеру і системи державного управління новим реаліям державотворення.

Зміна відносин власності, переорієнтація економіки на створення конкурентного середовища, політичні зміни, що відбуваються в Україні, вимагають підвищення гнучкості державного управління взагалі та державного управління економікою зокрема, визначення засад трансформації управління, його реорганізацію [5].

Складні, конфліктогенні проблеми сучасного світу неможливо вирішити за допомогою винятково технологічних інновацій і економічних засобів. Виконання соціальних функцій, покладених на державу, здійснюється через систему органів публічної влади, саме на них покладається функція регуляторів соціально-економічних відносин, соціальної сфери.

Основним змістом державного управління, поряд з управлінською діяльністю його інституцій, є насамперед виконання законів та інших правових актів органів державної влади шляхом різних форм організуючого впливу на суспільні явища та процеси [6].

Держава, виступаючи в ролі суб'єкта управління, надає державному управлінню важливої властивості

- системності, за допомогою якої можливе здійснення управління величезними масами як людських, так і матеріальних ресурсів.

Управління є особливою соціальною функцією, яка виникає з потреб самого суспільства як складної саморегульованої системи і супроводжує всю історію розвитку суспільства, набуваючи політичного змісту й відповідних державних форм у соціально розширеному суспільстві [7].

Саме налагодження ефективної, скоординованої форми публічного управління є однією із передумов економічного і соціального розвитку суспільства, саме узгоджена, фахова цілеспрямована діяльність усіх суспільних інституцій виступає як найважливіша складова соціально-економічної політики держави [8].

Державне управління як соціальне явище, його форми, методи, принципи, характер завжди і скрізь зумовлюються потребами суспільного розвитку, що виявляються в інтересах певних соціальних верств і груп [9]. Це явище пов'язане із системою суспільних відносин не тільки безпосередньо через реальні управлінські процеси, з приводу суспільного виробництва, а й опосередковано, через свідомість, певні форми знань, різні управлінські доктрини, теорії й концепції.

Тобто на формування управлінських відносин активно впливають не тільки матеріальні відносини, а й суспільна свідомість, насамперед політико-правова та організаційно управлінська.

При цьому суспільна свідомість не є абстрактним поняттям – вона завжди відображає інтереси певних соціальних груп [10].

У свою чергу, управлінські погляди, що зумовлюються політико-економічними інтересами конкретних соціальних сил, також не є соціально нейтральними. Тому характер, спрямованість і ступінь впливу на суспільні відносини тих чи інших управлінських поглядів зумовлені соціально-політичною природою сил, що стоять за ними, владно-політичними цілями, які вони ставлять перед собою. Вони якраз і визначають межі існуючої в тому чи іншому суспільстві системи управлінських знань.

Державне управління не може виконувати загальні суспільні функції без впливу політичних сил, набуті абсолютного соціального нейтралітету. Проте основою демократії є розвинені політичні інститути, що забезпечують відсутність монополії на владу однієї політичної сили, встановлення прямого діалогу політичних суб'єктів із громадою, розмежування владних повноважень та економічних інтересів у суспільстві.

Демократичне суспільство не прагне запровадити якусь соціальну систему чи модель, сконструйовану апріорі, а розвивається в пошуках найкращих варіантів соціального прогресу з метою запобігання виникненню тоталітаризму. В такому суспільстві важливе значення має оптимальна взаємодія різних типів соціальних механізмів, особливо застосування демократичних технологій виборів, переговорів, договорів, референдумів, вивчення громадської думки тощо, реалізація принципів соціального партнерства і солідарної відповідальності.

За цих умов перетворююча роль державного управління полягає у забезпеченні стабільності суспільних відносин, без чого неможливо домогтися впорядкованості суспільного життя і постійно підтримувати його в такому стані. У цьому полягає головний зміст управлінської діяльності держави [11].

В умовах плюралістичної демократії держава поступається частиною своїх повноважень у державній та управлінській сферах соціальної життєдіяльності самоорганізуючим структурам, які його утворюють. Уже сьогодні прийнято низку нормативно-правових актів, де унормовуються шляхи запровадження форм участі інститутів громадянського суспільства в управлінні державними справами [12].

Проте поряд із проблемами, які існують у сфері виконання державними інституціями своїх владних функцій, досить проблемним питанням залишається готовність інститутів громадянського суспільства до взаємодії з державою. Тому першочерговим завданням органів публічної влади, поряд із забезпеченням соціальної підтримки та ефективним регулюванням економічних процесів, є запровадження системної правоосвітньої роботи з інститутами громадянського суспільства, покликаній навчити їх використовувати створені державою

механізми їх залучення до правотворчої, правозастосовчої та правоохоронної діяльності держави.

Зокрема, сьогодні необхідно об'єднати зусилля інститутів громадянського суспільства, науки та держави у спільному системному державотворчому процесі в умовах глобальної кризи цивілізації, основною ціллю якого має стати гармонійний розвиток соціуму, економіки, культури, науки, освіти і правової системи [13].

Але ґрунтуючись на досвіді зарубіжних країн та спираючись на проведені дослідження Renaissance Worldwide та журналом CFO Magazine серед 200 найбільших західноєвропейських компаній майже 50 % компаній створюють власні системи оцінювання ефективності, які базуються виключно на системі фінансових показників, ключових при оцінці кредитоспроможності, інвестиційної привабливості та конкурентоспроможності вітчизняних підприємств фінансово-кредитними установами, потенційними інвесторами, державними органами влади тощо[12].

Однак, істотним недоліком є те, що фінансові показники не можуть надати повної інформації про усі сфери діяльності організації; вони, як правило, не відображають інформацію про проблемні чи позитивні фактори формування на підприємстві рівнів рентабельності, ліквідності, ділової активності тощо.

Слід зазначити, що у більшості зарубіжних країн основою для оцінювання соціально-економічних результатів діяльності державного сектору формують показники ефективності та результативності. Сама система оцінки ефективності витрачання бюджетних коштів має бути побудована таким чином, аби показники надавали можливість отримати комплексну оцінку ефективності функціонування органів публічної влади.

В Україні спроби оцінити діяльність органів публічної влади робилися неодноразово, свідченням чого є Розпорядження Кабінету Міністрів «Деякі питання оцінювання роботи центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо залучення інвестицій, здійснення заходів з поліпшення інвестиційного клімату, проведення моніторингу умов інвестиційної діяльності та стану роботи із зверненнями інвесторів» з відповідним додатком щодо показників статистичної звітності економічного і соціального розвитку, на основі яких має проводитися оцінювання роботи [14].

А також Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі» [4] було визначено кількісні та якісні показники, які характеризують результати виконання бюджетної програми і підтверджуються статистичною, бухгалтерською та іншою звітністю і які дають можливість здійснити оцінку

використання коштів на виконання бюджетної програми. Передбачалось, що їх застосування надасть змогу чітко показати ефективність використання бюджетних коштів, співвідношення досягнутих результатів та витрат, тривалість виконання бюджетної програми, її необхідність і відповідність визначеній меті, а також порівнювати результати виконання бюджетних програм у динаміці за роками та між головними розпорядниками бюджетних коштів, визначати найефективніші бюджетні програми при розподілі бюджетних коштів.

Результативні показники поділено на такі групи:

- показники затрат – визначають обсяги та структуру ресурсів, що забезпечують виконання бюджетної програми;
- показники продукту – використовуються для оцінки досягнення поставлених цілей; показником продукту є, зокрема, кількість користувачів товарами (роботами, послугами), виробленими в процесі виконання бюджетної програми;
- показники ефективності – визначаються як відношення кількості вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг) до їх вартості у грошовому або людському вимірі (витрати ресурсів на одиницю показника продукту);
- показники якості – відображають якість вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг).

Відповідно, на допомогу практикам було розроблено методи обліку ефективності (продуктивності) програм, які повинні відповідати наступним вимогам [5]:

- повністю враховувати плановий та фактичний обсяг товарів (робіт, послуг) та затрати на їх виробництво;
- забезпечувати єдність методів вимірювання продуктивності праці;
- показники ефективності (продуктивності) мають бути наскрізними, зведеними, порівняльними, мати високий ступінь узагальнення, бути універсальними у застосуванні.

Однак, проведений аналіз запропонованих підходів та прикладів визначення показників переконливо показує, що показник результативності (якості) покликаний відображати в динаміці покращення рівня якості отримання даного продукту діяльності, відбивати соціальну ефективність програми. Натомість, показники ефективності мають кількісний вираз: кількість дітей на одного педагога, чол.; вартість перебування дитини за рік, грн.

Про «дієвість» застосування на практиці показників ефективності та якості свідчить аналіз понад 100 бюджетних програм з керівництва і управління у різних сферах діяльності за 2006 рік, проведений НДЕІ Мінекономіки України. Серед 243 результативних показників ефективності і 214 – якості відповідно лише 7 і 20

показників конкретно спрямовані на соціально-економічний результат [15]. Слід також зазначити, що серед показників якості показник «відсоток вчасно виконаних доручень» передбачено в програмах 37 міністерств і відомств України (або понад 75 % загальної їх кількості), що свідчить про недостатність виконання вимоги «Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі» щодо встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання [4].

Доцільним, у даному випадку є порівняння із зарубіжним досвідом.

Наприклад, при наданні такої послуги як водопостачання, в країнах-членах ОЕСР враховуються такі показники [6]:

- поточні витрати на обробку води (продуктивність обробки води);
- поточні витрати на водопостачання (продуктивність водопостачання);
- приблизні втрати води (% води, котрий не обраховується);
- результати проб, тестування (результати тестів обробки води, обладнання та системи водопостачання);
- кількість поломок по всіх напрямках постачання води по км. труб;
- мінімізація втрат води;
- ефективність: вода збережена, безпечна та відповідає вимогам.

Вимоги щодо підвищення ефективності використання державних ресурсів спонукають до пошуку визначення критеріїв та показників оцінювання ефективності та результативності доцільності використання бюджетних коштів. Однак, критерії, які застосовуються при цьому не є формалізованими, офіційно ніким не встановлені, тому у кожному конкретному випадку при визначенні таких критеріїв повинен бути закладений більш глибокий зміст, ніж звичайна оцінка фінансового планування чи витрат за економічними проектами. Крім того, треба враховувати і той факт, що часові межі реалізації програм використання бюджетних коштів значно ширші, період наслідків їх впровадження більший, а отриманий ефект не завжди є матеріальним, тому дуже складно оцінити результат використання бюджетних коштів. Проблема проведення оцінювання ефективності полягає і в тому, що сформульовані цілі та очікувані результати багатьох програм також не містять чітких критеріїв та показників їхнього досягнення [3].

Новим рішенням в галузі систем звітності, що спирається на оптимальні технології збалансованих систем показників, даючи можливість установам та їхнім працівникам визначати, візуалізувати, вимірювати й аналізувати ключові показники ефективності, а також стратегії установи з меншими фінансовими витратами та більшою гнучкістю, ніж аналогічні продукти є Microsoft Federal Agency Balanced Scorecard Solution [11]. Вона надає установам гнучкий набір альтернатив для швидкого створення інтерактивних систем показників і

застосовується для оцінювання діяльності окремих працівників, груп та всієї установи шляхом порівняння поточних показників із запланованими.

Фактично, мова про автоматизацію збалансованої системи показників, яка створює можливості для:

- удосконалення управління ресурсами;
- раціоналізація процесу визначення стратегічних напрямків діяльності;
- візуалізація стратегій та завдань установи;
- розширення можливостей співробітництва та спільного використання знань;
- підвищення швидкості та якості процесу ухвалення рішень;
- отримання доступу в режимі реального часу до ключових показників ефективності;
- поліпшення контролю за діяльністю установи.

Слід також відзначити напрацювання О.В. Поляк, якою розроблено методику оцінювання результативності (effectiveness) надання управлінських послуг, що включає п'ять критеріїв та дванадцять показників оцінювання якості [1]:

Саме вони, з урахуванням зарубіжного досвіду, можуть скласти основу адаптованої методики оцінки соціально-економічної ефективності управлінської діяльності органів місцевого самоврядування. На переконання О.В. Поляк, здійснення оцінювання соціально-економічної ефективності управлінської діяльності міської ради є доцільним за умови використання певних груп базових індикаторів за сферами впливу даного органів влади.

Висновки. На сьогодні головна проблема державотворчого процесу – відсутність дієвого механізму реалізації на практиці основ взаємодії державних управлінських структур із громадянськими інституціями, а також недостатньо розвинена законодавча база, на підставі якої змогли формуватись інститути громадянського суспільства і соціальний аспект державності. Показово, що громадяни сьогодні вважають основним чинником, що гальмує соціально економічний розвиток, саме дії чи бездіяльність представників органів публічної влади. Тож сьогодні вкрай гостро стоїть питання щодо підвищення відповідальності влади перед громадянами, її професіоналізації, інноваційного розвитку.

Сьогодні показує, що жодна реформа органів публічної влади не стане вирішальним чинником підвищення ефективності державного управління як організуючого впливу на суспільні процеси без налагодження взаємодії організаційно-управлінських структур держави із розвиненими громадянськими інститутами. Адже забезпечення прозорості, відповідальності влади, підвищення її професіоналізації неможливе без ефективного громадського контролю.

Взаємодія державних інститутів з громадянським суспільством є умовою існування правової демократичної держави, адже інститути громадянського суспільства є партнерами держави в реалізації нормотворчих, правозастосовчих та правоохоронних функцій, взаємна довіра є умовою ефективної співпраці, а громадська ініціатива є запорукою успішного діалогу.

Із цією метою поряд із системною реформою органів публічної влади необхідне налагодження гармонійних взаємовідносин між державою і громадськістю – зокрема шляхом проведення на постійній основі системи правоосвітніх заходів для інститутів громадянського суспільства, основним змістом яких має стати набуття можливості використовувати визначені законодавством механізми взаємодії з державою.

Питанням підвищення ефективності державного управління як організуючого впливу держави на економіко політичні процеси в умовах трансформації українського суспільства будуть присвячені подальші дослідження автора.

Література:

1. Карчевська О. Формування правової держави як вектор розвитку громадянського суспільства в Україні. *Освіта регіону: політологія, психологія, комунікації* : укр. наук. журн. 2008. № 1-2. С. 86-90. URL : http://www.socialscience.com.ua/jornal_content/20/education.
2. Головатий М. Ф. Соціологія політики : навч. посіб. Київ : МАУП, 2003. 503 с.
3. Поспелова Т. В. Вплив державного управління на людський розвиток в умовах трансформації українського суспільства. *Державне управління: теорія і практика* : журнал. 2011. № 2. URL : http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Dutp/2011_2/txts/Pospelova.pdf.
4. Центр Разумкова. Соціологічні дослідження; соціологічне опитування; громадяни України, оцінка ситуації в країні. URL : http://www.razumkov.org.ua/ukr/socpolls.php?cat_id=27.
5. Рябченко О. П. Держава і економіка: адміністративно-правові аспекти взаємовідносин : монографія / за заг. ред. О. М. Бандурки. Харків : Вид-во Ун-ту внутр. справ, 1999. 304 с.
6. Аверьянов В. Б. Организация государственного управления, структурно-функциональный аспект : навч. пос. Київ : Наук. думка, 1985. 146 с.
7. Баштанник В. В. Особливості професіоналізації державної служби в контексті сучасного адміністративного реформування. *Публічне адміністрування: теорія та практика* : журнал. 2012. № 1(7). URL : http://www.nbu.gov.ua/ejournals/Patp/2012_1/12bvvsar.pdf39.
8. Ільчук Л. І. Державне управління соціальною сферою в Україні. Центр перспективних соціальних досліджень Міністерства соціальної політики України та НАН України (соціальна сфера). URL : http://cpsr.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=104:2010-06-23-10-53-18&catid=20:2010-06-13-21-06-26&Itemid=27.
9. Пушкар О. Реалізація конституційних прав і свобод громадян у контексті демократизації публічного управління в Україні. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2010. № 3. URL : http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Dums/2010_3/10povpuu.pdf40.
10. Висоцький О. Ю., Висоцька О. Є., Шаров Ю. П. Основи державного управління : конспект лекцій : у 2 ч. Дніпропетровськ : НМетАУ, 2008. 52 с. URL : <http://dmeti.dp.ua/file/47.doc>.

11. Бех В. П., Лукашевич М. П., Туленков М. В. Соціальна робота і формування громадянського суспільства : монографія. Київ : НПУ імені М. П. Драгоманова, 2008. 599 с.
12. Взаємодія держави та інститутів громадянського суспільства : роз'яснення Міністерства юстиції України від 3 лют. 2011 р. URL : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/n0018323-11>.
13. Розвиток громадянського суспільства: духовність і право : резолюція та практичні рекомендації учасників міжнар. наук. конф. (Україна, Автономна Республіка Крим, 26-29 верес. 2009 р.). URL : <http://www.madn.org/#>.
14. Традиції демократичного врядування в історії українського державотворення : монографія / авт. кол. : В. М. Князєв, Ю. В. Бакаєв, Т. Є. Василевська ; за заг. ред. В. М. Князєва. Київ : НАДУ, 2010. 220 с.
15. Центр Разумкова. Соціологічні дослідження; соціологічне опитування; громадяни України, оцінка ситуації в країні. URL : http://www.razumkov.org.ua/ukr/socpolls.php?cat_id=27.

References:

1. Karchevska, O. (2008). Formuvannia pravovoi derzhavy yak vektor rozvytku hromadianskoho suspilstva v Ukraini [Formation of the lawful state as a vector for the development of civil society in Ukraine]. *Osvita rehionu: politolohiia, psykholohiia, komunikatsii – Education in the region: political science, psychology, communication*, 1-2, 86-90. Retrieved from http://www.socialscience.com.ua/jornal_content/20/education [in Ukrainian].
2. Holovaty, M. F. (2003). *Sotsiologhiia polityky [Sociology of politics]*. Kyiv : MAUP [in Ukrainian].
3. Pospelova, T. V. (2011). Vplyv derzhavnoho upravlinnia na liudskyi rozvytok v umovakh transformatsii ukrainskoho suspilstva [Influence of public administration on human development in the conditions of transformation of Ukrainian society]. *Derzhavne upravlinnia: teoriia i praktyka Public Administration: Theory and Practice*, 2. Retrieved from http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Dutp/2011_2/txts/Pospelova.pdf [in Ukrainian].
4. Tsentrazumkova. Sotsiologichni doslidzhennia; sotsiologichne opytuvannia; hromadiany Ukrainy, otsinka sytuatsii v kraini [Razumkov Center. Sociological research; sociological survey; citizens of Ukraine, assessment of the situation in the country]. www.razumkov.org.ua. Retrieved from http://www.razumkov.org.ua/ukr/socpolls.php?cat_id=27 [in Ukrainian].
5. Riabchenko, O. P. (1999). *Derzhava i ekonomika: administrativno-pravovi aspekty vzaemovidnosyn [State and economy: administrative-legal aspects of the relationship]*. O. M. Bandurky (Eds.). Kharkiv: Vyd-vo Un-tu vnutr. sprav [in Ukrainian].
6. Averianov, V. B. (1985). *Organyzatsiia gosudarstvennogo upravleniia, strukturno-funktsionalnyi aspekt [Organization of State Administration, Structural Functional Aspect]*. Kyiv: Nauk. dumka [in Ukrainian].
7. Bashtannyk, V. V. (2012). Osoblyvosti profesionalizatsii derzhavnoi sluzhby v konteksti suchasnoho administrativnoho reformuvannia [Features of Professionalization of the Civil Service in the Context of Modern Administrative Reform]. *Publichne administruvannia: teoriia ta praktyka – Public Administration: Theory and Practice*, 1(7). Retrieved from http://www.nbu.gov.ua/ejournals/Patp/2012_1/12bvvsar.pdf 39 [in Ukrainian].
8. Ilchuk, L. I. (n.d.). Derzhavne upravlinnia sotsialnoi sferoi v Ukraini [State administration of social sphere in Ukraine]. cpsr.org. Retrieved from http://cpsr.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=104:2010-06-23-10-53-18&catid=20:2010-06-13-21-06-26&Itemid=27 [in Ukrainian].
9. Pushkar, O. (2010). Realizatsiia konstytutsiinykh prav i svobod hromadian u konteksti demokratyzatsii publichnoho upravlinnia v Ukraini [Implementation of constitutional rights and freedoms of citizens in the context of democratization of public administration in Ukraine]. *Derzhavne*

upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia – Public administration and local government, 3. Retrieved from http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Dums/2010_3/10povpuu.pdf40 [in Ukrainian].

10. Vysotskyi, O. Yu., Vysotska, O. Ye., Sharov, Yu. P. (2008). *Osnovy derzhavnoho upravlinnia [Fundamentals of Public Administration]*. Dnipropetrovsk: NMetAU. Retrieved from <http://dmeti.dp.ua/file/47.doc> [in Ukrainian].

11. Bekh, V. P., Lukashevych, M. P., Tulenkov, M. V. (2008). *Sotsialna robota i formuvannia hromadianskoho suspilstva [Social work and formation of civil society]*. Kyiv: NPU imeni M. P. Drahomanova [in Ukrainian].

12. Roziasnennia Ministerstva yustytzii Ukrainy “Vzaiemodiia derzhavy ta instytutiv hromadianskoho suspilstva” : vid 3 liut. 2011 r. [Clarification of the Ministry of Justice of Ukraine “Interaction of the state and civil society institutions” : from February 3 2011]. [zakon.rada.gov.ua](http://zakon1.rada.gov.ua). Retrieved from <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/n0018323-11> [in Ukrainian].

13. Rozvytok hromadianskoho suspilstva: dukhovnist i pravo : rezoliutsiia ta praktychni rekomendatsii uchashnykiv mizhnar. nauk. konf. (Ukraina, Avtonomna Respublika Krym, 26-29 veres. 2009 r.) [Civil society development: spirituality and law: resolution and practical recommendations of participants of international scientific conference (Ukraine, Autonomous Republic of Crimea, September 26-29, 2009)]. (n.d.). Retrieved from <http://www.madn.org> [in Ukrainian].

14. Kniaziev, V. M., Bakaiev, Yu. V., Vasylevska, T. Ye. (2010). *Tradytsii demokratychnoho vriaduvannia v istorii ukrainskoho derzhavotvorennia [Traditions of democratic governance in the history of Ukrainian state-building]*. V. M. Kniaziev (Eds.). Kyiv: NADU [in Ukrainian].

15. Tsentr Razumkova. Sotsiologichni doslidzhennia; sotsiologichne opytuvannia; hromadiany Ukrainy, otsinka sytuatsii v kraini [Razumkov Center. Sociological research; sociological survey; citizens of Ukraine, assessment of the situation in the country]. www.razumkov.org.ua. Retrieved from http://www.razumkov.org.ua/ukr/socpolls.php?cat_id=27 [in Ukrainian].

УДК 351

DOI: <https://doi.org/10.32689/2618-0065-2018-1/1-113-125>

Сіцінська Майя Володимирівна доктор наук з державного управління, головний науковий співробітник відділу з координації наукових заходів, міжнародного співробітництва та грантової діяльності Хмельницького університету управління та права, м. Хмельницький, вулиця Героїв Майдану, 8, 29000, Україна, тел.: (038)-271-80-00, e-mail.: info@univer.km.ua

ORCID: 0000-0002-1714-4647

Борисов Андрій Вікторович начальник науково-інформаційного відділу Українського науково-дослідного інституту цивільного захисту, м. Київ, вул. Рибальська, 18, 01011, Україна тел.: (044)-280-18-01, e-mail.: aborisov@undicz.dsns.gov.ua

ORCID: 0000-0001-6858-0492

СТРУКТУРА МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: СУТНІСТЬ ТА МЕТОДИЧНИЙ ПІДХІД ДО ЇЇ ФОРМУВАННЯ

Анотація. У наукових дослідженнях, присвячених структурі механізмів державного управління, пропонуються різні погляди на це питання, але відсутня їх систематизація. Актуальною є потреба у розробці системного уявлення про структуру механізмів державного управління. Погіршення економічної динаміки і поява кризових явищ у соціально-економічній сфері обумовлює гостру необхідність створення умов для адекватних змін, спрямованих на підвищення ролі й формування управлінської поведінки органів місцевої влади в забезпеченні збалансованості соціально-економічного середовища територій, підвищення їх впливу і рівня відповідальності за процеси його розвитку. Питання структури механізмів державного управління висвітлено в працях вітчизняних вчених та фахівців. Переважно використовуються структурно-елементний та функціональний підходи, а в деяких роботах структурно-функціональний підхід. Однак, незважаючи на нові роботи за останні роки, залишаються питання, які потребують подальшого дослідження. Передусім, це стосується систематизації уявлень про структуру механізмів державного управління та розробки методичних засад її формування та конкретизації. Сучасна управлінська наука література зафіксувала наявність глибокої та безпрецедентної кризи у сфері управління в Україні. Зокрема підкреслюється, що «головним винуватцем глибокого соціально-економічного падіння доцільно було би вважати кризу не самої економіки, а систему державного управління, наслідком якої є негаразди у всіх сферах життєдіяльності країни».

Обґрунтовано, що державне управління – це частина соціального управління, тобто управління людьми та їх колективами. У вужчому значенні – державне управління – це управління персоналом державної служби, а також суспільними сферами (економікою, правовим процесом, соціальним забезпеченням, культурою), суспільними групами, організаціями та інститутами.

Ключові слова: механізм державного управління, методи, важелі, засоби, інструменти державного управління, політика держави, принципи державного управління.

Sitsinskaya Maya Volodymyrivna Doctor of Sciences in Public Administration, Chief Scientist of the Department for Coordination of Scientific Events, International Cooperation and Grant Activities of the Khmelnytsky University of Management and Law, Khmelnytskyi Street, Heroes of Maidan St. 8, 29000, Ukraine, tel .: (038) - 271-80-00, e-mail: info@univer.km.ua

ORCID: 0000-0002-1714-4647

Borisov Andriy Viktorovich Head of Research and Information Department of the Ukrainian Research Institute of Civil Protection, Kyiv, st. Rybalska, 18, 01011, Ukraine tel .: (044) -280-18-01, e-mail: aborisov@undicz.dsns.gov.ua

ORCID: 0000-0001-6858-0492

STRUCTURE OF MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION: SATISFACTION AND METHODOICAL APPROACH TO ITS FORMATION

Annotation. In scientific studies devoted to the structure of the mechanisms of public administration, different views on this issue are proposed, but their systematization is not available. An urgent need is to develop a systematic understanding of the structure of public administration mechanisms. The deterioration of economic dynamics and the emergence of crisis phenomena in the socio-economic sphere causes the urgent need to create conditions for adequate changes aimed at increasing the role and formation of managerial behavior of local authorities in ensuring the balance of the socio-economic environment of the territories, increasing their influence and level of responsibility for the processes of its development. The question of the structure of public administration mechanisms is highlighted in the works of domestic scientists and specialists. Structural-elemental and functional approaches are predominantly used, and in some works a structural-functional approach. However, despite new work in recent years, there remain issues that require further research. First of all, it concerns the systematization of ideas about the structure mechanisms of public

administration and development of methodical principles of its formation and concretization. Modern management scientific literature has documented the existence of a deep and unprecedented crisis in the field of governance in Ukraine. In particular, it is emphasized that "the main culprit for a deep socio-economic decline would be to consider the crisis not the economy itself, but the system of public administration, which is the consequence of disadvantages in all spheres of life of the country."

It is grounded that public administration is a part of social management, that is, management of people and their teams. In a more general sense, public administration is the management of civil service personnel, as well as public spheres (economy, legal process, social security, culture), social groups, organizations and institutions.

Key words: mechanism of state administration, methods, levers, means, tools of public administration, state policy, principles of public administration.

Постановка проблеми. Наукові підходи до управління державою, теоретична думка щодо державного управління постає за часів зародження й розквіту науки. В Україні наукова галузь "державне управління" фактично запроваджена включенням її до Переліку галузей науки, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 29 листопада 1997 р.

У наукових дослідженнях, присвячених структурі механізмів державного управління, пропонуються різні погляди на це питання, але відсутня їх систематизація. Актуальною є потреба у розробці системного уявлення про структуру механізмів державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні надбання в галузі науки державного управління у вітчизняній науці є досить ґрунтовними. Серед фахівців, які розробляли проблематику державного управління, дослідження яких було використано для написання статті, слід назвати такі імена, як: П. Дракер, В. Пилипишин, С. Мельников, Ю. Куц, Г. В. Атаманчук, В. Авер'янов, Ю. Ковбасюк, В. Бакуменко, В. Цветков, О. В. Федорчак, Л. Приходченко, В. Боделан, Ю. Кунєв, Г. Чандлер.

Але водночас питання чіткого визначення категорійного апарату науки державне управління ще мають місце для подальшого наукового дискурсу.

Формулювання цілей статті. Мета статті - здійснити аналіз існуючих уявлень про структуру механізмів державного управління, запропонувати бачення його загальної структури, узагальнити підходи щодо бачення проблематики державного управління.

Виклад основного матеріалу дослідження. Проблематика управління відіграє визначальну роль в аналізі механізмів впливу в державно-управлінському контексті. Сутнісне наповнення категорії управління змінювалося під впливом

різних факторів. Так, у сучасну постіндустріальну епоху проблематика управління тісно переплітається з проблематикою знання, на що вказував П. Дракер, зазначаючи, що у сфері управління відбувається революція, яка поширюється по всьому світові. На його думку, “сьогодні знання уже застосовується щодо сфери самого знання, і це можна назвати революцією у сфері управління. Знання швидко перетворюється на визначальний фактор виробництва, відсуваючи на задній план і капітал, і робочу силу” [1].

Теоретик наводить цікавий приклад щодо вживання терміна «менеджмент», який – на початку свого виникнення – співвідносився лише з управлінням у сфері виробництва та комерції. Через деякий час виявилось, що організовувати управління варто не лише в бізнесових структурах, а й у тих організаціях, які безпосередньо не пов’язані з комерційною діяльністю. Зокрема, це стосується державних інституцій, структур місцевого самоврядування, що детермінувало активний розвиток дискурсу державного управління.

Отже, згідно з П. Дракером, управління – це “використання знань для пошуку найбільш ефективних способів застосування наявної інформації з метою отримання необхідних результатів” [1]. Це визначення стосується ідеологемі управління не лише у виробничій чи комерційній сферах, а й у структурах державної та місцевої влади, зокрема, управління містом.

На думку В. П. Пилипишина, категорія «управління» являє собою діяльність уповноважених органів, що спрямована на досягнення конкретних завдань за допомогою управлінських методів, способів та функцій [2]. У найбільш загальному вигляді державне управління тривалий час визначалось як виконавчо-розпорядча діяльність органів державної виконавчої влади, котра виявляється у безпосередньому повсякденному й оперативному впливові на різноманітні суспільні відносини у країні [3]. Проте таке визначення не охоплює усіх особливостей державного управління і потребує уточнення та розширення.

Управління, як зазначає С. Мельников, полягає в здійсненні сукупності впливів на об’єкт, вибраних із багатьох можливих варіантів на основі програми управління, інформації щодо поведінки об’єкта та стану зовнішнього середовища. Управління спрямоване на «підтримку, покращення функціонування чи розвиток об’єкта для досягнення заданої мети» [4]. Відповідно, управлінські стратегії спрямовані або на збереження ключової якості системи, або на виконання певної програми, що забезпечує стійкість функціонування й досягнення певної мети. Управління, будучи засобом досягнення цілей, дає змогу системі стати більш гнучкою та ефективною. Базовими категоріями для проблематики управління виступають поняття: інформація (знання, різні дані тощо), стан системи, алгоритм (опис послідовних кроків), оптимізація, прийняття рішень, адаптація (зворотна

реакція системи, що спрямована на пристосування до змінюваних умов середовища).

Ю. Куц вважає, що в українській ментальності поняття “управління” співвідноситься з упорядковуванням, формуванням порядку в певних системах [5]. Алгоритм управління – це опис послідовних дій, що сприяють досягненню мети, чітко визначений, відпрацьований порядок підготовки та прийняття управлінських рішень, формування планів, обміну інформацією в процесі управління [6]. Основними властивостями алгоритму управління є: скінченність (має завжди завершуватись після виконання скінченної кількості кроків); дискретність (процес, що визначається алгоритмом управління, можна розділити на окремі етапи); визначеність (кожен крок алгоритму має бути чітко визначеним); вхідні дані (алгоритм має деяку кількість вхідних даних, тобто величин, заданих до початку його роботи або значення яких визначають під час роботи алгоритму); вихідні дані (алгоритм має одну або кілька величин, що є вихідними даними, ці величини мають достатньо визначений зв’язок із вхідними даними); ефективність (алгоритм вважають ефективним, якщо всі його оператори досить прості для того, щоб їх можна було точно виконати за скінченний проміжок). Один із способів запису алгоритмів – словесний опис алгоритму, коли, приміром, алгоритм прийняття управлінського рішення можна описати так: 1) постановка проблеми; 2) виявлення обмежень і визначення альтернатив; 3) виявлення джерела й сутності обмежень, вибір можливих альтернатив; 4) прийняття рішення; 5) реалізація рішення; 6) контроль за виконанням рішення.

Науковець галузі адміністративного права Г. В. Атаманчук зазначає, що державне управління – це практичний, організуючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження або перетворення, який спирається на її владну силу [7]. В свою чергу, на думку В. Б. Авер’янова під державним управлінням потрібно розуміти особливий та самостійний різновид діяльності держави, що здійснює окрема система спеціальних державних органів – органів виконавчої влади [8].

Державне управління, згідно з позицією Ю. Ковбасюка та В. Бакуменка, це діяльність органів державної влади, що спрямована на створення умов для реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, для узгодження різноманітних груп інтересів як у суспільстві, так і між державою та суспільством, для забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами [9]. Державне управління – це фактично процес реалізації державної влади. Основне завдання управлінської діяльності держави полягає в забезпеченні досягнення поставлених цілей, тоді як змістом управлінської діяльності держави виступають дії щодо їхнього досягнення. Якщо виявляти сутність державного управління

крізь призму суб'єкт-об'єктних відносин, то можна його розуміти як неперервний процес реалізації відповідних управлінських функцій. Це передбачає застосування визначення державного управління через ці функції, а саме: як процес планування, організації, мотивації, контролю й функцій комунікації та прийняття рішень, що пов'язують їх, з метою формулювання та досягнення цілей держави.

Принагідно зазначимо, що у широкому розумінні поняття державного управління поширюється на всі три гілки влади – виконавчу, законодавчу і судову, а у вузькому – тільки на виконавчу [10]. Такий поділ зумовлюється особливістю державної діяльності, здійснення якої, у певній мірі, покладається на державне управління.

Як зазначає В. В. Цветков, державне управління є матеріалізоване виявлення (вираження) державної влади, що здійснює визначені нею спільні цілі й завдання у межах системи цієї влади, виходячи з принципу поділу влади [11]. Отже, це вид державної діяльності, у межах якої практично функціонує виконавча гілка державної влади. У нашому трактуванні державне управління – це форма практичної реалізації виконавчої влади.

Варто зазначити, що поряд з поняттям державного управління також виділяють «механізм державного управління». Так, О. В. Федорчак вважає, що механізм державного управління – це складна система, призначена для практичного здійснення державного управління та досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об'єкт управління з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням [12].

У дослідженнях науковців опис організаційної структури механізму державного управління найчастіше починається з визначення її елементів. О. Федорчак в якості головних елементів виділяє такі: методи, важелі, інструменти, політика, правове, нормативне та інформаційне забезпечення. При цьому вона зазначає, що склад механізму державного управління певної сфери суспільного розвитку змінюватиметься, залежно від особливостей тієї чи іншої сфери.

Л. Приходченко виділяє у механізмах державного управління цільову, нормативно-правову, організаційну, економічну та інформаційну складові. Вона зазначає, що цільова складова є первинним елементом структури механізму. Правова частина другої складової визначає всю можливу сукупність режимів функціонування, а нормативна частина другої складової формується за рахунок розпоряджень та рішень місцевих органів влади. При цьому зміна правових актів відбувається значно повільніше, ніж нормативних, чим обумовлюється більш істотне значення останніх для функціонування механізму державного управління.

Призначення організаційної складової полягає у визначенні прав, обов'язків, компетенції та відповідальності в процесі формування і прийняття управлінських рішень. Взаємозв'язок організаційної і нормативно-правової складових проявляється у тому, що правові документи стосовно розподілу компетенції встановлюють межі, але не визначають внутрішній зміст. Останнє саме і відбувається в процесі функціонування організаційної складової. Сутність економічної складової полягає у вартісному оцінюванні результатів управлінського процесу, відповідно її призначення полягає в оцінці ефективності управлінських рішень. Обов'язковою складовою будь-якого механізму державного управління є інформаційна, що фактично має наскрізну дію. Змістовна характеристика цієї складової містить структуру інформаційної бази даних, джерела і споживачів інформації, технологічний процес її обробки [13].

Ю. Кунєв, досліджуючи питання управління, розглядає структуру механізму державного управління як сукупність 6 складових [14]:

- цільова частина – сукупність всіх цілей, на реалізацію яких спрямована управлінська діяльність;
- функціональна частина – види управлінської діяльності (пізнавально-програмні та організаційно регулятивні), необхідні для виконання основних функцій організації;
- методологічна частина – ті методи, які використовуються при виконанні всіх видів управлінської діяльності, тобто забезпечують виконання функціональної частини;
- частина, що відображає сукупність принципів, – норми або правила, за якими потрібно здійснювати успішну управлінську діяльність;
- інструментальна частина – управлінські рішення, повноваження, засоби інформаційно-матеріально-енергетичного впливу на об'єкт управління;
- технологічна частина – технологія підготовки, прийняття та виконання управлінських рішень.

Ю. Кунєв відзначає, що перераховані складові механізму державного управління самі мають складну багаторівневу організацію, тому його важко зобразити схематично [14].

Зважаючи на вищевикладені уявлення різних дослідників щодо структури механізму державного управління, можна зробити такі висновки:

- основний акцент робиться на складових (елементах) механізму, при цьому їх опис має досить загальне спрямування;
- менше уваги приділяється взаємозв'язкам між складовими механізму;
- не завжди виділяються в якості окремих складових мета (цілі) та суб'єкти механізму;

- не простежується чіткий взаємозв'язок між визначенням механізму державного управління та його структурою;
- функції визначають організаційну структуру механізму державного управління та обумовлюють необхідність певних суб'єктів управління;
- органічний взаємозв'язок організаційної і функціональної структури механізму на практиці призводить до того, що вони постають як єдине ціле, як його організаційно-функціональна структура.

Водночас В. Боделан розглядає організаційну структуру механізму державного управління як сукупність управлінських ланок і організаційних зв'язків між ними щодо реалізації цілей і завдань держави загалом чи на окремому напрямі. На його думку, вона характеризує відносини сукупності ланок та наявних організаційних зв'язків між ними, які виражають взаємодію і координацію елементів усередині даної системи. За основу її взаємодії і координації взято цілі і завдання, що реалізуються через функції. При цьому функції є визначальними щодо організаційної структури, вони обумовлюють необхідність тих чи інших елементів системи і архітектуру цієї системи. Тобто, органічний взаємозв'язок організаційної структури і функціональної структури на практиці призводить до того, що вони постають як єдине ціле, як організаційно-функціональна структура, побудована за принципом розподілу функцій по вертикалі і горизонталі структури [15].

З огляду на зазначене вище, була зроблена спроба побудувати власне уявлення про структуру механізму державного управління. Для цього було використано узагальнене визначення поняття “механізм державного управління” як системи [16]. Згідно із цим визначенням, складовими механізму державного управління є мета (цілі), функції, суб'єкти управління, методи, інструменти, принципи, норми, цінності та ресурси.

Визначальна складова механізму державного управління – це ціль (мета). В управлінні існують різні визначення поняття “ціль”, але загалом їх можна звести до такого: це бажаний стан об'єкта управління (бажаний результат управлінської діяльності). Теорія державного управління надає важливе значення цілям як системоутворюючим ознакам будь-якої організації, які відрізняють одну систему від іншої.

Цілі державного управління, покликані відповідати таким вимогам [17]:

- а) бути об'єктивно обумовленими та обґрунтованими, виходити з об'єктивних закономірностей і тенденцій суспільного розвитку та діяльності людей, відповідати об'єктивній логіці функціонування того або іншого явища, процесу, відношення, враховувати форми і механізми останніх;

б) бути соціально мотивованими, тобто йти від потреб, запитів і інтересів людей, відповідати їм і викликати таким чином розуміння, підтримку цілей, прагнення втілити їх у життя;

в) бути забезпеченими в ресурсному відношенні як з інтелектуального, так і з матеріального боку, ґрунтуватися на реальному, а не на мнимому, на наявному, а не на передбачуваному або можливому потенціалі, адаптованими до конкретних умов і факторів суспільної життєдіяльності;

г) бути системно організованими, враховувати в певній послідовності цілі стратегічні, оперативні і тактичні, загальні і приватні, головні і забезпечуючі, кінцеві і проміжні, віддалені, близькі та безпосередні тощо.

Похідними від цілей є функції. Найбільш глибоко відображають сутність поняття “функція управління” визначення, наведені в працях А. Мельника та Ю. Кунєва:

– реальний, силовий, цілеспрямований, організуючий і регулюючий вплив на явище, відношення, стан, на який останні реагують і який сприймають;

– спеціалізована частина управлінських дій, які можна охарактеризувати, як типові, регулярні і стабільні види діяльності суб’єкта управління, що відрізняються однорідністю цілей або дій [17].

Суб’єкти управління. Вони створюються для виконання функцій управління. Саме останні і визначають необхідність тих, чи інших суб’єктів управління. Конкретний механізм державного управління має конкретні цілі, відповідно до них здійснюється конкретизація функцій (загальних і спеціальних), а відповідно до них створюються суб’єкти їх реалізації.

Суб’єкти управління. Вони створюються для виконання функцій управління. Саме останні і визначають необхідність тих, чи інших суб’єктів управління. Конкретний механізм державного управління має конкретні цілі, відповідно до них здійснюється конкретизація функцій (загальних і спеціальних), а відповідно до них створюються суб’єкти їх реалізації.

Не менш важливою складовою механізму державного управління є методи. М. Біль розглядає методи як складову механізму державного управління так – це спосіб практичної реалізації управлінських функцій шляхом організаційно-розпорядчого впливу суб’єкта управління на поведінку і суспільну діяльність керованого об’єкту для досягнення поставлених управлінських цілей [18].

Кожний метод управління передбачає наявність певного набору інструментів, які дозволяють його реалізовувати.

Норми (правила), принципи, та цінності. Норми поділяються на формальні та неформальні. Перші – це закони, постанови, розпорядження та інші нормативні акти, які переважно видаються органами виконавчої влади та місцевого

самоврядування. Вони визнають порядок та сутність функціонування механізму державного управління, а також його обмеження. Неформальні норми – це «неписані закони», які закріплюються в правилах міжособистісної взаємодії і в моралі. Вони є продуктом особистісних відносин між обмеженою кількістю людей, зв'язаних відносинами довіри, кровного споріднення, спільністю інтересів або знайомством.

Цінності та моральні норми, як частина неформальних норм, є одним із основних способів нормативної регуляції дій людини в суспільстві та суттєво впливають на функціонування механізмів державного управління [19].

Принципи їх розглядаємо як основні норми формування та функціонування механізму державного управління.

Важливою складовою механізму державного управління є фінансові та матеріальні *ресурси*. Що стосується людських (інтелектуальних) ресурсів, то вони розглядаються як елемент складової «суб'єкти».

Враховуючи вищевикладене, зобразимо графічно схему загальної структури механізму державного управління на рис. 1.

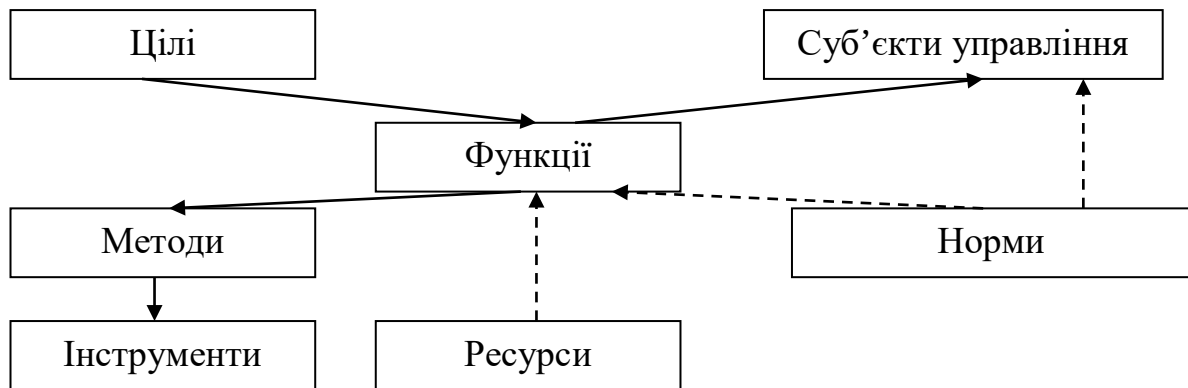


Рис. 1. Загальна структура механізму державного управління

Джерело: складено автором

Висновки. Отже, зважаючи на схему загальної структури механізму державного управління, можна запропонувати методичний підхід до її формування, а саме:

- визначення цілей та під цілей механізму;
- на основі визначених цілей (під цілей) визначення функції (під функції);
- для кожної функції (під функції) визначення методів її реалізації;
- для кожного методу встановлення відповідних інструментів;
- для кожної функції визначення суб'єктів, які забезпечують її здійснення;
- для функції та суб'єктів управління визначення норм (правил) їх здійснення та діяльності;

– визначення необхідних ресурсів (фінансових та матеріальних) для здійснення функцій механізму.

У цілому парадигма державного управління в сучасних динамічних умовах потребує нового осмислення, що зумовлено необхідністю структурування різноаспектних проблем суспільства, кількість яких зростає. Також можна сказати, що на відміну від функціонального аспекту вивчення держави і державності, механізм держави втілює в собі матеріальну основу існування будь-якої сучасної держави, завдяки якій вона реалізовує свої конституційно визначені цілі і завдання.

Література:

1. Дракер П. Посткапиталистическое общество : пер. с англ. Новая постиндустриальная волна на Западе: антология. Москва : Academia, 1999. С. 70–100.
2. Пилипишин В. П. Поняття та основні риси державного управління. *Юридична наука і практика*: журнал. 2011. № 2. С. 10-14.
3. Советское административное право: учебник / под ред. П. Т. Василенкова. Москва : Юрид. Лит., 1990. 576 с.
4. Мельников С. Б. Управление. Энциклопедия государственного управления в России : в 2 т. Москва : Изд-во РАГС, 2008. Т. II: Н–Я. С. 358-359.
5. Куц Ю. О. Проблемне поле державного управління: концептуальна демаркація. *Публічне управління: теорія та практика*: журнал. 2011. № 1. С. 3-10.
6. Сененко І. А. Алгоритм управління. Енциклопедія державного управління : у 8 т. навч. посібник. Київ : НАДУ, 2011. Т. 2. С. 152.
7. Атаманчук Г. В. Теория государственногоуправления : курс лекций Москва : Омега-Л, 2004. 400 с.
8. Державне управління в Україні: навчальний посібник. Київ: Вид-во ТОВ «СОМІ», 1999. 310 с.
9. Ковбасюк Ю. В., Бакуменко В. Д. Державне управління. Енциклопедія державного управління : у 8 т. Київ : НАДУ, 2011. Т. 1: Теорія державного управління / наук.-ред. колегія: В. М. Князєв (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. С. 160–162.
10. Гелей С. Д. Політологія: навч. посібн. 4-е вид., перероб. і доп., Львів: Світ, 2001. 384 с.
11. Цветков В. В. Демократія і державне управління: теорія, методологія, практика. Київ : Юридична думка, 2007. 336 с.
12. Федорчак О. В. Класифікація механізмів державного управління. Демократичне врядування : ел. журнал. 2008. URL : http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf.
13. Приходченко Л. Л. Структура механізму державного управління: взаємозв'язок компонентів та фактори впливу на ефективність. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України* : журнал. 2009. Вип. 2. С. 108-110.
14. Кунєв Ю. Д. Управление в таможенной службе, 2006. URL : <http://readbookz.com/pbooks/book10/ru>

15. Боделан В. Р. Організаційно-функціональні структури: особливості впливу чинників їх побудови на ефективність функціонування організаційного механізму державного управління. *Публічне управління: теорія та практика* : журнал. 2013. Вип. 3. С. 55-62.
16. Дуков Д. Ф. Аналіз сутності поняття “механізм державного управління” та побудовання його узагальненого визначення. *Актуальні проблеми державного управління* : журнал. 2015. Вип. 1. С.44-54.
17. Мельник А. Ф., Оболенський О. Ю., Васіна А. Ю. Державне управління: підручник. Київ : Знання, 2009. URL : <http://www.lib.dp.ua/site-libr/?idm=1&idp=184&ida=969>.
18. Біль М. М., Третяк Г. С., Крайник О. П. Механізм державного управління туристичною галуззю (регіональний аспект) : наук. розроб. Київ : НАДУ, 2009. С. 13-22.
19. Буркинський Б. В., Горячук В. Ф. Соціальний капітал: сутність, джерела та структура, оцінка. *Економіка України* : журнал. 2013. № 1. С. 71-78.

References:

1. Drucker, P. (1999). Postkapitalisticheskoe obshchestvo [Post-capitalist society]. Novaya postindustrialnaya volna na Zapade [New post-industrial wave in the West]. (pp. 70-100). Moscow: Academia [in Russian].
2. Pylypyshyn, V. P. (2011). Poniattia ta osnovni rysy derzhavnoho upravlinnia [Concept and main features of public administration]. *Yurydychna nauka i praktyka – Legal science and practice*, 2, 10-14 [in Ukrainian].
3. Vasilenkov, P. T. (Eds.). (1990). *Sovetskoe administrativnoe pravo [Soviet administrative law]*. Moscow: Yurid. Lit. [in Russian].
4. Melnikov, S. B. (2008). *Upravlenie. Entsiklopediya gosudarstvennogo upravleniya v Rossii. T. II: N-Ya [Management. Encyclopedia of Public Administration in Russia. Vol. II: N-Z]*. (pp. 358-359). Moscow: Izd-vo RAGS [in Russian].
5. Kuts, Yu. O. (2011). Problemne pole derzhavnoho upravlinnia: kontseptualna demarkatsiia [The problem of public administration: conceptual demarcation]. *Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka – Public Administration: Theory and Practice*, 1, 3-10 [in Ukrainian].
6. Senenko, I. A. (2011). Alhorytm upravlinnia. Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia [Management Algorithm. Encyclopedia of Public Administration]. (Vols. 2). Kyiv: NADU [in Ukrainian].
7. Atamanchuk, H. V. (2004). *Teoriya gosudarstvennogo upravleniya [Theory of Public Administration]*. Moscow: Omeha-L [in Russian].
8. *Derzhavne upravlinnia v Ukraini [Public administration in Ukraine]*. (1999). Kyiv: Vyd-vo TOV «SOMY» [in Ukrainian].
9. Kovbasiuk, Yu. V., Bakumenko, V. D. (2011). *Derzhavne upravlinnia. Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia. T. 1: Teoriia derzhavnoho upravlinnia [State Administration. Encyclopedia of Public Administration. T. 1: Theory of Public Administration]*. V. M. Kniaziev, I. V. Rozputenko, et. al. (Eds.). (pp. 160-162). Kyiv: NADU [in Ukrainian].
10. Helei, S. D. (2001). *Politolohiia [Politology]*. (4th ed., rew.). Lviv: Svit [in Ukrainian].
11. Tsvietkov, V. V. (2007). *Demokratiia i derzhavne upravlinnia: teoriia, metodolohiia, praktyka [Democracy and Public Administration: Theory, Methodology, Practice]*. Kyiv: Yurydychna dumka [in Ukrainian].

12. Fedorchak, O. V. (2008). Klasyfikatsiia mekhanizmiv derzhavnoho upravlinnia [Classification of Mechanisms of Public Administration]. *Demokratychnе vriaduvannia – Democratic Governance*, 1. Retrieved from http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/VNUCZUDU_2014_2_10.pdf [in Ukrainian].
13. Prykhodchenko, L. L. (2009). Struktura mekhanizmu derzhavnoho upravlinnia: vzaiemozviazok komponentiv ta faktory vplyvu na efektyvnist [Structure of the mechanism of public administration: the relationship of components and factors of influence on efficiency]. *Visnyk Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy – Bulletin of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine*, 2, 108-110 [in Ukrainian].
14. Kuniev, Yu. D. (2006). *Upravlinnia v mytnii sluzhbi [Management at the Customs Service]*. Kyiv: Tsentr navchalnoi literatury. Retrieved from <http://readbookz.com/pbooks/book10/ru> [in Russian].
15. Bodelan, V. R. (2013). Orhanizatsiino-funktsionalni struktury: osoblyvosti vplyvu chynnykiv yikh pobudovy na efektyvnist funktsionuvannia orhanizatsiinoho mekhanizmu derzhavnoho upravlinnia [Organizational-functional structures: peculiarities of the influence of factors of their construction on the efficiency of the functioning of the organizational mechanism of public administration]. *Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka – Public Administration: Theory and Practice*, 3, 55-62 [in Ukrainian].
16. Dukov, D. F. (2015). Analiz sutnosti poniattia "mekhanizm derzhavnoho upravlinnia" ta pobuduvannia yoho uzahalnenoho vyznachennia [Analysis of the essence of the concept of "mechanism of state administration" and the construction of its generalized definition]. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia – Actual problems of public administration*, 1, 44-54 [in Ukrainian].
17. Melnyk, A. F., Obolenskyi, O. Yu., Vasina, A. Yu. (2009). *Derzhavne upravlinnia [State administration]*. Kyiv: Znannia. Retrieved from <http://www.libr.dp.ua/site-libr/?idm=1&idp=184&ida=969> [in Ukrainian].
18. Bil, M. M., Tretiak, H. S., Krainyk, O. P. (2009). *Mekhanizm derzhavnoho upravlinnia turystychnoiu haluzziu (rehionalnyi aspekt) [The mechanism of state management of the tourism industry (regional aspect)]*. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
19. Burkynskyi, B. V., Horiachuk, V. F. (2013). Sotsialnyi kapital: sutnist, dzherela ta struktura, otsinka [Social capital: essence, sources and structure, estimation]. *Ekonomika Ukrainy – Economy of Ukraine*, 1, 71-78 [in Ukrainian].

УДК 351:614

DOI: <https://doi.org/10.32689/2618-0065-2018-1/1-126-135>

Сіцінський Анатолій Станіславович, доктор наук з державного управління, професор, завідувач науково-дослідної частини Хмельницького університету управління та права, м. Хмельницький, вул. Героїв Майдану, 8, 29000, Україна, тел.: (038)-27-18-000, e-mail.: info@univer.km.ua

ORCID: 0000-0002-3299-5677

Слюсар Анатолій Андрійович заступник начальника центру заходів цивільного захисту, начальник відділу розвитку цивільного захисту Українського науково-дослідного інституту цивільним захистом, м. Київ, вул. Рибальська, 8, 01011, Україна тел.: (044)-280-18-01, e-mail.: slusar_vrcz@undicz.dsns.gov.ua

ORCID: 0000-0002-3492-2092

ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТЕХНОГЕННОЮ БЕЗПЕКОЮ

Анотація. В статті визначено, що сучасний стан техногенної безпеки України викликає занепокоєння та потребує постійної уваги з боку держави щодо зменшення та попередження ризиків виникнення надзвичайних ситуацій. Аналіз тенденцій збільшення соціально-економічних збитків від надзвичайних ситуацій природного і техногенного спрямування засвідчує необхідність формування ефективної системи управління природно-техногенною безпекою. Автором було акцентовано увагу на тому, що формування системи управління природно-техногенною безпекою повинно базуватись на двох положеннях, а саме: правильному встановленню кінцевої мети та пошуку відповідних коштів, які забезпечують відповідний рівень такої безпеки. Дослідження обраної проблематики свідчить про необхідність ефективного управління в умовах надзвичайних ситуацій та покращення ефективності координації діяльності офіційних урядових, відомчих і неурядових шляхом розбудови функціональної структури та підвищення кваліфікації управлінських кадрів, але і переходу до нової «управлінської парадигми».

Відзначено, що управління природно-техногенною безпекою це частина системного підходу до прийняття рішень, процедур і практичних заходів у вирішенні завдань з попередження або зменшення небезпеки появи промислових аварій і катастрофічних природних процесів для життя людини, захворювань чи травм, завдання шкоди матеріальним цінностям та навколишньому природному середовищу, зменшення негативних наслідків катастрофічних природних

процесів. Разом із тим, існуючі тенденції в розвитку природно-техногенних процесів в Україні обумовлюють необхідність подальшої розробки та наукового обґрунтування заходів з удосконалення та поліпшення функціонування систем захисту від наслідків надзвичайних ситуацій як важливої ланки національної безпеки.

Побудова теорії природно-техногенної безпеки повинна базуватись на понятійно-категоріальному апараті, який охоплює найсуттєвіші аспекти процесів, пов'язаних із забезпеченням безпеки складних систем.

Ключові слова: державне управління, надзвичайна ситуація, природно-техногенна безпека, техногенна безпека.

Sitsinsky Anatoliy Stanislavovich, Doctor of Sciences in Public Administration, Professor, Head of Research Department of Khmelnytsky University of Management and Law, Khmelnytsky city, st. Heroes of Maidan, 8, 29000, Ukraine, tel. : (038) -27-18-000, e-mail: info@univer.km.ua

ORCID: 0000-0002-3299-5677

Slyusar Anatoliy Andriyovich Deputy Head of the Center for Civil Protection, Head of Civil Protection Development Department of the Ukrainian Research Institute for Civil Protection, Kiev, st. Rybalska, 8, 01011, Ukraine tel. : (044) -280-18-01, e-mail: slusar_vrcz@undicz.dsns.gov.ua

ORCID: 0000-0002-3492-2092

FEATURES OF PUBLIC MANAGEMENT BY TECHNOLOGICAL SAFETY

Annotation. The article states that the current state of technogenic safety of Ukraine is of concern and requires constant attention from the state regarding the reduction and prevention of emergencies risks. The analysis of tendencies of increase of social and economic losses from natural and man-made emergency situations testifies to the necessity of forming an effective system of management of natural and man-made safety. The author focused attention on the fact that the formation of the system of management of natural and man-made safety should be based on two provisions, namely: the correct establishment of the ultimate goal and the search for appropriate means that provide an appropriate level of such security. The study of selected issues shows the need for effective management in emergencies and improving the effectiveness of the coordination of official government, departmental and non-governmental activities through the development of a functional structure and the development of managerial skills, but also the transition to a new «management paradigm».

It is noted that the management of natural and man-made safety is part of the systemic approach to decision-making, procedures and practical measures in solving tasks for the prevention or reduction of the danger of occurrence of industrial accidents and catastrophic natural processes for human life, diseases or injuries, damage to material values and the natural environment the environment, reducing the negative effects of catastrophic natural processes. At the same time, existing trends in the development of natural and man-made processes in Ukraine necessitate the further development and scientific substantiation of measures to improve and improve the functioning of emergency protection systems as an important part of national security.

The construction of the theory of natural and technological safety should be based on a conceptual categorical apparatus that covers the most important aspects of the processes involved in ensuring the safety of complex systems.

Key words: state administration, emergency situation, natural and man-made safety, technogenic safety.

Постановка проблеми. Сьогодні забезпечення техногенної безпеки в Україні розглядається як основна складова державної політики у сфері цивільного захисту та одна з найважливіших функцій органів державної влади і суб'єктів господарювання.

Одним із пріоритетних напрямів забезпечення безпечної життєдіяльності українського суспільства є посилення рівня превентивності державної політики у сфері цивільного захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій. Сучасні науково-методологічні підходи та досвід розвинених країн свідчать, що ефективна модель такого захисту має ґрунтуватися на управлінні ризиками надзвичайних ситуацій техногенного характеру. Запровадження кількісних методів оцінки техногенних ризиків є одним із стратегічних напрямів досягнення у державі прийнятного рівня безпеки для населення, навколишнього природного середовища та об'єктів економіки.

Проблема безпеки людини має глибокі історичні корені й безпосередньо пов'язана з появою людини розумної та необхідністю забезпечення життєдіяльності цього біологічного виду вже на етапі його становлення. Історичний досвід переконливо доводить, що потреба забезпечення безпеки належить до першочергових, основних мотивів діяльності людей і співтовариств. Потреба в безпеці належить до базисних і мотиваційних механізмів людської життєдіяльності, як у будь-яких інших живих істот [1].

На початку ХХІ ст., незважаючи на великі досягнення науково-технічного прогресу, безпека залишається однією з центральних проблем цивілізаційного розвитку. Це обумовлено активізацією небезпечних природних і техногенних

процесів, порушенням екологічного балансу і деградацією природного середовища, зростанням масштабів негативних наслідків техногенних катастроф.

Значне погіршення природно-техногенної ситуації спостерігається не тільки на локальному й регіональному, але й на глобальному рівнях. Тому пріоритетною постає проблема забезпечення безпеки життєдіяльності людини, суспільства й держави в умовах можливої реалізації природних і техногенних загроз.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вітчизняними та зарубіжними науковцями розроблено теоретико-методологічні основи якісної та кількісної оцінки природно-техногенних ризиків, методи їх мінімізації. Проблемам управління ризиками надзвичайних ситуацій природно-антропогенного походження присвячені наукові доробки В. Акімова, Н. Асамбаєва, Б. Данилишина, В. Ковтуна, А. Степаненко, А. Качинського, Ю. Холмогорова, Б. Порфир'єва [1]. Проблемам державної політики у сфері техногенної безпеки та управління ризиками НС різного походження присвячено наукові доробки В. Гетьмана та Є. Буравльова, Н. Панкратова, Б. Порфир'єва, І. Шпильового. Можливості управління ризиками розглядаються Ю. Холмогоровим, роль і місце держави у процесі управління ризиками досліджено А. Качинським [2].

Підтримання стійкої динамічної рівноваги в будь-якій державі можливе лише за умов зменшення соціальних криз, катастроф і надзвичайних ситуацій та послаблення ступеня їхнього впливу на суспільство. Сучасний стан техногенної безпеки України викликає занепокоєння і потребує постійної уваги з боку держави щодо зменшення ризиків виникнення надзвичайних ситуацій (НС), питань захисту населення й територій від наслідків НС, забезпечення сталого розвитку країни. Це зумовлює необхідність проведення узгодженої політики безпеки між управлінськими, господарськими та суспільними інституціями нашої держави.

Формулювання цілей статті. Мета статті полягає в системному аналізі понятійно-категоріального апарату теорії природно-техногенної безпеки та формуванні ефективної системи державного управління техногенною безпекою.

Виклад основного матеріалу дослідження. На сучасному етапі суспільного розвитку небезпека природних і техногенних, соціальних ризиків стала співрозмірна з воєнними загрозами. Аналіз тенденцій збільшення соціально-економічних збитків від надзвичайних ситуацій (далі – НС) природного і техногенного спрямування засвідчує необхідність формування ефективної системи управління природно-техногенною безпекою (далі – СУ ПТБ), функціонування якої повинно бути спрямоване на розробку заходів забезпечення високого рівня природно-техногенної безпеки.

Природний і техногенний ризик є факторами, які досить часто визначають якість життя населення країни. Рівень природного і техногенного ризику, якому піддається людина, залежить від трьох чинників: ймовірності виникнення НС, їх масштабів і рівня захищеності, що забезпечується відповідними службами. Проблема зниження сукупного соціально-економічного ризику, особливості роботи в умовах НС спричиняють велику кількість завдань фундаментального та прикладного наукового спрямування. Насамперед, це завдання створення ефективної системи планування та оперативного управління комплексами заходів із попередження і ліквідації НС [3].

Тому вдосконалення систем управління, орієнтованих на прогноз і попередження НС, на захист населення і територій, має особливо велике значення.

Формування СУ ПТБ повинно базуватись на двох положення:

- правильного встановлення кінцевої мети;
- відшукування відповідних коштів, які забезпечують відповідний рівень ПТБ.

При визначенні принципів формування СУПТБ треба враховувати, що управління – це процес, до якого належать:

- вироблення альтернативних керуючих впливів;
- прийняття рішення про вибір із них найефективніших;
- здійснень керуючих впливів з метою досягнення бажаних результатів функціонування керованого об'єкта.

При цьому ми будемо виходити з того, що керувати необхідно самим об'єктом, а не його ознаками і параметрами. При дослідженні проблем керування ПТБ керований об'єктами будемо трактувати як еколого-техногенну систему (далі – ЕТС), головними підсистемами якої є: екологічна, техногенна і соціальна.

Ми вважаємо, що еколого-техногенна система це певним чином організовані соціум, об'єкти економіки, техносфери, а також природно-територіальні екосистеми, які утворюють єдине структурно-функціональне ціле. Структурні підсистеми за своїми просторовими і іншими параметрами відповідають адміністративно-господарським територіальним утворенням та можуть бути різного рівня і масштабу – від національного до об'єктового.

Доцільність вибору ЕТС як об'єкта дослідження проблем безпеки природно-антропогенних систем, на нашу думку, обумовлена такими чинниками:

- а) ця система включає джерело небезпеки (екологічна, техногенна і соціальна підсистема) і потенційну жертву (об'єкт і суб'єкт небезпеки);
- б) функціонування ЕТС адекватно відображає реальні природні і соціально-економічні процеси;

в) модель ЕТС дає змогу використовувати при аналізі небезпек загальносистемні принципи, що дає змогу певною мірою прогнозувати появу небезпечних ситуацій [1].

Першочерговими завданнями формування загальної теорії природно-техногенної безпеки є:

- формування базових понять і категорій (створення відповідного понятійно-категорійного апарату);
- установлення структурно-функціональних зв'язків між базовими поняттями і категоріями;
- вибір підходів до формалізації процесів забезпечення безпеки складних систем і розробка на цьому підґрунті методів дослідження, які б забезпечили поглиблене дослідження та виявлення відповідних закономірностей;
- розробка методів формування механізмів забезпечення безпеки складних систем різної природи [4].

За допомогою аналізу структури і типу природних та техногенних загроз можна виокремити найбільш загальні принципи формування системи управління безпеки.

У загальному вигляді метою управління ризиками має бути забезпечення стійкого розвитку взагалі й техногенної безпеки зокрема. При цьому можна припустити, що кризи, катастрофи, НС та їхнє подолання – об'єктивний компонент процесу розвитку, який, поряд із негативними аспектами, містить у собі нові можливості розвитку суспільства.

У більш вузькому значенні метою управління ризиками у сфері техногенної безпеки є зменшення кількості та мінімізація соціально-економічних наслідків НС техногенного і природного характеру в Україні шляхом запровадження сучасних механізмів державного управління в цій сфері [2].

Ядром державної політики у сфері техногенної безпеки та, відповідно, управління техногенними ризиками мають стати економічні механізми. Їхнє призначення – утворити економічне підґрунтя функціонування цієї системи на всіх рівнях управління безпекою, починаючи від об'єктового і закінчуючи загальнодержавним.

В Україні необхідно вдосконалити ті, що існують, і ввести в дію інші економічні регулятори, які знайшли застосування у світовій практиці, а саме: податки, штрафи за шкідливі й небезпечні технології, санкції (відшкодування збитків, компенсація), страхування, фонди, пільги тощо. Механізми державного регулювання мають забезпечити оптимальний баланс економічних витрат і рівня техногенної безпеки в умовах обмежених ресурсів у державі. Метою державної політики є реалізація превентивних за своїм характером заходів, які мають бути

спрямовані на зниження техногенних і природних ризиків для населення, територій, соціальних, техногенних і природних об'єктів.

На нашу думку. СУ ПТБ - це сукупність нормативних актів, організаційно-технологічних заходів і ресурсів, які забезпечують нормальне функціонування ЕТС і мінімізацію наслідків реалізації небезпечних природно-техногенних процесів.

Найважливіше завдання управління СУ ПТБ – врахування інтересів особи, суспільства і держави в цій сфері. Інтереси особи в сфері ПТБ полягають у реалізації конституційних прав людини і громадянина на доступ до інформації, забезпечення фізичного, духовного та інтелектуального розвитку, а також доступ до інформації, що забезпечує особисту безпеку. Дотримання принципу балансу інтересів громадян, суспільства і держави передбачає законодавче закріплення пріоритету цих інтересів у різних сферах життєдіяльності суспільства, а також використання різних форм громадського контролю над діяльністю органів державної влади та органів державної влади регіональних суб'єктів щодо організації системи ПТБ [3].

Важливою метою функціонування СУ ПТБ є попередження природно-техногенних катастроф і аварій, своєчасне прийняття заходів щодо локалізації і ліквідації наслідків НС природного і техногенного характеру, раціональне використання ресурсів системи для забезпечення ПТБ.

Загалом, функції держави стосовно управління ПТБ полягають у наступному:

- здійснення об'єктивного і всебічного аналізу та прогнозування природно-техногенних загроз;
- організація робіт органів влади щодо реалізації комплексу заходів, спрямованих на запобігання і нейтралізацію загроз ПТБ;
- підтримка діяльності громадських об'єднань, спрямована на об'єктивне інформування населення щодо проблем ПТБ, надання фізичним і юридичним особам доступу до інформаційних ресурсів, глобальних інформаційних мереж;
- організація розробки державної програми забезпечення ПТБ, яка об'єднує зусилля державних і недержавних організацій [1].

Суттєва специфіка СУ ПТБ полягає у тому, що вона може функціонувати в таких режимах:

- повсякденної діяльності;
- підвищеної готовності;
- надзвичайної ситуації.

Специфікою СУ ПТБ є те, що на відміну від ринкової економіки, командно-адміністративні методи керування, дотримання принципу особистої відповідальності на об'єктах, що представляють небезпеку для життя і здоров'я

людей, є необхідним і ефективним елементом управління в умовах використання небезпечних технологій та в умовах дефіциту часу.

СУ ПТБ вимагає розробки науково обґрунтованої стратегії, яка повинна включати такі основні моменти:

- розробку єдиного підходу до класифікації ризиків;
- організацію відділів із управління ризиком на підприємствах;
- створення і впровадження методики реєстрації збитків у матеріальному та економічному виразі;
- створення і впровадження методики прогнозування аварійних ситуацій, оцінки можливих наслідків;
- формування глобальної бази даних щодо збитків у межах окремих об'єктів та цілої галузі;
- розробку методики оцінки порівняння ефективності різних заходів із управління ПТБ та рекомендацій щодо їх використання в конкретних випадках;
- активне використання страхування і самострахування.

Функціонування СУ ПТБ в умовах НС характеризується низкою особливостей, а саме: небезпека, дефіцит часу, особливості виконуваної роботи і її організації, відносна ізоляція, відповідальність.

Серйозною проблемою організації ефективного управління в умовах НС є відсутність координації діяльності офіційних урядових, відомчих і неурядових органів. Часто виникає плутанина при вирішенні питання, чим має займатися певна установа. Це призводить до дублювання роботи в одних областях і бездіяльності в інших. Проте традиційні підходи до управління в умовах НС, як показує досвід їх використання, призводять до незадовільних результатів.

Вирішувати проблему управління в умовах НС необхідно не тільки шляхом розбудови функціональної структури та підвищення кваліфікації управлінських кадрів, але і переходу до нової “управлінської парадигми”, що означає систему поглядів, що базуються на основних положеннях ситуаційного управління. Ефективність СУ ПТБ пов'язують із тим, наскільки вдало вона реагує на зміну зовнішнього оточення, наскільки вона стійка до несподіваних змін зовнішнього середовища і наскільки ефективно використовує свої потенційні можливості.

При складній і мінливій структурі оточуючого середовища система управління насамперед повинна бути гнучкою і адаптивною. Вона повинна бути пристосована до визначення нових проблем та вироблення нових рішень більшою мірою, ніж до контролю вже прийнятих рішень та їх реалізації. У них повинна бути забезпечена можливість максимальної концентрації ресурсів, об'єднання інформаційних, організаційних та інших типів ресурсів для ліквідації наслідків НС у найкоротші терміни.

Для СУ ПТБ характерним є поєднання двох, в звичайних умовах взаємовиключних), принципів: єдиноначальність (єдність повноважень і відповідальності) та розподіл повноважень і відповідальності. З одного боку, керівник несе персональну відповідальність за стан справ, з іншого – у роботі центру, в якому вирішуються питання взаємодії і координації між керівниками різних рівнів та зон розвитку НС, реалізується принцип розподіленої відповідальності. У центрі створюються умови для необхідних погоджень і консультацій для усунення неминучих конфліктів та розбіжностей. Це забезпечує мінімальне втручання перших осіб в оперативну діяльність керівників нижчих рівнів [3].

Організаційна структура СУ ПТБ в умовах НС повинна бути з локальною автономією і глобальною координацією. Її різні елементи беруть участь у встановленні цілей і завдань та спільними зусиллями домагаються їх реалізації.

Висновки. Отже, досягнення нових якісних та кількісних змін у техногенній безпеці можливе лише за умов комплексного дослідження питань державного управління та порівняння особливостей європейських підходів у сфері техногенної безпеки як щодо структур управління окремими об'єктами, так і стосовно загальної системи управління всією безпекою держави. Це є правилом безпечного формування продуктивних сил України, створення екологічно- та техногенно-безпечних умов життєдіяльності в контексті гармонійного розвитку, що зумовлюють необхідність ґрунтовних наукових досліджень щодо розвитку всієї сфери національної безпеки та її складової – промислової безпеки згідно із сучасною філософією безпеки.

Отже, існуючі тенденції в розвитку природно-техногенних процесів в Україні обумовлюють необхідність подальшої розробки та наукового обґрунтування заходів з удосконалення та поліпшення функціонування систем захисту від наслідків надзвичайних ситуацій як важливої ланки національної безпеки.

В той же час НС природно-техногенного спрямування стають постійними і все більш важливою частиною соціального розвитку. Для України винятково важливим є прийняття концепції управління ПТБ, яка повинна відображати вибір суспільства і визначати головні напрямки досягнення високого рівня природно-техногенної безпеки.

Література:

1. Соха Ю. І. Формування понятійно-категоріального апарату теорії природно-техногенної безпеки: державно-управлінський аспект. *Державне управління та місцеве самоврядування* : журнал. 2014. Вип. 1(20). С. 42-51.

2. Швидич О. І. Формування та реалізація політики у сфері управління техногенною безпекою України. *Теорія та практика державного управління* : журнал. 2008. Вип. 3. С. 374-379.
3. Серант А. Й., Соха Ю. І. Особливості і принципи формування системи державного управління природно-техногенною безпекою. *Ефективність державного управління* : журнал. 2012. Вип. 32. С. 457-465. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2012_32_57.
4. Іванюта П. В. Державне регулювання еколого-техногенною безпекою України. *Державне управління: удосконалення та розвиток* : журнал. 2010. № 8. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2010_8_5.

References:

1. Sokha, Yu. I. (2014). Formuvannia poniatiino-katehorialnoho aparatu teorii pryrodno-tekhnohennoi bezpeky: derzhavno-upravlinskyi aspekt [Formation of the conceptual-categorical apparatus of the theory of natural and technological safety: the state-management aspect]. *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia – Public Administration and Local Government*, 1(20), 42-51 [in Ukrainian].
2. Shvydych, O. I. (2008). Formuvannia ta realizatsiia polityky u sferi upravlinnia tekhnohennoi bezpekoiu Ukrainy [Formation and implementation of policy in the field of man-made safety management in Ukraine]. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia – Theory and Practice of Public Administration*, 3, 374-379 [in Ukrainian].
3. Serant, A. Y., Sokha, Yu. I. (2012). Osoblyvosti i pryntsypy formuvannia systemy derzhavnoho upravlinnia pryrodno-tekhnohennoi bezpekoiu [Peculiarities and Principles of the Formation of the State Administration of Natural and Man-made Safety]. *Efektivnist derzhavnoho upravlinnia – Public Administration Efficiency*, 32, 457-465. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2012_32_57 [in Ukrainian].
4. Ivaniuta, P. V. (2010). Derzhavne rehuliuвання ekoloho-tekhnohennoi bezpekoiu Ukrainy [State regulation of ecological and technogenic safety of Ukraine]. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok – Public Administration: Improvement and Development*, 8. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2010_8_5 [in Ukrainian].

УДК 351

DOI: <https://doi.org/10.32689/2618-0065-2018-1/1-136-149>

Шако В'ячеслав Сергійович кандидат наук з державного управління, директор Державного підприємства «Лисянське лісове господарство», Черкаська область, Україна с. Яблунівка, Лисянського району Черкаської області, вул. Тракторна, 25, 19335, Україна, тел.: (04749) 6-22-10, e-mail.: shako_v@ukr.net

ORCID: 0000-0003-1324-711X

Шевчук Інна Володимирівна кандидат наук з державного управління, керівник відділу з питань законотворчості та наукових експертиз науково-дослідної частини Хмельницького університету управління та права, м. Хмельницький, вул. Героїв Майдану, 8, 29000, Україна тел.: (038)-2-718-000, e-mail.: info@univer.km.ua

ORCID: 0000-0001-9062-8907

ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Анотація. Державну екологічну політику можна визначити як діяльність органів державної влади, орієнтовану на формування та розвиток екологічного виробництва/споживання та екологічної культури життєдіяльності людини. З огляду на це, екологічна політика піддається впливу таких факторів, як: темпи розвитку виробництва, економічна та соціальна стабільності, рівень екологічної культури населення, забезпечення фахівцями, масштаби природокористування. В умовах розвитку сучасного державотворення зростає роль держави в формуванні та реалізації екологічної політики, серед головних завдань якої є стабілізація і поліпшення екологічного стану території країни шляхом реалізації державної екологічної політики за інтегрованим підходом соціально-економічного розвитку України для забезпечення переходу до сталого розвитку та впровадження екологічно збалансованої системи природокористування. Пріоритет територіального підходу щодо реалізації державної екологічної політики дає змогу враховувати особливості кожного регіону. В останні роки все більшої актуальності набуває реалізація державної екологічної політики на регіональному рівні. Різні регіони країни мають свої особливі історичні, природні, соціальні та економічні умови функціонування територій з усім комплексом життєвих процесів та специфічністю впливу на навколишнє природне середовище. Екологічна ситуація в Україні, в залежності від територіальної приналежності, різниться як гостротою проблем, так і можливостями їх практичного вирішення.

Метою державної екологічної політики повинно бути створення умов гармонійного, збалансованого розвитку суспільства, економіки та навколишнього природного середовища. З огляду на це, необхідна регіональна диференціація управлінських рішень та практичних дій в рамках конкретних механізмів реалізації державної екологічної політики, функціонування яких має бути спрямовано на створення умов для гармонійного та збалансованого розвитку довкілля, стабілізацію та покращення екологічної ситуації. Запорукою ефективного сталого розвитку регіону має стати дія механізмів державної екологічної політики на регіональному рівні.

Ключові слова: екологія, державне управління, сталий розвиток, регіональне екологічне управління, принципи екологічної безпеки, механізм формування та реалізації державної екологічної політики, державний екологічний моніторинг.

Shako Vyacheslav Sergeevich candidate of public administration, Director of the State Enterprise "Lysian Forestry", Cherkassy region, Ukraine p. Yablunivka, Lysiansky district of Cherkasy region, st. Traktornaya, 25, 19335, Ukraine, tel .: (04749) 6-22-10, e-mail: shako_v@ukr.net

ORCID: 0000-0003-1324-711X

Shevchuk Inna Vladimirovna candidate of public administration, the head of the law-making and scientific expertise department of the Khmelnytsky University of Management and Law, Khmelnytsky, st. Heroes of Maidan, 8, 29000, Ukraine tel .: (038) -2-718-000, e-mail: info@univer.km.ua

ORCID: 0000-0001-9062-8907

FEATURES OF GOVERNMENT REGULATION OF REGIONAL ECOLOGICAL POLICY IN UKRAINE

Annotation. State environmental policy can be defined as the activity of public authorities, focused on the formation and development of environmental production / consumption and ecological culture of human life. In this regard, environmental policy is influenced by such factors as: the rate of development of production, economic and social stability, the level of environmental culture of the population, the provision of specialists, the scale of nature use. In the conditions of the development of modern state-building, the role of the state in the formation and implementation of environmental policy is increasing, among the main tasks of which is the stabilization and improvement of the ecological state of the country through the implementation of the state ecological policy in accordance with the integrated approach of socio-economic development of Ukraine to ensure the transition to sustainable development and the introduction of environmentally balanced systems of nature management. The priority of the territorial approach to the implementation of state environmental policy

makes it possible to take into account the particularities of each region. In recent years, the implementation of state environmental policy at the regional level has become increasingly important. Different regions of the country have their own special historical, natural, social and economic conditions for the functioning of territories with the whole complex of life processes and the specificity of the impact on the natural environment. The ecological situation in Ukraine, depending on the territorial affiliation, varies both by the severity of the problems and the possibilities of their practical solution. The purpose of state environmental policy should be to create conditions for harmonious, balanced development of society, economy and the environment. In view of this, regional differentiation of management decisions and practical actions in the framework of specific mechanisms of implementation of state environmental policy, functioning of which should be aimed at creating conditions for harmonious and balanced development of the environment, stabilization and improvement of the ecological situation. The policy of effective sustainable development of the region should become the mechanism of state environmental policy at the regional level.

Key words: ecology, public administration, sustainable development, regional ecological management, principles of ecological safety, mechanism of formation and implementation of state ecological policy, state ecological monitoring.

Постановка проблеми. Основну роль в реалізації екологічної політики здійснює держава, яка, однак, не є єдиним суб'єктом екологічної політики. Поряд з державою реалізацію екологічної політики забезпечують політичні партії, наукові організації, неурядові громадські організації та інші суб'єкти, що робить її об'єктом не лише державного, але й публічного управління.

Зазначимо, що регіональну політику держави потрібно розглядати в контексті конкретності інтересів, які вона реалізує. Наскільки специфічними є інтереси регіонів, що відображають історичні, етнічні, природні, економічні, соціальні, культурні особливості територій, настільки конкретно диференційованими є інтереси держави щодо них.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми державного управління в екологічній сфері досліджуються багатьма вітчизняними науковцями, серед яких Я. Адаменко, А. Андрусевич, Н. Андрусевич, О. Бондарь, І. Драган, Т. Грушкевич, С. Лінник, С. Майстро, Н. Малиш, М. Пилюпчук, К. Ситник, А. Толстоухов, П. Фесянов, М. Хвесик, О. Шаптала, В. Шевчук та ін. Окремі аспекти формування структури природокористування, розміщення продуктивних сил та проблем охорони навколишнього природного середовища досліджували Т. Безверхнюк, С. Дорогунцов, А. Качинський, А. Маршалл, Н. Терещенко.

Формулювання цілей статті. Метою статті є дослідження особливостей державного регулювання регіональної екологічної політики в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Одним із основних інструментів державної екологічної політики в сучасних умовах є комплексні екологічні програми, які дозволяють ефективно вирішувати складний комплекс проблем, пов'язаних з напруженим станом навколишнього середовища України, в тому числі на регіональному рівні.

Екологічні програми є різновидом державних цільових програм, правові засади розроблення, затвердження та виконання яких закріплені Законом України від 18.03.2004р. «Про державні цільові програми» [1]. Метою екологічних програм, як закріплено в статті 2 цього закону, є здійснення загальнодержавних природоохоронних заходів, запобігання катастрофам екологічного характеру та ліквідація їх наслідків.

В регіональних екологічних програмах мають бути відображені також ті стратегічні орієнтири у сфері екологічної політики, які визначені Міністерством екології та природних ресурсів України і викладені в Законі України “Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 р.”, Концепції національної екологічної політики України на період до 2020 року [2].

На основі регіональних і місцевих програм та схем екомережі, які визначають на регіональному і місцевому рівні пріоритети і концептуальні основи формування, збереження екомережі, формування просторового розташування її структурних елементів, розвитку системи територій та об'єктів природно-заповідного фонду (ПЗФ) забезпечується формування екомережі, що є єдиною територіальною системою, яка утворюється, з метою поліпшення умов для формування та відновлення довкілля, підвищення природно-ресурсного потенціалу території країни.

Аналітичну основу розробки регіональних екологічних програм мають складати глибокий аналіз стану довкілля в регіоні і тенденцій його змін, прогностні оцінки розвитку екологічної ситуації, формулювання екологічних проблем та вибір пріоритетних завдань, обґрунтування можливих шляхів їх вирішення.

В сучасних умовах об'єктивно діючих соціальних та економічних обмежень формування програми охорони навколишнього середовища пов'язане з вибором пріоритетних завдань на основі системи критеріїв, що базуються на всесторонній оцінці реальної ситуації.

В програму для першочергової реалізації доцільно включати заходи, спрямовані на вирішення екологічних проблем, які представляють реальну загрозу здоров'ю населення; завдають непоправних втрат біологічному різноманіттю території; можуть загостритись в середньо- і довготривалій

перспективі, і для їх вирішення будуть необхідні значно більші асигнування; не можуть бути вирішені в процесі здійснення економічних реформ, структурної та технологічної перебудови господарства; визнані міжнародним співтовариством як глобальні.

Враховуючи вищенаведене, на наш погляд алгоритм розробки регіональних екологічних програм має складатись з послідовних дій (рис. 1).

Крім того, здійснюючи аналіз екологічної ситуації регіонів України доцільно здійснювати з використанням індексного методу для визначення рівня регіональної диференціації соціально-екологічної комфортності умов проживання населення, за яким можна виділити групи регіонів відповідно до 5 рівнів екологічної безпеки (табл. 1).

Особливістю регіональних екологічних програм в Україні є те, що у процесі їх розробки і формування стратегії враховуються вимоги глобальних екологічних програм, визначених ООН: зміну клімату, руйнування стратосферного озону, забруднення атмосферного повітря, забруднення як прісних так і морських вод, деградацію земель та опустелювання, руйнацію та деградацію лісів, втрату біологічної різноманітності, ризик техногенних аварій з важкими екологічними наслідками, накопичення та неконтрольоване переміщення токсичних хімічних, речовин і відходів.

Звідси випливає об'єктивна необхідність регіональної диференціації управлінських рішень та практичних дій, спрямованих на стабілізацію і поліпшення екологічної ситуації. Потреба проведення регіональної екологічної політики виникає тоді, коли в умовах диверсифікованого екологічного простору стає очевидною низька результативність уніфікованих механізмів регулювання стану довкілля.

Тому, доцільно охарактеризувати основні причини виникнення екологічних проблем у даних регіонах (табл. 2). Адже, однією з основних причин такого становища є так звані транскордонні загрози в межах прикордонних територій від радіаційних, хімічних, гідродинамічних та інших об'єктів.

Разом із тим, враховуючи те, що Україна за своїм географічним розташуванням, традиціями природокористування, структурою народного господарства, екологічним станом є однією з держав, соціально-економічні наслідки для яких від змін клімату виражені як негативні і, за оцінкою експертів, очікуються: зміна екстремальних явищ погоди; зменшення та перерозподіл по сезонах стоку рік; виснаження ресурсів прісної води у південних регіонах; загального зниження вологості ґрунтів у південних регіонах. Тому, створення цивілізованих інститутів екологічної політики передбачає здійснення комплексу цілеспрямованих дій в різних сферах суспільного життя, результатом яких має

стати формування ефективних структур, механізмів та процедур забезпечення гарантій екологічної безпеки на всіх рівнях суспільної ієрархії та соціально-економічних відносин.



Рис. 1. Алгоритм розробки регіональних екологічних програм

Джерело: складено автором основи [3]

Таблиця 1

Групи регіонів відповідно до п'яти рівнів екологічної небезпеки

№	Рівні небезпеки	Регіони
1	високий рівень	Чернівецька, Закарпатська, Тернопільська області та м. Севастополь.
2	підвищений рівень	Житомирська, Черкаська, Вінницька, Кіровоградська області та м. Київ.
3	середній рівень	Херсонська, Сумська, Рівненська, Волинська, Львівська, Івано-Франківська області.
4	помірний рівень	Харківська, Запорізька, Хмельницька, Чернігівська, Київська, Полтавська, Миколаївська області.
5	низький рівень	Одеська, Дніпропетровська області.

Джерело: складено автором на основі [4-7]

Таблиця 2

Основні причини виникнення проблем в областях України та основні напрямки екологічних програм

№	Основні причини виникнення екологічних проблем	Область виявлення
1	Великий обсяг непридатних або заборонених до використання ХЗЗР	Вінницька, Дніпропетровська, Житомирська, Запорізька, Київська, Харківська, Херсонська, Чернігівська.
2	Незначний відсоток заповідання та встановлення в природі меж територій природно-заповідного фонду	Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Житомирська.
3	Недостатнє заліснення території	Вінницька, Львівська, Миколаївська, Черкаська, Херсонська,
4	Проблема з утилізацією твердих побутових відходів (ТПВ)	Волинська, Закарпатська, Київська, Львівська, Черкаська, Чернігівська.
5	Підвищений рівень забруднення атмосферного повітря.	Дніпропетровська, Миколаївська, Полтавська, Херсонська.
6	Забруднення природних водних об'єктів неочищеними та недостатньо очищеними зворотними водами підприємств житлово-комунального господарства та гірничо-металургійного комплексу	Дніпропетровська, Запорізька, Полтавська, Рівненська, Харківська, Черкаська, Чернігівська.
7	Умови зберігання більшості пестицидів не відповідають діючим екологічним та санітарним нормам	Дніпропетровська, Київська, Кіровоградська, Львівська, Одеська.
8	Утилізація твердих побутових відходів. Більша частина полігонів твердих побутових відходів (ТПВ) майже вичерпала свій потенціал.	Житомирська, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Полтавська, Харківська, Херсонська, Хмельницька.
9	Погіршення стану атмосферного повітря	Запорізька, Івано-Франківська, Миколаївська, Сумська, Харківська, Херсонська, Черкаська, Чернігівська.
10	Накопичення великих обсягів промислових та побутових відходів, відсутність достатніх потужностей для переробки, утилізації та знешкодження відходів, відсутність сучасних полігонів для розміщення твердих побутових відходів.	Запорізька, Миколаївська, Дніпропетровська, Київська, Кіровоградська, Львівська, Одеська.

Джерело: складено автором на основі [8-12]

Тому, екологічні програми, які діють в регіонах мають бути цілеспрямованими на вирішення конкретних існуючих проблем (табл. 3).

Таблиця 3

Основні напрямки реалізації та їх мета при здійсненні екологічних регіональних програм в Україні

№	Напрямок екологічної регіональної програми	Основні мета
1	Реалізація природоохоронних заходів	Зменшення забруднення атмосферного повітря, водних та земельних ресурсів; проведення постійного моніторингу навколишнього природного середовища області та підвищення екологічної культури населення.
2	Перспективний розвиток природно-заповідної справи та екологічної мережі	Забезпечення умов для збереження і розвитку територій та об'єктів природно-заповідного фонду як національного надбання, подальшого науково обґрунтованого розвитку екологічної мережі.
3	Моніторинг довкілля	Забезпечення захисту життєвоважливих екологічних інтересів населення області, а також прогнозування та відвернення кризових змін стану довкілля на території краю.
4	Поводження з твердими побутовими відходами	Забезпечення реалізації державної політики у сфері поводження з твердими побутовими відходами, формування чіткої системи поводження з відходами на території регіону.
5	Питна вода	Покращення забезпечення населення області питною водою нормативної якості в межах науково обґрунтованих нормативів (норм) питного водопостачання.
6	Поводження з токсичними відходами	Запобігання накопиченню токсичних підходів і обмеження їх шкідливого впливу на навколишнє природне середовище та здоров'я людини.
7	Розвиток вітроенергетики	Перспективність використання в регіоні відновлювального енергетичного ресурсу.
8	Запобігання виникненню та надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру	Реалізація заходів державної політики у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру.
9	Довкілля та раціональне використання природних ресурсів	Поліпшення екологічного стану довкілля шляхом забезпечення охорони, раціонального використання і відтворення природних ресурсів
10	Підвищення родючості ґрунтів	Забезпечення реалізації державної політики щодо раціонального використання та охорони земель, відтворення родючості та функцій ґрунтового покриву.

Джерело: складено автором на основі [13-15]

Оскільки розробка програми орієнтована на вирішення пріоритетних завдань регіонального характеру, розв'язання екологічних проблем на місцевому рівні передбачається здійснювати шляхом розробки і реалізації локальних програм і проектів за рахунок міжнародних грантів, коштів місцевих бюджетів. Таким

чином, доцільно окреслити основні напрямки спрямування регіональних екологічних програм (рис. 2.8).

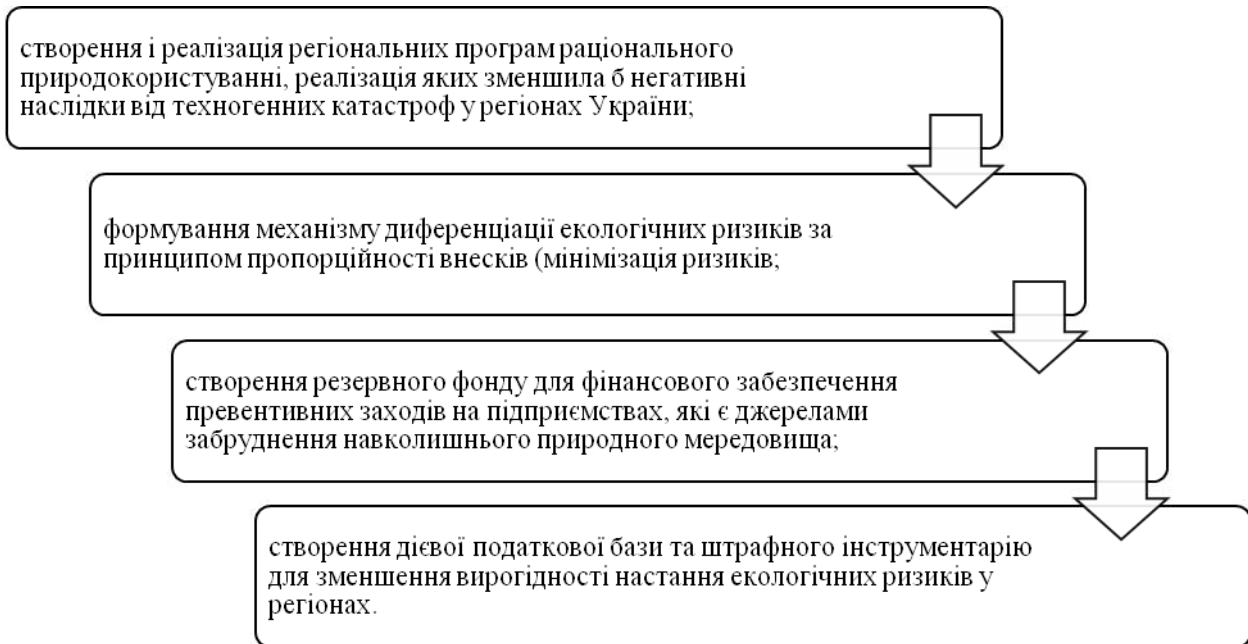


Рис. 2. Напрямки спрямування екологічних регіональних програм України

Джерело: складено автором [16]

Крім того, питання природоохоронної діяльності в областях знаходяться в компетенції різних державних органів, у територіально-адміністративній площині цими питаннями займаються інститути загальної компетенції: обласна рада народних депутатів та обласна державна адміністрація.

Реалізація стратегічних цілей у середньостроковій перспективі спрямована на досягнення таких результатів:

- зменшення обсягів захоронення побутових відходів та навантаження на полігони ТПВ;
 - зростання в області частки заготівлі, утилізації та використання відходів як вторинної сировини;
 - повне очищення території області від невідомих, непридатних та заборонених до використання хімічних засобів захисту рослин (відходів пестицидів);
 - покращення стану водних об'єктів області, якості питної води;
 - зменшення забруднення атмосферного повітря;
 - забезпечення функціонування системи моніторингу довкілля на регіональному рівні;
 - збереження та примноження біо- та ландшафтного різноманіття.
- Формування цілісної та репрезентативної екомережі;

- покращення стану земельних ресурсів;
- підвищення рівня обізнаності населення про стан навколишнього природного середовища області;
- підвищення рівня екологічної культури населення.

Таким чином, можна сказати, що в області успішно реалізуються низка загальнодержавних і регіональних програм. У той же час, незважаючи на заходи реалізації екологічної політики на регіональному рівні, в області залишається велика кількість проблем екологічного характеру. З метою їх розв'язання і для забезпечення сталого розвитку області в Стратегії розвитку Черкаської області на період до 2020 року однією із стратегічних цілей визначено «Екологічна безпека та збереження довкілля». Зазначена стратегічна ціль включає в себе операційні цілі, що визначають завдання, спрямовані на створення умов для поліпшення стану довкілля, покращення управління відходами, розвиток екомережі, природно-заповідного фонду, збереження біологічного та ландшафтного різноманіття, покращення стану водних об'єктів та атмосферного повітря. Проте, існує ряд недоліків стратегій і програм соціально-економічного розвитку є відсутність, або недостатнє висвітлення екологічних особливостей конкретних територій. Типові помилки, допущені розробниками при формуванні регіональних програм, можна згрупувати за певними напрямками (рис. 2.9).

Зокрема, аналіз практики реалізації державних і регіональних програм розвитку, а також їх фінансового забезпечення свідчить, щодо основних недоліків, які перешкоджають ефективному використанню програм як дієвого інструменту впровадження екологічної політики відноситься наступне: відсутність системного впровадження програмно-цілевих методів при формуванні і реалізації цільових програм розвитку, який виражається у відсутності єдиної методології формування цільових програм, у тому числі порушенні взаємозв'язку між метою, заходами, виконавцями і ресурсами програми; велика кількість програм, які мають пріоритетне значення і претендують на першочергову реалізацію, не відповідає можливостям одночасного виділення значних фінансових ресурсів з державних і регіональних бюджетів; невпорядкованість регулювання і використання фінансових ресурсів, а також обмеженість державного фінансування і нестабільність фінансових надходжень з інших джерел; недосконалість організаційно - економічного механізму виконання програмних заходів; неналежний рівень контролю, особливо на завершальних етапах реалізації цільових програм і роз'єднаність контролюючих органів територіального і галузевого управління.

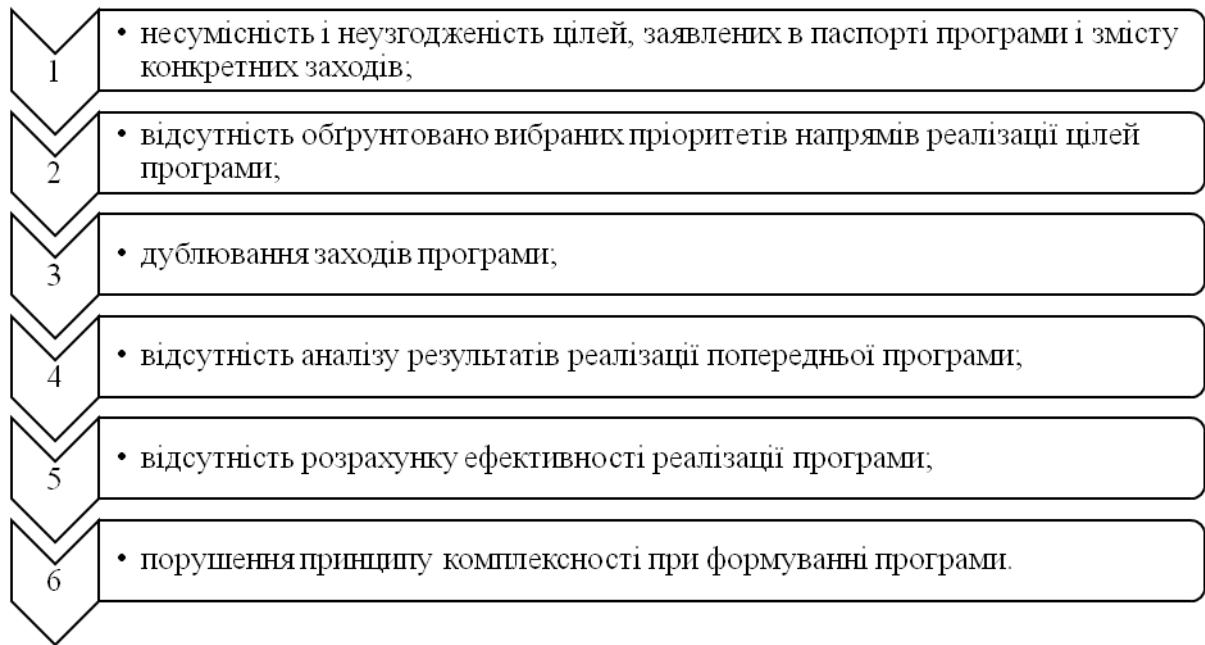


Рис. 3. Типові помилки розробниками при формуванні регіональних програм

Джерело: складено автором на основі [17-21]

Висновки. На сучасному етапі суспільного розвитку, якому притаманне прискорення темпів науково-технічного прогресу з одного боку, загострення екологічних проблем та забруднення навколишнього середовища – з іншого, особливого значення набуває процес формування та реалізації дієвої та ефективної державної екологічної політики, яка враховує існуючий природноресурсний потенціал регіонів.

Головною метою державної екологічної політики на регіональному рівні в довгостроковій перспективі є підвищення якості життя населення регіону за рахунок поліпшення екологічних параметрів системи життєзабезпечення, впровадження нових наукоємних, ресурсозберігаючих екологічно чистих технологій, формування стабільного екологобезпечного господарсько-виробничого комплексу, створення екологічно безпечних умов проживання людей, що й буде предметом подальших наукових досліджень.

В результаті запропоновано алгоритм розробки регіональних екологічних програм, здійснено аналіз груп регіонів відповідно до п'яти рівнів екологічної небезпеки, окреслено основні причини виникнення проблем в областях України та основні напрямки екологічних програм, запропонована основні напрямки реалізації та їх мета при здійсненні екологічних регіональних програм в Україні, виділено напрямки спрямування екологічних регіональних програм України, визначено типові помилки розробниками при формуванні регіональних програм.

Література:

1. Про Загальнодержавну цільову екологічну програму поводження з радіоактивними відходами : закон України № 516-VI від 17 верес. 2008 р. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/516>.
2. Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : закон України № 2818 від 21 груд. 2010 р. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2818-17>.
3. Шако В. С. Аналіз екологічної безпеки регіонів України: мат. всеукраїнська науково-практична конференція «Економічна безпека України: стан, проблеми та перспективи». Львів: ЛДУВС, 216 с., С. 112-115.
4. Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2015 році. Київ : Міністерство екології та природних ресурсів України, ФОП Грінь Д.С. 2017. 308 с.
5. Державна служба статистики: офіційний сайт. URL : <http://www.ukrstat.gov.ua>.
6. Щербань В. П., Економічні і соціально-екологічні основи формування та розвитку продовольчої безпеки в Україні: автореф. дис... д-ра екон. наук. Суми, 2004. 36 с.
7. Лозанський В. Р. Екологічне управління в розвинутих країнах світу в порівнянні з Україною. Харків : УкрНДІЕП, 2000. 68 с.
8. Якушенко Л. Аналіз досвіду Європейського співробітництва щодо формування і втілення інституцій та інструментів екологічної політики: аналітична записка. Вид-во : Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України. URL : <http://www.niss.gov.ua/articles/840>.
9. Заржицький О. С. Концепція регіональної екополітики в Україні: якою їй бути. *Право України* : журнал. 2001. № 7. С. 70–74.
10. Андрейцев В. І. Право екологічної безпеки : навч. та наук. –практ. посіб. Київ : Знання-Прес, 2002. 332 с.
11. Качинський А. Б., Хміль Г. А. Екологічна безпека України: аналіз, оцінка та державна політика. Київ : НІСД, 1997. 127 с.
12. Мунтіян В. І. Економічна безпека держави : навч. посібник. Київ : КВІЦ, 1999. 462 с.
13. Яцик А. В. Екологічна безпека в Україні. Київ : Генеза, 2001. 216 с.
14. Юрченко Л. І. Екологічна культура в контексті екологічної безпеки : навч. пос. Київ : Вид. ПАРАПАН, 2008. 296 с.
15. Пономаренко В.С., Клебанова Т.С., Чернова Н.Л., Экономическая безопасность региона: анализ, оценка, прогнозирование. Харків : ИД «ИНЖЕК», 2004. – 144 с.
16. Бухвальд Е., Гловацкая Н., Лазуренко С., Макроаспекты экономической безопасности: факторы, критерии и показатели. *Вопросы экономики* : журнал. 1994. №12. с. 25 – 35.
17. Жаліло Я. А. Стратегія забезпечення економічної безпеки України. Пріоритети та проблеми імплементації. Стратегія національної безпеки України в контексті досвіду світової спільноти : навч. пос. Київ : Сатсанга, 2001. 224 с.
18. Пастернак-Таранушенко Г. А. Економічна безпека держави : методологія забезпечення. Київ : Київськ. екон. ін-т менеджменту, 2003. 320 с.

19. Котковський В. Р. Державне регулювання економічної безпеки в Україні : дис... канд. наук з держ. упр. Запоріжжя, 2007. 196 с.
20. Атаманчук Г. В. Государственное управление : учебное пособие. Москва : ОАО «НПО «Экономика»», 2000. 400 с.
21. Царенко О. М., Несветов О. О. Основи екології та економіка природокористування : посібник. Суми : Університетська книга, 2004. 400с.
22. Ашикова Е. І. Стратегічна екологічна оцінка як інструмент реалізації державної екологічної політики. *Правові аспекти публічного управління: теорія та практика* : матеріали V наук.-практ. конф. (Дніпро, 12 груд. 2013 р.). Дніпропетровськ : ДПІДУ НАДУ, 2013. С. 133 □ 136.

References:

1. Zakon Ukrainy “Pro Zahalnodержavnu tsilovu ekolohichnu prohramu povodzhennia z radioaktyvnymy vidkhodamy” : vid 17 veres. 2008 r. № 516-VI [Law of Ukraine “On the National Target Environmental Program on Radioactive Waste Management” from September 17 2008, № 516-VI]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/516> [in Ukrainian].
2. Zakon Ukrainy “Pro osnovni zasady (strategiiu) derzhavnoi ekolohichnoi polityky Ukrainy na period do 2020 roku” : vid 21 hrud. 2010 r. № 2818 [Law of Ukraine “On the main principles (strategy) of the state environmental policy of Ukraine for the period till 2020” : from December 21 2010 № 2818]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2818-17> [in Ukrainian].
3. Shako, V. S. (2016). Analiz ekolohichnoi bezpeky rehioniv Ukrainy [Analysis of ecological safety of the regions of Ukraine]. *Ekonomichna bezpeka Ukrainy: stan, problemy ta perspektyvy – Economic Security of Ukraine: Status, Problems and Prospects*: Proceedings of All-Ukrainian Scientific and Practical Conference. (pp. 112-115). Lviv: LDUVS [in Ukrainian].
4. *Natsionalna dopovid pro stan navkolyshnoho pryrodnoho seredovyscha v Ukraini u 2015 rotsi [National report on the state of the environment in Ukraine in 2015]*. (2017). Kyiv: Ministerstvo ekolohii ta pryrodnykh resursiv Ukrainy, FOP Hrin D.S. [in Ukrainian].
5. Ofitsiyni sait Derzhavnoi sluzhby statystyky Ukrainy [Official site of State Statistics Service of Ukraine]. *www.ukrstat.gov.ua*. Retrieved from <http://www.ukrstat.gov.ua> [in Ukrainian].
6. Shcherban, V. P. (2004). Ekonomichni i sotsialno-ekolohichni osnovy formuvannia ta rozvytku prodovolchoi bezpeky v Ukraini [Economic and socio-ecological bases of formation and development of food security in Ukraine]. *Extended abstract of Doctor’s thesis*. Sumy [in Ukrainian].
7. Lozanskyi, V. R. (2000). *Ekolohichne upravlinnia v rozvynutykh krainakh svitu v porivnianni z Ukrainoiu [Ecological management in developed countries of the world in comparison with Ukraine]*. Kharkiv: UkrNDIEP [in Ukrainian].
8. Iakushenko, L. (n.d.). Analiz dosvidu Yevropeiskoho spivrobitnytstva shchodo formuvannia i vtilennia instytuttsii ta instrumentiv ekolohichnoi polityky [Analysis of the experience of European cooperation in the formation and implementation of institutions and instruments of environmental policy]. Retrieved from <http://www.niss.gov.ua/articles/840> [in Ukrainian].
9. Zarzhytskyi, O. S. (2001). Kontseptsiiia rehionalnoi ekopolityky v Ukraini: yakoiu yii buty [Concept of regional ecopolitics in Ukraine: what it should be]. *Pravo Ukrainy – Law of Ukraine*, 7, 70-74 [in Ukrainian].
10. Andreitsev, V. I. (2002). *Pravo ekolohichnoi bezpeky [The right of ecological safety]*. Kyiv: Znannia-Pres [in Ukrainian].

11. Kachynskiy, A. B., Khmil, H. A. (1997). *Ekolohichna bezpeka Ukrainy: analiz, otsinka ta derzhavna polityka [Ecological safety of Ukraine: analysis, evaluation and state policy]*. Kyiv: NISD [in Ukrainian].
12. Muntiiian, V. I. (1999). *Ekonomichna bezpeka derzhavy [Economic security of the state]*. Kyiv: KVITs [in Ukrainian].
13. Iatsyk, A. V. (2001). *Ekolohichna bezpeka v Ukraini [Ecological safety in Ukraine]*. Kyiv: Heneza [in Ukrainian].
14. Iurchenko, L. I. (2008). *Ekolohichna kultura v konteksti ekolohichnoi bezpeky [Ecological culture in the context of environmental safety]*. Kyiv: Vyd. PARAPAN [in Ukrainian].
15. Ponomarenko, V. S., Klebanova, T. S., Chernova, N. L. (2004). *Ekonomicheskaiia bezopasnost rehyona: analiz, otsenka, prohnozirovanye [Economic security of the region: analysis, estimation, forecasting]*. Kharkov: YD «YNZhEK» [in Russian].
16. Bukhvald, E., Hlovatskaia, N., Lazurenko, S. (1994). Makroaspekty ekonomycheskoi bezopasnosti: faktory, kriterii i pokazateli. *Voprosy ekonomiki – Macroeconomic Aspects of Economic Security: Factors, Criteria and Indicators. Economics Issues*, 12, 25-35 [in Russian].
17. Zhalilo, Ya. A. (2001). *Stratehiia zabezpechennia ekonomichnoi bezpeky Ukrainy. Priorytety ta problemy implementatsii. Stratehiia natsionalnoi bezpeky Ukrainy v konteksti dosvidu svitovoi spilnoty [Strategy for ensuring economic security of Ukraine. Priorities and implementation problems. Strategy of National Security of Ukraine in the Context of the Experience of the World Community]*. Kyiv: Satsanha [in Ukrainian].
18. Pasternak-Taranushenko, H. A. (2003). *Ekonomichna bezpeka derzhavy : metodolohiia zabezpechennia [Economic security of the state: methodology of provision]*. Kyiv: Kyivsk. ekon. in-t menedzhmentu [in Ukrainian].
19. Kotkovskiy, V. R. (2007). Derzhavne rehuliuвання ekonomichnoi bezpeky v Ukraini [State regulation of economic security in Ukraine]. *Candidate's thesis. Zaporizhzhia* [in Ukrainian].
20. Atamanchuk, G. V. (2000). *Gosudarstvennoe upravlenie [State administration]*. Moscow: OAO «NPO «Ekonomika» [in Russian].
21. Tsarenko, O. M., Nesvietov, O. O. (2004). *Osnovy ekolohii ta ekonomika pryrodokorystuvannia [Fundamentals of Ecology and Environmental Economics]*. Sumy: Universytetska knyha [in Ukrainian].
22. Ashykova, E. I. (2013). *Stratehichna ekolohichna otsinka yak instrument realizatsii derzhavnoi ekolohichnoi polityky [Strategic Environmental Assessment as an Instrument for the Implementation of the State Environmental Policy]*. *Pravovi aspekty publichnoho upravlinnia: teoriia ta praktyka – Legal Aspects of Public Administration: Theory and Practice: Proceedings of 5th Scientific Practical Conference*. (pp. 133-136). Dnipropetrovsk: DRIDU NADU [in Ukrainian].

Вимоги до подання статей:

Для опублікування статті автору необхідно подати на електронну адресу irina_pravo@ukr.net такі супровідні матеріали:

1. Стаття.
2. Заява.
3. Відомості про автора і співавторів.
4. Рецензія на статтю (для авторів без наукового ступеня).

Статті, оформлені з порушенням зазначених вимог, до розміщення у збірнику не приймаються.

Відповідальність за зміст поданих матеріалів несе автор.

Назва файлу з електронною версією статті повинно обов'язково містити прізвище та ім'я автора.

Вимоги до оформлення статті:

- в лівому верхньому кутку першої сторінки відзначається шифр УДК (напівжирним)
- прізвище, ім'я, по-батькові (повністю), науковий ступінь, вчене звання, повна назва посади та установи, де працює або навчається автор (співавтори), у правому нижньому куті зазначається ORCID, нижче по центру наводиться назва статті (напівжирним шрифтом, заголовними літерами), анотація обсягом не менше 1800 знаків, включаючи ключові слова (вище зазначена інформація подається окремими блоками українською та англійською мовами перед статтею, шрифтом Times New Roman 14 кегль).

Текст статті повинен бути структурований:

- постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями;
- аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття;
- формулювання мети статті (постановка завдання);
- виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів;
- висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі;
- список використаних джерел;
- References (транслітерація) оформляється відповідно до Правил оформлення списків літератури. У разі необхідності, можливо надання послуги з оформлення References. Вартість послуги – 8 грн. за 1 джерело.

Технічні вимоги: текст статті повинен бути набраний на комп'ютері (редактор WORD (версія 1998-2003) for WINDOWS) шрифтом Times New Roman №14 з міжрядковим інтервалом 1,5, залишаючи береги: зліва - 3 см, праворуч - 1,5 см, зверху та знизу - 2 см.

Не допускається використання в матеріалах сканованих або сфотографованих схем, малюнків, таблиць і т.д.

Оформлення списку літератури:

1. Літературні джерела, що цитуються, повинні бути пронумеровані відповідно до порядку звернення до них в тексті. Посилання на джерело подається в квадратних дужках, наприклад: «... відомо з [4]. ... » або « ... розглянуто в [4, С. 203] ... »;
2. Список літератури подається в кінці статті згідно з порядком звернення по тексту мовою оригіналу та відповідно до ГОСТ 7.1: 2006 «Система стандартів з інформації, бібліотечної та видавничої справи. Бібліографічний запис. Бібліографічний опис. Загальні вимоги та правила складання ».

Журнал

Науковий вісник: Державне управління

Випуск №1

Підписано до друку 21.12.2018 р. Формат 60х90/8. Папір офсетний.

Друк офсетний. Гарнітура Times New Roman.

Ум. друк. арк. 76. Наклад 200 прим.

Зам. 1

Університет економіки та права «КРОК»

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру ДК № 613 від 25.09.2001 р.

Надруковано департаментом поліграфії

Університет економіки та права «КРОК»

місто Київ, вулиця Табірна, 30-32

тел.: (044) 455-69-80

e-mail: polygrafi a.krok@gmail.com